



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-03/26-09/29

URBROJ: 65-26-2

Zagreb, 1. travnja 2026.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Izvešće pučke pravobraniteljice za 2025. 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 31. ožujka 2026. godine.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



**REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ**

KLASA: 028-01/26-04/0001
URBROJ: 506-02
Zagreb, 31. ožujka 2026.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB

Primljeno:	31-03-2026
Klasifikacijska oznaka	021-03/26-09/29
Uredbeni broj	506-26-1
Pr.	65
Vrijednost	Spa 450,00



Hs**NP*021-03/26-09/29*506-26-1**Hs

Hrvatski sabor
g. Gordan Jandroković, predsjednik Hrvatskoga sabora
prijava@sabor.hr

Predmeti: Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025. godinu
- dostavlja se

Poštovani gospodine predsjedniče Hrvatskoga sabora,

dostavljamo Vam redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025. godinu, pripremljeno u skladu s člankom 16. Zakona o pučkom pravobraniteljstvu, člankom 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije, člankom 9. Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, člankom 24. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, člankom 215. Poslovnika Hrvatskoga sabora te člankom 39. Poslovnika pučkoga pravobraniteljstva.

Uz Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025. godinu, sukladno obvezi iz čl. 35. st. 3. Zakona o fiskalnoj odgovornosti, dostavljamo Vam i Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2025. godinu te Obrazloženje izvršenja financijskog plana za 2025. godinu.

S poštovanjem,



PUČKA PRAVOBRANITELJICA

M. sc. Tena Šimonović Einwalter, MJur

Privitak:

- Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025. godinu
- Sažetak izvješća pučke pravobraniteljice za 2025. godinu
- Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2025. godinu
- Obrazloženje izvršenja financijskog plana za 2025. godinu



Savska cesta 41/3, 10 000 Zagreb tel +385 (0)1 4851 853, 4851 855 fax +385 (0)1 6431 628

e-mail info@ombudsman.hr www.ombudsman.hr LinkedIn @Pučka pravobraniteljica / Ombudswoman



Izvješće pučke pravobraniteljice

Analiza stanja ljudskih prava
i jednakosti u Hrvatskoj

2025.

Zagreb, ožujak 2026.



1. UVOD.....	2
2. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE.....	11
2.1. Pravo na dobro upravljanje	11
2.2. Pravo na zdravlje	21
2.2.1. Zdravstvena zaštita	22
2.2.2. Zdravstveno osiguranje.....	26
2.2.3. Onkološki pacijenti	35
2.2.4. Palijativna skrb.....	39
2.2.5. Diskriminacija.....	41
2.2.6. Sustav zdravstvene zaštite.....	42
2.3. Pravo na rad.....	45
2.3.1. Nezaposlenost i zapošljavanje	46
2.3.2. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu.....	47
2.3.3. Radni odnosi u državnoj službi, javnim službama i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	52
2.3.4. Zaštita dostojanstva radnika i zlostavljanje na radnom mjestu (mobing)	54
2.4. Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu.....	57
2.4.1. Diskriminacija pri zapošljavanju	57
2.4.2. Diskriminacija u području rada	59
2.5. Radna prava stranih radnika.....	62
2.6. Prava starijih osoba.....	67
2.6.1. Socijalna sigurnost starijih osoba.....	67
2.6.2. Mirovinsko osiguranje.....	69
2.6.3. Domovi za starije i nemoćne	74
2.6.4. Nasilje nad starijim osobama.....	80
2.6.5. Ugovori o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) i ugovori o dosmrtnom uzdržavanju (uz istovremeni prijenos imovine)	83
2.7. Diskriminacija temeljem dobi.....	84
2.8. Mladi.....	90
2.9. Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja	98
2.10. Siromaštvo i ljudska prava.....	102
2.10.1. Naknade za najsiromašnije.....	103
2.10.2. Osobe u beskućništvu.....	111
2.10.3. Sustav socijalne skrbi.....	114

2.10.4. Diskriminacija temeljem imovnog stanja	116
2.11. Pravo na adekvatno stanovanje	120
2.11.1. Priuštivo stanovanje.....	120
2.11.2. Stanovanje u nekretninama u javnom vlasništvu	127
2.11.3. Izvršenja presuda ESLJP-a u skupini predmeta Statileo i odluke Ustavnog suda RH.....	129
2.11.4. Socijalno stanovanje	135
2.11.5. Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava	138
2.11.6. Energetsko siromaštvo.....	145
2.11.7. Pravo na vodu i vodne usluge.....	149
2.11.8. Stambeno zbrinjavanje.....	152
2.12. Graditeljstvo	156
2.13. Imovinskopравни odnosi.....	159
2.14. Zaštita prava potrošača.....	163
2.15. Prava hrvatskih branitelja.....	165
2.16. Nestali, suđenja za ratne zločine i civilni stradalnici iz Domovinskog rata	169
2.17. Prava nacionalnih manjina	173
2.18. Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla	184
2.19. Zločini iz mržnje	194
2.20. Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju.....	198
2.21. Sloboda vjeroispovijedi i diskriminacija temeljem vjere	207
2.22. Pravosuđe.....	213
2.22.1. Jačanje učinkovitosti pravosuđa	214
2.22.2. Pritužbe na rad pravosuđa	218
2.22.3. Ovrha i stečaj potrošača.....	221
2.22.4. Besplatna pravna pomoć.....	225
2.22.5. Podrška žrtvama i svjedocima	230
2.23. Postupanje Europskog suda za ljudska prava	235
2.24. Izražavanje u javnom prostoru	242
2.24.1. Sloboda izražavanja i govor mržnje.....	242
2.24.2. Medijske slobode.....	248
2.25. Pravo na javno okupljanje.....	250
2.26. Pravo na privatnost	254
2.27. Umjetna inteligencija	257
2.28. Branitelji ljudskih prava	263
2.29. Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš.....	269
3. ZAŠTITA PRIJAVITELJA NEPRAVILNOSTI	285



3.1. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti.....	287
3.2. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.....	289
3.3. Javno razotkrivanje.....	293
3.4. Sudska praksa.....	294
4. POLICIJSKO POSTUPANJE, PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA.....	298
4.1. Policijski sustav.....	298
4.1.1. Zaštita prava građana u policijskom postupanju.....	298
4.1.2. Obavljanje poslova NPM-a.....	301
4.1.3. Statusna prava.....	302
4.2. Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti.....	304
4.3. Zatvorski sustav	322
4.3.1. Zaštita prava osoba lišenih slobode.....	323
4.3.2. Obavljanje poslova NPM-a.....	325
4.4. Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja.....	343
4.4.1. Zaštita prava osoba s duševnim smetnjama.....	344
4.4.2. Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci psihijatrijskih ustanova	347
4.5. Obilasci domova za starije i nemoćne - obavljanje poslova NPM-a.....	358
5. PODACI O POSTUPANJU ZA 2025. GODINU	366
5.1. Opći statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice.....	366
5.2. Statistički podaci o postupanju povodom diskriminacije	368
5.3. Objedinjeni podaci svih pravobraniteljskih institucija.....	371
6. SURADNJA I JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE....	374
6.1. Suradnja s institucijama i implementacija preporuka pučke pravobraniteljice	374
6.2. Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava	383
6.3. Odnosi s javnošću.....	387
7. LJUDSKI POTENCIJALI I ORGANIZACIJA RADA.....	389
8. ZAKLJUČAK.....	390
Dodatak: Popis kratica.....	391
Dodatak: Izvori.....	398
Dodatak: Doprinosi za Izvješće.....	410

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

1. UVOD

Pred vama se nalazi Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025. godinu, koje pučka pravobraniteljica, Ustavom RH određena kao opunomoćenica Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska, podnosi Hrvatskom saboru. Izvješće se podnosi temeljem više zakona: Zakona o pučkom pravobranitelju, Zakona o suzbijanju diskriminacije, Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja i Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.

Izvješće je **analiza i ocjena stanja ljudskih prava i sloboda u RH** te stanja vezano za prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina. Sadrži i **181 preporuku** za sustavna poboljšanja.

Izvješće se temelji na velikom broju informacija iz širokog kruga izvora te predstavlja sveobuhvatan osvrt na više od 60 tema i podtema iz različitih područja života. Preporuke su navedene uz opis problema, a stanje je ilustrirano i citatima iz pritužbi građana.

U 2025. godini **najveći se broj građana od kada postoji institucija, u preko 30 godina, obratio pučkoj pravobraniteljici tražeći zaštitu svojih prava**. Otvorili smo novih 4.491 predmet po pritužbama ili na vlastitu inicijativu, što je 21% više nego godinu ranije, koja je također bila rekordna, a ovaj trend pokazuje povjerenje građana u instituciju. Ukupno smo postupali u 8,671 predmeta, od kojih je 5,730 bilo novootvorenih.

U 2025. godini smo zaprimili i **rekordan broj pritužbi u jednom području** - glede **prava na zdravlje**, njih **525**, što je najveći broj pritužbi koje je institucija ikada zaprimila u jednom području. Zatim slijede pritužbe vezane uz **diskriminaciju (378)** u različitim područjima života, **socijalnu skrb (363)** i **pravo na rad (327)**. Socijalna skrb po prvi je put među tri područja s najviše pritužbi, s porastom od 77,9%, a u odnosu na prethodnu godinu najviše je porastao broj pritužbi vezanih uz statusna prava (118,8%).

Uz rad u predmetima, izvješće se temelji i na cijelom nizu drugih izvora podataka:

- analizi 40 propisa i strateških dokumenata koji su u 2025. godini bili u javnom savjetovanju i parlamentarnoj proceduri te na koja smo davali mišljenja;
- terenskim obilascima domova za starije, romskih naselja, ekološki ugroženih područja, zatvora i kaznionica, psihijatrijskih bolnica, bolničkih psihijatrijskih odjela, policijskih postaja i pritvorskih jedinica, prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite, Centra za registraciju tražitelja međunarodne zaštite, prihvatnih centara za strance, područja stradalih u potresu i drugih;
- suradnji s tijelima javne vlasti, organizacijama civilnog društva i drugim dionicima - uključujući, kroz prikupljanje podataka u svrhu pripreme godišnjeg Izvješća, koje smo zatražili od ministarstava i drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, sindikata, udruga poslodavaca, strukovnih komora, vjerskih zajednica, predstavnika i vijeća nacionalnih manjina;

- sudske prakse Ustavnog suda i nacionalnih sudova, Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije; te dostupnih znanstvenih radova, istraživanja i statističkih pokazatelja.

Sveukupno gledano, **ljudska prava** u Hrvatskoj su u 2025. godini **stagnirala**, dok je u **nekim područjima došlo do regresije**, s primjetnim **prijetnjama vladavini prava**.

Između ostalog u 2025. godini:

- izrazi netrpeljivosti prema manjinskim skupinama su bili izravniji i učestaliji, posebice srpskoj i romskoj nacionalnoj manjini i migrantima, uključujući stranim radnicima;
- nastavio je rasti broj starijih osoba u riziku od siromaštva, koji su zbog brojnih problema jedna od najugroženijih skupina u društvu;
- sužavao se prostor za kritičke glasove - za djelovanje organizacija civilnog društva, za novinare i medijske slobode i za neovisne institucije;
- vidljivi su bili propusti u učinkovitom djelovanju socijalne države u zaštiti i podršci najranjivijima;
- i dalje je bila nedovoljno dostupna zdravstvena zaštita - građani su dugo čekali na preglede, a u posebno teškom položaju su onkološki i palijativni pacijenti;
- raširen je bio govor mržnje, online, ali i u fizičkom prostoru, a širile su se i dezinformacije i lažne vijesti;
- otvorila su se pitanja prikladnosti prostora za javno okupljanje i poruka koje se s njih šalju;
- i dalje su zatvori prenapučeni, posljedično su uvjeti smještaja neodgovarajući, a zatvorenici bez adekvatne zdravstvene skrbi.

Pregled različitih poglavlja objedinjeno ukazuje na neke **dugoročne i/ili strukturne probleme**:

- problemi u svakodnevnim kontaktima građana s različitim tijelima javne vlasti, kao što su nedostatak jasnih informacija, neodgovaranje, šutnja administracije, dugotrajnost postupanja, neprimjerena komunikacija - a što vodi osjećaju **nemoći pred sustavom**;
- prebacivanje odgovornosti između institucija, nedovoljno transparentni i participativni procesi – a što vodi **nepovjerenju u institucije**;
- pristup tijela javne vlasti prečesto nije pristup temeljen na ljudskim pravima, što znači sustavno postavljanje pitanja: Tko će imati koristi od ove odluke? Tko je u opasnosti da bude zanemaren? I imamo li podatke koji nam omogućuju odgovor? – a što vodi tome da **neki budu zanemareni**;
- regionalne razlike i razlike između gradova i ruralnih područja i otoka – a što vodi tome da **ostvarivanje nekog prava ovisi o tome gdje u RH osoba živi**;
- kronični nedostatak djelatnika na zahtjevnim poslovima u dijelovima javnog sektora, za rad u domovima zdravlja, bolnicama, domovima za starije i nemoćne osobe, područnim uredima Hrvatskog zavoda za socijalni rad, psihijatrijskim ustanovama, policiji i u zatvorskom sustavu – a što vodi tome da **najranjiviji ne dobivaju potrebnu brigu**, njegu ili liječenje ili da **građani dugo čekaju odgovor ili postupanje ili pomoć**, a postojeći **djelatnici sustava su preopterećeni**.

U izvješću u različitim poglavljima navodimo i **pozitivne pomake**. Primjerice, na snagu su stupili značajni zakoni u području stanovanja i započela je provedba prvog strateškog dokumenta za priuštivo stanovanje; promijenjen je model usklađivanja mirovina i ukinuta je penalizacija za dio umirovljenika;

počele su se sustavno objavljivati sudske presude; proširena je zaštita na prijavitelje nepravilnosti (tzv. zviždače) koji se obrate izravno policiji i DORH-u; uvedena je iznimka od obveze osobnog dolaska dijela građana u HZZO svaka tri mjeseca kako ne bi ostali bez zdravstvenog osiguranja; započeo je rad na nacionalnom programu palijativne skrbi i nacionalnom planu za razvoj umjetne inteligencije.

U nastavku je kratki opis stanja u nekim od poglavlja iz Izvješća.

Pravo na dobru upravu govori o odnosu državne i javne uprave prema građanima, kroz kvalitetu i učinkovitost kojom djeluju kao pružatelji javnih usluga, a pritužbe pokazuju dugotrajnost u postupanju kao jedan od češćih problema. Donosimo i osvrt na nastavak digitalizacije uprave i administrativnog rasterećenja građana, procese donošenja propisa i stvarnu mogućnost sudjelovanja zainteresirane javnosti u donošenju odluka te vezano uz procese rada na strateškim dokumentima.

Pravo na zdravlje bio je najčešći razlog zbog kojeg su nam se građani obraćali, a ukazuju na različitu dostupnost zdravstvene zaštite između gradova i ruralnih područja/otoka, nedostupnost liječnika, neprimjereno ponašanje i komunikaciju djelatnika, poteškoće s dobivanjem informacija o zdravstvenom stanju i liječenju, gubitak zdravstvenog osiguranja, probleme s naknadom za troškove putovanja do liječnika u drugi grad, dugotrajnost u postupanju HZZO-a i pogreške u njegovu sustavu te duge liste čekanja za pretrage. Poseban fokus stavljamo na onkološke pacijente, kao i palijativnu skrb. Onkološki pacijenti i udruge u svojim pritužbama svjedoče o stvarnosti kroz koju prolaze kada pokušavaju na vrijeme obaviti operativni zahvat, dobiti terapiju, obaviti kontrolni pregled ili doznati koja prava imaju. U palijativnoj skrbi nema značajnih promjena pa je dostojanstvo za najteže pacijente i podrška njihovim obiteljima još uvijek daleki cilj, što je porazno.

U području **prava na rad** nastavljani su trendovi iz prethodnih godina, a radnici, među kojima u većem broju i strani radnici, su nam se u nastavili obraćati ukazujući na kršenje različitih prava iz radnog odnosa. Građani i sindikati su ukazivali na diskriminaciju kod zapošljavanja i na radu, na mobing na radnom mjestu, neprijavljeni rad i narušenu sigurnost na radu, uključujući i rad na visokim temperaturama. U 2025. godini je počela primjena novog zakonskog okvira za izdavanje dozvola za boravak i rad. Nakon uvođenja sustava ocjenjivanja u državnoj i javnim službama, isti je već u prvoj godini korigiran zbog nezadovoljstva, a podneseno je i nekoliko zahtjeva za ocjenu ustavnosti odredbi koje ga uređuju.

Sve više **starijih osoba** živi u siromaštvu, s nedovoljno dostupnim socijalnim uslugama, mirovine su mnogima nedostatne za dostojanstven život, a izloženi su i diskriminaciji i često socijalno izolirani. Nema dovoljno niti socijalnih usluga za ostanak starijih u vlastitom domu, niti smještaja u domovima za starije. Zaposlene osobe i dalje nemaju načina da se brinu za svoje starije i nemoćne članove obitelji kada su im najpotrebniji. Nasilje nad starijima zanemarena je tema pa, radi povećanja pažnje nadležnih institucija i opće javnosti o ovom problemu, dajemo preporuku da se utemelji Nacionalni dan borbe protiv nasilja nad starijima. U RH ima kapaciteta za smještaj tek 1,3% osoba koje su oboljele od Alzheimerera i drugih demencija. U poglavlju dajemo i pregled stanja u domovima za starije te vezano za ugovore o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju. Zbog uistinu velikih problema s kojima su suočene starije osobe u RH, i to dugogodišnjih, kao i nedovoljno spremnosti da se stanje značajnije promijeni, Hrvatskom saboru pučka pravobraniteljica istovremeno predaje i **Posebno izvješće o ljudskim pravima starijih osoba**.



Vezano uz **mlade**, godinu je obilježilo ponovno uvođenje temeljnog vojnog osposobljavanja, a fokus stavljamo i na uključenost mladih u društvo, kao i na mentalno zdravlje koje je ugroženo (i) zbog razvoja suvremenih tehnologija i društvenih mreža. Raste broj počinitelja kaznenih djela među mladima, a sve češće pokazuju i predrasude prema različitim skupinama. No, i dalje se ne planira uvođenje sustavnog građanskog odgoja i obrazovanja.

Stopa rizika od **siromaštva** u 2025. bila je 19,5%, nešto niža nego 2024. godine, ali nanovo je rasla među najranjivijima. EK je upozorila RH na rast dohodovne nejednakosti, regionalne razlike u stopama rizika od siromaštva i socijalne isključenosti te dodatnu ranjivost određenih skupina. Po utjecaju socijalnih transfera na smanjenje siromaštva među neuspješnijima smo u EU. Sustav socijalne skrbi mora biti učinkovito organiziran i usmjeren na korisnike, no djelatnici su i dalje preopterećeni administrativnim poslovima i drugim poteškoćama, zbog čega nam se i oni obraćaju s pritužbama. Godinu su u ovom području obilježili višestruko prekoračeni rokovi odlučivanja i druge prepreke vezane uz inkluzivni dodatak. Nema pomaka niti u podršci osobama u beskućništvu, koje stoga uvelike ovise o udrugama.

Pravo na adekvatno stanovanje jedno je od istaknutijih problema građana posljednjih godina, ponajviše zbog značajnog rasta cijena nekretnina i za kupnju i za najam, kao i poskupljenja energenata i drugih troškova života. U teškom položaju su podstanari, osobe nižih, ali i srednjih primanja, ponajviše mladi, umirovljenici i radnici s minimalnom plaćom, posebno u turističkim mjestima. U 2025. godini na snagu je stupilo više važnih zakona iz područje stanovanja te je nastavljeno rješavanje više desetljeća prisutnog problema vezano za prava zaštićenih najmoprimaca i vlasnika nekretnina. Započeo je s provedbom Nacionalni plan stambene politike RH do 2030. godine, no učinke ovih mjera građani suočeni s nedostatkom priuštivog stanovanja tek trebaju osjetiti. I dalje gotovo u potpunosti nedostaje socijalnog stanovanja, koje bi i središnja država i jedinice lokalne samouprave trebale osiguravati, kako bi se na sveobuhvatan i održiv način odgovorilo na potrebe najsiromašnijih građana. Pritužbe na **obnovu nakon potresa** pokazuju probleme s kojima su građani još uvijek suočeni, posebno oni koji i dalje žive u kontejnerima u dvorištima oštećenih kuća.

Kod **diskriminacije** je nastavljen dugogodišnji trend: najčešće su pritužbe na diskriminaciju na temelju rase, etničke pripadnosti i boje kože ili nacionalnog podrijetla (15%), dok je među područjima života najčešća diskriminacija u području rada i zapošljavanja (42%). Radnici su ukazivali na diskriminaciju na temelju zdravstvenog stanja i članstva u sindikatu. Kroz Izvješće dajemo pregled stanja i pojavnosti diskriminacije u nizu područja (zdravstvo, obrazovanje, pristup dobrima i uslugama, rad i zapošljavanje i druga) i temeljem različitih osnova (dob, imovno stanje, zdravstveno stanje, obrazovanje, vjera i druge). I dalje je vidljiva potreba podizanja svijesti o diskriminaciji, uključujući i zakonskoj zabrani i mehanizmima zaštite.

Situacija s **rasnom diskriminacijom** dodatno je pogoršana. Porasli su negativni stavovi prema pripadnicima srpske nacionalne manjine i incidenti pa je policija, primjerice, podnijela kaznene prijave zbog nasilničkog ponašanja i povrede slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, te je djelovala preventivno: primjerice, spriječen je napad na mlade karatiste. Romi su ostali izloženi duboko ukorijenjenoj diskriminaciji u gotovo svim područjima života, mnoge obitelji i dalje žive u prostorno izoliranim i infrastrukturno zanemarenim naseljima, a romska djeca u velikoj su mjeri *de facto* segregirana u školama, što onemogućava integraciju. Jedna od najčešćih meta negativnih stavova i netrpeljivosti su migranti, osobito strani radnici, a osim što su trpjeli razne povrede prava iz radnog odnosa, neki su bili izloženi i razbojništvima, krađama i etnički motiviranim napadima. Institucionalni

okvir integracije gotovo ne postoji, pri čemu neriješena ostaje i (ne)dostupnost tečajeva hrvatskog jezika, otežan pristup zdravstvenoj zaštiti i druge poteškoće.

Najizraženiji problemi u implementaciji prava iz Ustavnog zakona o **pravima nacionalnih manjina** i dalje su prisutni u područjima prava na uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina te prava na adekvatnu zastupljenost među zaposlenima u upravi i pravosuđu. Najveći stupanj provedbe manjinskih prava ostvaruje se u području kulturne autonomije, međutim, tijekom 2025. došlo je do sprječavanja održavanja i otkazivanja kulturnih događanja i propitivanja i osporavanja prava na kulturnu autonomiju pripadnika srpske nacionalne manjine.

U pogledu **slobode vjeroispovijedi**, neki građani su propitali primjerenost vjerskih sadržaja u javnom prostoru, a pojedine vjerske zajednice su ukazivale na izazove s kojima se suočavaju njihovi članovi, primjerice prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite, kao i vezano za osjećaj nesigurnosti zbog geopolitičkih zbivanja. U okviru ovog poglavlja obrađujemo i priziv savjesti, koji proizlazi iz slobode savjesti i vjeroispovijedi, koji je u 2025. aktualiziran ponovnim uvođenjem obveznog vojnog roka, a što je otvorilo i pitanje priziva savjesti u medicini.

U području **pravosuđa** građani su nam se, kao i ranijih godina, najčešće obraćali zbog nezadovoljstva dugotrajnošću i ishodom sudskih postupaka. Već godinu dana najviši sud, Vrhovni sud RH, djeluje bez čelne osobe, a što dodatno narušava povjerenje građana. Dajemo i pregled postupka digitalizacije pravosuđa, sustava **ovrha, besplatne pravne pomoći i sustava podrške žrtvama i svjedocima**. Donosimo i **analizu sudske prakse u predmetima vezanima uz diskriminaciju**, statistički pregled **zločina iz mržnje** i osvrt na postupanja vezana uz njih te **pregled odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv RH**.

U 2025. godini **sloboda izražavanja** često je bila percipirana kao neograničeno pravo koje može poslužiti kao alibi za različite oblike govora mržnje i štetnog govora. U javnom prostoru zabilježen je porast različitih oblika nezakonitog i/ili štetnog govora, osobito *online*, ali i u fizičkom prostoru, uz učestale javne rasprave o tome što je obuhvaćeno slobodom izražavanja, a što nije. Tijekom ljeta su se (prije koncerata) na ulicama Zagreba i Sinja otvoreno pjevale ustaške pjesme. Više nego ranijih godina u javnom prostoru koristio se pozdrav „Za dom spremni,“ a vidljiva je i promjena stava prema njemu. Međutim, Ustav i Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira se nisu promijenili. Dvojbe o tome što je zakonito, a što nije, pokazuju da je potrebno jasnije zakonski regulirati ovo područje. Vezano za reguliranje nezakonitog sadržaja na društvenim mrežama, 2024. godine stupio je na snagu (EU) Akt o digitalnim uslugama (DSA), a u 2025. je donesen Zakon o provedbi DSA. Od kolovoza 2025. godine se izravno primjenjuje Europski akt o **slobodi medija** (EMFA) kojem je cilj ojačati slobodu, neovisnost i pluralizam medija te osnažiti položaj novinara, no tek je potrebno pristupiti sveobuhvatnoj izmjeni medijskog zakonodavstva. Radi se na boljoj zaštiti od SLAPP tužbi, a potrebno je unaprijediti i zaštitu novinara od fizičkih i verbalnih napada.

2025. godina bila je posebno intenzivna u području **prava na javno okupljanje** i pokazala je da je potrebno mijenjati pravni okvir njegove zaštite jer je postojeći nedovoljno precizan i podložan različitim tumačenjima. To se posebno odnosi na pitanje kada je javna okupljanja potrebno prijaviti, prostore na kojima se mogu održavati te poruke koje je na njima dopušteno slati, s obzirom su upućivane i one kojima se širi nesnošljivost. I dalje postoji prostor za bolje razumijevanje (protu)prosvjeda kao oblika slobode javnog okupljanja.



Umjetna inteligencija sve se više koristi u RH, no građani nisu dovoljno informirani o učincima korištenja ovih alata, slijedom čega je potrebno više raditi na podizanju svijesti javnosti o primjeni UI, regulatornom okviru, prednostima te nedostacima, uključujući rizike za ljudska prava i diskriminaciju. Osim istraživanja o korištenju i stavovima o umjetnoj inteligenciji u RH te edukacija, donosimo i pregled razvoja zakonodavnog okvira te primjene UI u državnom i javnom sektoru.

Okruženje za djelovanje **branitelja ljudskih prava** sve je nepovoljnije. RH nema Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva od 2016. godine, što reflektira nedostatak svijesti o važnosti civilnog društva i njegove uloge u podržavanju i razvoju demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. Zabilježene su pojave defamiranja, govor mržnje, uvrede i prijetnje aktivistima te SLAPP tužbe protiv okolišnih branitelja ljudskih prava. Udruge svoje mogućnosti sudjelovanja u javnom odlučivanju ocjenjuju više formalnim nego li suštinskim i bez ozbiljnog uključivanja njihovih doprinosa u javne politike i propise.

I u 2025. godini, koja je bila među tri najtoplije godine (uz 2023. i 2024.), osjetili su se štetni učinci klimatskih promjena na **pravo na čist zdrav i održiv okoliš**. Provodi se sanacija na četiri od osam crnih točaka iz Plana gospodarenja otpadom za razdoblje 2023.–2028., a izvještavamo i o problemu ilegalnih odlagališta otpada i mjerama koje se povodom toga poduzimaju te o centrima za gospodarenje otpadom i izazovima s kojima se susreću građani koji žive u njihovoj blizini. Okolišni OCD-i kao problem navode i neprovođenje postupaka procjene utjecaja na okoliš. Pišemo i o civilnoj zaštiti i njezinoj važnosti u slučaju raznih izvanrednih opasnosti.

U području **zaštite prijavitelja nepravilnosti (tzv. zviždača)** usvojene su izmjene Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, kojima se proširuje zakonska zaštita i na prijavitelje koji nepravilnosti prijave izravno policiji i DORH-u, proširuje se materijalno područje primjene zakona, uvode rokovi za postupanje u sudskim postupcima i povećavaju prekršajne sankcije. No, i dalje postoji značajan prostor za jačanje njihove zaštite, a time i poticanja kulture prijavljivanja te borbe protiv korupcije i drugih nepravilnosti. Broj vanjskih prijava (instituciji pučke pravobraniteljice) porastao je za gotovo 60%, a i nadalje se najčešće prijavljuju nepravilnosti u javnom sektoru. Izvješće daje pregled i unutarnjeg prijavljivanja, javnog razotkrivanja te sudske prakse.

Pritužbe na **policiju** odnosile su se na propuste u obavljanju policijskih poslova, neprofesionalno i neetično ponašanje prema građanima i prekoračenje u primjeni policijskih ovlasti pri korištenju tjelesne snage u slučajevima oduzimanja slobode. Bili smo u NPM obilascima sedam policijskih postaja, s fokusom na uvjete smještaja i poštivanje prava uhićenih i pritvorenih osoba, a postupali smo i po pritužbama vezanim uz statusna prava: državljanstvo, prebivalište i boravak.

U području **migracija**, broj tražitelja međunarodne zaštite nastavio je padati, a broj odobrenih zahtjeva ostao je nizak. Nastavljena je intenzivna zakonodavna, organizacijska i operativna priprema RH za primjenu Pakta o migracijama i azilu, koji stupa na snagu u lipnju 2026. godine. Predviđene mjere zaštite temeljnih prava migranata su nedovoljne, uključujući osiguravanje pravne pomoći. Osim pregleda statističkih kretanja, u poglavlju dajemo i pregled zaprimljenih pritužbi i zaključaka iz NPM obilazaka, koji su u 2025. uključivali pet mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode.

Prenapučenost **zatvorskog sustava** je i dalje alarmantna pa je na dan 31. 12. 2025. bilo 1.033 osoba lišenih slobode iznad kapaciteta, a najgore stanje bilo je u Zatvoru u Osijeku (205%). U obilascima kaznenih tijela utvrdili smo da osobe borave u neodgovarajućim, a u nekim slučajevima i ponižavajućim uvjetima, na što smo u izvješćima o obilascima upozorili Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Do takvog stanja dovelo je dugogodišnje ignoriranje problema i neulaganje u sustav, veliki broj istražnih zatvorenika (čak 41%) te nedostatak provedbenih propisa za izvršavanje kazne zatvora do jedne godine u domu. Trenutno je proširenje kapaciteta na počecima. Manjak službenika ugrožava sigurnost i prava osoba lišenih slobode, a i dalje je značajan problem nedostupnost i kvaliteta zdravstvene zaštite. Ukazujemo i da je u slučajevima kada zatvorenik iznese uvjerljive tvrdnje o zlostavljanju, o tome potrebno provesti učinkovitu istragu. NPM obilascima smo obuhvatili četiri kaznena tijela.

Pritužbe **osoba s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja** i NPM obilasci pokazuju da je u praksi potrebno ispravno određivati status pacijenta (na dobrovoljnom ili prisilnom liječenju), mjere prisile koristiti samo u predviđenim situacijama i na propisani način (dok traje potreba, bez izlaganja pogledima drugih), izrađivati individualne planove liječenja te uskladiti uvjete smještaja sa standardima. Obišli smo šest psihijatrijskih odjela općih bolnica i psihijatrijskih ustanova.

NPM obilascima obuhvatili smo i dva **doma za starije**, od kojih je u jednom proveden kontrolni obilazak nakon što smo 2024. utvrdili nečovječno postupanje. Zabilježena su određena poboljšanja, uz nužnost ulaganja daljnjih napora u provedbu ranije izdanih preporuka.

Prikaz stanja u brojnim područjima, vezano za ljudska prava i slobode, ukazuje na **brojne probleme**, a u poglavljima u kojima se oni detaljnije prikazuju daju se i **preporuke** za popravljivanje stanja.

Međutim, **da bi do promjena došlo, potrebno je djelovanje različitih institucija, svake u skladu sa svojom ulogom i svojim ovlastima.**

U pojedinačnim predmetima pučka pravobraniteljica provodi postupke po pritužbama građana, za što je potrebno da joj tijela državne uprave i drugi dionici odgovaraju te dostavljaju sve podatke, akte i drugu dokumentaciju vezano za podnesenu pritužbu te provode mjere. Suradnju s tijelima tijekom 2025. godine pri **provođenju ispitnih postupaka** u predmetima otvorenim po pritužbama ili na vlastitu inicijativu može se ocijeniti načelno dobrom. Ipak, dajemo preporuku Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu unutarnjih poslova da nam u roku dostavljaju informacije i dokumentaciju u predmetima, pri čemu i od drugih tijela ponekad dobivamo djelomične odgovore ili moramo slati požurnice.

Pučka pravobraniteljica doprinosi rješavanju uočenih problema u području zaštite ljudskih prava, vladavine prava, diskriminacije i zaštite prijavitelja nepravilnosti i na druge načine. Kako bi se ispravili postojeći ili prevenirali budući problemi, redovito daje mišljenja u postupcima donošenja propisa, o povredama ljudskih prava i sloboda obavještava javnost, a jedan od važnih alata je godišnje izvješće s upućenim preporukama, koje podnosi Hrvatskom saboru.

Pozitivno je da je u porastu **provedba preporuka** pučke pravobraniteljice iz godišnjih izvješća: 65,2% preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2024. godinu je provedeno ili je u provedbi, više nego iz izvješća za 2023. (60,96%) i izvješća za 2022. (44,12%). Doduše, nadležna tijela nerijetko prihvate preporuku te navode da su započela s njezinom provedbom, no bez stvarnog učinka. Tako primjerice,



u slučaju donošenja Nacionalnog programa razvoja palijativne skrbi, uzastopno dobivamo odgovor kako je dokument u pripremi, no isti nije u javnoj raspravi niti je donesen. 33,5% preporuka nije provedeno i ne provode se, što je nešto manji udio nego za prethodno izvješće (36,3%). Za 1,3% preporuka nemamo informacija, slično kao i za prethodno izvješće (2,74%).

Ukazujemo i da smo kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava (NHRI), u 2025. godini prošli kroz zahtjevan postupak ocjene uvjeta djelovanja te nam je (ponovno) potvrđen najviši stupanj neovisnosti, Status A, u skladu s Pariškim načelima.

Međutim, uz načelno dobru redovnu suradnju, **značajna prepreka u radu institucije je neraspravljanje izvješća pučke pravobraniteljice**. U trenutku predaje ovog Izvješća za 2025. godinu, Hrvatski sabor još uvijek nije raspravio ni izvješća za 2023. i 2024. godinu. Nije raspravljeno ni posebno izvješće “Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost - preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize”, koje je pučka pravobraniteljica predala 2022. godine. Pri tome, Hrvatski sabor tek je u lipnju 2025. godine na plenarnoj sjednici raspravio Izvješće za 2022. godinu te je isto primio na znanje.

Osim što se propušta da Hrvatskom saboru izvješće pučke pravobraniteljice, njegove opunomoćenice, služi kao podloga u djelovanju na zaštiti i promicanju ljudskih prava i sloboda, te osim što se na ovaj način propušta posvetiti dužnu pažnju problemima koje građani prijavljuju, propušta se i omogućiti da se u Saboru raspravlja o njihovim uzrocima, koji proizlaze iz rada različitih tijela.

Zakon s razlogom određuje da pučka pravobraniteljica podnosi godišnje izvješće najkasnije do kraja prvog tromjesečja za prethodnu kalendarsku godinu - a to je da bi, kao opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava, čim je prije moguće, početkom godine, kada su dostupni ili tek počinju biti dostupni službeni podatci različitih tijela za proteklu godinu, Sabor izvijestila o stanju ljudskih prava. Odgoda rasprave onemogućava da se na plenarnoj sjednici Sabora rasprave izvješća i da se osvrne na podatke, analize i preporuke dok su oni ažurni i najrelevantniji.

Time se umanjuje doprinos i poticaj koji u tom području može dati, i čemu i služi, godišnje izvješće pučke pravobraniteljice. Ovakve višestruke i dugotrajne odgode rasprave o izvješćima, onemogućavaju instituciju pučke pravobraniteljice u ispunjavanju svoje uloge. Stoga odgode rasprave treba gledati i u kontekstu vladavine prava. Istovremeno, u 2025. godinu su se intenzivirali i napadi, kritike i pokušaji umanjivanja uloge pučke pravobraniteljice nakon javnih istupa i ukazivanja na probleme, a posebice nakon upozorenja na nedopuštene oblike izražavanja u javnome prostoru. Stoga je važno ponoviti kako je institucija Ustavom osnovana kao neovisna upravo da bi mogla učinkovito ukazivati na probleme, a što je dio sustava provjera i ravnoteža, odnosno sastavni dio vladavine prava.

Uloga je pučke pravobraniteljice sukladno zakonu promicati i štititi ljudska prava i slobode kao i redovito izvještavati javnost. Njezina uloga je biti glas ljudskih prava u javnosti te ukazivati na probleme. Utišavanje glasova organizacija civilnog društva, neovisnih medija i neovisnih institucija pitanje je vladavine prava i demokratičnosti društva.

U 2025. godini, osim u Hrvatskoj, i u Europi i globalno, bio je prisutan i trend relativizacije ljudskih prava. Istovremeno, godina u kojoj predajemo ovo izvješće je godina u kojoj se obilježava 50 godina od stupanja na snagu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR), 45 godina od stupanja na snagu UN

Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) te 20 godina od stupanja na snagu Fakultativnog protokola uz UN-ovu Konvenciju protiv mučenja (OPCAT). Prilika je za podsjetiti se da su to obveze koje je Hrvatska preuzela, kao i one koje proizlaze iz članstva u EU. Napokon, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda ključan je dio Ustava RH.

Stoga za kraj podsjećamo da je zaštita ljudskih prava obveza države. Ljudska prava nisu pitanje stava, afiniteta ili izbora, koja netko želi ili ne želi, nego su to prava definirana i zaštićena Ustavom Republike Hrvatske, pravom Europske unije i međunarodnim pravom te nacionalnim propisima.

Demokracija i vladavina prava neraskidivo su povezane s ljudskim pravima.

2. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE

2.1. Pravo na dobro upravljanje

„Otac mi je umro prije dva mjeseca, te sad pokušavam odraditi sve prijenose kako ne bi ostalo nikakvih repova. Međutim, u prije navedenim institucijama, konstantno sam preusmjeravan od jednih do drugih. Kada bih nazvao druge, oni bi se čudili kako bi mi oni mogli pomoći i tako u krug. Naravno, djelatnici su bili izrazito bezobrazni, temeljili komunikaciju na frazama kao: "i kako da ja vama sada pomognem", "šta vi pričate", "jel vi mene slušate, rekao sam vam da trebam slovo", "šta vi mislite da ja ovdje kavu pijem" itd. Jedino zadnja gospođa s kojom sam razgovarao ... nije bila drska i bezobrazna. ... Ja bih vas molio da mi pomognete te se nadam da se nešto može poduzeti protiv ljudi koji nama običnim građanima svakodnevno otežavaju život toliko da su nam neke stvari nerješive.“

U ovom poglavlju prikazujemo pitanja iz domene rada javne uprave i dobrog upravljanja kao prava građana. Na jednom mjestu prikazuju se zajednički problemi u radu različitih tijela javne vlasti s kojima se suočavaju građani, koje uočavamo iz rada po pritužbama, kao što su neodgovaranje na podneske i šutnja administracije, dugotrajnost postupanja, neprimjerena komunikacija, prebacivanje odgovornosti između institucija i druge. Brojni drugi primjeri problema građana u ostvarivanju prava na dobro upravljanje navedeni su u pojedinim poglavljima u kojima pišemo o pravu na zdravlje, siromaštvu, pravu na adekvatno stanovanje i druga. Ujedno prikazujemo stanje vezano za digitalizaciju uprave i povezano administrativno rasterećenje građana, za izradu propisa (pitanje osnivanja i sastava radnih skupina, procjene učinaka propisa na ljudska prava te savjetovanja sa javnošću) te vezano za pripremu strateških dokumenata.

Pravo na dobro upravljanje znači da svi građani imaju pravo na kvalitetnu i učinkovitu državnu i javnu upravu, odnosno da će na vrijeme i bez poteškoća imati pristup javnoj usluzi na koju imaju pravo. Jedan je od temelja vladavine prava i često preduvjet za ostvarenje drugih prava, iz različitih područja života: kod izrade osobne iskaznice, upisa kod odabranog liječnika, isplate prve mirovine, ostvarenja prava na rodiljnu/roditeljsku naknadu, socijalnu naknadu ili inkluzivni dodatak, povrata poreza i brojna druga.

Osim što dobru upravu razmatramo kao pravo građana, ukazujemo i da bi sva tijela javne vlasti u svome radu trebala imati pristup koji se temelji na ljudskim pravima te tako da odluke koje se donose ne dovedu pojedine skupine u nepovoljan položaj. U Ciljevima održivog razvoja UN-a to je formulirano kao načelo „nitko ne smije biti zapostavljen“. Javna uprava mora raditi za sve. U praksi, pristup temeljen na ljudskim pravima znači sustavno postavljanje pitanja: tko će imati koristi od ove odluke? Tko je u opasnosti da bude zanemaren? I imamo li podatke koji nam omogućuju odgovor?

Građanima pravo na dobro upravljanje jamči pristup javnim uslugama i pravima, a iskustva s upravom izravno utječu na njihovo povjerenje u institucije. Dobra uprava važna je državi zbog povjerenja građana u njene institucije, održavanja vladavine prava, kao i učinkovitog postizanja strateških ciljeva. Pučka pravobraniteljica, kao ombudsmanska institucija, prati stanje prava na dobro upravljanje i o tome izvještava Hrvatski sabor. Uvid u to stanje ima kroz izravnu komunikaciju s građanima i

postupanje po pritužbama, ali i kroz rad na zakonodavnim inicijativama i javnim politikama. Preporuke pučke pravobraniteljice u pojedinačnim predmetima i godišnjim izvješćima te prijedlozi glede propisa usmjereni su upravo na kvalitetniju javnu i državnu upravu, odnosno primjereniji odnos prema građanima i stavljanje fokusa na njih kao korisnike javnih usluga.

Javna i državna uprava moraju biti otvorene, dostupne, učinkovite i dobro vođene te u svom postupanju usmjerene na javni interes. To podrazumijeva da institucije i njihovi zaposlenici:

- učinkovito ispunjavaju svoju dužnost i obvezu služenja građanima
- u svom radu vode se načelima zakonitosti, brzine, učinkovitosti, pravičnosti, transparentnosti, objektivnosti, nepristranosti, nediskriminacije i jednakog tretmana te dosljednosti
- primjereno, jasno i razumljivo komuniciraju s javnošću
- pri provedbi upravnih postupaka poštuju načela propisana Zakonom o općem upravnom postupku: načela zakonitosti, razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, pomoći stranci, utvrđivanja materijalne istine, samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, učinkovitosti i ekonomičnosti te pristupa podacima i zaštite podataka.

Pravo na dobro upravljanje, najjednostavnije rečeno, pravo je svakog građanina da na vrijeme dobije kvalitetnu i učinkovitu javnu uslugu:

- da mu/joj institucije budu dostupne
- da od njih dobije jasnu informaciju i postupanje u rokovima
- da može ostvariti pravo na žalbu ili drugi oblik pravne zaštite
- da ne gubi vrijeme i energiju na administrativne prepreke kao što su prikupljanje velikog broja dokumenata, da mu/joj institucija odgovara, da nema prebacivanja odgovornosti između institucija
- da se prema njemu/njoj službenici odnose profesionalno i poštujući etičke norme.

Odnosi se na postupanje svih tijela koja imaju javne ovlasti - tijela državne uprave, JLP(R)S-a, neovisnih tijela, pravnih osoba s javnim ovlastima (zavoda, agencija, trgovačkih društava s javnim ovlastima poput komunalnih društava, bolnica, škola i sl.) i drugih.

Podizanje svijesti o pravu na dobro upravljanje i informiranje građana o pravima koja imaju kada se obraćaju javnopravnim tijelima bio je jedan od ciljeva projekta SURE – Pristupi za korištenje prava i ostvarivanje jednakosti (Strategies for Using Rights and Achieving Equality) kojeg je provodila pučka pravobraniteljica. U sklopu projekta objavili smo Vodič o pravu na dobro upravljanje na web stranici www.ombudsman.hr i video na istu temu.

Oboje možete otvoriti putem QR koda ili na poveznici <https://www.ombudsman.hr/hr/odnos-institucija-prema-gradanima-vodic-kroz-pravo-na-dobro-upravljanje/>



Pritužbe

Ustav RH propisuje kako svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti odgovor na njih. S druge strane, pritužbe pučkoj pravobraniteljici pokazuju kako građani, kao i ranijih godina, često ne uspiju ostvariti ovo pravo jer javnopravna tijela ne postupaju u skladu s ustavnom obvezom. Ujedno, tijela koja postupaju po ZUP-u često se ne drže rokova propisanih Zakonom o općem upravnom postupku.

„Obraćam vam se kao samohrana majka/udovica s troje djece. Zbog iznenadne smrti supruga koji je ujedno bio hrvatski branitelj, u 3. mjesecu sam se obratila radi jednokratne novčane pomoći. Zahtjev kao i sva potrebna dokumentacija je poslana putem maila iz. U nekoliko navrata sam zvala kontakt broj koji je naveden kao kontakt za upite vezano za financijsku pomoć, ali nikad se nitko nije javio, kao i putem maila ali do dana današnjeg bez odgovora. Ovim putem Vas molim zbog iznimno teške situacije u kojoj se nalazimo moja djeca i ja, ako mi možete savjetovati daljnje korake u svezi gore navedenog.“

„Imaju li u Ministarstvu pauze za koje mi građani ne znamo ili zašto se ne javljaju?

Jer zovem sad već ko zna koji put, a na stranicama piše: Radno vrijeme Ministarstava je od ponedjeljka do petka od 8:30 do 16:30 sati. Pa kako je moguće da se nitko ne javlja?

Mislim da kao građanin imam pravo na informacije i smatram da bi djelatnica trebala znati odgovor na moje pitanje s obzirom da radi u ministarstvu, a očito je da nije znala. Pa ako ona ne zna, kako će jedan prosječni građanin znati?“

„Već očajni ponovno zovemo pravnu službu te sada ja djelatnici objašnjavam o čemu se radi i o agoniji koju prolazimo od prošlog petka te gospođa upućuje mail gospođi dok smo na liniji ali ne čita mi odgovor već mi obećava da kompletnu dokumentaciju 'nosi dolje' kolegicama, provjerava kontakt broj i obećava da će nas netko kontaktirati... i opet ništa. Od 01.07. do 10.07. moj je suprug bez mirovine radi greške djelatnika Mirovinskog osiguranja bez ikakve povratne informacije što se desilo i kada će biti uplata mirovine.

Molim Vas ako nam možete na bilo koji način pomoći da se izvučemo iz ove administrativne i egzistencijalne agonije u kojoj smo se našli tuđom pogrešnom i nedostatkom empatije za rješavanje iste.“

„Poštovani, dana podnio sam zahtjev za priznavanje prava na inkluzivni dodatak kod centra za socijalni rad. U skladu sa člankom 114. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", br.47/09 i 110/21), propisano je da je tijelo javne vlasti dužno donijeti rješenje i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, odnosno u roku od 60 dana ako je potrebno provesti poseban ispitni postupak.

Od datuma podnošenja mog zahtjeva prošlo je više od 220 dana, a do danas mi nije dostavljeno nikakvo rješenje.“

Citirane pritužbe opisuju neke od problema s kojima su nam se građani obraćali i tijekom 2025. godine, a koji su, kao i ranijih godina, uključivali neprimjerenu komunikaciju, neodgovaranje na podneske i šutnju administracije, dugotrajnost postupanja, prebacivanje odgovornosti između institucija i druge probleme nespojive s načelima dobrog upravljanja.

Pri tome, ističu se pritužbe na dugotrajnost postupka ostvarivanja prava na inkluzivni dodatak, na naknadu troškova prijevoza na liječenje i jednokratne naknade, o čemu više pišemo u poglavljima o siromaštvu i pravu na zdravlje. Ovi primjeri posebno su zabrinjavajući jer je riječ o građanima koji su dodatno ranjivi zbog teškog zdravstvenog stanja i siromaštva, zbog čega je posebno važno da svoja zakonom zajamčena prava mogu ostvariti na vrijeme i bez dodatnih poteškoća. Suprotno tome, suočeni su s preprekama na koje sami nisu mogli utjecati, a koje su organizacijske prirode.

Obratio nam se i građanin jer ni šest godina nakon što je prijavio nezakonitu gradnju, nije imao povratnu informaciju o postupanju građevinske inspekcije. Nakon što smo se obratili Državnom inspektoratu, građevinski inspektor obavio je nadzor, utvrdio nezakonitosti i donio rješenje o uklanjanju nezakonito izgrađene građevine. Više o komunikaciji DIRH-a s prijaviteljima donosimo u poglavlju o graditeljstvu.

Postupamo i po pritužbi na općinu koja je propustila rok za prijavu štete od suše 2022. godine, zbog čega njeni stanovnici nisu mogli ostvariti naknadu štete, iako su na vrijeme ispunili svoje obveze za prijavu. Stoga, iako su temeljem Odluke o proglašenju prirodne nepogode suša imali pravo na naknadu štete, kao i stanovnici još 23 jedinica lokalne samouprave, oni ju nisu mogli ostvariti zbog propusta općine u kojoj žive. Ističemo i kako u ovom predmetu ni nakon požurnice nismo zaprimili očitovanje općine.

U slučajevima kada se građani obraćaju javnopravnom tijelu u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, nadležna je Povjerenica za informiranje. U 2025. godini Povjerenica je zaprimila ukupno 1.320 žalbi, od kojih se polovica (52%) odnosila na šutnju uprave. Taj udio veći je nego godinu ranije, kada je bio 44%, no nešto manji nego 2023., kada je iznosio 55%.

Kao pozitivno ističemo da su ovi problemi prepoznati te da su izrađene Smjernice za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi Vlade RH i Zahtjevi za sustave upravljanja kvalitetom u tijelima javne uprave RH. Smjernicama za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi Vlade RH istaknuto je kako podizanje kvalitete javnih usluga vodi povećanju kvalitete života građana, posebno kroz njihovo administrativno rasterećenje, osiguravanje da svi građani dobiju uslugu iste kvalitete te povećanje zadovoljstva i povjerenja građana u javnu upravu. Kao ciljevi i svrhe napora u smjeru bolje uprave ističe se i potreba da ona bude agilna i inovativna, za što je potrebno povećati broj korisnika usluga e-uprave, apsorpciju EU fondova i dobrobit službenika. Treći cilj i svrha je povećanje konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva.

Pri tom, kao načela upravljanja kvalitetom u javnoj upravi, čiju su provedbu tijela državne uprave dužna osigurati, navedeni su: usmjerenost na korisnike i na rezultate (mjerjenja zadovoljstva korisnika), vodstvo (uključujući stvaranje organizacijske kulture i okruženja), upravljanje procesima i činjenicama (odnosi se na učinkovitost i donošenje odluka na temelju analize podataka i informacija), razvoj i uključivanje zaposlenika, stalno učenje, inovacija i poboljšanja, razvoj partnerstava (s drugim tijelima javne vlasti, korisnicima, akademskom zajednicom, udrugama, sindikatima, itd.) te društvena



odgovornost. Ova načela detaljnije su razrađena u Zahtjevima za sustave upravljanja kvalitetom u tijelima javne uprave RH.

Preporuka 1.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da dodatno podigne vidljivost i organizacijom izobrazbi za službenike u tijelima javne uprave unaprijedi provedbu Smjernica za upravljanje kvalitetom javne uprave i Zahtjeva za sustave upravljanja kvalitetom u tijelima javne uprave Republike Hrvatske

S obzirom na učestalost i vrstu pritužbi koje pučka pravobraniteljica zaprima vezano za dobro upravljanje, može se zaključiti da ovi dokumenti nisu dovoljno prepoznati niti od strane djelatnika u tijelima javne uprave, a vjerojatno niti građana. Stoga preporučamo podići vidljivost i provedbu ovih strateških dokumenata, kako među službenicima, tako i građanima, kako

bi načela zaživjela u što širem opsegu te se javna uprava uspješnije približila zadanim ciljevima. Takva aktivnost bila je predviđena Akcijskim planom za administrativno rasterećenje građana za 2025. godinu, no kako je on usvojen tek u kolovozu, pitanje je u kojem opsegu je mjera provedena te stoga preporučamo dodatno podizanje vidljivosti ovih strateških dokumenata.

Digitalizacija uprave i administrativno rasterećenje

Sustav e-Građani središnje je mjesto za pristup digitalnim javnim uslugama, a broj korisnika kontinuirano raste te je u 2025. godini premašio brojku od 2,15 milijuna. Istovremeno, prema podacima Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (MPUDT), uvelike je opao broj korisnika starijih od 65 godina pa ih je tako tijekom 2025. godine bilo 114.142, što je gotovo dvostruko manje nego godinu ranije kada ih je bilo 222.686.

Uvedena je nova mogućnost u sustavu e-Građani, slanje e-poruka s pravnim učinkom, što je omogućilo dostavu upravnih akata elektroničkim putem. Stoga MPUDT ističe da su stvorene pretpostavke za digitalizaciju upravnih postupaka te je na javnopravnim tijelima da ih primjenjuju.

Razvoj i dostupnost digitalnih usluga bitan je smjer jačanja javne uprave i njezine dostupnosti građana, pod uvjetom da istovremeno bude osigurana dostupnost osobama koje ne koriste digitalne usluge, bez obzira na prepreku (informatičke kompetencije, imovno stanje, invaliditet i sl.).

S obzirom na različite prepreke sa kojima se građani susreću te kako bi se olakšalo administrativno opterećenje korisno je da je izrađena Analiza administrativnog opterećenja građana u 2024. godini, objavljena u drugoj polovici 2025. godine, pri čemu su njome obuhvaćeni i digitalno nekompetentni i informatički neopremljeni građani. Analiza je pripremljena na primjeru tročlane obitelji i uključuje vjenčanje, rođenje, školovanje, prijavu/promjenu prebivališta, osobne isprave, zdravstvenu zaštitu, kulturu i informiranje, mobilnost, stanovanje, zaposlenje, umirovljenje, smrt i dr. administrativna opterećenja odnose na dolaske u urede/na šaltere, administrativne naknade i pristojbe, kao i sve povezane radnje i postupke, te je izraženo u novčanoj protuvrijednosti.

Analiza je objavljena 2025. godine, kao i Akcijski plan za administrativno rasterećenje građana u 2025. godini. Prema toj analizi, građani su najopterećeniji kod izdavanja putovnice, Europske kartice

zdravstvenog osiguranja, vozačke dozvole te ostavinskog postupka pred javnim bilježnikom. No, u promatranom razdoblju (2019.-2024.) došlo je do smanjenja administrativnog rasterećenja građana za 31%, s 1.909,40 eura na 1.312,06 eura. Na to je najviše utjecalo ukidanje velikog broja pristojbi 2021. i 2022. godine, širenje broja korisnika i dostupnih usluga na sustavu e-Građani te uvođenje novih oblika plaćanja. MPUDT za primjer rasterećenja ističe odlazak u mirovinu, za što navode kako je danas potreban jedan odlazak na šalter, dok je 2019. godine bilo potrebno obići između 13 i 17 točaka, ovisno o vrsti mirovine.

Bolji propisi, s posebnim osvrtom na e-savjetovanje

Temeljni zakon za osiguranje kvalitete propisa je Zakon o instrumentima politike boljih propisa, relativno novi zakon koji je tek dvije godine u primjeni. Njegov glavni cilj jest unaprijediti kvalitetu zakona i drugih propisa kroz jasan i transparentan postupak njihove pripreme i izrade, utemeljen na analizi učinaka te ocjeni ostvarene svrhe i cilja propisa. Iako pravno neobvezujuće, relevantne su i smjernice Odbora ministara Vijeća Europe. U njima je istaknuto više načela, između ostalog: međusobno poštovanje svih aktera na osnovi iskrene interakcije i povjerenja; otvorenost, transparentnost i odgovornost; responzivnost i davanje prikladne povratne informacije; nediskriminacija i inkluzivnost kako bi glasovi svih, uključujući one u ranjivom položaju, mogli biti uzeti u obzir; i druga.

Stoga se ova analiza, između ostalog, temelji na ocjeni o tome u kojoj mjeri i koliko učinkovito je zainteresirana javnost uistinu imala mogućnost biti uključena u procese odlučivanja, bilo u fazi pripreme prijedloga ili tijekom javnog savjetovanja, te na kvaliteti informacija koje predlagatelji dostavljaju kao sastavni dio dokumentacije, poput procjene učinaka propisa na ljudska prava ili obrazloženja predloženih odredbi.

Pri tome, osim kroz prikupljanje službenih podataka i očitovanja nadležnih tijela te informacija iz pritužbi, značajan uvid u procese pripreme propisa imamo i kroz sudjelovanje u radnim skupinama, no ponajviše kao institucija koja sudjeluje u velikom broju javnih savjetovanja te raspravama o različitim propisima na nadležnim saborskim odborima. Tako smo u 2025. godini analizirali i dali mišljenje na sveukupno 40 zakonskih i podzakonskih akata te strateških dokumenata.

Ovaj pregled donosimo kroz tri cjeline: pitanje osnivanja i sastava radnih skupina, procjene učinaka propisa na ljudska prava te niz pitanja vezanih uz provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, s naglaskom na e-savjetovanja.

Radne skupine osnivaju se za pripremu propisa, općeg akta ili drugog dokumenta. Pri tome je osobito važno osnivanje radnih skupina radi formuliranja nacрта prijedloga zakona. Rad u okviru radnih skupina omogućuje uključivanje različitih dionika i stručnjaka, primjerice iz redova akademske zajednice, udruga, komora i slično. Međutim, trenutno nije propisano niti da se za potrebe izrade nacрта prijedloga zakona uvijek osniva radna skupina, niti koji bi trebao biti njen sastav, niti kriteriji za imenovanje članova. Ova bi pitanja radi što veće kvalitete zakona, transparentnosti i jačanja povjerenja u procese odlučivanja trebalo bolje regulirati.

Pučka pravobraniteljica u Izvješću za 2024. godinu preporučila je Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije da propiše jasne kriterije za osnivanje radnih skupina za izradu nacрта propisa,



općih akata i drugih dokumenata, kao i kriterije za utvrđivanje njihova sastava. U Izvješću o provedbi preporuka za 2024. godinu Ministarstvo je navelo kako će navedenu preporuku razmotriti prilikom izrade prijedloga izmjena i dopuna Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, ukoliko se utvrdi potreba za njezinim izmjenama.

Naime, trenutno čl. 23 Uredbe propisuje da se „u tijelima državne uprave mogu osnovati povremena savjetodavna i radna tijela (radne skupine, savjetodavna ili stručna povjerenstva) za izradu nacrt prijedloga zakona, prijedloga uredbi i drugih akata Vlade te prijedloga provedbenih propisa, izradu nacrt akata strateškog planiranja te za prikupljanje podataka i izradu stručnih podloga, analiza i izvješća o stanju u određenom upravnom području te davanje prijedloga i mišljenja o pitanjima iz djelokruga tijela državne uprave.“ No, ova odredba previše ostavlja diskrecijskoj ocjeni čelnika tijela, a pitanje bi trebalo biti uređeno na način koji jamči dosljednu i transparentnu primjenu načela vladavine

Preporuka 2.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o instrumentima politike boljih propisa, na način da se zakonom propiše obveza osnivanja radne skupine u postupku izrade nacrt prijedloga zakona, uz propisivanje kriterija za njezin sastav

Preporuka 3.

Vladi Republike Hrvatske, da stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću izda naputak o potrebi poštivanja obveze objave sastava radne skupine koja je izradila nacrt propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta

prava. Pri tome, smatramo da bi isto trebalo biti propisano Zakonom o instrumentima politike boljih propisa, a ne biti propisano u Uredbi. Pri tome je ova uredba provedbeni akt Zakona o sustavu državne uprave, kojim se uređuju načela i opća pravila unutarnjeg ustrojstva tijela državne uprave, vrste i uvjeti za ustrojavanje te način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama, kao i opća pravila planiranja poslova te rasporeda radnog i uredovnog vremena. S druge strane, Zakonom o instrumentima politike boljih propisa uređuju se instrumenti politike boljih propisa i postupci njihove primjene.

Kada se osnuje radna skupina, Zakon o pravu na pristup informacijama nalaže da se njezin sastav objavi u procesu savjetovanja s javnošću. No, ovu zakonsku obvezu poštuje tek manji dio tijela javne

vlasti. Prema podacima Povjerenice za informiranje, samo trećina tijela javne vlasti objavljivala je sastave radnih skupina u 2025. godini, stoga ističe kako je potrebno objavljivati ili sastav radne skupine ili obavijest da radna skupina nije bila osnovana.

Vlada RH se u mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu nije očitovala o preporuci čija bi provedba adresirala upravo ovaj problem, dok se u izvješću o provedbi preporuka koje je izradio ULJPPNM na nju očitovalo 8 ministarstava. S obzirom na podatke Povjerenice i nedostatne povratne informacije, ove godine dajemo preporuku Vladi RH, da stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću izda naputak o potrebi objave sastava radne skupine koja je izradila nacrt propisa, općeg akta ili drugog dokumenta.

Tijekom 2025. godine sveukupno je 118 nacrtu prijedloga zakona upućeno na sjednice Vlade RH, prema podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH. Od toga je visokih 25% upućeno u hitnom postupku što, iako je drugi najniži udio hitnih postupaka od 2013. godine, i dalje je visok i pokazuje da je prošle godine svaki četvrti prijedlog zakona upućen u proceduru upravo po hitnom postupku. Hitna procedura znači da zainteresirana javnost ima manje prilika izjasniti se o predloženim odredbama, a Hrvatski sabor o njima raspravlja jednom, umjesto dva puta (u prvom i drugom čitanju). Pri tom, prema Poslovniku Hrvatskoga sabora, zakon se može donijeti po hitnom postupku iznimno, kada to zahtijevaju osobito opravdani razlozi, koji u prijedlogu moraju biti posebno obrazloženi.

Po hitnom postupku također se donose zakoni koji se usklađuju s dokumentima Europske unije, ako to zatraži predlagatelj. U 2025. godini navodili su se i razlozi koji ne opravdavaju hitnost. Kao problematično ističemo i nepravovremeno donošenje propisa kojima se omogućava provedba uredbi EU, za što su primjeri u 2025. bili Zakon o provedbi Akta o digitalnim uslugama (DSA), zbog čega je još 2024. godine EK uputila opomenu RH i dala novi rok, koji je također kasnije prekoračen, te Zakon o provedbi Europskog akta o slobodi medija (EMFA), koji je izglasan u ožujku 2026. godine, iako je EMFA u primjeni od kolovoza 2025. godine.

Zakon o instrumentima politike boljih propisa nalaže i procjenu učinaka zakona i uredbi, između ostalog i njihovog utjecaja na zaštitu ljudskih prava, uz određene i uske iznimke kao što je potvrđivanje međunarodnih ugovora. Prema ovom zakonu, učinci propisa analiziraju se u području zaštite ljudskih prava, koja uključuje procjenu učinaka na ljudska prava u cjelini, na jednaki tretman i prilike, standarde i prava na ravnotežu privatnog i poslovnog života, suzbijanje diskriminacije, povredu privatnosti, zaštitu osobnih podataka, pristup pravosuđu i drugim javnim uslugama, pravo na pristup informacijama i druga Ustavom RH zajamčena prava.

U 2025. godini je, također prema podacima Ureda za zakonodavstvo, za 71% prijedloga zakona proveden postupak procjene učinaka propisa, što je više nego ranijih godina. Pri tom, iskustvo naše institucije kroz sudjelovanje u javnim savjetovanjima pokazuje da se najčešće u prijedlozima propisa navodi kako nisu utvrđeni učinci na zaštitu ljudskih prava, uključujući i kod propisa kada će do takvih učinaka evidentno doći. Primjer je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani, iako se njime regulira priziv savjesti glede vojničkih dužnosti koji je ustavna kategorija.

Agencija EU za temeljna prava (FRA) u svom izvješću o boljim zakonima ističe kako procjena učinaka za zaštitu ljudskih prava nije tek „tehnička vježba“, već kritična točka za bolje zakonodavstvo i njegov što povoljniji utjecaj na živote građana, posebno u vremenu niskog povjerenja u institucije. Izvješće je pripremljeno, između ostalog, i na temelju istraživanja koje je obuhvaćalo 10 zemalja, među kojima i RH. Među preprekama za (kvalitetnu) pripremu procjene učinaka propisa na zaštitu ljudskih prava u RH istaknuti su manjak ljudskih resursa i potreba za edukacijom službenika u javnom sektoru o ljudskim pravima.

DŠJU je tijekom 2025. godine provela pet edukacija iz područja ljudskih prava i diskriminacije, pri čemu je većina imala naglašeni fokus na ravnopravnost spolova i osobe s invaliditetom, a na njima je sudjelovalo 94 polaznika. Stoga bi ove aktivnosti trebalo intenzivirati, kako u pogledu širine tema edukacije, tako i obuhvata službenika koji ih pohađaju.



Također je potrebno nastaviti s edukacijama o izradi procjene učinaka propisa kojih, uvidom u raspored edukacija DŠJU, trenutno nema u najavi, kao i razmotriti uvođenje zasebne radionice o pripremi učinaka propisa na zaštitu ljudskih prava.

Provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću obveza je koju prvenstveno propisuje Zakon o

pravu na pristup informacijama, a cjelokupan proces prati Ured za zakonodavstvo Vlade RH. Podaci koje nam je Ured dostavio za 2025. godinu u trenutku pisanja ovog izvješća nisu bili konačni, s obzirom na zakonske rokove za usvajanje godišnjeg izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću na sjednici Vlade RH (kraj prvog tromjesečja tekuće za prethodnu godinu).

Preporuka 4.

Državnoj školi za javnu upravu, da proširi obuhvat tema u edukacijama koje provodi u području zaštite ljudskih prava te njima obuhvati veći broj polaznika

Preporuka 5.

Državnoj školi za javnu upravu, da ponovno provodi edukacije s ciljem jačanja kompetencija službenika za pripreme učinaka propisa te razmotri uvođenje zasebne edukacije o pripremi procjene učinaka propisa na zaštitu ljudskih prava

Prema tim (nepotpunim) podacima, tijekom 2025. godine putem portala e-Savjetovanja provedeno je ukupno 809 savjetovanja u kojima je sudjelovalo ukupno 6.886 fizičkih i pravnih osoba. Ukupno je zaprimljeno 25.235 komentara, od čega je prema prvim podacima, 2.341 prihvaćeno, 1.464 djelomično prihvaćeno,

dok 8.355 nije prihvaćeno. Ukoliko konačni podaci budu u sličnim okvirima, bit će riječ o najvećem broju komentara do sada na portalu e-Savjetovanja, koji je u 2025. godini obilježio 10 godina postojanja.

Isti (nepotpuni) podaci pokazuju i da na čak 7.260 komentara nije odgovoreno te, ako se tome pribroji i 5.815 koji su „primljeni na znanje“, to *de facto* znači da na čak 52% komentara nije odgovoreno. Ovo je dugogodišnja i višestruko problematična pojava, suprotna načelima dobre uprave te zakonskom obvezom tijela javne vlasti da, kao dio izvješća o savjetovanju s javnošću, pripremi očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi.

Iako u Izvješću Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o provedbi preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2024. godinu tijela najčešće navode da većinom odgovaraju na zaprimljene komentare, gore navedeni podaci i iskustva iz javnih savjetovanja su različita. Primjerice, Ministarstvo zdravstva je tijekom e-savjetovanja na Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju zaprimilo 33 komentara, pri čemu je na 32 odgovorilo tek da su primljeni na znanje, dok je samo jedan prihvaćen. S druge strane, primjer dobre prakse među ministarstvima su Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije te Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Razmatranje i obrazlaganje odgovora nužno je ne samo zbog poštivanja zakonske obveze, već i omogućavanja da propisi budu u što većoj mjeri kvalitetni i imaju najbolji mogući učinak na građane,

odnosno da se mogući problemi na koje se ukazuje u javnom savjetovanju preveniraju, pa tako i kršenja prava i diskriminacija građana. Tome u velikoj mjeri mogu doprinijeti argumentirani komentari, temeljeni na stručnosti i iskustvu, koji dolaze od građana, organizacija civilnog društva, akademske zajednice i stručnjaka različitih profila, neovisnih institucija i drugima.

Primjerice, i nadalje se ponavlja praksa da, nakon što ne razmotri i ne prihvati komentare pučke pravobraniteljice, nositelj propisa nakon određenog vremena nanovo mijenja iste odredbe, upravo zbog poteškoća koje su se pojavile, a na koje je pučka pravobraniteljica ukazivala u javnom savjetovanju. Najbolji primjer u 2025. godini bile su izmjene Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, kojima su uvedene iznimke od obveze osobnog dolaska u HZZO jednom u tri mjeseca za dio građana, radi zadržavanja prava na obvezno zdravstveno osiguranje, no šteta za tisuće građane već je počinjena, o čemu više pišemo u poglavlju Pravo na zdravlje. Kako je prošle godine preporuka upućena svim stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću te je u Izvješću o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2024. godinu prikazana različita praksa stručnih nositelja, ove godine preporuku upućujemo Vladi RH, da stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću izda naputak o potrebi obrazloženog odgovaranja na komentare zaprimljene u e-Savjetovanju.

Zakon o instrumentima politike boljih propisa također nalaže da savjetovanje s javnošću u pravilu treba trajati 30 dana, dok je iznimno moguće da traje kraće u posebnim okolnostima, kada je riječ o događaju ili stanju koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, nacionalnu sigurnost, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu. Pri tom bi razlozi skraćivanja trebali biti obrazloženi.

Unatoč tome, prema podacima Povjerenice za informiranje, savjetovanja provedena putem portala e-Savjetovanja trajala su u prosjeku 24 dana, dva dana duže nego godinu ranije, pri čemu je broj obrazloženja skraćivanja roka porastao za 9%. Kraća trajanja od propisanog vidljiva su i u podacima Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, pri čemu i dalje ima onih za koje je bilo evidentno da nije riječ o izvanrednim okolnostima koje predviđa zakon, već o učestaloj praksi koja se tolerira, iako se time smanjuje mogućnost da će se zainteresirana javnost moći na kvalitetan način ili uopće uključiti, čime se gubi smisao provođenja cijelog postupka. Neki od primjera u 2025. godini bili su nacrti izmjena i dopuna Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (10 dana), Zakona o zdravstvenoj zaštiti (15 dana), Zakona o roditeljskim potporama (15 dana) te Zakona o porezu na dodanu vrijednost (5 dana) dok, primjerice, Zakon o izmjenama Zakona o tržištu električne energije nije ni upućen u javno savjetovanje.

Preporuka 6.

Vladi Republike Hrvatske, da stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću izda naputak o potrebi obrazloženog odgovaranja na argumentirane komentare zaprimljene u e-Savjetovanju

Preporuka 7.

Vladi Republike Hrvatske, da stručnim nositeljima savjetovanja s javnošću izda naputak o obvezi održavanja javnih savjetovanja u pravilu u trajanju od 30 dana, s pojašnjenjima što uključuje, a što ne zakonom predviđene iznimke



Konačno, i u 2025. godini je u velikom broju slučajeva bilo otežano ili nemoguće komentirati pojedine predložene odredbe jer nisu bile obrazložene, stoga nije bila jasna njihova svrha, cilj niti se moglo predvidjeti njihove učinke.

Zaključno, postupke pripreme propisa potrebno je bolje normirati, ali i osigurati provedbu postojećih zakonskih obveza: provoditi učinke propisa za zaštitu ljudskih prava, kvalitetno obrazlagati predložene odredbe, savjetovanja s javnošću provoditi u pravilu u trajanju od 30 dana te ozbiljnije razmatrati i argumentirano odgovarati na konstruktivne komentare koji mogu pridonijeti kvaliteti propisa.

Također, potrebno je razmotriti i u praksu uvesti i druge oblike savjetovanja s javnošću, posebice na način da priliku za povratnu informaciju da osobama koje iz različitih razloga nisu u mogućnosti koristiti sustav e-Savjetovanja.

Strateški dokumenti

I tijekom 2025. godine davali smo stručni doprinos pripremi strateških dokumenata, u različitim fazama: kroz sudjelovanje u radnim skupinama te davanjem komentara i prijedloga u javnim savjetovanjima, slijedom čega stječemo i izravni uvid u postupak izrade strateških dokumenata. Istovremeno, pratimo primjenu brojnih strateških dokumenata, a o čemu izvještavamo u pojedinim poglavljima ovog izvješća.

Kao i ranijih godina, i u 2025. je istaknut problem nedonošenja potrebnih strateških dokumenata. Tako RH još od 2016. godine nema Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva, iako je u više navrata osnovana radna skupina i iako se kroz godine prostor za djelovanje civilnog društva kontinuirano sužava. Još uvijek nisu doneseni ni novi plan zaštite okoliša, Strateški plan razvoja zdravstvene ekologije ni Strateški plana razvoja javnog zdravstva. Potrebno je, između ostalog,

Preporuka 8. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da nove akcijske planove usvoji najkasnije tri mjeseca prije isteka roka važenja prethodnog akcijskog plana

donijeti i Nacionalnu strategiju za borbu protiv beskućništva, Strategiju socijalnog stanovanja u RH te dugoročnu politiku zapošljavanja kvalificiranog kadra u domove za starije i nemoćne.

Nažalost, nastavljena je i praksa nepostupanja po obvezi iz Zakona o sustavu strateškog

planiranja, prema kojem se novi akcijski planovi donose najkasnije tri mjeseca prije isteka roka važenja prethodnog. Stoga ponavljamo preporuku Vladi RH, da nove akcijske planove usvoji najkasnije tri mjeseca prije isteka roka važenja prethodnog akcijskog plana..

2.2. Pravo na zdravlje

Pravo na zdravlje čine međusobno povezani elementi: dostupnost, pristupačnost, prihvatljivost i kvaliteta. Osiguranje adekvatne zdravstvene zaštite obveza je države koja, između ostalog, proizlazi iz čl. 12. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojeg je ratificirala i RH. U ožujku 2025. godine UN-ov Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava u Zaključnim je komentarima, u vezi ostvarivanja prava na zdravlje, preporučio RH da, između ostalog, poduzme sve

potrebne mjere kako bi ublažila manjak medicinskih sestara i liječnika; da poveća obuhvat zdravstvenog osiguranja; da poveća financiranje osnovnih zdravstvenih usluga u regijama i područjima s ograničenim pristupom te da revidira zakonodavni okvir o ostvarivanju, produljenju i prestanku obveznog zdravstvenog osiguranja za nezaposlene osobe. Dodatno je preporučio da priziv savjesti zdravstvenog osoblja ne predstavlja prepreku ostvarivanju zdravstvenih usluga, o čemu više pišemo u poglavlju o vjeri.

U ovom poglavlju pišemo o problemima s kojim se građani susreću u ostvarivanju zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, a posebnu pažnju posvećujemo onkološkim pacijentima i palijativnoj skrbi.

U 2025. godini građani su se najučestalije prituživali pučkoj pravobraniteljici upravo zbog kršenja prava na zdravlje. Pritužbe su podnošene zbog nezadovoljstva kvalitetom liječenja, nemogućnosti dobivanja informacija o zdravstvenom stanju, zbog ponašanja i komunikacije djelatnika, nedostupnosti liječnika, nepravovremenog liječenja, dugih lista čekanja za pretrage, izdavanja nalaza, organizacije rada zdravstvenih ustanova pri naručivanju pacijenata, primanja terapija u čekaonicama, problema pri promjeni obiteljskog liječnika, problema s nadoknadom troškova putovanja, kao i gubitka obaveznog zdravstvenog osiguranja.

2.2.1. Zdravstvena zaštita

Prema Pregledu zdravlja i zdravstvene zaštite zemalja EU 2025. godine, 67% građana RH smatra svoje zdravlje dobrim ili vrlo dobrim, što je neznatno ispod prosjeka EU, koji iznosi 68%. Međutim, RH ima drugi po redu najveći disparitet u percepciji zdravlja uvjetovan socioekonomskim statusom na razini EU-a: 84% najbogatijih građana osjeća se zdravo, dok to isto tvrdi samo 43% onih u najnižoj dohodovnoj skupini.

Stopa smrtnosti od uzroka koji se mogu liječiti iznosi 133 na 100.000 stanovnika, što je gotovo 50% više od prosjeka EU, koji iznosi 90 na 100.000. Glavni uzročnici su kardiovaskularne bolesti (37% preuranjenih smrti) i rak debelog crijeva (18%). RH je u 2025. godini utrošilo oko 7,1% BDP-a na zdravstvo, što je i dalje ispod prosjeka EU-a (oko 10%), ali s primjetnim trendom rasta usmjerenog na primarnu zdravstvenu zaštitu.

I dalje je prisutna razlika u dostupnosti zdravstvene zaštite između gradova i ruralnih područja i otoka. Primjerice, dok se u velikim gradovima digitalizacija (e-uputnice, e-naručivanje) više-manje uspješno provodi, u izoliranim područjima suočavaju se s ozbiljnim poteškoćama poput ukidanja područnih ambulanti i nedostatka liječnika obiteljske medicine.

Poseban je problem osiguranja dostupnosti zdravstvene zaštite stanovnicima otoka, osobito manjih i udaljenijih kod kojih je zahtjevno rješavanje pitanja transporta u hitnim situacijama, posebno tijekom loših vremenskih uvjeta. O ovom je pitanju u 2025. godini održana tematska sjednica Odbora za zdravstvo i socijalnu politiku Hrvatskog sabora.

U slučaju medijski popraćene smrti mladića s Lastova pritužila nam se udruga Val Lastovo. Ispitni postupak je u tijeku, a za sada smo zaprimili stručno mišljenje HLK prema kojemu nije bilo stručnih pogrešaka u liječenju. HLK je mišljenje donijela temeljem prikupljene dokumentacije zdravstvene inspekcije MZ-a, koja prema zaprimljenim podacima nije utvrđivala elemente eventualne odgovornosti



sustava za smrt mladića, pa smo zatražili dodatne podatke o hitnim intervencijama i transportu pacijenata na otocima, no nismo ih zaprimili ni nakon ponovljenog traženja.

Prisutan je i problem dugog čekanja na dijagnostičke postupke, primjerice MR i CT, što prisiljava građane na korištenje privatnih usluga, čime se izravno ugrožava načelo jednakosti, jer siromašniji građani ostaju bez pravovremene skrbi. Sustav palijativne skrbi se i dalje suočava s nedostatkom stacionarnih kapaciteta za palijativne bolesnike, pri čemu teret skrbi često neopravdano pada isključivo na obitelj. O svemu ovome pišemo više kasnije.

Prema podacima HKMS-a i HLK-a sustav se u 2025. godini i dalje suočavao s manjkom oko 4.000 medicinskih sestara i gotovo 300 obiteljskih liječnika, a značajno nedostaje i pedijatar i ginekologa u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Podaci HZZO-a ukazuju da nedostaje 179 timova obiteljske medicine, 67 zdravstvene zaštite predškolske djece, 57 zdravstvene zaštite žena i 184 dentalne zdravstvene zaštite. Istovremeno, postupci priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija su dugotrajni.

U kontekstu dostupnosti liječnika, najčešće su se pritužbe odnosile na učestale promjene liječnika, zbog čega pacijente u pravilu ne prima isti liječnik, kao i da liječnici na zamjeni često samoinicijativno mijenjaju radno vrijeme u kratkom roku, o čemu pacijenti doznaju tek dolaskom u ordinaciju, najčešće u smjeni u kojoj liječnik tog dana ne radi.

HZZO objašnjava da je institut tzv. „timova bez nositelja“ u početku bio primijenjen isključivo u djelatnosti zdravstvene zaštite žena, no da je zbog nedostatka liječnika posljednjih godina proširen i na druga područja, uključujući opću/obiteljsku medicinu i zdravstvenu zaštitu predškolske djece. Tzv. „tim bez nositelja“ se uspostavlja kod iznenadnog prestanka rada liječnika, dok se ponekad ugovara i s liječnikom umirovljenikom ili liječnikom stranim državljaninom s privremenom dozvolom za rad. U potonjim slučajevima liječnik je kontinuirano prisutan u ordinaciji, za razliku od tzv. „pravog“ tima bez nositelja, u kojem se liječnici izmjenjuju.

Primjerice, postupali smo po pritužbi zbog nedostatka liječnika obiteljske medicine u Domu zdravlja u Biogradu na Moru, u kojem je HZZO kontrolom utvrdio da je liječnica zaposlena na pola radnog vremena, dok za preostala četiri sata nije bila osigurana zamjena. Zaprimili smo i pritužbe u vezi s organizacijom rada jedne ordinacije opće/obiteljske medicine Doma zdravlja Koprivničko-križevačke županije. Pritužitelji su ukazivali na učestalu izmjenu liječnika na zamjeni te na netočan raspored rada ordinacije, koji se često mijenjao bez prethodnog obavješćavanja pacijenata. Upućivani su na zamjenske ordinacije u okolnim mjestima, u kojima se nerijetko prioritet davao pacijentima s prebivalištem ili boravištem na tom području.

„U našoj ambulanti se doktori mijenjaju jako često (njih 58 do sada), a nerijetko smo i u situaciji (poput današnje) da nemamo liječnika fizički uopće. I tako već 2 tjedna. ...čekala sam cijelo popodne da uđem u kancelariju jer su domaći pacijenti imali prednost, bez obzira što su došli poslije mene.“

„...dok se kod nas izmjenjuju razni doktori na zamjeni. Na vratima se objavljuju rasporedi koji su lažni i ne vrijede – mijenjaju se iz dana u dan bez ikakve obavijesti pacijentima. Pacijenti se oslanjaju na taj raspored, fotografiraju ga, a onda lutaju po tuđim ambulantama jer se sve promijeni u zadnji čas.“

Zaprimljene pritužbe građana i provedeni ispitni postupci ukazuju da institut tzv. „timova bez nositelja“, uveden zbog nedostatka liječnika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, u praksi ne osigurava dostupnost skrbi u skladu s potrebama građana.

Razvidno je da je potrebno raditi na dugoročnim rješenjima glede povećanja broja liječnika, uzimajući u obzir ne samo trenutne brojke nego i projekcije o manjku liječnika i medicinskih sestara. Pozitivno je stoga da je, kako MZ navodi, u planu specijalističko usavršavanje većeg broja liječnika. Predviđa se da će prve specijalizacije biti dovršene u razdoblju od 2026. do 2029. godine, no ne precizira se na koja će se područja zdravstvene zaštite odnositi. MZ ističe i poduzete mjere radi unaprjeđenja materijalnog položaja liječnika u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i suradnju s JLP(R)S-ima u provedbi mjera za privlačenje i zadržavanje liječnika. U Nacrtu Odluke o donošenju Nacionalnog plana specijalističkog usavršavanja zdravstvenih radnika za razdoblje od 2025. do 2029. godine bilo je predviđeno 470 specijalizacija za obiteljsku medicinu, no ravnatelj pojedinih domova zdravlja, kao i KOHOM, smatrali su da je to nedostavno, tako da je usvojenim Nacionalnim planom u konačnici predviđeno 600 mjesta.

Zaprimili smo čak pet pritužbi na OB Zadar na specifične probleme ukazale i na jedan zajednički problem, a to je neadekvatna komunikacija s pacijentima i nepostupanje po podnesenim prigovorima. U jednom od tih predmeta utvrdili smo povredu prava na zdravlje jer pacijentici zbog nejasnih i nedorečenih internih procedura nije bio osiguran prijevoz u drugu zdravstvenu ustanovu u kojoj je bilo moguće provesti potrebno liječenje. OB Zadar smo upozorili da je pacijentici bila uskraćena zdravstvena usluga standardizirane kvalitete i jednakog sadržaja, što je propisano čl. 26. st. 1. t. 3. ZZZ-a. Budući da je već po istom proveden unutarnji nadzor bolnice, da je postupala zdravstvena inspekcija MZ-a u kojoj je bio i imenovani stručnjak, kao i HLK, no nisu bile poduzete radnje prema bolnici, slučaj dovodi u pitanje učinkovitost postojećih mehanizama prituživanja u zdravstvu.

Nažalost, OB Zadar nije jedina bolnica na koju su se pacijenti prituživali zbog neadekvatne komunikacije i nepostupanja po podnesenim prigovorima. Primijetili smo da zdravstvene ustanove rijetko ispunjavaju svoju zakonsku obvezu da bez odgađanja postupe po prigovoru i obavijeste podnositelja o poduzetom u roku od osam dana.

Pri tome, zaštita prava pacijenata, odnosno prava na zdravstvenu zaštitu odvojena je u dva zakona: Zakon o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ) i Zakon o zaštiti prava pacijenata (ZZPP). ZZZ štiti pravo na kvalitetu, dostupnost, pravovremenost i kontinuiranost zdravstvenih usluga, sveobuhvatnost zdravstvene zaštite te osigurava etično postupanje zdravstvenih djelatnika. Tijela kojima se građani mogu obratiti su ravnatelj zdravstvene ustanove, MZ (zdravstvena inspekcija) i nadležna zdravstvena komora. S druge strane, ZZPP jamči svakom pacijentu pravo na obaviještenost o zdravstvenom stanju, liječenju, mogućim rizicima i prednostima preporučenih pregleda i zahvata, pravo na pristup medicinskoj

Preporuka 9.

Ministarstvu zdravstva, da svim zdravstvenim ustanovama da uputu o potrebi ispunjavanja obveze iz čl. 27. st. 5. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (postupanje po prigovorima)

Preporuka 10.

Ministarstvu zdravstva, da izda naputak zdravstvenim ustanovama da osiguraju informacije pacijentima (što sljedeće moraju učiniti, u kojem roku i što za to moraju prikupiti) na lako razumljiv način



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

Građani se pritužbama obraćaju i županijskim povjerenstvima za zaštitu prava pacijenata. Iako su osnovana kao most između pacijenata i zdravstvenog sustava, rad povjerenstava u praksi nailazi na značajne izazove. Prepoznajući raskorak između potreba pacijenata i zakonskih mogućnosti samih povjerenstava, inicirali smo sastanak sa svim županijskim povjerenstvima u RH. Cilj ovog susreta bio je definiranje ključnih problema i pronalaženje načina za osnaživanje njihove uloge. Povjerenstva su ukazala na potrebu izmjena zakonodavnog okvira, na velika očekivanja građana od njihova rada unatoč relativno skromnim ovlastima, visoke cijene zdravstvenih usluga u privatnim zdravstvenim ustanovama, podnošenje pritužbe druge osobe u ime pacijenta koji ne želi postupanje povjerenstva i drugo. Stoga su pojedina povjerenstva u više navrata zatražila tumačenje i pomoć Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata MZ-a, kao nacionalnog povjerenstva, koja nikada nisu dobili. Ukazivali su i na općenito otežanu suradnju s MZ-om.

Pritužbe koje smo zaprimali su se odnosile i na način komunikacije između pacijenata i zdravstvenog osoblja, odnosno na izostanak ili nedostatno informiranje pacijenata, neljubaznu i neprimjerenu komunikaciju, odbijanje razgovora ili pojašnjenja te na konflikte između pacijenata i zdravstvenog osoblja, o čemu govore i podaci Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba.

Pravo na informiranost je važno za odluku o liječenju te se može smatrati dijelom prava na zdravlje kako ga definira UN-ov Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Pravo na obaviještenost iz ZZPP-a stavlja obvezu osiguravanja potpune obaviještenosti na zdravstvenog djelatnika, pa je stoga važno osigurati im vrijeme i potrebne vještine kako bi sve potrebne informacije mogli dati pacijentima. Naime, i zbog ishoda liječenja, iznimno je važno da pacijenti razumiju što sljedeće moraju učiniti, u kojem roku i što za to moraju prikupiti, kako pacijenti ne bi bili prepušteni sami sebi u snalaženju između različitih odjela i bolnica. Dodatno, s obzirom da je zdravstveni sustav kompleksan i često nije razumljiv za pacijente, iznimno je važno da i zdravstvene ustanove i MZ, na lako razumljiv i vidljiv način, osiguraju informacije koje tiču načina funkcioniranja i stanja sustava i protokolima postupanja.

Čitajući pritužbe teško se oteti dojmu da, umjesto da sustav vodi pacijenta, pacijenti se, nerijetko s teškim dijagnozama, moraju sami snalaziti, tražiti termine i mjesta gdje pretrage mogu obaviti kao i „loviti“ zdravstveno osoblje kako bi dobili više informacija o svom zdravstvenom stanju, što je u takvom zdravstvenom stanju izrazito zahtjevno i teško. Upravo ove informacije su relevantne za donošenje odluke o liječenju te utječu na povjerenje pacijenata u sustav.

U odnosu na neprimjerenu komunikaciju zdravstvenog osoblja, županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata, zdravstvene ustanove i zdravstvene komore dijele mišljenje da je često teško utvrditi neprimjerenost komunikacije jer se radi o „riječi pacijenta protiv riječi liječnika“, no prema navodima HLK-a u 2025. godini veći je broj slučajeva u kojima pacijent uz pritužbu prilaže i očitovanje svjedoka, kao i broj nezakonitih audio i video zapisa koje su snimili pacijenti. Hrvatska komora primalja navodi da u postupku utvrđivanja neprimjerene komunikacije zdravstvene ustanove u pravilu štite zdravstvene radnike, što otežava nepristranu ocjenu navoda iz pritužbi. Premda je komunikacija čest razlog obraćanja građana pučkoj pravobraniteljici, bolnice navode da redovito organiziraju edukacije za zaposlenike o komunikaciji s pacijentima, a MZ nam je samoinicijativno poslalo presliku dopisa u

kojem zdravstvenim ustanovama ukazuje da je u svakodnevnoj praksi potrebno primjenjivati ZZPP, etičke kodekse te ostale propise kojima je regulirano profesionalno ponašanje i kvalitetna komunikacija prema pacijentima i njihovoj pratnji. Pri tome, važno je istaknuti da se ipak radi o manjem broju zdravstvenog osoblja, koje kroz cijeli sustav medicinskog obrazovanja treba educirati o ranjivosti i emotivnim potrebama pacijenata.

Iako u velikom broju slučajeva nije moguće formalno utvrditi povredu, količina i sadržaj zaprimljenih pritužbi upućuju na postojanje sustavnih problema vezanih uz nedostatnu komunikaciju, koja u praksi otežava ostvarivanje prava pacijenata na pravodobnu i dostupnu zdravstvenu zaštitu. I HZZO navodi da su organizacija rada i način komunikacije prepušteni ugovornim partnerima te da su mogućnosti nadzora ograničene, što u praksi može otežati učinkovitu zaštitu prava pacijenata.

2.2.2. Zdravstveno osiguranje

„Nisam se u roku od 3 mj javio te su mi rekli da nakon 3 mj automatski su mene odjavili. (...) Smatram da se tu ne radi u jednakopravnost nego diskriminaciji. Smatram ako je netko bolestan i u lošem psihičkom stanju da se može dogoditi da se ne Prijavi svaka 3 mj jer ima druga problema. Smatram da se krše moja ljudska prava.“

„Kćeri je prestao studentski status (...) i tada se prijavila zbog zdravstvenog osiguranja u HZZO (...). Danas je slučajno našla taj dokument o prijavi i vidjela da se do 8. siječnja trebala opet javiti. Odmah je otišla tamo i saznala da je izbrisana jer je zakasnila. I da treba mjesečno plaćati 100€ (...) Ali molim da mi netko objasni kako sada osoba, koja već dugo traži posao (naravno bezuspješno) može dalje. Novaca nema jer je bez posla, moja i očeva penzija nisu dovoljne ni za normalan život.“

U 2025. godini su se nastavili negativni učinci obveze osobnog periodičnog pristupanja HZZO-u nezaposlenih osoba koje nisu prijavljene u evidenciju HZZ-a, radi zadržavanja statusa u obveznom zdravstvenom osiguranju. Prema podacima HZZO-a s kraja 2025. godine, oko 127.000 osoba je u obvezi osobnog pristupanja, a 10.308 građana je u 2025. godini izgubilo zdravstveno osiguranje jer nisu pristupili HZZO-u u roku. Zbog ove obveze pučka pravobraniteljica je podnijela zahtjev za ocjenu ustavnosti još 2023. godine, no Ustavni sud još nije donio odluku.

U međuvremenu su izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (ZOZO-a) 2025. godine uvedene iznimke kojima se dijelom uvažavaju primjedbe pučke pravobraniteljice te obvezu osobnog pristupanja više nemaju osobe za vrijeme korištenja roditeljskih potpora, osobe s trećim i četvrtim stupnjem invaliditeta, samohrani roditelji djece do sedme godine života, osobe koje skrbe za teško bolesnog člana obitelji, učenici i studenti koji su u postupku ponovnog upisa školovanja te osobe koje zbog svog zdravstvenog stanja ili drugog opravdanog razloga nisu u mogućnosti pristupiti, pod uvjetom da o tome obavijeste HZZO. Ovo je pozitivna promjena, no pučka pravobraniteljica je u javnom



savjetovanju pri uvođenju ovih izmjena ZOZO-a ponovno predlagala da se obveza u potpunosti ukine, jer velik broj osoba kontinuirano ostaje bez obveznog zdravstvenog osiguranja, a uvedene iznimke pak mogu dovesti do arbitrarnog postupanja jer se ne propisuje kako se dokazuje nemogućnost osobnog pristupanja HZZO-u, niti tko o tome odlučuje, a pitanje je i hoće li osigurane osobe znati da mogu biti izuzete. Dodatan problem je što su mnogi građani već ostali bez obveznog zdravstvenog osiguranja i neće ga moći ponovno steći na teret državnog proračuna, iako su nezaposleni i nemaju sredstava za plaćanje mjesečnog doprinosa koji je u 2025. godini u najnižem iznosu bio 112 eura.

I dalje su nam se javljali građani koji su izgubili zdravstveno osiguranje, a iz mnogih pritužbi proizlazi da je ova obveza negativno utjecala na najranjivije članove društva koji nikada nisu napuštali RH, primjerice dugotrajno nezaposlene ili one s psihičkim poteškoćama bez službene dijagnoze. Tako nam se javio otac nezaposlenog sina starije dobi sa psihičkim poteškoćama, koji je još 2023. godine izgubio zdravstveno osiguranje jer nije bio svjestan obveze. Zbog zdravstvenog stanja se ne može uključiti u tržište rada i tako steći zdravstveno osiguranje, a ne može se osigurati ni kao osoba bez sredstava za

Preporuka 11.

Ministarstvu zdravstva, da izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju 12. ukine obvezu osobnog periodičnog pristupanja HZZO-u radi zadržavanja statusa u obveznom zdravstvenom osiguranju za određene kategorije osiguranika te ukine rok za prijavu HZZO-u radi stjecanja statusa u obveznom zdravstvenom osiguranju za nezaposlene osobe

Preporuka 12. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da žurno donese Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja nesposobnosti za samostalan život i rad i nedostatka sredstava za uzdržavanje

uzdržavanje jer živi s ocem koji prima mirovinu, iako je ona jedva dostatna za podmirenje osnovnih troškova života i nije dostatna za plaćanje mjesečnog doprinosa za zdravstveno osiguranje sina. Ponovno nam se javilo i nekoliko majki koje su izgubile zdravstveno osiguranje te posljedično i roditeljske potpore.

Uz preporuku ukidanja obveze osobnog pristupanja, pučka pravobraniteljica je dodatno predložila i ukidanje roka od 30 dana za prijavu HZZO-u radi stjecanja statusa u obveznom zdravstvenom osiguranju za nezaposlene osobe, čime bi se onima koji su i dalje

nezaposleni, a zbog propuštanje rokova su ostali bez zdravstvenog osiguranja, omogućilo njegovo ponovno stjecanje. No, preporuke nisu prihvaćene.

U vezi nemogućnosti ostvarivanja zdravstvenog osiguranja za građane koji su ga izgubili, a imaju niska primanja ili ih uopće nemaju, niti u 2025. godini nije donesen pravilnik za ostvarivanja osiguranja po čl. 15. ZOZO-a. MRMSOSP se očitovalo kako nije donesen jer je radna skupina za izradu pravilnika smatrala da navedena odredba ne bi trebala propisivati utvrđivanje nesposobnosti za samostalan život i rad te je MZ-u predložena izmjena, no ona nije uvrštena u izmjene ZOZO-a 2025. godine. U međuvremenu, jedinice područne samouprave postupaju neujednačeno, što negativno utječe na prava građana pa ponavljamo preporuku MRMSOSP-u da donese pravilnik te izda naputak da se kod rješavanja po čl. 15. ZOZO-a primjenjuju kriteriji propisani tim člankom.

„(...) nakon predaje putnog naloga u HZZO Sisak stiže Rješenje da nema pravo na troškove putovanja (...). Odgovor da je udaljenost manja od 50 km HZZO vezuje za udaljenost od table (...) do table gdje počinje grad Zagreb. Iako svi znamo da od table Zagreb do autobusnog kolodvora pa onda još tramvajem do KBC (...) pa opet lokalni autobus iznosi minimalno 5 km, kao i do svakog bolničkog centra. Znači tu je još i trošak tramvajske karte jer mi nismo stanovnici grada Zagreba što isto nije uključeno u cijenu troška prijevoza. Pisali smo Žalbe na Rješenje HZZO Sisak, zatim se žalili Direkciji HZZO u Zagrebu koji je dao isti odgovor tu famoznu kilometražu (...).“

U javnom savjetovanju dali smo i niz drugih preporuka za bolju zaštitu prava građana i unaprjeđenje standarda u obveznom zdravstvenom osiguranju. Predložili smo osiguravanje na teret proračuna za umirovljenike s malim inozemnim mirovinama, omogućavanje zdravstvenog osiguranja za beskućnike, mogućnost korištenja bolovanja za skrb o širem krugu članova obitelji, primjerice za skrb za roditelje, smanjenje udaljenosti za priznavanje naknade za prijevoz na 30 kilometara umjesto sadašnjih 50, osiguravanja hrvatskih studenata koji su prijavili privremeni odlazak zbog školovanja u EU, omogućavanje isplata naknada nasljednicima i nakon smrti osigurane osobe, no nažalost ništa od navedenog nije prihvaćeno.

Pozitivno je što su izmjenama ZOZO-a povećani najniži i najviši iznos naknade za bolovanje na teret HZZO-a, što je bilo i najavljivano u medijima. No kako je usvajanje odgađano te su izmjene stupile na snagu tek 1. kolovoza 2025. godine, obraćali su nam se građani koji su ih očekivali ranije. Dodatno, mnogi građani su stekli dojam da će se iznosi naknada povećati svima kojima je bolovanje trenutno pokriveno iz sredstava HZZO-a, neovisno o njihovim prethodnim primanjima.

Prihvaćen je naš prijedlog o izmjeni načina izračuna udaljenosti za priznavanje naknade za troškove prijevoza na liječenje, kao i izračuna iznosa te naknade. Ona se prije računala od željezničkog ili autobusnog kolodvora, odnosno stanice u mjestu iz kojeg je osoba putovala do mjesta na koje je bila upućena na liječenje, a sada se računa kao najkraća relacija cestovnog prometa od adrese prebivališta/boravišta osigurane osobe do adrese pružatelja zdravstvene zaštite. Visina naknade ne utvrđuje se više temeljem cijene karte javnog prijevoza već kao 0,025% proračunske osnovice po kilometru. Učinak ovih izmjena svakako treba pratiti jer smo prema zaprimljenim pritužbama uočili da su za neke građane one značile povećanje naknade. No, zaprimili smo i nekoliko pritužbi u kojima se navodi da su pritužitelji izgubili naknadu koju su po ranijim „pravilima“ ostvarivali jer kod utvrđivanja relacije HZZO najkraćim putem ne smatra redovan cestovni, već šumski put i temeljem toga procjenjuje da je udaljenost manja od 50 km. I sam HAK ističe da njihova karta predstavlja procjenu stvarne prometne okoline, dostatnu za osnovno snalaženje u prometu, ali nije namijenjena za izradu preciznih izmjera udaljenosti. Slijedom navedenog, odstupanja u izračunu udaljenosti mogu postojati i u praksi postoje te je njihova karta, kao i druge slične internetske karte, bila i ostala prvenstveno namijenjena kao dodatni informativni alat vozačima u prometu. Dodatno, prema javno

Preporuka 13.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da tijekom 2026. godine prati učinke izmjena Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju u vezi naknade za troškove prijevoza



dostupnim podacima HZZO nije s HAK-om koordinirao njezino korištenje za službene izračune, niti su bili definirani ikakvi protokoli za podršku tim procesima. U vezi toga su u tijeku upravni postupci, koje ćemo nastaviti pratiti. Svakako bi i HZZO trebao pratiti učinke ovih izmjena.

Pozitivno je da priznavanje prava na naknadu više nije vezano uz javni prijevoz što znači i da se više ne primjenjuju odredbe Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja prema kojima osoba nije mogla ostvariti pravo na ovu naknadu ako je bila oslobođena plaćanja troškova javnog prijevoza. Zbog navedene odredbe i Pilot projekta Vlade RH o besplatnom prijevozu željeznicom za umirovljenike i osobe starije od 65 godina, nisu se priznavala prava na naknadu troškova prijevoza na liječenje ovim osobama. Na to smo odmah reagirali smatrajući da se radi o diskriminaciji na temelju dobi i tražili izmjenu Pravilnika. Iako to nije učinjeno, dobro je da je izmjenama ZOZO-a problem riješen.

Nastavili smo postupati po pritužbi umirovljenice koja je zbog Pilot projekta Vlade RH primila manju naknadu za troškove prijevoza u ustanovu u kojoj se godinama liječila. Kako je tada prvi puta po njezinom zahtjevu bio proveden upravni postupak, ispostavilo se da joj, osim dijela naknade koju nije mogla dobiti zbog Pilot projekta Vlade RH, HZZO godinama nije isplaćivao niti naknadu za relaciju na kojoj nema javnog prijevoza. Rješenjem joj je tada priznato pravo i na taj dio naknade za par putovanja, no kako se radilo o višegodišnjim odlascima na liječenje koji nisu bili ispravno obračunavani, HZZO-u smo preporučili da preispitaju sve putne naloge unatrag tri godine te je pritužiteljici potom priznat iznos za spornu relaciju za svo to razdoblje.

Zaprimili smo i veći broj pritužbi zbog duljine trajanja postupaka po zahtjevima za naknadom troškova prijevoza, a u slučajevima u kojima je bio prekoračen rok iz ZUP-a upozoravali smo HZZO. Također, nekoliko nas je pritužitelja izvijestilo da im je odbijena naknada za prijevoz na liječenje u ustanovu u kojoj se godinama liječe i redovito su dobivali naknadu. Nekima je nakon žalbi HZZO odobrio naknadu, a neki su postupci još u tijeku.

Pitanje priznavanja naknada iz obveznog zdravstvenog osiguranja nasljednicima, nakon smrti osigurane osobe, započeli smo pratiti nakon zaprimanja pritužbe 2024. godine. S tim u svezi, HZZO je zauzeo stav, koji su potvrdile i neke presude, da je za priznavanje naknade nasljednicima ključno da je zahtjev, kako bi predstavljao dospjelu naknadu, predan prije smrti osiguranika. No, konkretna je pritužba pokazala da je to nije uvijek moguće, jer je osiguranik preminuo na dan kada je prvi puta mogao podnijeti zahtjev. Zbog toga smo predložili doradu ZOZO-a, no MZ je najavilo da će ova problematika biti razmotrena pri slijedećim izmjenama ZOZO-a.

Na žalost, u odnosu na preporuku Vladi RH, da žurno osigura provedbu ZOZO-a u suglasnosti s propisima EU kako bi studenti zadržali obvezno zdravstveno osiguranje u RH kada redovno studiraju u drugim državama EU, neovisno o prijavi privremenog odlaska izvan RH, ni ZOZO niti praksa HZZO-a nisu se izmijenili u vezi odjave iz zdravstvenog osiguranja hrvatskih državljana koji su prijavili privremeni odlazak radi školovanja u drugim članicama EU. S obzirom da smo se preporukama već obraćali i Vladi RH te dodatno predložili izmjenu ZOZO-a prema kojoj bi studenti i učenici zadržali zdravstveno osiguranje u RH, ali koja nije prihvaćena, krajem godine obratili smo se Europskoj ombudsmanki, koja je uputila pitanje EK radi li se o kršenju prava EU-a.

Iz očitovanja EK (koje smo zaprimili u veljači 2026. godine), proizlazi da praksa HZZO-a kojom se osiguranici automatski odjavljuju iz obveznog zdravstvenog osiguranja zbog prijave privremenog odlaska nije u skladu s pravilima koordinacije sustava socijalne sigurnosti EU. Posebno su istaknute

Smjernice EK o pravu na slobodno kretanje građana EU-a i članova njihovih obitelji kojima se navodi da osobe koje se samo privremeno presele u drugu državu članicu, primjerice radi studiranja, i dalje imaju uobičajeni boravak u državi članici podrijetla te ostaju obuhvaćene njezinim sustavom socijalne sigurnosti (toč. 11.3. Smjernica), uz pravo na potrebnu zdravstvenu zaštitu u državi studija na temelju Europske kartice zdravstvenog osiguranja (toč. 5.2.2. Smjernica). Dakle, za studente se prijava privremenog odlaska nije smjela automatski povezivati s odjavom iz sustava obveznog zdravstvenog osiguranja, dok za druge osiguranike odluka nije mogla biti donesena bez procjene svih relevantnih okolnosti prema čl. 11. Uredbe (EZ) br. 987/2009.

Zaprimili smo i Mišljenje Vlade RH na predmetnu preporuku iz kojeg proizlazi da se smatra kako je postojeća praksa u skladu s pravilima koordinacije sustava socijalne sigurnosti EU te se može zaključiti da za redovite studente zapravo nije nikada postojala obveza prijave privremenog odlaska iz RH prema Zakonu o prebivalištu. No, takav pristup u praksi nije bio jasno komuniciran, osobito ne studentima u trenutku podnošenja prijave privremenog odlaska iz RH zbog redovnog studija u državi članici EU.

Ostaje stoga nejasno na koji će način i hoće li HZZO retroaktivno ponovno regulirati status iz obveznog zdravstvenog osiguranja studentima i ostalim osiguranicima koji su zbog automatizirane odjave izgubili taj status te kako će im se naknaditi troškovi koji su im nastali zbog opisane prakse HZZO-a. Stoga je i dalje potrebno da se žurno osigura provedba ZOZO-a na način koji je u skladu s pravilima koordinacije sustava socijalne sigurnosti EU te se ukine praksa automatskog ukidanja statusa osiguranika zbog prijave privremenog odlaska iz Republike Hrvatske, kao i da se točno informira studente o njihovim pravima.

Preporuka 14. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da žurno osigura provedbu Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju tako da zdravstveno osiguranje zadrže hrvatski državljani koji redovito studiraju u drugim državama EU, neovisno o prijavi privremenog odlaska izvan RH

Pritužitelji su nam se obraćali i zbog dugotrajnosti postupanja HZZO-a ili mogućih pogrešaka u njegovu sustavu, a u nekoliko je slučajeva, nakon provedene kontrole, utvrđeno da su pritužbe bile osnovane te da je došlo do otežanog ostvarivanja prava osiguranika na zdravstvenu zaštitu. Tako nam se u svibnju 2025. godine pritužila osoba koja je navela da je izabrana obiteljska liječnica još u prosincu 2024. godine podnijela zahtjev za utvrđivanje i priznavanje ozljede na radu, o kojemu još nije bilo odlučeno. Rješenje je doneseno nakon našeg upita u lipnju 2025. godine, uz pojašnjenje da osiguranik ostvaruje prava u vezi ozljede od dana podnošenja zahtjeva.

Obratila nam se pritužiteljica, trudnica, koja se, nakon izbora ginekologa na portalu e-Građani, nije uspjela naručiti na pregled te joj je rečeno da „njihova ambulanta pacijente ne prima preko usluge e-Građani, već da se potrebno osobno doći upisati“. Kontrolom HZZO-a je utvrđeno da nije bilo opravdanog razloga za neprihvatanje, da je uskraćeno pravo na slobodan izbor liječnika primarne zdravstvene zaštite i uskraćena zdravstvena zaštita iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Ugovornom liječniku je izrečena opomena te novčana kazna. Pritužiteljicu smo obavijestili o rezultatima ispitnog postupka te smo ju, s obzirom da nužne preglede u trudnoći morala obavljati privatno, uputili na mogućnost podnošenja zahtjeva za naknadu troškova.

Zaprimili smo i anonimnu pritužbu na postupanje liječnice opće/obiteljske medicine radi kršenja prava pacijenata. Iako je liječnica navela da se ne može očitovati na anonimnu pritužbu, dom zdravlja ju je

upozorio na obvezu poštivanja radnog vremena i profesionalnog obavljanja poslova doktora medicine, sukladno načelima struke.

„Nakon povratka s godišnjeg odmora (tijekom kojeg nije imala zamjenu), u čekaonici je bilo mnogo ljudi koji su čekali pomoć i recepte. Liječnica je izašla iz ordinacije i izderala se na pacijente da će početi raditi tek kad svi ušute, te zatim otišla na kavu i nije se vratila gotovo sat vremena. Redovito dolazi kasno, uzima produljene pauze za vrijeme radnog vremena. Već sam dva puta uputio/la anonimne prijave Ministarstvu zdravstva, HZZO-u i Hrvatskoj liječničkoj komori, no bez ikakvog odgovora, a sudeći po ponašanju liječnice – ni bez ikakvih posljedica.“

Obratio nam se i suprug pacijentice koja je tijekom boravka u susjednoj državi doživjela puknuće aneurizme, operaciju te dva moždana udara. Naveo je da je nailazio na brojne poteškoće već pri organizaciji povratka supruge u RH, a potom i u postupku ostvarivanja prava na stacionarnu medicinsku rehabilitaciju. Unatoč opsežnoj medicinskoj dokumentaciji, zahtjev za rehabilitaciju je prvotno bio odbijen, a svako odgađanje rehabilitacije za nju je bilo rizično. Iako je uložio žalbu i dobio informaciju da će biti usvojena, imajući u vidu trajanje drugostupanjskog postupka i rokove za donošenje odluke, bio je primoran sam supruzi osigurati potrebnu rehabilitaciju. U konkretnom slučaju pravodobna rehabilitacija je bila ključna za očuvanje moždanih funkcija do tada zdrave osobe. Ova pritužba ukazuje na važnost sagledavanja učinaka dugotrajnih postupaka u situacijama u kojima je pravodobno ostvarivanje prava ključno za oporavak pacijenata.

Liste čekanja

Već godinama ukazujemo na problem dugotrajnih listi čekanja i neusklađenost podataka o dostupnim terminima. I 2025. godine smo zaprimili velik broj pritužbi građana zbog dugotrajnog čekanja na specijalističke preglede i dijagnostičke postupke, ali i zbog nepodudarnosti informacija o slobodnim terminima.

„Molila bih vas da mi odgovorite što znači ovaj termin, koja je svrha ove narudžbe; da čovjek umre, da trpi bolove 2 godine ili da plaća privatniku, a cijeli radni vijek (pa i u mirovini) plaća doprinos za zdravstvo. Ovo je zaista tužno i sramotno, ponižavajuće. Takvo naručivanje nema nikakvog smisla.“

„Plaćam zdravstveno osiguranje od prvog dana zaposlenja 1976. godine do kraja rada i sada u mirovini. U posljednjih nekoliko mjeseci imam jake bolove u glavi. Do sada nije jasno ustanovljen razlog te sam dobio preporuku od neurologa (također kod kojeg sam bio privatno jer redovito nisam mogao čekati) za MR glave. Odmah sam uputio upit na osnovu e uputnice na Vinogradsku i dobio termin u 3 mjesecu 2027. godine. To je sramotno. Skoro dvije godine. Do tada vjerojatno mogu umrijeti pet puta ako se radi o ozbiljnoj bolesti.“

U vezi preporuke MZ da poduzima daljnje konkretne mjere s ciljem smanjenja lista čekanja, MZ nas je obavijestilo da u suradnji s HZZO-om provodi niz mjera usmjerenih na skraćivanje listi čekanja, uključujući dodatno ugovaranje dijagnostičkih postupaka za koje se čeka duže od 270 dana, onkološke uputnice, onemogućivanje višestrukog naručivanja po istoj e-Uputnici za isti postupak te mjere za ujednačavanje iskorištenosti dijagnostičke opreme. Pacijente se obavještava o mogućnosti ranijeg termina, a kontinuiranim analizama se identificiraju nelogičnosti u podacima o listama čekanja, o čemu se obavještavaju zdravstvene ustanove. Osnovana je i radna skupina za praćenje i nadzor listi čekanja, koja redovito komunicira s bolničkim ustanovama.

Uz pozdravljanje svih najava koje se poduzimaju, ipak podsjećamo da nije obrazloženo na temelju kojih kriterija je utvrđen prag od 270 dana kao pokazatelj predugog čekanja, što otežava procjenu njegove opravdanosti i učinka u praksi. Naime, i OECD-ov Pregled zdravlja i zdravstvene zaštite zemalja 2025. godine ističe da za Hrvatsku u pogledu vremena i lista čekanja nisu dostupni

nikakvi podaci za usporedbu s drugim zemljama te da je nejasno koliko su inicijative koje MZ provodi da bi se smanjile liste čekanja bile uspješne jer nema sveobuhvatnih javno dostupnih podataka o listama čekanja za pojedinačne postupke i zdravstvena stanja. Stoga je važno razumjeti kako je MZ uvelo ovaj indikator i kako ono utječe na ishode liječenja pacijenata.

Preporuka 15.

Ministarstvu zdravstva, da obrazloži kriterije na temelju kojih je utvrđen indikator od 270 dana kao prag predugog čekanja na pregled ili dijagnostički postupak

„Pišem ovaj mail zbog očite neusklađenosti između sustava HZZO i pojedinih bolničkih sustava, odnosno eventualne potencijalne zloporabe navodnih slobodnih termina za određene pretrage. Već nekoliko dana redovito pratim CEZIH listu čekanja za pretragu MR lumbosakralne kralježnice. Svaki put kad sam vidjela na toj listi jedan od navodno dostupnih termina, reagirala sam pravovremeno i odmah kontaktirala navedene zdravstvene ustanove kako bih jedan od istih rezervirala. Tu počinju problemi. Kontaktirala sam, ovim redoslijedom navedene ustanove: KB Dubrava, KBC Rebro, KB Sveti Duh, KB Merkur, KBC Sestre Milosrdnice, a za koje sve u sustavu stoji da dostupnih termina za navedene pretrage ima. KB Dubrava odgovara da je 1. slobodan termin za navedenu pretragu travanj 2026., KBC Rebro odgovara istu stvar, prvi termin travanj 2026. KB Sveti Duh mi potvrdi narudžbu za prvi slobodan termin krajem siječnja 2026.god koji je prema njihovoj tvrdnji prvi slijedeći iako lista CEZIH navodi da termina ima i ranije. KB Merkur nije još odgovorio na upit (ali opravdano, upit njima je tek danas poslan, treba vidjeti što će oni odgovoriti). KBC Sestre Milosrdnice ne samo da ažurira termine na CEZIH listi, nego imaju i svoju vlastitu listu čekanja koju redovito ažuriraju a na kojoj stoji da ima nekoliko termina u 10.mjesecu ove godine. Oni na mail odgovaraju da me mogu naručiti za OŽUJAK 2027. Poslala sam još i email upite za naručivanje na istu pretragu KBC Rijeka i općoj bolnici u Puli (oni nisu još odgovorili ali opravdano jer je prerano, treba vidjeti njihov odgovor koji očekujem kroz nekoliko radnih dana). Ovo je apsolutno neprihvatljivo, ovo je dovođenje ljudi u zabludu, ovo je laganje i igranje s ljudskim zdravljem. U prilogu šaljem nekoliko screenshotova koji potkrijepljuju moje tvrdnje.“ (travanj 2025. godine)



U odnosu na duljinu čekanja za pojedine specijalističke preglede, MZ navodi da je dana 9. siječnja 2026. godine najdulje razdoblje čekanja bilo za UZV dojke (227 dana), dok se od prvih pregleda najdulje prosječno čeka pregled ortodonta (331 dan).

U pritužbama se ukazuje na to da slobodni termini navedeni na internetskoj stranici e-Liste čekanja (<https://liste.cezih.hr/>) nisu zaista dostupni u praksi. Tako građani navode da se u sustavu prikazuju slobodni termini za pojedini pregled ili postupak, no pri izravnom upitu zdravstvenoj ustanovi doznaju da ti termini nisu dostupni, što izaziva zbunjenost, nesigurnost i smanjuje povjerenje građana u točnost dostupnih informacija.

Povodom zaprimljenih pritužbi zatražili smo očitovanja HZZO-a, MZ-a i zdravstvenih ustanova. Iz dostavljenih odgovora proizlazi da dugotrajno čekanje i neusklađenost podataka imaju više međusobno povezanih uzroka.

HZZO pojašnjava da ima uvid u podatke o prvim slobodnim terminima i narudžbama u sustavu, no ističe da zbog migracije podataka u Centar dijeljenih usluga ne raspolaže svim informacijama potrebnima za izradu detaljnih izvješća o prosječnom vremenu čekanja. MZ navodi da se podaci u sustavu e-Liste čekanja/e-Naručivanje ažuriraju svaka dva sata na temelju informacija zdravstvenih ustanova, koje su ujedno odgovorne za točnost unesenih podataka. Kao jedan od najčešćih razloga neusklađenosti podataka zdravstvene ustanove su navele da se na stranici e-Liste čekanja kao prvi slobodni prikazuju termini predviđeni za e-Naručivanje putem liječnika primarne zdravstvene zaštite, a koji u tom trenutku nisu dostupni za izravno naručivanje pacijenata.

Stoga smo odlučili kontaktirati same zdravstvene ustanove i od njih prikupiti iskustva korištenja sustava e-Liste čekanja/e-Naručivanje zdravstvenih ustanova. Odgovorilo nam je 33 od 38 ustanova. Dvadeset ih je navelo da zaprimaju pritužbe zbog duljine čekanja i/ili neusklađenosti podataka o slobodnim terminima. Šest ih je navelo da imaju poteškoće pri unosu podataka u sustav, dok je većina istaknula da, iako uglavnom mogu unositi podatke bez većih poteškoća, uočavaju razlike između stvarnog stanja i podataka na stranici e-Liste čekanja. Devetnaest ih je iznijelo konkretne prijedloge za unaprjeđenje sustava i točniji prikaz dostupnih termina.

Među poteškoćama u primjeni sustava e-Liste čekanja/e-Naručivanje same zdravstvene ustanove najčešće ističu neusklađenost lokalnih bolničkih informacijskih sustava sa sustavom e-Liste čekanja, zbog čega prikazani slobodni termini ne odražavaju uvijek stvarno stanje u trenutku kada se pacijent pokušava naručiti. Upozoravaju i na tehnička ograničenja u načinu upisa i prikaza termina, osobito kod magnetske rezonance, gdje se prikaz termina ne podudara uvijek s internom organizacijom rada pojedinih ustanova (primjerice, kada se određene vrste pretraga na istom uređaju obavljaju samo određenim danima u tjednu). Većina ustanova smatra da bi automatsko ažuriranje podataka umjesto postojećeg modela sinkronizacije svaka dva sata, prelazak na *online* rezervaciju termina te elektroničko vođenje listi čekanja kroz jedinstveni sustav smanjili razlike između prikazanih i stvarno dostupnih termina. Ističe se i potreba za jasnijom diferencijacijom vrsta pregleda i postupaka putem odgovarajućih indikatora ili šifri (prvi pregled, kontrolni pregled ili dijagnostička obrada).

Zdravstvene ustanove dodatno ukazuju na kadrovska ograničenja, nedostatan broj zaposlenika uključenih u postupke naručivanja i ažuriranja podataka te neučinkovitu komunikaciju s liječnicima primarne zdravstvene zaštite. Upozoravaju i na pogrešno izdavanje uputnica, pogrešno naručivanje

pacijenata te značajan broj propuštenih termina zbog nepojavljivanja pacijenata bez prethodne odjave, pri čemu je jedna ustanova procijenila da tako propadne i do 30% termina.

Poseban izazov predstavljaju organizacijska pitanja. Zdravstvene ustanove ističu potrebu bolje organizacije izvanbolničke zdravstvene zaštite, uključujući obradu pacijenata unutar sustava primarne zdravstvene zaštite izvan redovnog radnog vremena, primjerice kroz uvođenje dežurstava, osobito tijekom vikenda, blagdana i neradnih dana. Upozoravaju i na regionalnu opterećenost zdravstvenih kapaciteta, osobito u Slavoniji i južnoj Dalmaciji, gdje se veći dio pacijenata naručuje u najveće bolničke centre, iako bi se dio pregleda mogao obaviti u drugim ustanovama ili domovima zdravlja.

Uvažavajući napore i mjere koje MZ već poduzima, iskustva zdravstvenih ustanova i pritužbe građana pokazuju da i dalje postoje značajni izazovi u osiguravanju točnog i ažurnog prikaza dostupnih termina na internetskoj stranici e-Liste čekanja.

S obzirom na aktivnu ulogu MZ-a u upravljanju listama čekanja, smatramo da je nužno da ono preuzme snažniju koordinacijsku ulogu kako bi sustavno rješavalo uočene poteškoće, u suradnji sa zdravstvenim ustanovama, domovima zdravlja i informatičkim stručnjacima, a s ciljem da građani imaju točne informacije.

Digitalnim naručivanjem su posebno pogođeni pacijenti kod kojih je pravodobnost dijagnostike i liječenja ključna. Međutim, važno je voditi računa i o učinku na osobe koje se ne koriste digitalnim alatima i ovisе o telefonskoj ili osobnoj komunikaciji. Sustav koji se u velikoj mjeri oslanja na digitalne kanale, bez jasno osmišljenih i lako dostupnih alternativnih načina informiranja i naručivanja, dodatno otežava ostvarivanje prava ovim pacijentima, često starijim i slabijeg imovnog stanja.

Pučka pravobraniteljica je u prijašnjim izvješćima ukazivala na potrebu boljeg informiranja građana o mogućnosti podnošenja prigovora zbog lista čekanja, uključujući i bolju vidljivost za to namijenjene e-mail adrese (liste@miz.hr) te uvođenje telefonskog kontakta.

Stoga je pozitivno uvođenje Bijelog telefona za e-Naručivanje kao novog kontaktnog broja za potrebe e-Liste čekanja i upite prema Ministarstvu zdravstva (tel.: 0800 7229). Informacija o e-mail adresi za prigovore na liste čekanja (liste@miz.hr) dostupna je na mrežnoj stranici MZ-a, dok se podatak o Bijelom telefonu za e-Naručivanje može pronaći na stranicama MZ-a i HZZO-a.

Preporuka 16.

Ministarstvu zdravstva, da osigura točan, ažuriran i korisnicima razumljiv prikaz stvarno dostupnih termina unaprjeđenjem sustava e-Liste čekanja/e-Naručivanje

Preporuka 17.

Ministarstvu zdravstva, da osigura dostupne i razumljive komunikacijske kanale za naručivanje za sve pacijente, uključujući one koji se ne koriste digitalnim alatima

Preporuka 18.

Ministarstvu zdravstva, da, u suradnji s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, osigura jasno i vidljivo isticanje informacija o mogućnostima postavljanja upita i podnošenja prigovora na internetskoj stranici e-Liste čekanja te da informira građane o tim mogućnostima putem drugih komunikacijskih kanala



Međutim, ukazujemo da na stranici e-Liste čekanja (<https://liste.cezih.hr/>), koju građani najčešće koriste za provjeru dostupnih termina, i dalje nije osigurana jasna i vidljiva dostupnost tih informacija. Na toj stranici nije naveden niti jedan kontakt putem kojeg građani mogu postaviti upit ili podnijeti prigovor vezan uz liste čekanja. Uz to, bilo bi poželjno građanima komunicirati postojanje ovih mogućnosti i putem drugih kanala, primjerice televizije, radija, ili tiskanih medija.

2.2.3. Onkološki pacijenti

U ovom dijelu pišemo o onkološkim pacijentima kao posebno ranjivoj skupini. Dodatno, prema podacima iz Europskog informacijskog sustava o raku za 2024. godinu, RH je druga zemlja po incidenciji raka te treća po smrtnosti u EU. Stope preživljavanja raka kroz petogodišnje razdoblje niže su od EU prosjeka u svim dobnim skupinama. Prema podacima HZJZ-a, radi se o drugom po redu uzroku smrtnosti.

U Akcijskom planu za 2025. godinu za provedbu strateškog dokumenta za borbu protiv raka navodi se da na visoku stopu nepovoljnih ishoda liječenja raka utječu okolišni faktori, ali i kasnija dijagnostika, slabije dostupna kvalitetna onkološka skrb i nedostatak radioterapijske i druge opreme, a što pokazuju i pritužbe pučkoj pravobraniteljici.

Pritužbe u 2025. godini su se ponajviše odnosile na nedostupnost pravovremenih termina za dijagnostiku, liječenje i kontrolne preglede, ali i na neprimjereno komuniciranje dijagnoze raka bez davanja jasnih informacija o opcijama i ishodima liječenja, na okolnost da pacijenti nemaju dodijeljenog jednog onkologa koji bi pratio njihovo stanje, poteškoće oko reguliranja bolovanja, održavanje fizioterapije bez uvažavanja privatnosti te nepriznavanje troškova prijevoza za liječenje u drugom gradu.

„Živim sam, stanje mi se drastično pogoršalo i uz stalne kemoterapije i dodatne terapije sam se tjelesno prepolovio i kao muškarac sada imam cca 50kg. Invaliditet mi je 100% , hrvatski sam ratni invalid i branitelj u 1.gard.brigadi Tigrova. Da ne dužim; Predao sam Putni nalog za trošak prijevoza na kraju 2024. godine kojeg su mi u (...) odbili pa sam odmah i pravovremeno uložio žalbu. Navodno je sve to išlo u Zagreb u pravnu službu HZZO-a. Do danas ODGOVOR NISAM DOBIO!“

U 2025. godini smo zaprimili i nekoliko pritužbi onkoloških pacijenata hrvatskih branitelja koji nisu mogli ostvariti pravo na naknadu troškova prijevoza, odnosno HZZO je dugotrajno postupao po njihovim zahtjevima ili im je odbio naknadu navodeći da su se mogli liječiti u bližem mjestu, iako im je bilo preporučeno liječiti se u drugom mjestu ili se tamo liječe godinama, zbog čega smo upozoravali HZZO.

Prema podacima iz Europskog informacijskog sustava o raku, najveća incidencija raka kod žena u RH je za rak dojke. Istovremeno, prema Listi čekanja početkom 2026. godine prvi slobodan termin za UZV dojke u nekim je dijelovima RH tek za osam mjeseci, a u trećini županija ova pretraga uopće nije

dostupna. Prema očitovanju MZ-a upravo je UZV dojke pretraga na koju se najdulje čeka, prosječno 227 dana.

Sve bolnice koje su nam dostavile podatke potvrdile su da imaju onkološke koordinatore čijim imenovanjem je trebalo omogućiti brže i efikasnije naručivanje onkoloških i onkološki suspektnih pacijenata. Bolnice navode da imaju posebne termine koje ovim pacijentima mogu rezervirati samo doktori opće prakse, neke bolnice omogućuju brže naručivanje i unutar samih ustanova, a u jednoj je bolnici onkološki koordinator član svih bolničkih multidisciplinarnih timova za liječenje raka, što je osobito dobra praksa.

No, poteškoća i dalje ima pa tako udruga Nismo same navodi slučaj pacijentice koju u jednoj bolnici nisu htjeli naručiti s onkološkom uputnicom, tvrdeći kako hitne uputnice ne postoje. Dodatan problem je i dugo čekanje očitavanja nalaza pretraga.

„Kad sam početkom svibnja uvidjela da meni ta zdravstvena usluga neće biti pružena u roku od 6 mj i nakon što mi je onkologinja na Klinici za tumore gdje se liječim rekla da je pitanje zašto me ne zovu za radioterapiju pitanje za ministra, a ne za nju, uviđam da se čekanjem dovodim u stanje ugroze za zdravlje i recidiva bolesti te sama tražim rješenje. (...) Trebam li se ja osjećati krivom što moje liječenje nije gotovo i što ga nisam dobila u preporučenom roku? Zašto cijenu kaosa u zdravstvenom sustavu plaćam ja, svojim zdravljem i novcima?“

U odnosu na preporuku MZ da se svim onkološki suspektnim pacijentima osigura dijagnostika u najkraćem mogućem roku, a pacijentima s dijagnozom raka pravovremeni operativni zahvati, terapije i kontrolni pregledi/pretrage, MZ navodi da je kroz postojeće informacijske sustave omogućeno naručivanje na brzu obradu onkoloških i onkološko suspektnih pacijenata te da se provodi niz aktivnosti: omogućeno je naručivanje iz ordinacija primarne zdravstvene zaštite temeljem C1 vrste uputnice, napravljeno je proširenje šifrnika „Prioritizacijski Kriterij Naručivanja“ za dva kriterija „O“ - onkološki pacijent i „OS“ - onkološki suspektan pacijent, uveden je parametar e-narudžbe „O“ - narudžba za onkološkog pacijenta i „OS“ - narudžba za onkološki suspektanog pacijenta te tri nova podatka koja omogućuju razlikovanje narudžbe za onkološkog ili onkološki suspektanog pacijenta. Navode da je u tijeku postupak javne nabave za uvođenje podatkovno-relacijskog sustava pravila, koji bi trebao omogućiti sustavno prikupljanje, analizu i praćenje relevantnih događaja unutar zdravstvenih ustanova u realnom vremenu.

No, i u 2025. godini smo nastavili postupati po pritužbama pacijenata na duga čekanja. Tako nam se obratila onkološka pacijentica koja je dobila termin za kontrolni UZV dojke za više od devet mjeseci. U sudskom joj je postupku priznat ukupan trošak UZV-a koji je obavila privatno kako ne bi morala čekati, no HZZO se žalio na presudu. Zbog neosiguravanja pravovremene zdravstvene zaštite upozorili smo MZ te dodatno zatražili informaciju prati li se posebno ostvarivanje zdravstvene zaštite za onkološke pacijente/ice i učinci uvođenja onkoloških uputnica. No, odgovor nismo dobili od 2024. godine, niti nakon više požurnica.

Postupamo i po pritužbi supruge onkološkog pacijenta koja navodi da njezin suprug u dva navrata nije primio propisanu terapiju, najprije zbog čekanja administrativnog odobrenja, a potom zbog duga

bolnice. Nakon prekida terapije došlo je do pogoršanja njegova zdravstvenog stanja. Zatražili smo očitovanje MZ-a i HZZO-a o osiguranju kontinuirane terapije za onkološke bolesnike u takvim situacijama, kao i podatke o broju pacijenata kojima je tijekom 2025. godine terapija bila uskraćena ili prekinuta iz sličnih razloga, ukoliko takvi podaci postoje.

Preporuka 19.

Ministarstvu zdravstva, da provede analizu obrađujući li sve bolnice dovoljno brzo onkološke i onkološki suspektne pacijente, uključujući učinke tzv. onkoloških uputnica

Preporuka 20. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da se svim onkološki suspektim pacijentima osigura dijagnostika u najkraćem mogućem roku, a pacijentima s dijagnozom raka pravovremeni operativni zahvati, terapije i kontrolni pregledi/pretrage

Na duge liste čekanja za UZV dojke ukazuje i udruga Nismo same, koja opisuje slučaj onkološke pacijentice koja je nakon redovne mamografije u prosincu 2025. godine i upućivanja na hitni ultrazvuk dojki, dobila termin u srpnju 2028. godine. Porazan primjer neuvažavanja prioriteta onkoloških pacijenata je slučaj pacijentice s glioblastomom koja je nakon dvije operacije i zakazanog neurološkog pregleda za koji joj je bio potreban MR nalaz, termin za ovu pretragu dobila za deset mjeseci. Pravovremeni termin dobila je tek

nakon obraćanja supruga ravnatelju bolnice i pučkoj pravobraniteljici.

Čest problem je nedostupnost pravovremene radioterapije, ali i postupanje HZZO-a nakon što pacijenti, snalazeći se sami, uspiju dobiti pravovremeni termin u bolnici izvan mjesta svog stanovanja. Udruga Nismo same navodi kako u zagrebačkim bolnicama na ljeto nije radila većina linearnih akceleratora te da HZZO nije priznavao troškove prijevoza na zračenje u druge gradove. S istim problemom javilo nam se nekoliko pacijentica iz drugih dijelova RH, među njima i pritužiteljica koja je po preporuci onkologa išla na radioterapiju u grad koji je jedini imao potrebne tehničke uvjete za njezinu terapiju. No HZZO je smatrao da se mogla liječiti u mjestu bližem svom prebivalištu te joj je sugerirano da nema svrhe žaliti se na takvu odluku. HZZO-u smo predložili da njenu pritužbu smatra pravovremenom žalbom, nakon čega joj je priznat trošak prijevoza. Osim toga, nekoliko puta smo upozorili HZZO zbog dugotrajnog postupanja po zahtjevima onkoloških pacijenata za naknadu troškova prijevoza.

„Kvarovi na aparatima – stalni kvarovi MRI i aparata za zračenje. Kvarovi na MRI dovode do pomicanja onkoloških pregleda za mjesec ili dva što je kod onkoloških pacijenata nedopustivo zbog brzih promjena dijagnoza. Nalazi MRI, UZVa, CTa se čekaju 2 i više tjedana. Određeno mi je bilo 25 zračenja, što je 5 tjedana terapije. No zbog stalnih kvarova aparata to se produžilo na skoro 3 mjeseca. Da li je netko izračunao koliko je to više bolovanja na teret proračuna?“

Obratila nam se i pritužiteljica koja nije mogla dobiti termin za zračenje unutar preporučenog razdoblja te se predbilježila za radioterapiju u drugom gradu, no liječnik opće prakse joj nije htio izdati putni nalog. Druga pritužiteljica je upozorila na stalne kvarove aparata zbog kojih se produljuje vrijeme terapije (a time i trošak bolovanja), kao i pritužiteljica čija radioterapija je odgađana u očekivanju da će u rad biti pušten novi linearni akcelerator zbog čega je proteklo optimalno vrijeme za početak zračenja.

U KBC-u Osijek je do sredine 2025. godine postojao samo jedan linearni akcelerator, koji je pokrивao potrebe svih pacijenata s područja Slavonije. MZ nas je izvijestilo o nabavi 21 linearnog akceleratora za cijelu RH, od kojih je dio pušten u rad 2024., a dio 2025. godine, što je svakako pozitivno. Njima su zamijenjeni vrlo stari uređaji te je povećan njihov broj, a radioterapija je sada dostupna i u Zadru, u kojem je ranije nije bilo. No i dalje nije dostupna na području cijele RH, što nam je ukazala pritužiteljica iz Dubrovnika, pa neki pacijenti i dalje moraju putovati na liječenje.

Iako bi onkološka skrb trebala biti sveobuhvatna, udruga Nismo same ukazuje da nedostaje psihološka pomoć pacijentima pa primjerice na Klinici za onkologiju KBC-a Zagreb radi jedna psihologinja, dok Klinika za tumore KBC-a Sestre milosrdnice nema psihologa.

Kao i pacijenti s drugim dijagnozama, onkološki pacijenti se često moraju sami informirati o mogućnostima liječenja te pravima koja imaju u zdravstvenom i drugim sustavima. Još 2024. godine smo od MZ-a tražili očitovanje o informiranju onkoloških pacijenata o dostupnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i planira li se pokrenuti mrežnu stranicu s informacijama bitnima za onkološke pacijente i pravima koja mogu ostvariti (primjerice popis ustanova na kojima se može obaviti

radioterapija s prvim slobodnim terminima, popis odobrenih lijekova za liječenje raka, prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja koja imaju onkološki pacijenti te prava iz sustava socijalne skrbi i dr.), no odgovor još nismo dobili. Pri tome, mnogi pacijenti suočeni sa mogućom, a osobito potvrđenom teškom dijagnozom, traže podatke online, no iznimna je važnost provjerenih točnih informacija i to informacija relevantnih za zdravstveni sustav i sustav socijalne skrbi u RH i ostvarivanje prava u njima.

I 2025. godine postupali smo po pritužbi onkološke pacijentice upućene na zahvat koji je moguće obaviti samo u Specijalnoj bolnici Radiochirurgia, koja ima ugovor s HZZO-om. No zahvat je morala platiti jer je ugovorena kvota bila iscrpljena. Nakon što joj je HZZO odbio zahtjev za povrat troškova, uložila je žalbu i obratila se pučkoj pravobraniteljici. HZZO smo upozorili zbog dugotrajnog postupanja i zatražili očitovanje o razlozima naplate usluge, unatoč povećanju kvote. Potom je HZZO pritužiteljici odobrio povrat. Sredstva su, nakon našeg postupanja, vraćena i drugom pritužitelju koji je bio u istoj situaciji, o čemu smo pisali u Izvješću za 2024. godinu.

Preporuka 21.

Ministarstvu zdravstva, da pokrene mrežnu stranicu s informacijama o liječenju od raka i pravima onkoloških pacijenata

Preporuka 22.

Ministarstvu zdravstva, da onkološkim pacijentima osigura liječenje u skladu sa suvremenim standardima i psihoonkološku pomoć

2.2.4. Palijativna skrb

„Moja majka boluje od karcinoma gušterače sa metastazama na bubrežima, jetri, plućima i mozgu zbog kojeg je slijepa i nepokretna. U dogovoru sa doktorom opće prakse dogovorena je kućna njega te su je drugi dan posjetila 2 doktora sa palijative, to je bio prvi ujedno i zadnji puta da su došli. Nakon 4 dana upala je u hipoglikemiju jer joj nitko sa terapije nije uklonio 32 jedinice inzulina usprkos nalazima da joj gušterača i jetra otkazuju. Da nisam pravovremeno zvao 194, umrla bi od nemara a ne karcinoma... nastupila je apsolutna nepokretnost, nesanica, bolovi, razdražljivost i druge fizičke i psihičke komplikacije. Zvao sam palijativnu jedinicu sa upitom dal može koji doktor doći i pregledati je, po potrebi dat lijekove koji meni nisu dostupni te sam im dao do znanja da je sad već i nepokretna pa bi trebala pelene koje ne posjedujem ni ne mogu nabaviti jer kako je slaba pada sa kreveta i ne mogu si priuštiti izbiti iz stana u potrazi za istim. Odgovor koji sam dobio je bio "Šta si ja umišljam ih zvat u 13h?! Radimo do 15h i nitko vam neće doći". Na moje žaljenje kako već danima slabo ili uopće ne spava od bolova a sukladno ni ja, i da mi je potrebna pomoć ili savjet jer sam sam, na izmaku snaga i ne znam što ni kako napraviti su mi agresivno odbrusili "A šta bi vi da vam mi radimo?!".“

Sustav palijativne skrbi i dalje se suočava s dubokim strukturnim problemima koji otežavaju omogućavanje što kvalitetnijeg života (do samog kraja), sa što manje boli i patnje, uz maksimalno očuvanje ljudskog dostojanstva najtežim bolesnicima. Dok njihov broj raste, u sustavu kronično nedostaje resursa.

Preporuka 23. (ponovljena)

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

RH i dalje nema važeći Nacionalni program za razvoj palijativne skrbi, odnosno jasno strateško usmjerenje i standardizirane protokole. Premda je Nacionalni program trebao biti donesen do kraja 2025. godine, MZ navodi da će biti donesen u I. tromjesečju 2026. godine. No kako prijedlog Nacionalnog programa još nije u javnom savjetovanju, ponavljamo raniju preporuku.

Prema podacima MZ-a palijativnu skrb godišnje treba između 26.000 i 46.000 bolesnika, a ostvaruje ju manje od polovice osoba koji ju trebaju. Pri tome na ostvarivanje skrbi od strane bolesnika ujedno znači različite posljedice i za dodatne desetke tisuća njima bliskih osoba koji o njima brinu, pokušavajući im osigurati skrb, brigu i što manju patnju. Iako je broj palijativnih postelja Mrežom javne zdravstvene službe povećan na 782, u bolnicama ih je manje jer velik dio postelja još nije ugovoren s HZZO-om. Tako primjerice prema podacima HZZO-a KBC Osijek, OB Slavonski Brod, OŽB Pakrac, OŽB Požega, NMB Vukovar, OB Vinkovci, KBC Rijeka, KBC Sestre milosrdnice, KB Dubrava, KB Merkur, KDB Zagreb, KB Sveti Duh, OB Koprivnica, SB Krapinske Toplice i PB Lopača nemaju ugovorenu nijednu palijativnu postelju premda ih Mreža javne zdravstvene službe predviđa. S druge strane, pojedine bolnice koje imaju ugovorene sve postelje nisu zadovoljne trenutnim kapacitetima s obzirom na potrebe pacijenata, poput SBPP „Sveti Rafael“ Strmac, pa palijativni pacijenti ostaju zbrinuti na akutnim posteljama/odjelima uz nepalijativne. Dodatno, cijene koje HZZO plaća zdravstvenim ustanovama za palijativne krevete ne pokrivaju stvarne troškove njege pa bolnice ne šire kapacitete. Isto tako, nema ugovorene palijativne skrbi koja bi bila dostupna 24 sata dnevno, sedam dana u tjednu, zbog čega hitna

medicinska pomoć zamjenjuje palijativu, a na hitnim bolničkim prijemima završavaju terminalni bolesnici u krizi, što dovodi do kolapsa tih odjela i dodatne patnje pacijenata.

Dodatni problem se javlja kod otpusta palijativnih pacijenata, naročito onih kompleksnih, sa sondama, kateterima, stomama, respiratorima, pacijentima u vigilnim komama te dementnima. Ukoliko im nije unaprijed osiguran drugi trajni smještaj, pojedine bolnice imaju dobro razrađen sustav njihovog otpuštanja u za njih specijaliziranu zdravstvenu ustanovu ili pri tome surađuju sa sustavom socijalne skrbi, poput OB Koprivnica, OB Sisak ili OB Bjelovar. U nekim bolnicama postoje povjerenstva za planiranje otpusta, a u pojedinima otpust provodi bolnička jedinica za kvalitetu. Pri tome je negdje učinkovita suradnja sa sustavom socijalne skrbi, dok je drugdje nedostatna zbog nesuradljivosti područnih ureda HZSR-a koji smatraju da je isključivo obitelj dužna osigurati smještaj. Isto tako, neke bolnice pak ne sudjeluju u koordinaciji/organizaciji smještaja jer smatraju da je smještaj zadaća obitelji. Različito postupanje bolnica dovodi do neujednačenosti u pružanju palijativne skrbi, što naglašavaju i KBC Sestre milosrdnice i udruga La Verna. Radi osiguranja dostojanstva svih pacijenata i njihove kontinuirane skrbi važno je osigurati kvalitetan standardiziran postupak.

U mišljenju Hrvatskog društva za liječenje boli HLZ-a navodi se da ne postoji ujednačena edukacija iz medicine boli, kao ni uža specijalizacija iz tog područja, zbog čega su palijativni bolesnici u nekim ambulantama uskraćeni za liječenje po najnovijim smjernicama. Ovo je društvo MZ-u u više navrata podnijelo zahtjev za odobrenje uže specijalizacije iz medicine boli, koji još nije odobren. MZ je odgovorilo da je u izradi novi Pravilnik o specijalističkom usavršavanju doktora medicine te da se razmatra uvođenje nove uže specijalizacije iz medicine boli. Međutim, Nacionalni plan specijalističkog usavršavanja zdravstvenih radnika 2025.-2029. godine ne predviđa novu užu specijalizaciju iz medicine boli. S obzirom da je ovaj Nacionalni plan temelj za donošenje godišnjeg plana potrebnih specijalizacija i užih specijalizacija zdravstvenih radnika, MZ-u preporučujemo da ga revidira i ovu specijalizaciju uvrsti u popis potrebnih specijalizacija 2025. do 2029. godine.

Iako nova Mreža javne zdravstvene službe predviđa povećanje kapaciteta na ukupno 73 mobilna tima, prema podacima MZ-a sustav primarne zdravstvene zaštite se trenutno oslanja na 63 ugovorena koordinatora i 46 mobilna palijativna tima. Razlog tome je nedostatak licenciranog medicinskog kadra, odnosno liječnika i medicinskih sestara sa završenom edukacijom iz palijativne medicine.

Na poziv udruge Krugovi sudjelovali smo na okruglom stolu „Hitno djelovanje za dostojanstvenu starost i palijativnu skrb“, u sklopu kojeg su identificirani nedostaci postojećeg sustava skrbi: neadekvatna komunikacija prema korisnicima i njihovim obiteljima, nedostatak strukturiranog planiranja i pružanja kontinuirane podrške pacijentima, otežano ostvarivanje prava na zdravstvenu njegu u kući, nedostatna suradnja sustava zdravstva i socijalne skrbi, niska razina timske kohezije unutar samih ustanova, nedostatna edukacija stručnog kadra te kronični deficit stacionarnih kapaciteta.

Preporuka 24.

Ministarstvu zdravstva, da donese protokol koji će standardizirati postupak otpusta palijativnih pacijenata

Preporuka 25.

Ministarstvu zdravstva, da uvede novu užu specijalizaciju iz medicine boli



Udruga Nismo same navodi da palijativna skrb nije jednako dostupna na području RH, da nisu jasno definirani standardi kvalitete i da se ova skrb i dalje uglavnom doživljava kao karitativna djelatnost, a ne kao dio medicine i zdravstvene zaštite na svim razinama. Udruga La Verna ukazuje na problem organizacije sanitetskog prijevoza jer ponekad pacijenti i njihove pratnje čekaju sanitet na hodnicima bolnica i do 12 sati, a u ruralnim krajevima prijevoz traje i više sati u vrlo neudobnim vozilima. Navode da se potreba razvoja hospicijske skrbi ne prepoznaje, kao i da u zdravstvenim i socijalnim politikama uspostava i dostupnost hospicija ne zauzima odgovarajuće mjesto.

2.2.5. Diskriminacija

Visina prihoda, razina obrazovanja, boja kože, dob ali i mjesto prebivališta (iako posljednje nije osnova ZSD) utječu i na dostupnost zdravstvene zaštite, mogućnost, a ponekad i na uspješnost liječenja. Prema pregledu zdravlja i zdravstvene zaštite zemalja 2025. godine u RH je, kao i u drugim zemljama, vjerojatnije da će osobe s nižim stupnjem obrazovanja biti izložene većem zdravstvenom riziku od onih s višom razinom obrazovanja. U ruralnim područjima i na otocima nedostaje liječnika i medicinskih sestara, a udaljenost zdravstvenih ustanova u ruralnim područjima u RH je veća od prosjeka EU i iznosi 21,8 km.

Iako MZ navodi da je na depriviranim područjima, poput otoka i slabo naseljenih područja, moguće financiranje liječničkog tima i s manjim brojem osiguranika od standardnog, a navodi i mobilne ambulante i ljekarne, nije dostavilo podatke o njihovom broju, područjima na kojima su dostupni i broju građana koji se njima koriste.

U Zaključnim razmatranjima UN-ova Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava, Romi su prepoznati kao jedna od skupina nedovoljno obuhvaćena obveznim zdravstvenim osiguranjem, njihov opći zdravstveni status je nerazmjerno lošiji u odnosu na opću populaciju, a pristup zdravstvenim uslugama ograničen, između ostalog i zbog izoliranosti romskih naselja.

Tijekom 2025. godine je završen ispitni postupak po pritužbi zbog mogućih propusta u liječenju korisnice Prihvatališta za beskućnike u Zagrebu, o kojoj smo pisali i u Izvješću za 2024. godinu. Ovaj slučaj nepismene starije Romkinje, beskućnice, koja je nakon moždanog udara otežano komunicirala, otvorio je pitanje moguće intersekcijske diskriminacije, uloge i načina provedbe zdravstveno-inspekcijskog nadzora, uloge HLK-a u provedbi tog nadzora i učinkovitog puta zaštite prava na zdravstvenu zaštitu.

Preporuka 26. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da osigura edukaciju o suzbijanju diskriminacije za zdravstvene djelatnike

Iako smo u Izvješću za 2024. godinu MZ-u preporučili da, radi prepoznavanja potreba najranjivijih skupina, za zdravstvene djelatnike organiziraju edukacije o suzbijanju diskriminacije, iz očitovanja zdravstvenih ustanova nije razvidno da su

takve edukacije i održane. Prema očitovanju MZ-a tijekom 2025. godine je održana samo jedna edukacija za studente šeste godine Medicinskog fakulteta u Zagrebu i jedna za polaznike studija sestrinstva i to o primjerenom kontaktu s osobama s invaliditetom. Stoga ponavljamo preporuku.

Naime, iznimno je važno da zdravstveni sustav prepozna potrebe ranjivih osoba i izazove s kojima se suočavaju u ostvarivanju prava na zdravlje.

MZ je navelo da je tijekom 2025. godine zaprimilo pet pritužbi zbog diskriminacije u sustavu zdravstva te da je, vezano uz njih, zatražilo očitovanja nadležnih zdravstvenih ustanova i uputilo preporuke radi poboljšanja sustava te pojašnjenja podnositeljima pritužbi.

Nakon ukidanja pripravništva i obveze polaganja stručnog ispita izmjenama ZZZ-a, upitna je svrha licenciranja/odobravanja za samostalan rad od strane nadležnih komora, a što je preduvjet za ulazak na tržište rada.

Niti u 2025. godini nije riješen problem prvostupnika fizioterapije kojima nadležna HKF izdavanje licence za rad uvjetuje ponovnim odrađivanjem pripravništva i polaganjem stručnog ispita, što su već jednom odradili kao fizioterapeutske tehničari. MZ je kao nadzorno tijelo samo počelo izdavati odobrenja za samostalan rad i krajem prosinca 2025. godine izdalo 129 rješenja. U 96 predmeta je HKF protiv rješenja MZ-a pokrenula 168 upravnih sporova o izdavanju odobrenja za rad provstupnicima fizioterapije i protiv rješenja o poništenju rješenja HKF o odbijanju zahtjeva za licencu, a 41 navedena tužba je odbačena.

Tijekom prijašnjih godina zaprimili smo i nekoliko pritužbi kojima se ukazuje na restriktivne uvjete za dobrovoljno darivanje krvi u RH stranaca na stalnom boravku u RH i osoba druge seksualne orijentacije. Još u rujnu 2023. godine nas je MZ obavijestilo da je na osnovi stručnih mišljenja pripremljen pravilnik kojim će se omogućiti darivanje krvi stranim državljanima ukoliko godinu dana kontinuirano borave u RH te da će biti brzo usvojen. No kako Pravilnik o posebnim tehničkim zahtjevima za krv i krvne pripravke još nije upućen u javno savjetovanje, a zbog uvjeta za darivanje krvi i dalje zaprimamo pritužbe, ponavljamo preporuku da ga se što prije donese.

Preporuka 27. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da izmjenama Pravilnika o posebnim tehničkim zahtjevima za krv i krvne pripravke proširi krug osoba koje mogu darivati krv

Klinika za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“ ukazuje na probleme u osiguravanju smještaja pri otpustu pacijenata s dijagnozom HIV bolesti, odnosno da trenutno ne postoje raspoloživi udomiteljski kapaciteti za smještaj niti institucionalni kapaciteti za prihvatanje ovih osoba, što se povezuje i s nedovoljnom informiranosti sustava socijalne skrbi o medicinskim aspektima HIV bolesti, načinima prijenosa i stvarnim rizicima. U takvim okolnostima 2025. godine nije realiziran niti jedan smještaj pacijenata s dijagnozom HIV bolesti.

2.2.6. Sustav zdravstvene zaštite

Pri izmjenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ) u 2025. godini smo dali preporuke za poboljšanje sustava u dva važna segmenta – u vezi reguliranja zapreka za zapošljavanje i rad u zdravstvu te obavljanja pripravničkog staža.

Pozitivno je što su sada pokretanje kaznenog postupka ili pravomoćna osuda za kaznena djela protiv spolne slobode (Glava XVI. KZ-a) te kaznena djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta (Glava



XVII. KZ-a) sada zapreke u svim zdravstvenim djelatnostima za obavljanje privatne prakse u ordinaciji te za primanje u radni odnos zdravstvenih radnika. Uvedena je i obveza poslodavca da radnika koji neposredno pruža zdravstvenu zaštitu ili sudjeluje u dijagnostičkim i terapijskim postupcima, a protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak za navedena kaznena djela, udalji s posla, odnosno da mu otkaže ugovor o radu ukoliko bude pravomoćno osuđen.

Preporuka 28.

Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenoj zaštiti kako bi se dodatno proširio opseg kaznenih djela koja su zapreka za rad i zapošljavanje u sustavu zdravstva

Ove izmjene nisu posve sukladne našim preporukama, s obzirom da smo još 2024. godine, kao i u javnom savjetovanju, naveli da opseg kaznenih djela koja su zapreka za zapošljavanje i rad treba biti mnogo širi, kao što je to propisano u usporedivim sustavima socijalne skrbi i obrazovanja. U javnosti je pitanje koja su sve kaznena djela propisana kao zapreke, otvorilo zapošljavanje bivšeg ministra zdravstva

u sustavu javnog zdravstva iako je optužen za počinjenje kaznenih djela na štetu proračuna u tom sustavu. Iako je zaposlen nakon izmjena i dopuna ZZZ-a, neki mediji i dio javnosti pogrešno su interpretirali da je ZZZ tako izmijenjen kako bi se njemu pogodovalo. Suprotno tome, izmjenama su pooštreni uvjeti. Međutim, i dalje su preuski te preporučamo proširiti opseg kaznenih djela koja su zapreka za rad i zapošljavanje u sustavu zdravstva.

Dodatno, izmjenama ZZZ-a je ukinuta obveza pripravništva i polaganja stručnog ispita za određene skupine zdravstvenih radnika, pa se oni mogu odmah po završetku školovanja uključivati na tržište rada. Kako je propisano, za oslobađanje od obveze pripravništva i polaganja stručnog ispita ključna je godina upisa škole/studija, a ne godina završetka, zbog čega se na osobe koje su u istoj godini završile školovanje primjenjuju različita pravila. Osobe od kojih je jedna upisala fakultet 2019., a druga 2022. godine, a obje su ga završile 2025. godine u istoj obrazovnoj ustanovi, po istom programu i s istim brojem sati praktične nastave i stekle istu kvalifikaciju, po završetku školovanja imaju različite uvjete za ulazak na tržište rada. Zbog toga smo zaprimili veliki broj pritužbi. Nejasno je tko će i kako osigurati dovoljan broj pripravničkih mjesta za one koji i dalje imaju tu obvezu. MZ ne raspolaže podacima o broju osoba koje moraju odraditi pripravnički staž i u kojim zanimanjima, no tijekom 2025. godine osigurana su sredstva za 853 pripravnička mjesta. Navedeni je broj određen u skladu s iskazanim potrebama zdravstvenih ustanova i dostupnih financijskih sredstava.

Da bi zdravstveni sustav mogao pružiti potrebne usluge građanima, važno je ulagati u zaposlenike. Međutim, zaposlenici ukazuju da su uvjeti nedovoljno dobri. Prema podacima HLK manjak zdravstvenog kadra, njihovo administrativno opterećenje, nemogućnost pronalaženja zamjena za bolovanje ili godišnji odmor, rad izvan radnog vremena, izloženost verbalnom nasilju i drugo odražavaju se na funkcioniranje zdravstvenog sustava i radnu svakodnevicu.

HLK ukazuje da je sindrom izgaranja (burnout) prisutan kod 46% liječnika obiteljske medicine, 43% pedijatar te 32% ginekologa, što posljedično dovodi do pada kvalitete zdravstvene usluge, njene dostupnosti i pravovremenosti.

„Problem je što me vaši zaposlenici tjeraju da idem privatno. Pa doktor koji mi je operirao koljeno mi je rekao da bolje da idem kod njega privatno to operirati, ali nisam htio. A čovjek radi u državnoj bolnici... Najviše zato vam pišem i apeliram ne mogu ljudi raditi privatno i u državnoj ustanovi. Pa to nije normalno niti bi trebalo biti legalno.“

Vezano uz preporuku MZ, da prati i redovito priprema analizu utjecaja rada liječnika koji rade i izvan sustava javnog zdravstva na ostvarivanje prava pacijenata, MZ nas je obavijestilo da dostupni podaci potvrđuju da takav način rada može imati višestruke posljedice na ostvarivanje prava pacijenata. S jedne strane, dodatni angažman liječnika u privatnom sektoru pridonosi većoj dostupnosti usluga i kraćem vremenu čekanja za dio populacije. Istodobno, na ovaj način se ugrožava načelo jednakosti jer pacijenti koji koriste isključivo javne usluge, koji su slabijeg imovnog stanja, ostaju bez pravovremene skrbi.

Navode kako je jedan od načina reguliranja ovog pitanja i izrada novog Pravilnika o dopunskom radu liječnika u Hrvatskoj kojim bi se jasno odredili kriteriji izdavanja dopusnice za dopunski rad. No, tijekom 2025. godine nije donesen Pravilnik, već je MZ donijelo upute o izdavanju odobrenja zdravstvenom radniku za sklapanje poslova iz djelatnosti poslodavca i reviziju postojećih odobrenja, u vezi dvostrukog rada liječnika, no one nisu javno dostupne.

Prema javno objavljenim informacijama, ključni kriterij za odobrenje dodatnog rada liječnika jest duljina liste čekanja za pojedini zdravstveni postupak u pojedinoj zdravstvenoj ustanovi, što i dalje ne pokazuje radni angažman i učinak rada pojedinog liječnika na radnom mjestu u sustavu javnog zdravstva.

Prema očitovanjima bolnica, osobni angažman liječnika na radnom mjestu nema nikakvog utjecaja na mogućnost ostvarivanja prava na dopunski rad, a liječnici koji su zaposleni u manjim bolnicama kojima gravitira i manji broj pacijenata navedenim su kriterijima stavljeni u povoljniji položaj.

Suradnja

S obzirom na brojne pritužbe u području zdravstva te na učestali izostanak (pravovremenih) očitovanja Ministarstva zdravstva, u svibnju 2025. godine održali smo sastanak na kojemu je dogovorena potreba bolje suradnje. Iako smo potom zaprimili neka očitovanja, u mnogim predmetima, nažalost, i dalje nema ili nema potpunih odgovora. U nekima nam je samo proslijeđen odgovor drugog tijela bez ocjene MZ-a, a u nekima MZ otklanja svoju odgovornost.

Primjerice, u predmetu u kojemu smo MZ, kao tijelo koje prema ZOZO-u provodi kontrolu, obavijestili da je HZZO odgovorio da neće provesti

Preporuka 29. (ponovljena)

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



preporuku o potrebi boljeg informiranja građana o usluzi njege u kući, MZ je naš dopis proslijedilo HZZO-u, koji je potom dostavio sličan odgovor kao ranije. U drugom slučaju u kojemu je preporučeno uvođenje alternative za dijagnostički postupak koji se u nekim bolnicama provodi bez mogućnosti opće anestezije, MZ je navelo da ne može dati jedinstvenu preporuku za provođenje ove pretrage, što nije niti bila preporuka. U trećem slučaju u kojemu smo preporučili da se osigura pravovremeno očitavanje MR nalaza, MZ je navelo da je za poteškoće u ostvarivanju zdravstvene zaštite nadležan ravnatelj bolnice, no konkretnog ravnatelja nije uputilo da ukloni poteškoće, iako je RH od početka 2024. godine osnivač svih općih bolnica. U slučaju izostanka odgovora uprave bolnice na pritužbu supruge onkološke pacijentice, što je prekršaj sukladno ZZZ-u, MZ nije iskoristilo svoje ovlasti niti dostavilo vlastito mišljenje već nam je proslijedilo odgovor bolnice u kojemu se, ukratko, navodi da imaju puno organizacijskih jedinica pa se komunikacija odvija usmeno, uključujući i konkretni slučaj, iako je pritužitelj pisano prigovorio upravo zbog neadekvatne usmene komunikacije.

2.3. Pravo na rad

U 2025. godini u području rada i zapošljavanja nastavljeni su trendovi iz prethodne godine, zabilježena je rekordno niska nezaposlenost (prosječno 81.162 osobe), povećan je broj zaposlenih (prosječno 1.749.148) te je uvećan iznos minimalne plaće. Unatoč većoj zaposlenosti i poboljšanju materijalnih uvjeta rada, radnici su nam se u znatnoj mjeri nastavili obraćati ukazujući na kršenje različitih prava iz radnog odnosa.

U 2025. godini je minimalna bruto plaća povećana 15,48% te je iznosila 970 eura, čime je dosegla 54,1% prosječne bruto plaće. To je nastavak povećavanja minimalne plaće, što je u skladu s Direktivom (EU) 2022/2041 o primjerenim minimalnim plaćama u EU, prema kojoj ona treba iznositi barem 50% prosječne bruto plaće. Kao i 2024. godine, RH je među članicama EU koje su najviše povećale iznos minimalne plaće (Rumunjska 23%, Bugarska 15%). Prema Državnom zavodu za statistiku, u studenom 2025. godine minimalnu plaću primalo je oko 60.000 zaposlenih. Budući da su neki zaposlenici uz minimalnu plaću primali i uvećanja plaće s osnova prekovremenog rada, noćnog rada ili rada nedjeljom, koja se ne ubrajaju u iznos minimalne plaće, procjena je MRMSOSP-a da oko 80.000 zaposlenih prima minimalnu plaću, što čini 6,2% od ukupnog broja zaposlenih.

Izmjenama i dopunama Zakona o strancima (ZOS) postroženi su uvjeti za izdavanje dozvola za boravak i rad pa je zaustavljen trend rasta broja stranih radnika državljana trećih zemalja, koji čine manje od 10% ukupne radne snage.

Unatoč velikoj potražnji za radnom snagom i kontinuiranom rastu plaća, čak 575.000 hrvatskih državljana radi izvan RH u državama EU, što čini 14,90% ukupnog stanovništva, a jedino Rumunjska sa 16,28% ima veći udio. Također, RH ima visok udio radnika starijih od 65 godina koji rade u drugoj državi EU. S druge strane, u RH je iznimno mali broj radnika iz država članica EU, manje od 0,5% ukupno zaposlenih.

2.3.1. Nezaposlenost i zapošljavanje

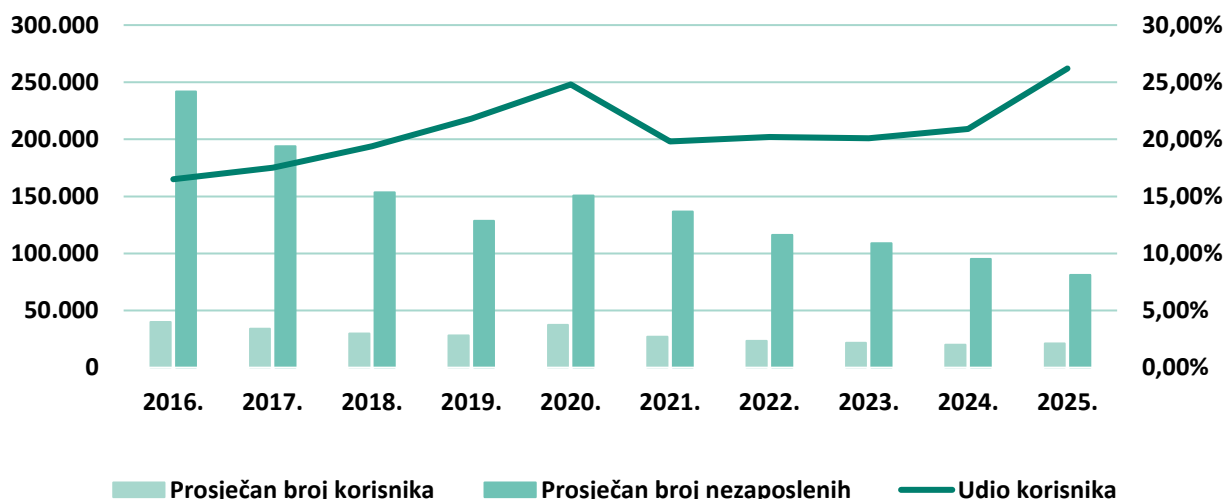
Krajem prosinca 2025. godine u HZZ-u je bilo evidentirano 82.625 nezaposlenih, što je 8.938 osoba ili 9,8% manje nego u prosincu 2024. godine, a broj nezaposlenih smanjen je u svim obrazovnim skupinama. U obrazovnoj strukturi nezaposlenih najbrojnije su bile osobe sa završenom srednjom školom za zanimanja u trajanju do tri godine i školom za KV i VKV radnike (25.489 ili 30,8%) te osobe sa završenom srednjom školom za zanimanja u trajanju od četiri i više godina i gimnazijom (25.227 ili 30,5%).

Prema podacima HZMO-a, u studenom 2025. godine bilo je 37.089 korisnika starosnih, prijevremenih starosnih i obiteljskih mirovina koji rade do polovice punog radnog vremena, više nego u istom mjesecu 2024. godine, kada ih je bilo 32.441, dok ih je primjerice u 2019. godini prosječno bilo 10.098. Njihov kontinuirani rast rezultat je više čimbenika – zakonskog okvira koji omogućava ovakav rad, potrebe za radnicima na tržištu rada, potrebe umirovljenika za dodatnim izvorom financija i sl.

U prosincu 2025. godine 26.615 nezaposlenih ili 32,2% ukupnog broja nezaposlenih koristilo je novčanu naknadu. U usporedbi s istim mjesecom 2024. godine, broj korisnika novčane naknade povećao se za 3.523 osobe ili 15,3%, a bilo ih je više u svim mjesecima osim u ljetnima. Do ovih promjena su dovele izmjene i dopune Zakona o tržištu rada iz siječnja 2025. godine, kojima je mlađima od 30 godina uvjet za ostvarivanje novčane naknade smanjen s devet mjeseci rada na šest. Prosječna visina novčane naknade u 2025. godini iznosila je 618,5 eura, a prosječno razdoblje korištenja 90,5 dana.

KORISNICI NOVČANE NAKNADE 2016. - 2025.

Izvor: HZZ



Prethodnih godina smo najčešće zapimali pritužbe na HZZ zbog neodobravanja mjere *Samozapošljavanja*, dok su u 2025. godini prednjačile pritužbe zbog neodobravanja novčane naknade za nezaposlenost.

„Obraćam Vam se u stanju teške financijske krize koja je rezultat niza birokratskih propusta. Nakon što smo se obiteljski vratili iz ... kako bi naša djeca odrastala u domovini, suočili smo se sa situacijom koja nas je dovela do ruba egzistencije... Iako mi je formalno odobreno poslovanje, čime su započele i moje zakonske obveze, sredstva potpore od 7.000 eura mi nisu isplaćena. Naime, nadležni službenik je na godišnjem odmoru, a rečeno mi je da nema zamjene koja bi mogla potpisati ugovor. Štoviše, nakon njegova povratka, isplatu ću čekati dodatnih mjesec dana. Time me HZZ, umjesto da mi pomogne, izravno gura u dug i kršenje zakona. To me dovodi u bezizlaznu situaciju... Trenutno imam dug od 2.000 eura i prisiljen sam posuđivati novac kako bih prehranio obitelj...”

Nakon što smo u gornjem slučaju zatražili žurno očitovanje HZZ-a, pritužitelj nas je već nakon nekoliko dana obavijestio da je slučaj riješen, a sredstva isplaćena „u rekordnom roku“.

Obratila nam se i pritužiteljica kojoj je odbijen zahtjev za novčanu naknadu za nezaposlenost jer je prema uputama HZZ-a pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu izjednačeno sa slobodnim zanimanjem, iako to u Zakonu o tržištu rada nije izričito propisano.

Također nam se obratila pritužiteljica koja se nakon prestanka radnog odnosa u drugoj državi EU vratila u RH i podnijela zahtjev za isplatom novčane naknade, koji je odbijen s obrazloženjem da joj je radni odnos trajao u trenutku podnošenja zahtjeva. Tvrdila je da su joj savjetnici HZZ-a preporučili da se prijavi negdje u RH na minimalac i potom ponovno podnese zahtjev. Tijekom našeg ispitnog postupka, pritužiteljici je novčana naknada odobrena.

Nekoliko građana nam je ukazalo da su ih savjetnici HZZ-a usmeno uputili što da naprave kako bi ispunili uvjete za novčanu naknadu (prijava kod drugog poslodavca na kraće vrijeme, prenošenje trgovačkog društva na drugu osobu), no da su odbijeni iako su postupili po ovakvim uputama. Zbog promjena ili diskrecijskog odlučivanja, informacije koje daju savjetnici HZZ-a nisu uvijek potpune i ujednačene te ćemo ovome u 2026. godini posvetiti posebnu pozornost.

Krajem 2025. godine u medijima je objavljeno da je HZZ zbog nedostatka sredstava prestao isplaćivati novčane naknade u jednokratnom iznosu nezaposlenima. Naime, prema *Pravilniku o uvjetima i načinu isplate novčane naknade u jednokratnom iznosu*, nezaposlena osoba mogla je podnijeti zahtjev da joj se novčana naknada isplati jednokratno, uz uvjet registracije obrta odnosno samostalne djelatnosti. Tijekom prosinca 2025. godine HZZ je obustavio ovu mogućnost jednokratne isplate, koja se prema pojašnjenju HZZ-a može odobriti samo ako su osigurana financijska sredstva. No time su neki građani ostali i bez jednokratne isplate i mjesečne naknade, jer se otvaranjem obrta više ne smatraju nezaposlenima.

2.3.2. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

„Želim ukazati na niz kršenja prava radnika u firmi... Radnike se iskorištava do iznemoglosti, ne daje im se zakonski određen odmor između dva radna dana, 3-4 sata spavanja pa se radi 12-15 sati, velika je mogućnost da će netko od umora i nesanice stradati... Bila im je inspekcija rada i dobili su kaznu... Ali to nije ništa promijenilo nego je stanje psihotično i još gore... Nadamo se da nam možete pomoći, jer ako se desi nesreća, onda će biti kasno... Molim da ime ostane anonimno...”

Kao i u prethodnom razdoblju, pritužbe radnika, nerijetko onih kojima je prestao radni odnos, odnosile su se na nezakonnosti pri sklapanju ugovora o radu na određeno vrijeme, nezakonite otkaze, neisplatu plaće, neurućenje obračuna dugovane dospjele plaće ili naknade plaće, kašnjenje u isplati plaće, nezakonnosti u vođenju evidencije o radnom vremenu, nezakonit i neplaćen prekovremeni rad, povrede prava na odmor, zlostavljanje na radu (mobing).

Dostavljeni podatci MRMSOSP-a, pokazuju da je značajno smanjen broj upita koji se odnose na izmjene i dopune Zakona o radu iz 2022. godine, što ukazuje da su se poslodavci i radnici priviknuli na nova pravila za ugovore o radu na određeno vrijeme, dodatni rad i rad na izdvojenom mjestu rada. Najviše upita odnosilo se na zasnivanje i prestanak radnog odnosa te na radno vrijeme i odmore radnika.

Sindikat trgovine Hrvatske ukazao je na narušenu ravnotežu poslovnog i privatnog života radnika zaposlenih u trgovini, kojima poslovođe putem *Viber* i *WhatsApp* grupa šalju rasporede rada, upute za rad, ali i opomene i kritike. Poruke stižu u svako doba dana i noći te u vrijeme godišnjih odmora i bolovanja. Istaknuto je i da pojedini članovi istupaju iz sindikata jer im je preotegotno plaćati članarinu, iako njezin iznos nije visok, što ukazuje na teške imovinske prilike tih radnika. Ukazuju i na nasilje prema prodavačicama i prodavačima, odnosno da kupci nezadovoljni rastom cijena, manjkom radnika ili praznom policom frustracije iskaljuju na njima.

U pritužbama i upitima često se očekivalo da pučka pravobraniteljica provodi inspekcijski nadzor, što je u nadležnosti DIRH-a. Budući da pučka pravobraniteljica nema ovlasti postupati prema poslodavcima u gospodarstvu i obrtu, osim u slučajevima diskriminacije ili zaštite prijavitelja nepravilnosti prema posebnim propisima, pritužiteljima smo davali opće pravne informacije o mogućnostima zaštite njihovih prava, uključujući i sudsku, vodeći računa o prekluzivnim i zastarnim rokovima.

Postupajući po preporukama pučke pravobraniteljice, DIRH je u Program rada za 2025. godinu uvrstio nadzore zakonitosti sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme. Inspektori rada su utvrdili osnovanu sumnju u 266 povreda odredbi o sklapanju ovih ugovora, što je 20 prekršaja manje nego 2024. godine, od čega se 205 odnosilo na poslodavce pravne, a 61 na fizičke osobe.

U 2025. godini inspekcijskim nadzorima je utvrđeno da poslodavci za 654 radnika nisu isplatili niti minimalnu plaću, zbog čega su pokrenuti prekršajni postupci ili izdani prekršajni nalozi. Riječ je o ozbiljnom prekršaju koji ugrožava egzistenciju radnika i njihovih obitelji. Iako 2024. godine minimalna plaća nije isplaćena za veći broj radnika, njih 793, DIRH smatra da navedeno nije odraz stvarnog stanja, nego da neki poslodavci Poreznoj upravi ne dostavljaju JOPPD obrasce ili ih dostavljaju s neistinitom oznakom da je plaća isplaćena, pa se isti ne nalaze na popisu koji Porezna uprava dostavlja DIRH-u.

Inspekcijskim nadzorima je utvrđeno i da poslodavci za 827 radnika, 117 više nego u 2024. godini, nisu u rokovima dostavili obračune dugovane, a neisplaćene plaće, naknade plaće, otpremnine ili naknade za neiskorišteni godišnji odmor, zbog čega su protiv poslodavca i odgovornih osoba pokrenuti prekršajni postupci.

Inspektori su protiv odgovornih osoba poslodavaca podnijeli 74 kaznene prijave, devet manje nego 2024. godine, i to zbog 52 kaznena djela *Neisplate plaće*, 28 kaznenih djela *Povrede prava iz socijalnog osiguranja* i 14 kaznenih djela *Protuzakonitog zapošljavanja*.



Primjenjujući Zakon o suzbijanju neprijavljenog rada inspektori rada su donijeli 487 rješenja kojima su poslodavcima naložili da ukupno 792 radnika, od kojih 377 državljana trećih zemalja, prijave na obvezno mirovinsko osiguranje, kao i da uplate u Državni proračun 2.650,00 eura za svakog neprijavljenog radnika, odnosno 6.630,00 eura ako je neprijavljeni rad već bio utvrđen u zadnjih šest godina. Ovakvim je rješenjima poslodavcima naložena uplata u Državni proračun ukupno 2.195.680,00 eura. Najveći broj neprijavljenih radnika zatečen je u ugostiteljstvu i građevinarstvu, a izvršna rješenja inspektori su dostavili na provedbu HZMO-u, HZZO-u i Poreznoj upravi, radi postupanja iz njihove nadležnosti. Inspektori su u 2025. godini donijeli 81 rješenje više te otkrili 69 domaćih i deset stranih radnika više nego u 2024. godini.

Od siječnja 2025. godine na mrežnim stranicama MRMSOSP-a objavljena je tzv. crna lista poslodavaca, kod kojih je inspekcijskim nadzorima utvrđen neprijavljeni rad sukladno Zakonu o suzbijanju neprijavljenog rada i Pravilniku o objavi podataka o poslodavcima kod kojih je proveden nadzor u području prijavljivanja rada. U 2025. godini DIRH je MRMSOSP-u dostavio gotovo 600 obavijesti o provedenim nadzorima u području prijavljivanja rada, radi objave tih podataka na mrežnim stranicama

Preporuka 30.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da popis poslodavaca kod kojih je tijekom inspekcijskog nadzora utvrđeno postojanje neprijavljenog rada objavi kao jednu od informacija dostupnih na naslovnoj mrežnoj stranici ministarstva te dopuni listu podacima o utvrđenim nepravilnostima i datumom provedenog inspekcijskog nadzora

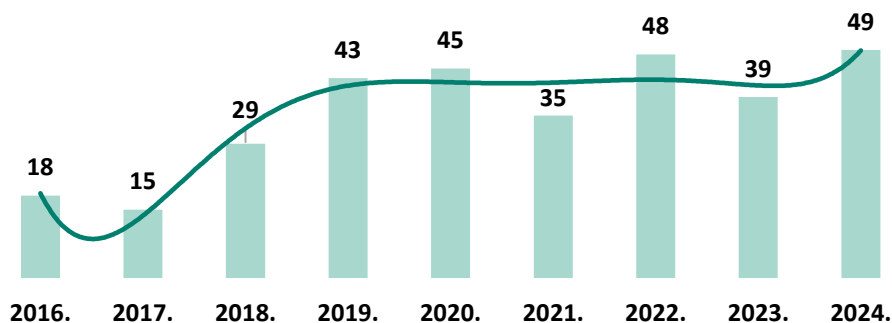
ministarstva, a MRMSOSP navodi da podatke na listi ažurira redovito jednom tjedno, po potrebi i češće. U prosincu 2025. godine na tzv. crnoj listi bio je naveden 581 poslodavac kod kojeg je utvrđen neprijavljeni rad. Budući da je inspekcijskim nadzorima u 2025. godini uočeno više neprijavljenog rada nego 2024. godine, objavljivanje tzv. crne liste poslodavaca zasad nije rezultiralo odvrćanjem poslodavaca od neprijavljivanja radnika. U javnosti je ukazivano da

navedenu listu nije jednostavno pronaći na mrežnoj stranici ministarstva te da ista ne sadrži sve podatke propisane Pravilnikom o objavi podataka o poslodavcima kod kojih je proveden nadzor u području prijavljivanja rada. Stoga je potrebno tzv. crnu listu poslodavaca objaviti kao jednu od informacija dostupnih već na naslovnoj mrežnoj stranici MRMSOSP-a radi veće vidljivosti, kako bi crna lista u većoj mjeri odvrćala poslodavca od neprijavljivanja radnika te ju dopuniti podacima o utvrđenim nepravilnostima i datumu provedbe nadzora.

U 2025. godini, kao i ranije, zapimali smo pritužbe zbog dugotrajnosti postupanja inspektora rada DIRH-a povodom podnesenih prijava radnika, te zbog nezadovoljstva sadržajem obavijesti dostavljenih radnicima nakon obavljenog nadzora, iz kojih nije bilo razvidno što je utvrđeno te koje su mjere poduzete. Kada obavijesti nisu bile dovoljno jasne i razumljive, od DIRH-a smo zatražili da ih dopune. Pri tome, dugotrajnost postupanja inspektora i dalje je uglavnom posljedica njihovog nedovoljnog broja i posljedične opterećenosti većim brojem predmeta.

BROJ PRIJAVLJENIH SMRTNIH OZLJEDA NA MJESTU RADA

Izvor: HZJZ



Slijedom preporuke iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2024. godinu, MRMSOSP je pokrenulo postupak ratifikacije Konvencije o promotivnom okviru za sigurnost i zaštitu zdravlja na radu iz 2006. (br. 187) Međunarodne organizacije rada, nakon čega će se u RH primjenjivati sve temeljne i upravljačke konvencije Međunarodne organizacije rada.

Domaći i strani radnici su se prituživali i zbog nepoštivanja propisa o zaštiti na radu nakon što su pretrpjeli ozljede na radu. Radnici često nisu informirani o postupku priznavanja ozljede na radu niti o nadležnostima DIRH-a u području zaštite na radu.

Prema dostupnim podacima HZJZ-a, u 2025. godini evidentirana je 241 ozljeda na radu nastala djelovanjem visokih ili niskih temperatura. Zbog sve učestalijih ekstremnih temperatura tijekom ljetnih mjeseci i sve veće vlažnosti zraka, raste opasnost za zdravlje radnika koji rade na otvorenom, ali i u zatvorenom prostoru. Tijekom ljeta obratila nam se građanka koja je svjedočila padu u nesvijest radnice u pekari, zbog izloženosti visokim temperaturama iz pećnica i visokim vanjskim temperaturama zraka. S tim u vezi, ukazujemo da je *Pravilnikom o zaštiti na radu za mjesta rada* određeno da je u odnosu na zaštitu od nepovoljnih vremenskih uvjeta poslodavac dužan postupati u skladu s uputama i smjernicama nadležnog zavoda za javno zdravstvo u području medicine rada, a Zakonom o zaštiti na radu propisane su generalne obveze poslodavca pri zaštiti na radu, kojih se poslodavac treba pridržavati i pri radu na visokim temperaturama. Nadzor nad primjenom mjera zaštite na radu provodi DIRH. Kao resorno ministarstvo za pitanja zaštite na radu, MRMSOSP je na web stranici objavilo *Smjernice za rad na vrućinama Europske agencije za sigurnost i zdravlje na radu (EU OSHA)*. No, iako su ove smjernice korisne za zaštitu radnika pri radu na vrućinama, nisu obvezujuće te je rad na visokim temperaturama potrebno urediti na pravno obvezujući način.

U ožujku 2026. godine u savjetovanje sa zainteresiranom javnošću upućene su izmjene i dopune Pravilnika o zaštiti na radu za mjesta rada, radi zaštite radnika od rada u nepovoljnim vremenskim uvjetima, kao što su rad pri niskim i visokim temperaturama na otvorenom prostoru, koje izmjene pozdravljamo. No, smatramo važnim da se rad u

Preporuka 31.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o zaštiti na radu kojim bi se propisale mjere koje poslodavac mora poduzeti radi zaštite radnika koji rade na visokim temperaturama



nepovoljnim vremenskim uvjetima izričito uvrsti u Zakon o zaštiti na radu, kao jedan od rizika za život i zdravlje radnika koje je poslodavac obavezan procjenjivati.

Prema Izvješću MRMSOSP-a o platformskom radu u Hrvatskoj za 2025. godinu, 21.704 osobe su radile putem digitalnih radnih platformi, u Registru digitalnih radnih platformi i agregatora evidentirane su četiri digitalne radne platforme, koje su do 31. prosinca 2025. godine registrirale 2.336 agregatora. Od ukupnog broja agregatora, kojih je u 2025. godini bilo 712 manje nego u 2024. godini, 879 su obrtnici, a 1.457 pravne osobe, odnosno trgovačka društva. Evidentirano je obavljanje dvije vrste djelatnosti - vožnja (taxi prijevoz) i dostava.

Unatoč dojamu u javnosti da putem digitalnih radnih platformi najviše rade strani radnici, 16.925 je hrvatskih državljana, a 4.727 stranih državljana, dok podatak o državljanstvu 52 osobe nije poznat. Iako većina radnika ima zaključen ugovor o radu s agregatorom, u 2025. godini je 227 osoba ugovor zaključilo izravno s platformom, dok ih je godinu ranije to učinilo svega 26.

Kao i ranijih godina, u pritužbama na rad agregatora navodi se rad bez prijava na obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje, rad bez dozvole za boravak i rad, neisplata plaće i neplaćanje prekovremenog rada te vraćanje dijela plaće agregatoru.

Inspektori rada su kod poslodavaca koji posluju putem digitalnih radnih platformi (Uber, Wolt, Glovo i sl.), odnosno agregatora, nastavili obavljati inspekcijske nadzore zakonitosti rada, radnog vremena, plaća te uvjeta rada radnika koji obavljaju poslove prijevoza i dostave. Prema podacima DIRH-a u 2025. godini provedeno je 198 nadzora, a zbog osnovane sumnje u počinjenje 123 prekršaja nadležnim sudovima je podnesen 31 optužni prijedlog te su poslodavcima i državljanima trećih zemalja izdana 34 prekršajna naloga. Najčešće utvrđene nezakonitosti su neprijavljivanje radnika na obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje, prijavljivanje nakon proteka propisanog roka, neizdavanje pisane potvrde o sklopljenom ugovoru o radu prije početka rada kada ugovor nije sklopljen u pisanom obliku te rad državljana trećih zemalja bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada.

Pravo na štrajk je jedno od temeljnih prava radnika, zajamčeno Ustavom RH, a njegova je svrha zaštita gospodarskih i socijalnih interesa radnika kada se isti ne mogu ostvariti redovnim putem, osobito kolektivnim pregovaranjem.

U srpnju 2025. godine održan je prosvjed domaćih i stranih dostavljača Wolt-a, koji su tražili ravnopravan dijalog s ovom digitalnom platformom. Radnici su ukazivali na loše uvjete rada, smanjenje naknada za dostave i netransparentno formiranje iznosa naknade, smanjenje bonusa te loše odnose s agregatorima. Platforma je prosvjednike formalno pozvala na dijalog, no prema očitovanju sindikata kojima su se obraćali radnici, nije bilo pomaka u pogledu njihova položaja.

Zaprimili smo informaciju sindikata o štrajku radnika u dvije velike kompanije zbog nemogućnosti dogovora oko materijalnih prava iz kolektivnog ugovora, što je rezultiralo time da su poslodavci u cijelosti odbijali sklopiti kolektivni ugovor. Za vrijeme štrajka radnici su bili izloženi ekstremno visokim temperaturama jer su bili izvan prostorija poslodavaca, a predstavnici poslodavaca svakodnevno su vršili pritiske na radnike da se vrate na radna mjesta i prekinu štrajk. Poslodavci su upućivali i izravne prijetnje radnicima u štrajku otkazom ugovora o radu, a nekima su izdali opomene pred otkaz ugovora o radu zbog nedolaska na posao, iako su radnici bili u zakonitom štrajku.

Zaprimili smo i pritužbu sindikata zbog povrede prava na štrajk i slobodno sindikalno djelovanje u trgovačkom društvu osnovanom od JLS, koje je priopćilo da plaću i dodatke na plaću radnicima neće isplatiti za vrijeme provedeno u štrajku. Slučaj je dobio sudski epilog u kojemu je odbijen tužbeni zahtjev poslodavca da se štrajk utvrdi nezakonitim, a poslodavac i sindikat su potom postigli dogovor i zaključili kolektivni ugovor. Slijedom ovih i sličnih slučajeva ukazujemo da je suradnja poslodavca i sindikata iznimno bitna za učinkovitu zaštitu radnika te da sporazumno rješavanje sporova doprinosi stabilnim radnim odnosima, od čega dugoročnu korist imaju radnici, sindikati i poslodavci.

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

Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama počeo se primjenjivati u 2024. godini, ali već u lipnju 2025. godine Vlada RH i sindikati obrazovanja i znanosti sporazumjeli su se o izuzeću od primjene sustava ocjenjivanja rada na zaposlene u javnim službama. Međutim, nije došlo do izmjena Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama koji bi pravno proveo navedeni dogovor. Također, izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, koje su stupile na snagu 1. siječnja 2026. godine, propisano je da se na kriterije i postupak ocjenjivanja sudskih savjetnika, viših sudskih savjetnika i viših sudskih savjetnika – specijalista ne primjenjuju propisi o državnim službenicima i namještenicima. Stoga je reforma sustava plaća u državnoj službi i javnim službama već u prvim godinama doživjela korekcije zbog nezadovoljstva onih na koje se treba primjenjivati. Od listopada 2024. godine podneseno je nekoliko zahtjeva za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama o ocjenjivanju zaposlenika.

Državni i javni službenici obraćali su nam se i zbog prevođenja koeficijenata, ukazujući da su im dodijeljeni niži koeficijenti od očekivanih te da su druga radna mjesta više vrednovana, čime da se odstupilo od načela jednake plaće za jednaki rad i rad jednake vrijednosti. Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama izvijestilo nas je da je u 2025. godini zaprimilo 26 zahtjeva za izmjenu ili dopunu uredbe kojom se utvrđuju radna mjesta i koeficijenti za obračun plaće u državnoj službi i 22 zahtjeva za javne službe. Vijeće je pojasnilo da ne analizira zahtjeve pojedinaca, nego da je središnje, stručno, u određenom smislu i savjetodavno tijelo koje prvenstveno daje prijedloge i preporuke Vladi RH, no za neke zahtjeve zatražilo je dodatna mišljenja ili analize resornih ministarstava. Na temelju zaključaka Vijeća, MPUDT je izradilo, a Vlada usvojila *Uredbu o izmjeni i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi*, kojima su izmijenjene odredbe o radnim mjestima u Vladi RH, Hrvatskom saboru i MORH-u.

U 2025. godini policijski službenici su nam se prituživali na raspored rada, prekovremeni i rad u smjenama, raspored ili premještaj te neprimjereno ponašanje u radnom okruženju. Postupajući po pritužbama utvrdili smo da MUP neko vrijeme ne primjenjuje važeći *Pravilnik o postupku izdavanja odobrenja policijskom službeniku za obavljanje samostalne gospodarske ili profesionalne djelatnosti ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi te Pravilnik o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te načinu objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada Povjerenstva za odabir kandidata za premještaj*.



U ranijem ispitnom postupku MUP nam je 2023. godine najavio izmjene i dopune Zakona o policiji. No Zakon nije izmijenjen u 2024. i 2025. godini, a nije ni u Planu zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu.

Izdali smo i preporuku da se radi kontinuiteta obavljanja poslova i normalnog funkcioniranja pojedinih službi izdaju nalozi u trajanju do 30 dana, a da se, ukoliko postoji potreba obavljanja pojedinih poslova u dužem trajanju, koriste druge zakonske mogućnosti poput privremenog premještaja. S obzirom na zaprimljene pritužbe, preporučili smo da se zaposlenicima ukaže na zakonsku zabranu konzumiranja duhanskih i srodnih proizvoda na radnom mjestu. Sukladno Zakonu o zaštiti na radu konzumacija je iznimno dopuštena isključivo u posebnim prostorijama označenima za pušenje, koje nisu mjesto rada.

Državni službenici su se prituživali i zbog neodobravanja hibridnog modela rada, neprovođenja obveznih zdravstvenih pregleda te zbog rasporeda i premještaja. Kao i ranije, ukazivali su da Odbor za državnu službu višekratno poništava rješenja prvostupanijskih tijela o rasporedu ili premještaju, zbog čega postupci traju predugo. Prema podacima Odbora za državnu službu, u 2025. godini zaprimljeno je 1.133 predmeta (1.054 upravna i 79 neupravna), što je više nego 2024. godine, kada ih je zaprimljeno 806. Pokrenut je 71 upravni spor na rješenja Odbora za državnu službu te podneseno pet tužbi zbog nedonošenja odluke u propisanom roku.

U okviru javnih službi, ravnateljice osnovnih škola ukazivale su na razne pritiske i verbalne napade roditelja prema nastavnicima, uz prijetnje medijima i institucijama, kao i da roditelji učestalo podnose anonimne prijave protiv nastavnika. Prema podacima MZOM-a u 2025. godini prosvjetna inspekcija je zaprimila ukupno 1.776 podnesaka, od kojih su samo njih 170 (9,57%) podnijeli zaposlenici predškolskih i školskih ustanova. Od 1.776 podnesaka koje je prosvjetna inspekcija zaprimila u 2025. godini, njih 347 (19,5%) bilo je anonimno. Međutim, dostavljeni podaci ne pokazuju što je bio sadržaj anonimnih podnesaka niti tko su podnositelji. Prosvjetna inspekcija je prilikom obavljanja nadzora uzela u obzir 40 anonimnih podnesaka (11,5%) te u svih 40 nadzora utvrdila osnovanost navoda. Navedeno ukazuje da anonimno prijavljivanje pridonosi otkrivanju nepravilnosti koje inače možda ne bi bile prijavljene. Ujedno je potrebno voditi računa da se isto ne koristi kao instrument za neosnovano prijavljivanje i uznemiravanje prosvjetnih djelatnika, pri čemu važnu ulogu ima prosvjetna inspekcija radi prepoznavanja takvih prijava.

I Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama je upozorio na pritiske roditelja nezadovoljnih uspjehom svoje djece, koji pokreću postupke nadzora nad radom nastavnika. Sindikat je upozorio i na neobrazložena izvješća prosvjetne inspekcije, zbog čega je u pojedinim slučajevima zatražio pojašnjenja.

Sindikat hrvatskih učitelja upozorio je na manjak pomoćno-tehničkog osoblja, osobito spremačica, što zbog preopterećenosti dovodi do povećanja bolovanja te rezultira pogoršanim uvjetima rada zaposlenika i manjom kvalitetom boravka učenika u školama. Odgovornim smatraju MZOM koje, pozivajući se na Odluke Vlade RH o zabrani zapošljavanja, uskraćuje suglasnosti i kada za zapošljavanje postoje opravdani razlozi.

Oba sindikata kao problem ističu nezakonitosti pri sklapanju ugovora o radu u osnovnim i srednjim školama. Podaci HZZ-a za 2025. godinu pokazuju da se broj nezaposlenih učitelja i nastavnika znatno povećava tijekom ljetnih mjeseci, posebno onih u dobi od 25 do 34 godine. U srpnju 2025. godine na

HZZ-u je bilo 1.487 učitelja i nastavnika kojima je istekao ugovor o radu, dok ih je u svibnju bilo samo 239.

O ovome problemu smo pisali u Izvješćima za 2018., 2019. i 2021. godinu te smo prosvjetnoj inspekciji preporučili provođenje ciljanih nadzora radi sprječavanja zlouporabe ugovora o radu na određeno vrijeme. U Izvješćima za 2023. i 2024. godinu preporučili smo MZOM-u da školama izda naputak da se ugovori na određeno vrijeme sklapaju bez prekida tijekom školskih praznika, jer se u protivnom uskraćuje božićnica i regres. MZOM je navelo da preporuka nije provediva uz obrazloženje da je riječ o primjeni Zakona o radu čije tumačenje nije u nadležnosti MZOM-a. No u ovom je slučaju mjerodavan Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, kojim je u čl. 107. st. 11. propisano kada je iznimno moguće sklapati ugovore o radu na određeno vrijeme, zbog čega ponavljamo preporuku.

Preporuka 32. (ponovljena)

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

Građani su se prituživali i na netransparentne javne natječaje za zapošljavanje, ponajviše u zdravstvu i prosvjeti, kao i zbog izostanka informacija o ishodu i nepravilnostima pri odabiru kandidata, te smo ih uputili na podnošenje prigovora čelniku tijela sukladno Odluci Ustavnog suda U-III/4016/2015 od 17. prosinca 2019. godine i prijavu nadležnim inspekcijama.

2.3.4. Zaštita dostojanstva radnika i zlostavljanje na radnom mjestu (mobing)

Člankom 134. ZOR-a uređuje se zaštita dostojanstva radnika od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja, koji su definirani posebnim zakonima: Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o ravnopravnosti spolova. Iako ZOR predviđa zaštitu samo u slučaju neželjenog ponašanja uzrokovano nekom od diskriminacijskih osnova, poslodavac je dužan postupati i kod ponašanja koje predstavlja mobing. Tome u prilog govori Odluka Ustavnog suda U-III/6791/2014 iz 2018. godine prema kojoj „mobing predstavlja svaku vrstu psihofizičkog zlostavljanja ili uznemiravanja na radnom mjestu, neovisno o tome je li ono uzrokovano nekom od zabranjenih diskriminacijskih osnova iz Zakona o suzbijanju diskriminacije ili ne, odnosno može biti posljedica osobnih ili grupnih stavova, obrazaca, ponašanja ili preferencija. Mobing uključuje sustavno psihičko zlostavljanje i ponižavanje radnika s ciljem ugrožavanja njegovog ugleda, časti, ljudskog dostojanstva i integriteta, a radnik ima pravo na sudsku zaštitu od takvog uznemiravanja.“

Budući da je u planu izmjena ZOR-a radi usklađivanja s praksom sudova o pravu na godišnji odmor, to je prilika i za zakonsko uređenje zaštite radnika od mobinga, na koju potrebu ukazuje i znatan broj pritužbi koje zaprimamo zbog mobinga radnika.

„Obraćam vam se s dubokim osjećajem osobne iscrpljenosti, zabrinutosti i potrebe da se moje riječi konačno čuju i razumiju. Ovo pišem ne kao prigovor, već kao iskrenu molbu-iznutra, od žene, majke i dugogodišnje djelatnice koja voli svoj posao i ljude s kojima radim. Pojavom privremene kolegice došlo je do narušavanja radne klime-kroz stalne komentare, insinuacije, omalovažavanja i zadiranja u moj privatni život. U više navrata imala sam osjećaj da se potiče strategija „zavadi pa vladaj“, jer je komunikacija s upravom vrlo jednostrana, a djelatnici se doživljavaju više kao broj, nego kao ljudi. Zbog svega se osjećam jadno, povrijeđeno, iscrpljeno, ali i nažalost-nevidljivo. Ovakvo stanje izravno utječe na moju svakodnevicu kod kuće. Ne tražim povlastice, ne tražim kažnjavanje bilo koga, tražim zaštitu dostojanstva, sigurnost da će se moji osjećaji uzeti ozbiljno i iskrenost da se unutar tvrtke može komunicirati s povjerenjem, a ne sa strahom. Zahvaljujem vam unaprijed što ćete ovo pročitati s pažnjom i uvažavanjem i nadam se da će moj glas pronaći put do onih kojima je stalo do ljudi, a ne samo do brojki.“

Kontinuirano raste broj pritužbi zbog mobinga i povrede dostojanstva radnika, osobito u javnim službama. U njima se navodi da su radnici izloženi neprimjerenosti komunikaciji, ponižavanju, vrijeđanju, izrugivanju, pozivima za vrijeme privremene nesposobnosti za rad da se što prije vrate na posao, izostavljanju iz grupne komunikacije, uskraćivanju ili oduzimanju službenih zadaća, dodatnoj kontroli koja se ne poduzima prema ostalim radnicima i slično.

Pritužitelji često nisu upoznati s relevantnim odredbama ZOR-a, Zakona o zaštiti na radu i Kaznenog zakona, kao ni koja su im pravna sredstva na raspolaganju. Postupajući po pritužbama radnicima pružamo informacije da ZOR ne definira mobing, ali se u praksi radi o sustavnom psihičkom zlostavljanju ili uznemiravanju radnika od strane pojedinca ili grupe tijekom određenog vremena. Poslodavcima smo davali preporuke da provode edukacije zaposlenih, osobito onih koji sudjeluju u provođenju postupka za zaštitu dostojanstva, o tajnosti podataka i suzbijanju mobinga te zaštitu dostojanstva radnika, kako bi se potaknulo razumijevanje, tolerancija i uvažavanje svih zaposlenika.

Iako pritužitelje upućujemo i na mogućnost sudske zaštite dostojanstva na radu, često tome nisu skloni zbog dugotrajnosti sudskih postupaka, niskih odšteta i nedostatka sredstava za odvjetnika. Stoga unatoč zlostavljanju radnici često ostaju u štetnom radnom okruženju, završavaju na dugotrajnom bolovanju ili prekidaju radni odnos uz neizvjesnost pronalaska novog posla, ponekad s ozbiljnim posljedicama po zdravlje.

„Obraćam Vam se s prijavom protiv ravnateljice zbog mobinga i ozbiljne povrede mojih radnih i ljudskih prava kao zaposlenice škole... smatram da je ova represija nadamnom izravni oblik mobinga s ciljem ušutkavanja zaposlenice koja je pokušala zaštititi djecu i profesionalno djelovati u skladu s kurikulumom i zakonom i Etičkim kodeksom učitelja...“

Sindikati iz područja obrazovanja ukazali su i na narušene međuljudske odnose među zaposlenicima. Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama ukazao je da se u 2025. godini povećao broj zahtjeva za zaštitu dostojanstva od postupanja ravnatelja srednjih škola, ali da je teško očekivati da osobe imenovane za rješavanje pritužbi, koje je ravnatelj imenovao, objektivno utvrde uznemiravanje.

Sindikat hrvatskih učitelja ukazao je da zaštita dostojanstva radnika često ne funkcionira jer osobe imenovane za razmatranje pritužbi, koji su obično kolege iz škole, ne žele biti uključene u konflikt među zaposlenicima. Sindikat stoga ističe potrebu za medijacijom, prevencijom i rješavanjem sukoba, često između ravnatelja i radnika.

Kontinuirano pratimo problematiku zlostavljanja na radu i posljedice na radnike te MRMSOSP-u redovito upućujemo preporuke za cjelovito normativno uređenje zaštite od zlostavljanja na radu. Vlada RH je još u Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. godinu predlagala rješavanje zaštite od zlostavljanja radnika kolektivnim ugovorima, kako je to učinjeno u drugim članicama EU. U 2016. godini je resorno ministarstvo zagovaralo rješavanje problema kroz koordinirane međuresorne mjere i aktivno uključivanje zainteresiranih dionika. Iako resorno ministarstvo za zaštitu zlostavljanja na radu smatra važnim i mjere prevencije stresa regulirane Zakonom o zaštiti na radu, za njihovo kršenje nisu propisane sankcije pa je upitna njihova učinkovitost.

Vlada RH je u Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu navela da je zaštita dostojanstva radnika od uznemiravanja djelomično unaprijeđena izmjenama čl. 134. ZOR-a, propisivanjem obveze imenovanja dvije osobe različitog spola kod poslodavca koji zapošljava više od 75 radnika, radi rješavanja pritužbi vezanih za zaštitu dostojanstva radnika, koje su stupile na snagu 1. siječnja 2023. godine. Navodi se i da ovu osjetljivu tematiku treba dodatno analizirati i doraditi u okviru budućih izmjena ZOR-a, pri čemu će se dodatna zaštita radnika razmotriti pri transponiranju novih europskih direktiva u ZOR. Naime, do lipnja 2026. godine potrebno je uskladiti ZOR s *Direktivom (EU) 2023/970 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. o jačanju primjene načela jednakih plaća muškaraca i žena za jednak rad ili rad jednake vrijednosti putem transparentnosti plaća i mehanizama izvršenja* i *Direktivom (EU) 2024/2831 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2024. o poboljšanju radnih uvjeta u radu putem platforme*.

Udruga Mobbing, koja pruža besplatnu pravnu i psihološku pomoć radnicima, evidentirala je 818 prijava mobinga u 2025. godini, 14 manje nego u 2024. godini. No porastao je broj slučajeva horizontalnog mobinga, između radnika na hijerarhijski jednakom položaju, s 19 u 2023. godini i 129 u 2024. na 145 u 2025. godini. Udruga godinama zagovara zakonsko definiranje i zabranu zlostavljanja na radu.

Radi sveobuhvatne zaštite od uznemiravanja, ponovno ističemo potrebu ratificiranja Konvencije Međunarodne organizacije rada o iskorjenjivanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada br. 190, koja postavlja standarde za suzbijanje nasilja i

uznemiravanja u svijetu rada te određuje mjere koje trebaju poduzeti države, predstavnici poslodavaca i radnika. U Izvješćima pučke pravobraniteljice za 2022., 2023. i 2024. godinu Vladi RH je preporučena ratifikacija Konvencije. U Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu Vlada RH je navela da službena odluka o ratifikaciji još nije donesena, ali i da ZOR već sadrži odredbe o sprječavanju uznemiravanja na radu, neovisno o ratifikaciji.

Preporuka 33. (ponovljena)

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

2.4. Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu

Pritužbe zbog diskriminacije u području rada i zapošljavanja u 2025. godini u najvećoj mjeri bile su uvjetovane zdravstvenim stanjem, članstvom u sindikatu, obrazovanjem, dobi, etničkoj pripadnosti, nacionalnim podrijetlom te političkim ili drugim uvjerenjem. Iako u 2025. godini nismo primijetili diskriminatorne oglase za zapošljavanje, diskriminatorne prakse pojavljivale su se u drugim fazama natječajnih postupaka zapošljavanja. U području rada, kao i prethodne godine, radnici su se češće prituživali na diskriminaciju zbog zdravstvenog stanja te članstva u sindikatu.

Iako je ZSD već 17 godina na snazi, još uvijek zamjećujemo nedovoljno poznavanje zakonskog uređenja zabrane diskriminacije, uključujući u području rada i zapošljavanja. Građani se nerijetko pozivaju na diskriminaciju, iako je riječ o drugim oblicima nezakonitog postupanja, primjerice mobingu, odnosno uznemiravanja na radu koje nije uvjetovano nekom diskriminacijskom osnovom. Međutim, ispravno identificiranje vrste nezakonitog postupanja pri zapošljavanju ili na radu ključno je kako bi se koristila upravo ona pravna sredstva koja su namijenjena zaštiti povrijeđenih prava.

2.4.1. Diskriminacija pri zapošljavanju

I dalje su česti netransparentni postupci i diskriminatorni uvjeti zapošljavanja. Iako su neki uvjeti naizgled neutralni, mogu imati diskriminatoran učinak, čak i kada to nije bila namjera poslodavca.

Nakon višegodišnjeg rada kako bi se suzbilo objavljivanje nedopuštenih uvjeta u oglasima za posao, osobito onih kojima se uvjetovalo zapošljavanje posjedovanjem vlastitih sredstava rada (primjerice vozila ili računalne opreme) te uspješne suradnje s HZZ-om, strukovnim komorama i pojedinim poslodavcima, u 2025. godini nismo zaprimali pritužbe kojima bi se ukazivalo na takve oglase.

Međutim, iz dugogodišnjeg iskustva postupanja po pritužbama zbog diskriminatornih uvjeta zapošljavanja te radi dugoročnog i jasnog pravnog uređenja, smatramo potrebnim pri idućim izmjenama ZOR-a uvrstiti jasnu obvezu poslodavca da radnicima osigura sredstva za rad. Ne možemo se u potpunosti složiti sa stavom MRMSOSP-a da se ovo pitanje ne odnosi na materiju koju uređuje ZOR, jer je cilj predložene odredbe spriječiti da oglasi za zapošljavanje budu diskriminatorni za kandidate, a ne za radnike, te da je predmetna materija adekvatno regulirana ZSD-om.

Preporuka 34. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri idućim izmjenama Zakona o radu predloži jasnu odredbu o obvezi poslodavca da radniku osigura sredstva za rad

Naime, iako kandidati za zapošljavanje još nisu radnici, ZOR svojom odredbom o podacima koji se od kandidata ne smiju tražiti, a koji nisu u neposrednoj vezi s radnim odnosom i na koje kandidat nije dužan odgovoriti, regulira postupak zapošljavanja odnosno razgovor, testiranje, anketiranje i slično, dakle

situaciju koja se odnosi i na kandidate na natječaju za zapošljavanje. Nadalje, ZOR također određuje da su obveze poslodavca vezano uz sredstva rada obvezan sadržaj ugovora o radu na izdvojenom mjestu rada i rada na daljinu, kao i da je poslodavac dužan sredstva za rad osigurati i radničkom vijeću. Uvjetovanjem zapošljavanja posjedovanjem vlastitih sredstava rada poslodavac teži smanjivanju

vlastitog financijskog tereta na štetu budućeg radnika, koji će ta sredstva koristiti tijekom radnog procesa, što može dovesti do diskriminacije temeljem imovnog stanja onih osoba koje takva sredstva nemaju i nisu ih u mogućnosti pribaviti. Prilikom zapošljavanja presudne trebaju biti kvalitete i kompetencije samog radnika, ne i posjedovanje sredstava rada. Zbog navedenog ponavljamo prošlogodišnju preporuku MRMSOSP-u da u ZOR prilikom prvih sljedećih izmjena uvrsti jasnu i nedvosmislenu obvezu poslodavca da radnicima osigura sredstva za rad.

„...Jedan od uvjeta natječaja je dokaz o aktivnom znanju engleskog jezika u govoru i pismu (minimalna razina B2), za koji je potrebno priložiti potvrdu/svjedodžbu ovlaštene pravne osobe (Filozofski fakultet ili škola stranih jezika) izdanu sukladno Zajedničkom europskom referentnom okviru (razina znanja B2, C1 ili C2). Kako nemam navedenu potvrdu, poslala sam upit na e-mail adresu... da li mi se priznaje položen engleski jezik na fakultetu... Putem e-maila... sam dobila odgovor da mi se za natječaj ne priznaje položen engleski jezik na studiju.... Smatram da me taj uvjet stavlja u nepovoljan položaj jer se polaganje ispita o aktivnom znanju engleskog jezika u govoru i pismu (minimalna razina B2) plaća. Kako sam trenutno nezaposlena osoba, ne mogu si priuštiti polaganje tog ispita...”

Diskriminacija prilikom zapošljavanja temeljem imovnog stanja kandidata ogledala se i u traženju pojedinih isprava kojima se dokazuje ispunjenje uvjeta za zapošljavanje. Naime, postupali smo povodom više natječaja za zapošljavanje u jedinici lokalne samouprave, u kojima su dokumenti traženi kao dokaz o aktivnom znanju stranog jezika za neke kandidate predstavljali dodatni trošak. Kod natječaja u kojima je aktivno znanje stranog jezika bilo uvjet zapošljavanja, kao dokaz se priznavala isključivo potvrda ili svjedodžba Filozofskog fakulteta ili škole stranih jezika izdana sukladno Zajedničkom europskom referentnom okviru (ZERO), koji se u RH primjenjuje od 2005. godine. Tako su oni kandidati koji nisu pohađali škole stranih jezika morali dostaviti potvrdu Filozofskog fakulteta o znanju stranog jezika po cijeni od 90 do 175 eura, ovisno o jezičnoj razini.

Nije upitno da poslodavac može tražiti aktivno znanje jezika kao uvjet za obavljanje poslova radnog mjesta, no isključivo spomenuti način dokazivanja je suviše otegotan za nezaposlene koji bi znanje jezika mogli dokazati i testiranjem u natječajnom procesu. Utvrdili smo da je značajan broj kandidata eliminiran jer nisu priložili traženu potvrdu. S obzirom da je znanje stranih jezika moguće steći i tijekom osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja i na visokim učilištima, kao i da su ga kandidati mogli steći u školama stranih jezika prije stupanja na snagu ZERO referentnog okvira, prituženom smo tijelu preporučili da testira znanje stranog jezika ili omogući i drugačije dokazivanje njegovog poznavanja. Stoga pozdravljamo izmjenu prakse kojom je poslodavac omogućio dokazivanje znanja stranog jezika i na druge načine, primjerice svjedodžbom srednje škole ili preslikom indexa o položenom predmetu stranog jezika na visokom učilištu, nakon čega se provodi provjera znanja koju organizira poslodavac, bez troška koji bi kandidatima onemogućio sudjelovanje u selekcijskom postupku.

Obratila nam se i pritužiteljica navodeći da se u natječajnom postupku ne priznaje kao radno iskustvo vrijeme provedeno na poslovima temeljem ugovora o djelu, poslovnoj suradnji ili ugovora o autorskim pravima, ukazujući da je zbog nestandardnog rada kao samostalna umjetnica isključena u natječajnim postupcima, a ispitni postupak koji provodimo po ovoj pritužbi je u tijeku.



I u 2025. godini postupali smo po pritužbama zbog diskriminacije pri zapošljavanju na temelju dobi. Utvrdili smo sumnju na ovakvu diskriminaciju u postupku zapošljavanja u javnoj ustanovi. Pritužiteljica je kod istog poslodavca godinama radila na određeno vrijeme, ali nije izabrana na natječaju za rad na neodređeno, iako se tražilo više izvršitelja te je imala iskustvo na navedenim poslovima. U postupku zapošljavanja je pritužiteljici, koja je bila najstarija kandidatkinja, rečeno da nije izabrana jer je starije životne dobi. S obzirom da je teret dokazivanja da nije diskriminirana bio prebačen na poslodavca, a da poslodavac nije predočio jasne razloge zašto pritužiteljica nije izabrana niti je pojasnio prednosti izabranih kandidata, utvrdili smo sumnju na diskriminaciju temeljem dobi. Radi osiguranja jednakog pristupa zapošljavanju u javnim službama i sprječavanja nejednakog postupanja, poslodavcu smo ujedno preporučili uvođenje jasnih kriterija odabira kandidata i načina vrednovanja njihovih kompetencija.

2.4.2. Diskriminacija u području rada

U području rada radnici su se najčešće prituživali na diskriminaciju na temelju zdravstvenog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, etničke pripadnosti, nacionalnog podrijetla te političkog ili drugog uvjerenja. Radnici nerijetko diskriminaciju prijavljuju s vremenskim odmakom, nekad i nakon prestanka radnog odnosa, kada više nemaju straha da će biti viktimizirani zbog podnošenja pritužbe. No, dulji protek vremena od događaja može otežati provedbu anti-diskriminacijskog ispitnog postupka i utvrđivanje svih relevantnih okolnosti. Stoga je bitno da radnici znaju da ZSD pruža zaštitu i od viktimizacije te da nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj, između ostaloga, jer je u dobroj vjeri prijavio diskriminaciju.

Nastavili su nam se obraćati radnici zbog sumnje na diskriminaciju na radu temeljem zdravstvenog stanja. Ukazivali su na pritiske poslodavca da se vrate na posao za trajanja privremene nesposobnosti za rad, pod prijetnjom otkaza ili nezaključivanja novog ugovora o radu na određeno vrijeme.

„Moji nadređeni došli su mi u stan i izjavili da je moje bolovanje „neisplativo za firmu“, uz pritisak da se vratim na posao, iako mi je liječnik produžio bolovanje. Nakon toga pozvan sam u ured gdje su me pokušali prisiliti da potpišem sporazumni raskid ugovora... Rekli su mi da ako ne potpišem, da si „pravim problem“, da će „raditi drugačije“ i da će mi „biti jako teško“...Odbio sam potpisati dokument, nakon čega mi je naređeno da istog dana napustim službeni smještaj koji mi je osiguravala firma.“

Zaprimali smo i pritužbe radnika kojima je poslodavac otkazao smještaj za vrijeme privremene nesposobnosti za rad. Tako nam se obratio radnik kojega je poslodavac tražio da se vrati na posao ili potpiše sporazumni raskid ugovora o radu jer mu je bolovanje „neisplativo“. Nakon što je radnik odbio potpisati sporazum, a liječnik mu je produžio bolovanje, poslodavac mu je naložio da isti dan napusti smještaj.

U još težoj situaciji su radnici ozbiljno narušenog zdravlja, poput onkoloških bolesnika, koji radi prevencije zaraze trebaju boraviti u smještaju visokih higijenskih uvjeta, što kolektivni smještaj za

radnike često nije. U slučaju radnika koji nam se obratio, poslodavac je uzeo u obzir njegovo zdravstveno stanje te mu je sufinancirao zasebni smještaj. No zbog niske naknade plaće zbog dugotrajnog bolovanja, plaćanje smještaja i dalje mu je bilo financijski preotegotno.

Iako zakon i pravilnici o radu omogućuju poslodavcu da radnika pošalje na procjenu zdravstvene sposobnosti, što je za određene poslove i obavezno, radnici su nam se prituživali zbog, po njima, neopravdanog upućivanja na liječnički pregled. Radnici ističu da su se zbog toga osjećali diskriminirano i da su se bojali da će ih kolege gledati kao bolesnu osobu, neovisno o ishodu pregleda. Iako bi povod upućivanju na pregled trebala biti sumnja poslodavca u narušeno psihofizičko zdravlje radnika koje bi moglo utjecati na radnu sposobnost, često se radnicima ne obrazlažu razlozi, što kod njih izaziva sumnju u opravdanost upućivanja na pregled. Premda upućivanje radnika na provjeru zdravstvene sposobnosti ne predstavlja kršenje njegovih prava, česta ili neobrazložena upućivanja mogla bi predstavljati uznemiravanje na radnom mjestu. Stoga je važno da poslodavci i radnici bolje komuniciraju kako bi se otklonila sumnja u zloupotrebu ovakvog postupanja. Cilj upućivanja na procjenu zdravstvene sposobnosti treba biti pravovremena briga o zdravlju radnika, očuvanje njegove radne sposobnosti i omogućavanje sigurnog obavljanja poslova.

Radnici su nam se nastavili obraćati radi neisplate nagrade za radne rezultate, kao dodatka za plaću, jer su određeno vrijeme izostajali s posla zbog bolovanja. Pri tome se razlikuje broj dana rada koje pojedini poslodavci uvjetuju za isplatu dodatka. Neki traže da radnik niti jedan dan nije izostao s posla u razdoblju od šest mjeseci, neki isplaćuju nagradu ukoliko je radnik bio odsutan manje od osam ili pet dana u šestomjesečnom razdoblju, neki traže najmanje $\frac{1}{4}$ odrađenog fonda sati u četveromjesečnom razdoblju, dok je nekima dovoljno da je radnik radio jedan dan u mjesecu. Poslodavci nejednako postupaju prilikom isplate nagrade i vezano uz korištenje godišnjeg odmora pa tako pojedini poslodavci uzimaju u obzir vrijeme provedeno na godišnjem odmoru kao vrijeme provedeno na radu, dok neki ne uračunavaju to vrijeme u prisutnost na radu. Poslodavcima smo ukazivali da radna učinkovitost nije uvijek nužno uvjetovana brojem dana prisutnosti na poslu.

Smatramo da, ovisno o okolnostima, u određenim slučajevima, nepovoljnije postupanje prema onima koji su privremeno nesposobni za rad može predstavljati diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja.

Povodom ove problematike postupao je i sud. U sudskom postupku pokrenutom radi neisplate nagrade za radne rezultate zbog privremene nesposobnosti, sud je, između ostaloga, zauzeo stav da u konkretnom slučaju odrađeni broj sati predstavlja objektivan i razuman kriterij za isplatu te da uvjet nije diskriminirajući jer se odnosi na sve radnike jednako i svi radnici imaju jednake mogućnosti za zadovoljavanje takvog uvjeta. Ukazao je da, iako je tužiteljica bila na bolovanju, to ne znači da ju je poslodavac imao namjeru diskriminirati jer se njegova odluka primjenjuje i na one zaposlenike koji nisu ostvarili potreban broj radnih sati zbog drugih razloga. Uz uvažavanje obveze poštivanja sudskih odluka, vezano za konkretne poslodavce i prava, ukazujemo da utvrđivanje radne učinkovitosti nije jednako kod svih poslodavca jer su opisi radnih mjesta različiti pa se i radna učinkovitost različito procjenjuje. Slijedom različitih praksi koje poslodavci primjenjuju kod isplate nagrada za radne rezultate, za pojedina radna mjesta nije nužno da radnik bude na poslu svaki dan ili da u šest mjeseci može izostati samo pet dana da bi se mogla cijeliti njegova radna učinkovitost i rezultati te shodno tome isplatiti nagrada za radne rezultate. Stoga ovakve situacije treba procjenjivati od slučaja do slučaja.



Postupali smo po pritužbi zaposlenice javne ustanove, koja je kao onkološka bolesnica nakon više operacija i ciklusa kemoterapija za vrijeme dugotrajnog bolovanja bezuspješno pokušavala dobiti premještaj s fizički napornijeg na administrativno radno mjesto, sukladno njezinom obrazovanju. Nakon što je radi toga elektroničkim putem tražila sastanak s ravnateljem, omaškom joj je prosljeđena elektronička poruka druge zaposlenice u kojoj ju se opisuje kao nesposobnu radnicu zbog privremene nesposobnosti za rad, te se indirektno sugerira da ju se ne premjesti na traženo radno mjesto. Ubrzo nakon pokretanja našeg ispitnog postupka, pritužiteljici je ponuđeno radno mjesto koje odgovara njenom zdravstvenom stanju, a poslodavac se ispričao te radnicu koja je omaškom uputila elektroničku poštu pritužiteljici, upozorio na obvezu poštivanja odredbi o zabrani diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja.

Zbog sumnje na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja, obratila nam se djelatna vojna osoba jer nakon uspješnog onkološkog liječenja i povratka na posao, nije mogla koristiti institut iz čl. 46. st 3. ZOZO-a. Sukladno ovoj odredbi, doktor primarne zdravstvene zaštite može osiguraniku čije se zdravstveno stanje poboljšalo, a koji je neprekidno najmanje šest mjeseci nesposoban za rad, odrediti rad u polovici punog radnog vremena najdulje 60 dana, radi bržeg uspostavljanja pune radne sposobnosti. Liječnica opće medicine procijenila je da se pritužiteljevo zdravstveno stanje popravilo dovoljno te da bi idućih 30 dana, radi lakše prilagodbe na povratak na posao, trebao raditi pola radnog vremena, odnosno koristiti spomenuti institut. No stav je poslodavca da se ovo pravo ne može primjenjivati kod djelatnih vojnih osoba te da je Zakon o službi u oružanim snagama RH *lex specialis* za djelatne vojne osobe. S obzirom na različito tumačenje liječnice i poslodavca te na moguće nejasnoće oko primjene prava iz obveznog zdravstvenog postupka i dalje provodimo ispitni postupak.

Obraćali su nam se i zaposlenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ukazujući na netransparentne i diskriminatorne postupke napredovanja. Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisani su samo opći uvjeti za napredovanje prema kojima službenik može napredovati na radno mjesto s višim koeficijentom za izračun plaće. Opći uvjeti obuhvaćaju postojanje slobodnog radnog mjesta propisanog pravilnikom o unutarnjem redu na koje se službenik napredovanjem raspoređuje, da službenik ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto te da je njegov rad za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom „dobar“ ili višom ocjenom. Kada više službenika ispunjava opće uvjete za napredovanje, poslodavci često nemaju jasno definirane kriterije i postupke s kojima su upoznati svi zaposlenici. Zbog toga odluke o napredovanju mogu izazvati sumnju na selektivno postupanje, „pogodovanje“ određenim osobama ili diskriminaciju na temelju političkog uvjerenja, dobi ili neke druge diskriminacijske osnove. Iako poslodavac ima autonomiju pri donošenju odluka o napredovanju, ona ne oslobađa obveze poštivanja zabrane diskriminacije. Stoga postoji potreba za transparentnijim postupcima napredovanja u JLP(R)S, kako bi se otklonile sumnje u nejednako postupanje.

U 2025. godini su nam se radnici češće obraćali radi nepovoljnog postupanja poslodavca prema članovima ili povjerenicima sindikata. Mediji su izvještavali o prosvjedu stranih radnika i dostavljača u srpnju 2025. godine koji su tražili ravnopravan dijalog s digitalnom radnom platformom te ukazivali na prijetnje poslodavca da će u slučaju štrajka izgubiti posao.

Sindikati su ukazali na pritiske poslodavaca na članove sindikata, koji potom zbog straha za radno pravni status nerijetko istupaju iz sindikata. Pritisci na radnike su različiti, primjerice poziva ih se na razgovor odmah nakon ućlanjenja u sindikat, pojačano se nadzire rad, nepovoljno im se raspoređuje

radno vrijeme, mijenja se mjesto rada, smanjuje se nagrada za radne rezultate ili se daju upozorenja zbog povrede radnih obveza. Ponekad se pritisci suptilniji, poput inzistiranja poslodavca na dodatnom administriranju pri plaćanju sindikalne članarine, što može odvratiti radnike od u članjenja u sindikat. Sindikati ukazuju i da se od članova radničkog vijeća traži da pozitivno ocijene nove pravilnike o radu koji bi zamijenili kolektivne ugovore, čime se umanjuje značaj sindikata i njihovi napori za sklapanjem kolektivnog ugovora.

„Firma mi ne odgovara niti kao djelatniku niti kao sindikalnom povjereniku. Voditelj mi je i sada promijenio radno mjesto već treći put. Firma je sindikatu poslala prijedlog za izvanredni otkaz... Sindikat se nije složio sa njime...”

Zaprimili smo i pritužbu radnice, ujedno i sindikalne povjerenice, koja je nakon povratka s bolovanja premještena na drugo mjesto rada, udaljeno dva sata gradskim prijevozom i s drugačijim opisom poslova. Kada je tražila obrazloženje ove odluke, dobila je izvanredni otkaz ugovora o radu. Obratio nam se i radnik kojem je radni odnos prestao nakon u članjenja u sindikat. Poslodavci uglavnom negiraju diskriminatorno postupanje zbog članstva u sindikatu, no rijetko obrazlažu suradnju i komunikaciju sa sindikatima. Ispitni postupci koje provodimo po ovim pritužbama su u tijeku.

Na ovakve i slične probleme ukazuju i sindikati. No zabrinjava što radnici često ne prijavljuju takvo postupanje niti traže sudsku zaštitu, zbog straha od odmazde ili uvjerenja da bi sudski postupak bio neizvjestan i dugotrajan. Nažalost, u prilog takvom uvjerenju ukazujemo na sudski postupak koji je tužitelj pokrenuo u lipnju 2023. godine, nakon što smo u ispitnom postupku utvrdili sumnju na diskriminaciju temeljem članstva u sindikatu. No postupak nije okončan ni nakon skoro tri godine te su do sada ispitani tužitelj i dva svjedoka.

2.5. Radna prava stranih radnika

Posebno obrađujemo poziciju stranih radnika, kojih je posljednjih godina veći broj u RH, s obzirom da su oni suočeni s brojnim istim problemima kao svi radnici, ali i s nekim dodatnim. Osim povredama prava u području rada, izloženi su i dodatnim problemima o čemu više pišemo u poglavlju o rasnoj ili etničkoj diskriminaciji i zločinima iz mržnje.

Izmjenama i dopunama ZOS-a, koje su stupile na snagu u ožujku 2025. godine, produljeno je trajanje dozvole za boravak i rad s jedne na tri godine i olakšana je promjena poslodavca unutar trajanja važeće dozvole za boravak i rad, što je iznimno važno u slučajevima rada za poslodavce koji krše radnička prava. Dodatno su regulirani i uvjeti za zapošljavanje stranih radnika te je jedan od uvjeta visina prometa poslodavca u propisanom razdoblju.

Međutim, nakon ovih zakonskih izmjena zaprimili smo nekoliko pritužbi poslodavaca koji su ukazivali na otegotan učinak navedenih odredbi na manje poslodavce koji djelatnost obavljaju sezonski, posebice turističku i ugostiteljsku djelatnost u obalnom dijelu RH, zbog čega nisu mogli ostvariti traženi promet u propisanom razdoblju. MRMSOSP je pojasnilo da propisana visina prometa predstavlja



minimalnu garanciju da se radi o poslodavcu koji uredno posluje, zapošljava domaće radnike i doprinosi gospodarskom rastu i razvoju, pri čemu se uzela u obzir i sezonalnost poslovanja. Uvjeti za izdavanje dozvola za boravak i rad, uključujući i visinu prometa, predmet su novih izmjena i dopuna ZOS-a, koji je bio u postupku donošenja za vrijeme pripreme ovog Izvješća.

S obzirom na brojne primjere neadekvatnog smještaja stranih radnika, o čemu smo i ranije izvještavali, pozdravljamo izmjene ZOS-a kojima se reguliraju uvjeti smještaja, čiji će učinak ovisiti o donošenju potrebnih izmjena *Pravilnika o boravku državljana trećih zemalja* i kontinuiranim inspekcijskim nadzorima. Osnaživanje inspekcijskog nadzora jedna je od mjera Plana upravljanja migracijama i azilom RH za razdoblje do 2030. godine, pri čemu se posebno prepoznaje važnost jačanja ovlasti za inspekcijski nadzor nad smještajem stranih radnika koji osigurava poslodavac ili je isti posrednik u osiguravanju smještaja.

U 2025. godini strani radnici su nam se češće obraćali nego ranijih godina – tako smo u 2023. postupali u 31 predmetu, u 2024. u 69 predmeta te u 2025. godini u 109 novih predmeta otvorenih povodom povreda prava stranih radnika u području rada. Obraćali su nam se na engleskom i hrvatskom jeziku, pri čemu je njihovo poznavanje oba jezika i dalje slabo, što je ponekad otežavalo razumijevanje njihovih problema. Uočili smo da više koriste digitalne alate za preciznije izražavanje i razumijevanje svojih prava. Kako bismo im olakšali razumijevanje njihovih prava, na našoj web stranici objavili smo *"Informacije za (strane) radnike - Kako zaštititi svoja prava na radnom mjestu"* na 11 jezika, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2024. godinu. Korisni su i video materijali i dokumenti Hrvatskog pravnog centra, izrađeni u sklopu projekta *„Pravna pomoć i informacije za strane radnike“*, dostupni putem QR koda, te brošure i informacije drugih dionika, poput primjerice Sindikata graditeljstva Hrvatske, o pravima iz proširenog kolektivnog ugovora za graditeljstvo, na 15 jezika, dostupne putem QR koda i u tiskanom obliku. Primjer dobre prakse lokalne samouprave je Program Grada Zagreba za provedbu Povelje integrirajućih gradova (2026.-2030.), koji predviđa savjetovanje i posredovanje pri zapošljavanju i informiranje o mjerama aktivne politike zapošljavanja.

Važno je održavanje, osobito besplatnih, tečajeva hrvatskog jezika za strane radnike. Prema podacima HZZ-a u 2025. godini dodijeljeno je 278 vaučera za program učenja hrvatskog jezika za strance, više nego prethodne godine, no to još uvijek nije dovoljno. Od 278 korisnika, 94 čekaju početak tečaja, za 99 korisnika tečaj je u tijeku, a 85 ih ga je završilo. Najviše vaučera dodijeljeno je državljanima Nepala (97), Filipina (85), Indije (26), Šri Lanke (25) i Bangladeša (19), a zatim Vijetnama (8), Uzbekistana (7), Egipta (6), te po jedan državljanima Kirgistanu, Kosovu, Pakistanu, Palestini i Ukrajine.

„Dali su mi ugovor i rekli su da su to pravila tvrtke. Ali od početka do sada, svaki dan mijenjaju pravila i trenutno nas prisiljavaju da radimo 13 sati dnevno i da dovršimo 33 dostave dnevno, poput prijevoza. Ako ne mogu, daju mi kaznu, odbijaju nam plaću, iako radimo svaki dan 13 sati. Ako odbijemo 13 sati rada dnevno, natjerat će nas da nam ponište radnu dozvolu. Mi smo stranci i želimo raditi. Želimo uzdržavati obitelj, ali tvrtka nam nije isplatila pravu plaću, a također nas tjeraju da radimo 13 sati dnevno, to je jako teško, posebno za mene. Ne znam kamo moram ići. Ne znam kamo da se požalim na našu situaciju? Počinjem s vama, ne znamo ništa, ne znamo hrvatska pravila, ne znamo kamo moramo ići. Molim vas, pomozite mi, pomozite nam. U istoj smo tvrtki, 32 smo strana taksista, imamo jezični problem, zato nitko ne može ništa učiniti protiv naše tvrtke. Molim vas, pomozite nam kao ljudsko biće ili mi dajte neku adresu tko nam može pomoći.“

Tijekom 2025. godine obraćali su nam se strani radnici iz Filipina, Uzbekistana, Indije, Nepala, Egipta, Turske, Bangladeša, Srbije, BiH, Kosova, Albanije, ali i oni koji u svojim pritužbama ili upitima nisu navodili državljanstvo.

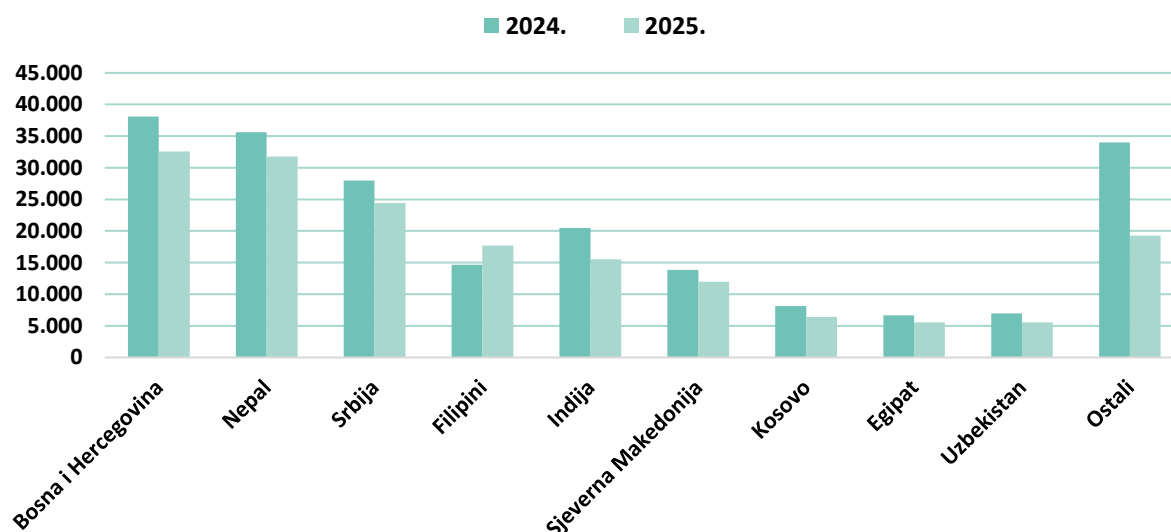
Ukazivali su na rad bez ugovora o radu, rad bez dozvole za boravak i rad, neisplatu plaće, isplatu dijela plaće „na ruke“, nezakoniti i neplaćeni prekovremeni rad, uskratu prava na odmor, neisplatu naknade plaće za neiskorišteni godišnji odmor, neuručivanje obračuna dugovanih plaća, neprijavljivanje nadležnim tijelima osiguranja, kao i na nezakonit otkaz, najčešće bez obrazloženja, koji nije u pisanom obliku.

Budući da pučka pravobraniteljica nema ovlasti provoditi ispitni postupak protiv privatnih poslodavaca (pravne i fizičke osobe u gospodarstvu i obrtu), osim u slučajevima diskriminacije ili zaštite prijavitelja nepravilnosti prema posebnim propisima, stranim radnicima smo pružali opće pravne informacije o zaštiti njihovih prava i mogućnosti sudske zaštite, posebno im ukazujući na prekluzivne i zastarne rokove. Ukazivali smo im da, ako zbog nepoznavanja jezika ne mogu sami, prijavu i dokumentaciju mogu dostaviti nama, kako bismo ju proslijedili nadležnoj inspekciji, najčešće DIRH-u, što su neki strani radnici i koristili.

Prema podacima MUP-a u 2025. godini izdana je 170.751 dozvola za boravak i rad stranim radnicima iz trećih zemalja, što je 35.889 dozvola manje nego 2024. godine. Najviše radnika je iz BiH (32.576), Nepala (31.753), Srbije (24.446), Filipina (17.707), Indije (15.517), Sjeverne Makedonije (11.979), Kosova (6.404), Egipta (5.544) i Uzbekistana (5.540). Dozvole su najčešće izdavane za poslove radnik/ca visokogradnje, pomoćni kuhar/ica, pomoćni konobar/ica, čistač/ica, konobar/ica, radnik/ca niskogradnje, kuhar/ica, sobar/ica, zidar/ica, vozač/ica teretnog vozila.

BROJ STRANIH RADNIKA U RH PREMA DRŽAVLJANSTVU

Izvor: MUP



„I'm Nepali citizen and I'm in big trouble because someone other made a mistake. The company that I work for didn't process my documents in time and suddenly they say you cannot work now. I haven't done anything wrong and break any rules, its happened because of other mistake and I get illegal without knowing it. I asked them alot of time what's happening of process for my new TRC card and they said you don't have to worry about anything. If they had give me notice, maybe I was able to find a new job, but its happened suddenly to me... I'm in too much problem where nothing in my hand to make things right.“

Strani radnici su ukazivali i da im dozvole za boravak i rad nisu produljene u zakonskom roku, dijelom zbog kašnjenja poslodavaca, a dijelom zbog dugotrajnog postupanja MUP-a, što ih prisiljava na nezakoniti rad. Neki nisu znali status i ishod postupka po zahtjevu za izdavanje dozvole za boravak i rad jer su to prepustili poslodavcu. Dijelu radnika je istekla dozvola za boravak i rad, no to nisu znali, zbog čega ih je nužno pravovremeno informirati o njihovom boravišnom i radnom statusu.

Neki strani radnici su ukazivali da su im poslodavci prijetili ili ih zlostavljali na radu, uzimali putovnicu ili dozvolu za boravak i rad. Zaprimili smo informacije da je više stranih radnica zaključano u prostorima u kojima žive i rade, da ne mogu slobodno izlaziti te da su im oduzete putovnice, povodom čega je u tijeku istraga općinskog državnog odvjetništva zbog više kaznenih djela na štetu četiri državljanke Indije i jedne Filipina.

U 2025. godini zaprimili smo više pritužbi protiv pravnih i fizičkih osoba u RH, kojima su plaćeni novčani iznosi za radne dozvole koje nikad nisu ishođene. Tako je jedna tvrtka ukazala da su za čak 50 kandidata iz Indije (vozači taksija) plaćeni iznosi za radne dozvole koje nikada nisu ishođene. Pritužitelje smo informirali o načinima zaštite njihovih prava te smo ih uputili na podnošenje kaznene prijave policiji ili DORH-u. DIRH je ukazao da su, s obzirom na stanje tržišta rada u RH i dosadašnje rezultate nadzora, agencije za privremeno zapošljavanje potencijalno rizični poslodavci. Zbog toga inspekcija rada redovito provodi nadzore nad njihovim radom, kao i nad radom agencija za posredovanje pri zapošljavanju.

Za zaštitu prava stranih radnika, u njihovim matičnim državama i u RH kao državi njihovog rada, ističemo važnost sklapanja međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju s državama iz kojih radnici dolaze. MRMSOSP nas je obavijestio da je Vlada RH u razdoblju od 2022. do 2025. godine pokrenula postupke za sklapanje ugovora o socijalnoj sigurnosti s Republikom Kosovo, Republikom Filipini, Ukrajinom i Republikom Moldavija. Uz navedeno, u 2024. godini na snagu je stupio ugovor s Republikom Albanijom. U listopadu 2025. godine potpisan je Memorandum o suradnji u području tržišta rada između MRMSOSP-a i Ministarstva za radnike u inozemstvu Republike Filipini. Njime je uspostavljen program prema kojem zapošljavanje provode izravno nadležna tijela u Filipinima i HZZ te prije dolaska u RH radnici prolaze pripremnu obuku o hrvatskom jeziku, kulturi i pravima radnika, kako bi se lakše integrirali.

Zaprimili smo i nekoliko pritužbi poslodavaca i agencija za posredovanje pri zapošljavanju koji nisu mogli zaposliti strane radnike iz određenih zemalja, iako su ranije bez problema dobivali potrebnu dokumentaciju i dozvole. Navodili su da su odluke o odbijanju viza za boravak nejasne i

netransparentne, a zbog nedostatka obrazloženja nisu mogli učinkovito uložiti pravni lijek. Iako poslodavci razumiju potrebu države da radne migracije budu planske i kontrolirane, ističu potrebu za jasnijim i transparentnijim komuniciranjem migracijske politike. Stoga ukazujemo da RH i nadalje nema sveobuhvatnu migracijsku i integracijsku politiku, o čemu više pišemo u poglavlju o rasnoj i etničkoj diskriminaciji.

Prema podacima DIRH-a, inspektori rada su u nadzorima najčešće utvrdili rad, odnosno zapošljavanje stranaca bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada. U 2025. godini su utvrdili osnovanu sumnju u nezakoniti rad 961 državljana trećih zemalja, 41 manje nego 2024. godine, koji su radili bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada. Donijeli su 263 rješenja o privremenoj zabrani obavljanja djelatnosti, deset više nego 2024. godine, od čega je 156 ukinuto jer su poslodavci u propisanom roku uplatili 3.981,68 eura za svakog radnika, te je u Državni proračun ukupno uplaćeno 1.059.126,88 eura. Većina stranaca zatečenih u nezakonitom radu bili su državljani Nepala, Srbije, Indije, BiH, Sjeverne Makedonije i Kosova. Kao i prethodnih godina, nezakoniti rad stranih radnika najčešće je utvrđen u ugostiteljstvu, građevinarstvu i prijevozu (taxi).

Inspektori rada u području zaštite na radu su tijekom 2025. godine zbog nepostupanja poslodavaca sukladno Zakonu o zaštiti na radu i popratnih propisa, utvrdili da je u prostoru u kojemu se obavlja rad ozlijeđeno 115 stranaca, što je 20,7% ukupno ozlijeđenih radnika, od kojih je 30 radnika iz BiH, 13 iz Nepala, 12 iz Indije, devet iz Kosova, sedam iz Egipta, po šest iz Uzbekistana i Sjeverne Makedonije, pet iz Srbije, po četiri iz Bangladeša, Tadžikistana i Turske, po tri iz Albanije, Ukrajine i Filipina, te po jedan iz Gruzije, Perua i Palestinskog područja.

Nažalost, smrtno je stradalo osam stranih radnika, 29,6% ukupno smrtno stradalih radnika, i to po jedan radnik iz Nepala, Uzbekistana, Sjeverne Makedonije, Srbije, BiH, Albanije, Indije i Egipta.

U 2025. godini smo zatražili od MRMSOSP-a i DIRH-a informacije o osposobljavanju stranih radnika za rad na siguran način te provode li se edukacije na jeziku koji razumiju, kako je propisano Pravilnikom o osposobljavanju i usavršavanju iz zaštite na radu te polaganju stručnog ispita. Prema MRMSOSP-u, pri nadzoru ovlaštenih osoba za osposobljavanje za rad na siguran način, nisu uočene nepravilnosti te se edukacije ne provode isključivo na hrvatskom, već (i) na jeziku razumljivom stranom radniku. No MRMSOSP nema podatke postoje li odstupanja u slučajevima u kojima poslodavci osposobljavaju radnike putem svojih stručnjaka za zaštitu na radu. Iako pozdravljamo napore DIRH-a, s obzirom na broj i udio smrtno stradalih stranih radnika u 2025. godini, potrebno je pojačati nadzor osposobljavanja stranih radnika za rad na siguran način.

Preporuka 35.

Državnom inspektoratu Republike Hrvatske, da pojača nadzor osposobljavanja stranih radnika za rad na siguran način

Strani radnici nisu skloni učlanjenju u sindikate u mjeri u kojoj to čine domaći radnici, moguće zbog nedovoljne informiranosti o prednostima sindikalnog udruživanja, straha od pritiska poslodavaca ili čak otkaza. No, u 2025. godini je porastao broj stranih radnika učlanjenih u sindikate, što ukazuje na jačanje povjerenja. Time ih se osnažuje i da javno istupaju i prosvjeduju kako bi zaštitili svoja prava. No mediji su izvještavali i da se strani radnici učlanjeni u sindikate suočavaju s pritiscima i prijetnjama poslodavaca, uključujući ukidanje dozvole za boravak i rad, zbog čega smo na vlastitu inicijativu otvarali predmete u kojima još postupamo.

„Trenutno me je direktor, bez isplate plaće, praktički „dao“ svom poznaniku, kao da sam neki predmet.“

Zaključno, i domaći i strani radnici ukazuju na dehumaniziran odnos dijela poslodavaca, da ih se upućuje od jednog do drugog poslodavca kao potrošnu robu, a primili smo i pritužbu u kojoj agencija za posredovanje pri zapošljavanju u reklamnom oglasu prikazuje radnike „servirane na pladnju“. Takav odnos pojedinih poslodavaca prema radnicima je neprihvatljiv te je u suprotnosti s temeljnim postulatima radnog odnosa. Philadelphijska deklaracija, koja je zbog iznimnog značaja postala sastavni dio Ustava Međunarodne organizacije rada, naglašava da rad nije roba te da sva ljudska bića imaju pravo ostvarivati svoje materijalno blagostanje i duhovni razvoj u uvjetima slobode i dostojanstva, gospodarske sigurnosti i jednakih mogućnosti. Stoga ponovno ukazujemo na potrebu odgovornijeg i obzirnijeg ophođenja poslodavaca prema radnicima, poštujući njihovo dostojanstvo i prava.

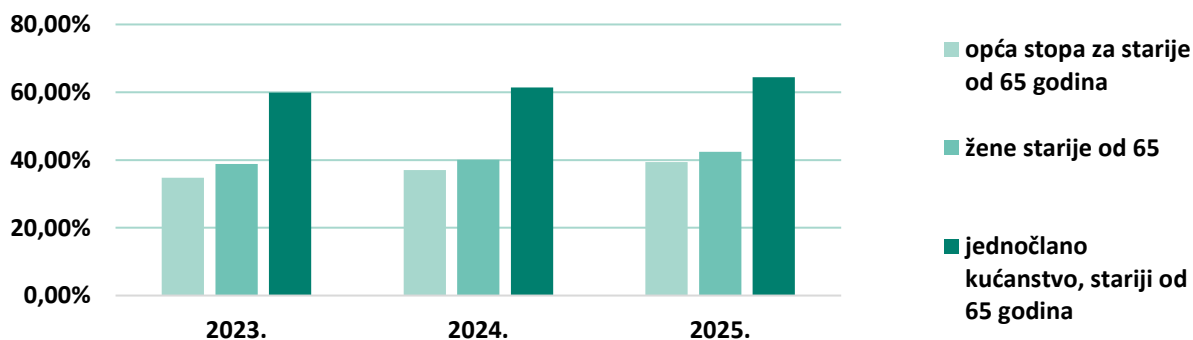
2.6. Prava starijih osoba

2.6.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

Prema posljednjoj dostupnoj Procjeni stanovništva za 2024. godinu, osobe starije od 65 godina činile su 23,19% ukupnog stanovništva RH. Najveći udio stanovništva u toj dobi zabilježen je u Šibensko-kninskoj županiji (28,5%), potom Primorsko-goranskoj (26,6%), Ličko-senjskoj i Sisačko-moslavačkoj (po 25,8%) te Karlovačkoj županiji (25,5%), dok je najmanji udio zabilježen u Gradu Zagrebu (20,8%).

Iako je stopa rizika od siromaštva u 2025. godini pala, ona je nastavila rasti za osobe starije od 65 godina i iznosila je 39,4%, pri čemu za žene 42,4 %. Za starije osobe u jednočlanom kućanstvu, koje su kontinuirano u najvećem riziku od siromaštva od svih društvenih skupina, iznosila je čak 64,4%.

RIZIK OD SIROMAŠTVA ZA OSOBE U DOBI OD 65 ILI VIŠE GODINA



Zbog toga smo u Izvešću za 2024. godinu preporučili MRMSOSP-u da osmisli i provede mjere radi zaustavljanja njegova daljnjeg rasta. MRMSOSPM u Izvešću o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2024. godinu navodi da je donijelo Zakon o inkluzivnom dodatku, kojim se osigurava novčana naknada OSI, jer prema podacima iz informacijskog sustava socijalne skrbi 91.114 osoba korisnika inkluzivnog dodatka čine osobe starije od 65 godina. No, ukazujemo da svrha ovog Zakona nije usmjerena na smanjenje siromaštva, posebno ne siromaštva starijih osoba, već na ublažavanje različitih prepreka koje OSI onemogućuju puno i učinkovito sudjelovanje u društvu na ravnopravnoj osnovi s drugima.

Dodatno, MRMSOSPM ukazalo je da je u 2025. godini povećana osnovica za izračun ZMN na 160 eura, kao i da se kontinuirano radi i na povećanju mirovina, uvođenju i proširenju nacionalne naknade za starije osobe bez mirovine, razvoju i dostupnosti socijalnih usluga u zajednici, kao i podršci za svakodnevni život. Također navode da će novi Akcijski planovi za provedbu Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, kao i Nacionalnog plana razvoja socijalnih usluga, za razdoblje 2021.–2027., posebnu pažnju posvetiti ranjivim skupinama, uključujući starije osobe.

U odnosu na povećanje osnovice za ZMN, ukazujemo da su izmjenama ZoSS-a starije osobe u potpunosti izostavljene, budući da nije bio predviđen rast ZMN za ovu skupinu. U javnom savjetovanju ukazali smo na ranjivost starijih osoba i njihovu izloženost riziku od siromaštva. Posljedično, stariji samac i nakon izmjena ZSS-a prima 208 eura, što je višestruko manje od praga rizika od siromaštva koji je u 2025. godini iznosio 753 eura.

Veliki faktor siromaštva starijih su niske mirovine, a o čemu pišemo u posebnom poglavlju o mirovinskom osiguranju. Većina umirovljenika teško podnosi rast troškova života, osobito ubrzani rast cijena hrane. 2025. godine donesen je novi Zakon o mirovinskom osiguranju kojim se, između ostaloga, izmijenila i formula za usklađivanje mirovina, na način da se osigurava povoljniji omjer rasta potrošačkih cijena prosječne bruto plaće (85:15), što je ujedno bila i jedna od preporuka iz Izvešća za 2023. godinu.

U 2025. godini mirovine su usklađivane kroz dva redovna usklađenja od 3,03% i 6,48%. Međutim, unatoč tim izmjenama, mirovine su u prosjeku su i dalje ostale niske, a umirovljenici se teško nose s rastom cijena hrane i troškova života. Uveden je i godišnji dodatak na mirovinu, koji ovisi o godinama staža, no njegov iznos u praksi ostaje ograničen te je, primjerice, za 35 godina staža iznosio 210 eura, što je manje od iznosa prosječne najniže mirovine.

U travnju 2025. godine Vlada RH je jednokratno isplatila 50 eura umirovljenicima, neovisno o visini mirovine, te svim korisnicima nacionalne naknade za starije, čime je bilo obuhvaćeno 1.246.092 osoba.

Zaključno, podaci o riziku od siromaštva Državnog zavoda za statistiku za 2025. godinu ponovno potvrđuju kontinuirani rast rizika od siromaštva za starije osobe, iz godine u godinu, što jasno upućuje na nedostatnu učinkovitost dosad poduzetih mjera. Naime, većina postojećih mjera, poput povećanja mirovine, uvođenja godišnjeg dodatka na mirovinu ili jednokratnu isplatu primjenjuju se na sve umirovljenike, a ne ciljano na one

Preporuka 36. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da osmisli i provede mjere radi zaustavljanja rasta siromaštva starijih osoba



najranjivije. Stoga je za zaustavljanje negativnog trenda rasta siromaštva starijih važno osmisliti konkretne, pažljivo ciljane mjere usmjerene upravo na najugroženije starije osobe, na što je ukazalo i Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

Nakon izmjena Zakona o nacionalnoj naknadi za starije osobe značajno je porastao broj njenih korisnika, pa je u prosincu 2025. godine naknadu primilo 19.161 korisnika, najviše u Osječko-baranjskoj (1.920), Splitsko-dalmatinskoj županiji (1.869), Gradu Zagrebu (1.537) te u Brodsko-posavskoj županiji (1.434). Dodatno je porastao udio žena u broju korisnika pa tako sada čine četiri petine (80,25%) svih korisnika nacionalne naknade. Dodatno, 6.822 korisnika primili su nacionalnu naknadu za starije putem pošte.

Prema podacima HZMO-a, 2025. godine je podneseno 5.780 zahtjeva za nacionalnu naknadu za starije osobe, od čega je 51.92% pozitivno riješeno. Najčešći razlozi odbijanja zahtjeva odnose se na prekoračenje dohodovnog cenzusa, neispunjavanje propisanih godina života (65 godina života) te činjenica da je podnositelj zahtjeva korisnik zajamčene minimalne naknade.

Iznos nacionalne naknade za starije osobe u 2025. godini iznosilo je 154,40 eura, što predstavlja povećanje od 3% u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, takvo povećanje ne prati rast troškova života i inflacije, zbog čega je navedeni iznos i dalje nedovoljan za podmirenje osnovnih životnih potreba, osobito imajući u vidu da je niži i od već ionako niskog iznosa ZMN-a za starije samce.

Iako korisnici nacionalne naknade ostvaruju i određena dodatna prava, poput statusa osiguranika u obveznom zdravstvenom osiguranju te mogu ostvariti pravo na naknadu za ugroženog kupca energenata, podaci pokazuju da je naknadu za ugroženog kupca energenta koristio relativno malo broj korisnika (4.834 na kraju 2025. godine). Time se dodatno potvrđuje ograničen doseg postojećih mjera u ublažavanju rizika od siromaštva.

Iz zaprimljenih pritužbi proizlazi i niz prepreka u pristupu pravima, uključujući nedovoljnu informiranost starijih osoba, otežan pristup nadležnim tijelima zbog zdravstvenih razloga i otežane pokretljivosti, kao i poteškoće u komunikaciji s nadležnim službama. Poseban problem predstavlja i dugotrajnost postupaka, osobito pri ostvarivanju prava na inkluzivni dodatak.

Podaci o korištenju ZMN-a također ukazuju na stagnaciju, budući da je prema podacima MRMSOSP u 2025. godini to pravo koristilo 6.257 osoba starijih od 65 godina, što je gotovo identično podacima za 2024. godinu. Istodobno je zabilježen značajan pad broja isplaćenih jednokratnih naknada.

Stoga upozoravamo da problem siromaštva starijih – kako umirovljenika, tako i korisnika prava u sustavu socijalne skrbi te korisnika nacionalne naknade – zahtjeva dodatne analize te dugoročne i sustavne, ciljane mjere usmjerene na zaštitu standarda starijih osoba.

2.6.2. Mirovinsko osiguranje

U 2025. godini donesen je novi Zakon o mirovinskom osiguranju (ZMO-a/25), koji je većim dijelom stupio na snagu 1. srpnja 2025. godine, dok su neke odredbe ZMO-a/25 stupile na snagu 1. siječnja 2026. godine. Pučka pravobraniteljica se uključila u donošenje ZMO-a/25 kroz postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, kao i rad nadležnog odbora Hrvatskog sabora.

ZMO-om/25 je predviđen rast mirovina, što dakako cijenimo pozitivnim, s obzirom da 39,4% starijih od 65 godina živi u riziku od siromaštva, pri čemu 42,4% žena starijih od 65, dok je postotak rizika od siromaštva čak 64,4% za osobe starije dobi koje žive same.

Pri tome je promijenjen važeći model usklađivanja mirovina prema kojem se stopa usklađivanja mirovina utvrđuje kao zbroj stope promjene indeksa potrošačkih cijena i indeksa rasta plaća u prethodnom polugodištu u odnosu na polugodište koje prethodi, u omjeru 85%:15%, ovisno što je povoljnije, a što je bila i preporuka pučke pravobraniteljice. Kao novi institut uveden je godišnji dodatak, čija isplata je osigurana svima koji mirovinu ostvare do donošenja Odluke Vlade RH o vrijednosti godišnjeg dodatka za jednu godinu mirovinskoga staža za 2025. godinu, neovisno o visini mirovinskih primanja, pri čemu se visina dodatka na mirovinu veže uz pune godine mirovinskog staža.

Tijekom savjetovanja smo predlagali da se penalizacija korisnika prijevremene starosne mirovine ukine u trenutku stjecanja uvjeta za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu ili na starosnu mirovinu za dugogodišnjeg osiguranika, ali taj prijedlog nije usvojen, nego je prestanak penalizacije ZMO-om/25 propisan nakon navršenih 70 godina života.

Prihvaćen je međutim naš prijedlog da se ZMO-om/25 omogući i korisnicima mirovine u visini najniže mirovine iz čl. 49. st. 3. Zakona o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji rad do polovice punog radnog vremena i zadržavanje prava na isplatu (pune) mirovine, što nije bilo moguće ZMO-om/13.

Međutim, usprkos ovim promjenama mirovine su i dalje nedostatne za dostojanstven život velikog broja umirovljenika. Naime, prema podacima HZMO-a o mirovinama za studeni isplaćenih u prosincu 2025. godine, prosječna starosna mirovina (bez međunarodnih ugovora) iznosila je 696,21 eura, a ukoliko se uračunaju i one isplaćene temeljem međunarodnih ugovora iznos je još niži te iznosi svega 602,32 eura.

Ističemo kako je u prosincu 2025. godine čak 278.993 ili 22,7% ukupnog broja umirovljenika (bez međunarodnih ugovora) primilo najnižu mirovinu u prosječnom iznosu od 449,53 eura, dok ih ju je sa međunarodnim ugovorima primilo 328.821 ili 26,7% umirovljenika, i to u prosječnom iznosu od svega 407,56 eura (prosječna najniža mirovina izračunata je kao prosjek najniže starosne mirovine, najniže invalidske mirovine i najniže obiteljske mirovine). Navedeni iznosi najniže mirovine daleko su ispod praga siromaštva, koji je u izvještajnoj 2025. godini za jednočlano kućanstvo iznosio 617,25 eura.

Iako je pozitivno uvođenje godišnjeg dodatka na mirovinu, on je prema Odluci Vlade RH iz listopada 2025. godine o vrijednosti godišnjeg dodatka za jednu godinu mirovinskog staža za tu godinu određen u iznosu od svega 6,00 eura. Tako primjerice godišnji dodatak na mirovinu za 35 godina mirovinskog staža iznosi 210,00 eura, što je manje od iznosa prosječne najniže mirovine.

Dodatno, podaci analitičkog servisa Datapulse, temeljeni na podacima za 2023. godinu, koji uspoređuju prosječnu godišnju mirovinu i procijenjenu potrošnju starijih osoba, pokazuju da u većini EU država prosječna mirovina ne uspijeva pokriti tipične troškove života umirovljenika, a RH se po tom omjeru nalazi na samom dnu.

S početkom 2024. godine stupile su na snagu izmjene i dopune više zakona: Zakona o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, Zakona o mirovinskim osiguravajućim



društvima te Zakona o obveznim mirovinskim fondovima. Ova tzv. mini mirovinska reforma provedena je radi jačanja obveznog mirovinskog osiguranja na temelju individualne kapitalizirane štednje (2. mirovinski stup). Važnije promjene u vezi 2. mirovinskog stupa su: povećanje iznosa isplate jednokratnog iznosa kapitaliziranih sredstava s 15% na do 20%; izjednačavanje dodatka na mirovine u oba mirovinska stupa u visini od 27% (do tada je u 2. mirovinskom stupu dodatak iznosio 20,25%); ukidanje ulazne mjesečne naknade koja se plaćala za svaku mjesečnu uplatu u 2. mirovinski stup; smanjenje iznosa godišnje naknade za upravljanje na ukupnu svotu kapitalizirane štednje, što će rezultirati smanjenim oporezivanjem kapitalizirane štednje građana; mogućnost prebacivanja građana iz jedne u drugu kategoriju mirovinskog fonda tijekom cijele godine, a ne samo jednom godišnje; kao i širu mogućnost ulaganja mirovinskih fondova radi ostvarivanja većih prinosa građanima, što je doprinijelo povećanju broja korisnika mirovine iz oba mirovinska stupa u 2025. godini.

Na neadekvatnost mirovine upozoravale su i udruge. Tako Sindikat umirovljenika Hrvatske, koji je uključen u rad Nacionalnog vijeća za umirovljenike i starije osobe, ukazuje na potrebu hitnog uvođenja varijabilnog modela usklađivanja mirovina, odnosno da se usklađuju u 100%-tnom iznosu prema povoljnijem indeksu rasta plaća ili cijena, s dodatnim socijalnim elementom - indeks od 120% na mirovine do 500 eura, a 110% na mirovine od 500 do 800 eura. Dodatno, SUH ukazuje na potrebu povećanja osobnog odbitka na mirovine do 1.500 eura, proširenje prava od 12 mjeseci dodanog staža po rođenom/posvojenom djetetu na sve umirovljene žene, bez obzira kada su ostvarile pravo na mirovinu, potrebu ukidanja smanjenja polaznog faktora za izračun mirovine (penalizacija mirovine) zbog odlaska u prijevremenu starosnu mirovinu s napunjenih 65 godina, kao i potrebu zakonskog reguliranja visine godišnjeg dodatka koji bi iznosio 80% iznosa aktualne vrijednosti mirovine te se isplaćivao dva puta godišnje (u srpnju i prosincu).

Poteškoće u ostvarivanju prava na mirovinsko osiguranje

„Obraćam Vam se vezano u dugotrajnost postupanja HZMO-a... oko priznavanja prava na dio inozemne mirovine iz... Naime, prvi puta sam podnio zahtjev u... 2022. g., međutim do proljeća prošle godine nitko mi se nije povratno javio te sam osobno ponovo otišao u..., gdje su mi rekli da je moj zahtjev „negdje zagubljen“ te da podnesem novi. Novi zahtjev sam podnio... 2024. i do današnjeg dana nisam dobio rješenje o priznavanju prava. Krajem rujna sam ponovo osobno otišao u ...da vidim u kojoj je fazi rješavanje te su konačno nakon mog dolaska poslali zahtjev u... Kako sam početkom studenoga bio u..., osobno sam provjerio stanje te su mi potvrdili da su zahtjev zaprimili dana..., ali bez medicinske i ostale dokumentacije te su odmah... odgovorili HZMO-u i tražili dopunu dokumentacije, međutim od tada opet nikakvo rješenje nisam dobio. Ovim putem Vas molim za žurnu pomoć u rješavanju ove situacije, budući sam onkološki bolesnik te zbog narušenog zdravstvenog stanja nemam niti snage niti vremena hodati od šaltera do šaltera, od vrata do vrata da bi ostvario svoje pravo koje mi po zakonu pripada.“

Prema podacima HZMO-a, 2025. godine 78% zahtjeva riješeno je u roku od 60 dana, dok su preostali riješeni izvan tog roka, a postupci za priznavanje prava na tuzemnu mirovinu prosječno su trajali 48,7 dana. To ukazuje na ubrzanje ovih postupka, s obzirom da je 2024. godine 63% zahtjeva riješeno u roku od 60 dana.

Opravdavajući dulje trajanje dijela postupaka, HZMO navodi da se u sklopu postupka kompletiraju podaci, izračunava mirovina, donosi rješenje o pravu i isplati mirovine, a ako je osiguranik navršio i mirovinski staž u inozemstvu, vodi se postupak primjenom uredbi EU za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti i/ili međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju. Također se ističe da se u korespondenciji s inozemnim nositeljima osiguranja, uz poslove pravne pomoći inozemnim nositeljima, u HZMO-u obrađuju zahtjevi, odnosno popunjavaju propisane međudržavne tiskanice, kompletira medicinska dokumentacija, potvrđuje navršeni mirovinski staž te pribavljaju druge relevantne činjenice.

U posljednjem kvartalu 2025. godine u najopterećenijoj ustrojstvenoj jedinici HZMO-a se prekovremeno radilo kako bi se osiguralo donošenje pravodobnijeg rješenja o prvom priznavanju prava na mirovinu i isplati predujma te rješenja o određivanju pripadajuće svote mirovine. Provedeno je i delegiranje u ustrojstvene jedinice s manjim opterećenjem.

Uvažavajući navedeno, ipak navodimo da je čl. 101. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku propisano da je službena osoba dužna u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije 60 dana od podnošenja zahtjeva.

Naime, tijekom 2025. godine najviše su nam se obraćali tzv. novi umirovljenici o čijim je zahtjevima doneseno rješenje nakon proteka roka od 60 dana. Pri tome, doneseno rješenje nije i rješenje s konačno obračunatim pripadajućim iznosom mirovine, već je određena akontacija ili predujam isplate mirovine u iznosu koji, prema navodima umirovljenika, nije dostatan za svakodnevne potrebe ili se njime tek uz velika odricanja može pokriti mjesec. Posebno je problematično ako zbog dugotrajnosti postupka osoba ostane i bez zdravstvenog osiguranja na temelju statusa osiguranika, a nije ga još ostvarila na temelju statusa umirovljenika. S tim u vezi HZMO navodi da nije nadležan za prijavu i odjavu na zdravstveno osiguranje, već je to u nadležnosti HZZO-a. Na temelju Sporazuma o sadržaju i načinu dostave podataka o statusu osiguranika u mirovinskom osiguranju iz 2013. godine povezani su sustavi HZMO-a i HZZO-a. O korisnicima kojima se prvi puta priznaje pravo na mirovinu koja se isplaćuje u RH, HZMO elektroničkom razmjenom podataka obavještava HZZO. Ukoliko rješenje o priznavanju prava na mirovinu nije doneseno u roku od 30 dana od prestanka osiguranja, podnositelj zahtjeva se može prijaviti HZZO-u radi reguliranja statusa u obveznom zdravstvenom osiguranju, čime se teret reguliranja ovog statusa prebacuje na korisnika mirovine umjesto da se riješi po službenoj dužnosti.

Preporuka 37. (ponovljena)

Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da nastavi s poduzimanjem dodatnih napora radi smanjenja dugotrajnosti u postupanju

Stoga, ponavljamo preporuku HZMO-u da nastavi s poduzimanjem dodatnih napora radi smanjenja dugotrajnosti u postupanju.

Počevši od 1. siječnja 2023. godine korisnicima starosne, prijevremene starosne ili invalidske mirovine omogućeno je korištenje dijela obiteljske mirovine uz vlastitu mirovinu. Tijekom 2025. godine HZMO-u je podneseno 14.570 ovakvih zahtjeva, od čega ih je riješeno 13.468, s prosječnim trajanjem postupaka od 27,3 dana. U HZMO-u je zaprimljeno i 3.640 zahtjeva za isplatu dijela obiteljske mirovine primjenom Uredbe EU o koordinaciji socijalne sigurnosti i međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, od kojih je riješen 2.991 zahtjev, uz prosječno trajanje postupka od 42,9 dana.



Zahtjeva za priznavanje prava na dio obiteljske mirovine u 2025. godini bilo je manje nego ranije pa je smanjeno i prosječno trajanje postupka. No pojavili su se novi problemi, poput nemogućnosti ostvarivanja prava na dio obiteljske mirovine nakon ispunjenja uvjeta za neku od osobnih mirovina jer osoba u trenutku smrti supruga/supruge nije ispunjavala uvjet dobi za priznavanje prava na obiteljsku mirovinu. Tako smo zaprimili pritužbu pritužiteljice koja je u trenutku podnošenja zahtjeva za obiteljsku mirovinu imala više od 65 godina života, ali joj je zahtjev odbijen jer tada, u trenutku smrti supruga, nije ispunjavala uvjet dobi iz čl. 67. ZMO-a, odnosno nije imala 50, a niti 45 godina života. MRMSOSP-u preporučujemo da pri narednim izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju omogući osobama ostvarivanje prava na dio obiteljske mirovine pri stjecanju uvjeta za ostvarivanje prava na neku od osobnih mirovina, neovisno o dobi kada su postale udovice/udovci.

Preporuka 38.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri idućim izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju omogući osobama ostvarivanje prava na dio obiteljske mirovine pri stjecanju uvjeta za ostvarivanje prava na neku od osobnih mirovina, neovisno o dobi kada su postale udovice/udovci

Preporuka 39. (ponovljena)

Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje i Registru osiguranika, da nastave s poduzimanjem aktivnosti kako bi se buduće umirovljenike na lako dostupan i razumljiv način informiralo o njihovim pravima, koracima u postupku i učincima odabira mirovine iz prvog ili oba mirovinska stupa

Ideja drugog mirovinskog stupa, u koji se uplaćuju doprinosi osiguranika koji se vode na njihovim osobnim računima te se ulažu u imovinu koja ostvaruje prinos, jest proširenje izvora financiranja mirovina i postizanje veće odgovornosti pojedinca za vlastitu sigurnost u starijoj dobi. U 2025. godini se za mirovinu iz oba mirovinska stupa odlučilo 5.304 korisnika, 227 ili 4,47% više nego 2024. godine. No još više se povećao broj korisnika mirovine samo iz 1. mirovinskog stupa. Naime, 2024. godine bilo ih je 9.293, dok ih je u 2025. godini bilo 10.847, odnosno 12,85% više.

Usprkos informacijama koje su o mirovini iz oba mirovinska stupa dostupne na internetskim stranicama REGOS-a i HZMO-a, te iako je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga donijela Pravilnik o

minimalnom sadržaju obavijesti o informativnom izračunu mirovine koji je na snazi od 1. siječnja 2025. godine, iz pritužbi je vidljivo da je proces odabira mirovine iz 1. ili iz 1. i 2. mirovinskog stupa budućim umirovljenicima i dalje nejasan i stresan te da su im često potrebna dodatna razjašnjenja i pomoć. Stoga preporučujemo HZMO-u i REGOS-u da buduće umirovljenike na lako dostupan i razumljiv način informiraju o njihovim pravima i koracima u postupku odabira mirovine iz prvog ili oba mirovinska stupa.

Tijekom 2025. godine zaprimili smo više pritužbi zbog nemogućnosti nastavka rada na pola radnog vremena nakon stjecanja uvjeta na mirovinu bez prekida radnog odnosa osoba koje su neposredno prije umirovljenja radile nepuno radno vrijeme. Naime, prema stajalištu HZMO-a, prema čl. 37. st. 6. ZMO-a/13, koji je bio na snazi do 30. lipnja 2025. godine, osiguranici koji su neposredno prije ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu radili u nepunom radnom vremenu ne mogu bez prestanka radnog odnosa

nastaviti rad u mirovini na pola radnog vremena, jer navedena odredba ZMO-a/13 izriekom govori o radu u punom radnom vremenu prije ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu.

Tako nam se obratio pritužitelj koji je, zbog male mirovine koju prima iz inozemstva, zaposlen na pola radnog vremena u komunalnom poduzeću. Nakon ispunjenja zakonskih uvjeta podnio je zahtjev za priznavanje prava na razmjerni dio starosne mirovine na teret HZMO-a bez prekidanja radnog odnosa, ali je odbijen s obrazloženjem da nije osoba iz čl. 37. st. 6. ZMO-a/13. Kako je htio nastaviti raditi u komunalnom poduzeću na pola radnog vremena, HZMO mu je, kako navodi, savjetovao da prekine radni odnos barem na jedan dan te da se potom ponovo zaposli kako bi ostvario formalni uvjet prestanka osiguranja.

S obzirom da je i u novom ZMO-u/25 navedena odredba ostala neizmijenjena, preporučamo Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri narednim izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju osobama koje su zadnji radni staž prije stjecanja uvjeta za priznavanje prava na mirovinu imali u nepunom radnom vremenu, omoguće nastavak rada bez prekidanja radnog odnosa ukoliko to žele.

Preporuka 40.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri idućim izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju osobama koje su zadnji radni staž prije stjecanja uvjeta za priznavanje prava na mirovinu imali u nepunom radnom vremenu, omoguće nastavak rada bez prekidanja radnog odnosa

2.6.3. Domovi za starije i nemoćne

U RH djeluje ukupno 652 pružatelja usluga smještaja starijima: 4 državna doma, 45 decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe, te 603 pružatelja usluga smještaja za starije (privatni domovi - drugi osnivači, od čega je njih 255 obiteljskih domova). Ukupni smještajni kapacitet iznosi 31.020 mjesta, od čega se 204 mjesta odnose na državne domove, 11.147 mjesta na decentralizirane domove, a 19.669 mjesta na pružatelje drugih osnivača. Dodatno, 1.927 osoba starijih od 65 godina bilo je smješteno u udomiteljskim obiteljima.

Nastavljena je provedba projekata u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO), odnosno izgradnje i opremanja 18 županijskih centara za starije osobe koji bi trebali osigurati 1.849 mjesta za korisnike kojima je potrebna intenzivna skrb te izvaninstitucionalnih usluga za 4.549 korisnika, koje bi starijima trebale olakšati što dulji ostanak u vlastitom domu.

Međutim, nalazi iz obilazaka domova, kao i zaprimljene pritužbe članova obitelji korisnika i zaposlenika, upućuju na kroničan nedostatak stručnog kadra u institucionalnoj skrbi za starije, osobito medicinskih sestara i njegovatelja/ica. Zbog zahtjevnih uvjeta rada interes za zapošljavanje u tim ustanovama je nizak, a postojeći zaposlenici često su preopterećeni, što otežava pružanje adekvatne skrbi korisnicima.

Stoga smo preporučili MRMSOSP da osmisli dugoročnu politiku zapošljavanja kvalificiranog kadra u domove za starije i nemoćne. MRMSOSPM nas je obavijestilo da je kroz Operativni plan dugotrajne

skrbi predviđeno mapiranje potreba za radnom snagom te unapređenje kompetencija zaposlenih, a prema podacima HZZ-a u razdoblju 2024.-2025. dodijeljeno je ukupno 1.528 vaučera za program osposobljavanja njegovatelj/njegovateljica. Međutim, s obzirom na dugotrajni i izraženi manjak kadrova, navedene mjere zasad nisu dostatne te je, uz analitičke aktivnosti, nužno hitno razviti konkretne i ciljane mjere za privlačenje i zadržavanje kvalificiranih radnika.

Preporuka 41. (ponovljena)

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

U praksi se već bilježi zapošljavanje stranih radnika, od kojih dio posjeduje odgovarajuće kvalifikacije, no postupci nostrifikacije inozemnih diploma u RH često su dugotrajni, što predstavlja dodatnu prepreku. Uz to, ključno je osigurati sustavno stručno usavršavanje i učenje hrvatskog jezika, kao preduvjet kvalitetne komunikacije i pružanja

skrbi starijim korisnicima. Stoga, s obzirom da se radi o preporuci čija provedba je kompleksna i gdje se učinci provedbe mjera tek očekuju, ponavljamo preporuku.

Na dostupnost usluge smještaja značajno utječu i cijene, koje su tijekom 2025. godine nastavile rasti, kako u decentraliziranim, tako i u privatnim domovima, čime se dodatno smanjuje njihova dostupnost. Mediji su izvještavali o velikim poskupljenjima u decentraliziranim domovima te o zabrinutim korisnicima čije mirovine ne pokrivaju poskupljenje. Iznimka su domovi u Gradu Zagrebu, koji za sada nisu podizali cijenu smještaja. Županije pritom ističu kako državne subvencije nisu dostatne za pokrivanje rastućih troškova, osobito onih vezanih uz plaće i materijalna prava zaposlenih.

Dodatni izazov predstavlja nedovoljna transparentnost sustava prijema u domove, zbog čega korisnici često nemaju jasne informacije o vremenu ostvarivanja prava na smještaj. Tako nam se obratila pritužiteljica u vezi smještaja svoje majke, koja je rješenjem HZSR priznato pravo na socijalnu uslugu smještaja u Domu. Nakon višekratnih pitanja o smještaju svoje majke, dobila je odgovor da u međuvremenu nisu održavane sjednice Komisije za prijem i otpust korisnika. U postupku nas je Dom obavijestio da kandidati dobivaju pisani odgovor jedino u slučaju kad smještaj nije odobren, pa smo preporučili domu da intenzivira pisanu komunikaciju sa kandidatima kojima je smještaj odobren, uz pojašnjenje daljnjih koraka koji prethode preseljenju u Dom te da to ugradi u interne akte Doma.

„Svakog dana odlazila sam tamo i nahranila moju ... i uradila sve i nabavila sve što joj je potrebno. Taj ... dom je jedan katastrofalan dom. U tom domu je takav sistem da nemoćni korisnici doma konstantno leže u krevetima do kraja njihovih života. Nema se nikakvog reda. Ovaj sistem kao tu nema se nigdje u svijetu. Noću na 320 korisnika samo dvije njegovateljice. Korisnici leže cijelu noć u vlastitoj mokraći. Nikoga se ne presvlači, jer njegovateljice jednostavno ne stignu. Osoblje šeta od kata do kata, tako da se ne mogu dobiti nikakve informacije jer nitko ništa ne zna a nije ih ni briga. Ovim domom (na papiru) vlada jedan upravitelj koji pojma nema o njezi bolesnika a niti interesa da nešto poboljša.”

Nedostatak stručnog kadra u domovima za starije utječe na kvalitetu skrbi za korisnike, pa nerijetko dobivamo pritužbe na nedostatnu podršku i lošu kvalitetu usluga za starije u domovima. Inspekcijski

nadzori MRMSOSPM nerijetko utvrđuju s jedne strane nedovoljan broj stručnog kadra, a s druge strane prevelik broj korisnika koji nije u skladu s izdanim licencama.

Posebno zabrinjava činjenica da i dalje postoji ilegalni smještaj za starije, bez izdanih rješenja o ispunjenosti mjerila za pružanje socijalnih usluga. Prema podacima MRMSOSP tijekom 2025. godine kod 24 pružatelja usluga utvrđen je rad bez licence, dok je u kontrolnim nadzorima kod njih 10 utvrđeno da su nastavili s radom nakon izrečene mjere zabrane.

S obzirom da o ovome problemu pišemo već godina, a da postojeće sankcije, uključujući zabrane rada i novčane kazne u prekršajnim postupcima, nisu imale odvratajući učinka, ukazujemo na potrebu strožeg sankcioniranja ovakvih praksi. U tom smislu, potrebno je razmotriti i uvođenje posebnog kaznenog djela ilegalnog pružanja usluge smještaja starijim i nemoćnim osobama, s propisanom kaznom zatvora, budući da visoke tržišne cijene smještaja omogućuju da se novčane kazne percipiraju kao prihvatljiv trošak poslovanja. Pri tome takav ilegalni smještaj za starije, mimo normativa i nadzora, može ugroziti njihovo dostojanstvo, ali i zdravlje i život, pa je obračunavanje s ovom pojavom iznimno važno.

U pogledu nadzora nad zakonitim radom pružatelja usluga, temeljem čl. 169. ZSS-a, JRS su dužne najmanje jednom godišnje provoditi kontrole kod pružatelja socijalnih usluga kojima su izdali licencu te, u slučaju osnovane sumnje na nepravilnosti, bez odgode obavijestiti MRMSOSP. Međutim, praksa pokazuje da se ove obveze provode neujednačeno, ovisno o kapacitetima pojedinih JRS-a. S obzirom na raznolikost prakse, preporučili smo MRMSOSP da izradi detaljne smjernice za njihovo provođenje, s ciljem ujednačavanja postupanja. Ministarstvo je najavilo izradu takvih smjernica tijekom 2026. godine.

Na potrebu unaprjeđenja sustava nadzora dodatno ukazuje i konkretan slučaj obiteljskog doma u kojem su većinom nepokretni korisnici ostavljeni bez nadzora preko noći. Iako je u konačnici izrečena zabrana pružanja usluga, iz očitovanja nadležne županije proizlazi da, zbog nedostatnih kadrovskih kapaciteta, kontrole nisu provođene redovito, već isključivo po zaprimljenim dojavama, pri čemu je nadzor u ovom slučaju proveden tek nakon medijskih objava o slučaju.

Dodatno, ističemo važnost edukacije službenika koji provode nadzore, radi dodatnog ujednačavanja postupanja. Stoga smo Akademiji socijalne skrbi preporučili organiziranje edukacija za službenike JRS i Grada Zagreba. Iako Akademija navodi da takva obveza nije izrijekom propisana ZSS-om, istaknula je postojeća praksa suradnje s pojedinim

jedinicama kroz sporazume o organizaciji edukacija za stručne radnike pružatelja socijalnih usluga. Posljedično, preporučujemo JRS, da u suradnji s Akademijom socijalne skrbi, organiziraju edukacije svoje službenike koji provode kontrole i sudjeluju u postupcima licenciranja pružatelja socijalnih usluga.

Kroz obilaske domova uočeno je da različiti pružatelji usluga različito postupaju po pritužbama korisnika. Naime, ZSS-om nije propisan jedinstven pritužbeni put za korisnike decentraliziranih domova

Preporuka 42.

Jedinicama područne (regionalne) samouprave, da u suradnji s Akademijom socijalne skrbi, organiziraju edukacije za svoje službenike koji provode kontrole i koji licenciraju pružatelje socijalnih usluga

Preporuka 43.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, da izradi smjernice o postupanju po pritužbama za sve pružatelje usluga smještaja starijim osobama

i privatnih domova, već isključivo za ustanove kojima je osnivač RH, kojih je svega nekoliko. Stoga smo MRMSOSP preporučili da pri idućim izmjenama ZSS predloži pritužbeni put za korisnike svih domova za starije i nemoćne osobe. No, MRMSOSP smatra da korisnici već raspolažu pravnom zaštitom putem mogućnosti podnošenja prigovora nadležnom tijelu za

nadzor, sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku, a što je u ovom slučaju Samostalni sektor za upravni i inspekcijski nadzor u socijalnoj skrbi MRMSOSP. Ipak, nalazi iz obilazaka i postupanja po pritužbama pokazuju da korisnici nisu informirani s tim mehanizmom, da domovi često ne osiguravaju pisane odgovore na pritužbe, već ih rješavaju neformalno, što dodatno otežava ostvarivanje prava korisnika i pravnu sigurnost. Primjerice, pri obilasku jednog Doma preporučili smo da se korisnike na odgovarajući način informira o mogućnosti i načinu podnošenja pritužbe, a u slučaju pisanih pritužbi podnositelju izravno dostavi pisani odgovor.

Iako se o obilascima domova detaljnije izvještava u posebnom poglavlju ovog Izvješća, ukazujemo na dio problema uočenih pri obilascima koji se tiču i pokretnih korisnika. Tijekom 2025. godine obišli smo domove u Gospiću i Makarskoj, u kojima se uvjeti smještaja bitno razlikuju.

U domu u Gospiću, nakon ranije utvrđenih ozbiljnih nepravilnosti, uključujući povrede dostojanstva korisnika, proveden je kontrolni obilazak radi praćenja provedbe preporuka. Iako je većina preporuka formalno prihvaćena, njihova provedba u trenutku obilaska bila je tek djelomična, a potpuna realizacija očekuje se nakon dovršetka planiranih infrastrukturnih zahvata. Stoga ćemo nastaviti pratiti tijek provedbe preporuka, odnosno postupanje prema korisnicima, dinamiku zapošljavanja potrebnih djelatnika i uvjete smještaja u Domu.

Unatoč tome, uočena su određena poboljšanja, uključujući zapošljavanje stručnog osoblja, poboljšanje higijenskih uvjeta te veću dostupnost aktivnosti za korisnike. Međutim, i dalje nije uspostavljen sustav individualnih planova njege za sve korisnike, što predstavlja važan nedostatak u organizaciji skrbi. Provedena je preporuka pučke pravobraniteljice o suradnji sa Strukovnom školom u Gospiću koja provodi obrazovni program edukacije medicinskih sestara, s kojom je Dom sklopio ugovor o provođenju vježbovne nastave kod obrazovanja medicinskih sestara opće njege/medicinskih tehničara. Učenici su bili u Domu od ožujka do svibnja te su pomagali korisnicima i medicinskom osoblju. Tijekom obilaska su zatečeni praktikanti koji se educiraju za njegovatelje/ice i koji su bili uključeni u pripremu njege korisnika. U Domu je osnovana je Komisija za jelovnik u čiji su rad uključeni i predstavnici korisnika. Jelovnici su objavljeni na oglasnim pločama, postepeno se uvode nova jela te se provode mjere u cilju smanjenja krađa ili nestanaka odjeće i drugih stvari korisnika. Liječnik obiteljske medicine češće dolazi u Dom te je osigurano i redovno provođenje pregleda od strane psihijatra. U kapelici se redovito održavaju mise.

U listopadu 2025. godine smo nenajavljeno obišli Dom za starije i nemoćne osobe Makarska, koji je u trenutku obilaska imao 62 korisnika. Čak 50 korisnika su bili korisnici trećeg i četvrtog stupnja usluge, no Dom je zapošljavao glavnu sestru i jednu medicinsku sestru, koja je u razgovoru najavila skoro umirovljenje, te nije imao zaposlenog ni fizioterapeuta ni radnog terapeuta. Stoga smo preporučili

žurno osmišljavanje poticajnih mjera i strategija za zapošljavanje u cilju osiguranja dovoljnog broja djelatnika u Domu, uključujući i zapošljavanje socijalnog radnika na puno radno vrijeme.

Korisnici stambenog dijela Doma sa kojima smo razgovarali uglavnom su zadovoljni smještajem. Dvokrevetne sobe dovoljno su prostrane, a korisnici ističu da zbog same lokacije Doma, značajan dio vremena provode i izvan njega. S obzirom da se nalazi u gradskom središtu, pokretnim korisnicima dostupne su trgovine, kafići i drugi sadržaji u Makarskoj. Međutim, korisnicima nisu ponuđene nikakve aktivnosti niti radionice, pri čemu socijalni radnik, s obzirom da radi pola radnog vremena, ne stiže organizirati aktivnosti te navodi da korisnici za aktivnosti nisu niti raspoloženi. Iako se navodi da Dom surađuje i organizira aktivnosti u suradnji s osnovnim i srednjim školama u Makarskoj te s Maticom umirovljenika Makarska, nije razvidno u kojoj su mjeri i koliko učestalo zajedničke aktivnosti do sada uistinu i realizirane.

Dom ima Pravilnik o postupanju s pritužbama korisnika, kojim je propisano da se pritužbe mogu podnijeti usmeno (osobno ili telefonom), pisanim putem (kroz obrazac pritužbe, knjigu pritužbi, dopis ili e-mail) te anonimno, putem kutije za pritužbe smještene u prizemlju Doma. Navedenim Pravilnikom propisano je da je ravnateljica odgovorna za rješavanje pritužbi i poduzimanje daljnjih radnji, kao i da se pritužbe rješavaju u roku 15 dana od dana zaprimanja, uz obvezu obavještanja podnositelja u slučaju potrebe za produljenjem roka. Međutim, s obzirom na to da Pravilnikom nije izričito propisana obveza dostave pisanog odgovora podnositelju pritužbe, niti način postupanja po anonimnim pritužbama koje se odnose na probleme od šireg značaja za korisnike, preporučeno je njegovo unaprjeđenje u tom dijelu.

Dodatno, utvrđeni su nedostaci u osiguravanju zdravstvene zaštite korisnika. Budući da ginekološka zaštita nije organizirana u prostoru Doma, nepokretnim korisnicama nije osiguran redovit pristup ginekološkim pregledima, zbog čega je preporučeno uspostavljanje takvih pregleda. Također, stomatološka zaštita nije dostupna unutar Doma, već se korisnici, uz pomoć obitelji ili osoblja, upućuju u obližnje ordinacije, pri čemu se usluge najčešće svode na hitne intervencije, dok su preventivni i protetski zahvati ograničeno dostupni. Slijedom toga, preporučeno je osigurati sveobuhvatniju i dostupniju stomatološku zaštitu korisnicima Doma.

Alzheimerova bolest i druge demencije

Kroz obilaske domova i rad na pritužbama prepoznali smo osobe s demencijom kao osobito ranjivu skupinu, suočenu s nedostatkom odgovarajuće i dostupne podrške, kako za same oboljele, tako i za članove njihove obitelji. Na tu ranjivost upozorava i Svjetska zdravstvena organizacija (SZO), ističući da im se često uskraćuju ljudska prava, i u zajednici, ali i u domovima za starije.

SZO je još 2012. godine proglasila demenciju javnozdravstvenim prioritetom te predložila svim članicama, pa tako i RH, izradu nacionalnih strategija/akcijskih planova za borbu protiv demencije. I Vijeće EU je 2015. godine u „Zaključcima o pružanju potpore osobama oboljelima od demencije: poboljšanje politika i praksi u području skrbi” pozvalo države članice na jačanje prava osoba s demencijom te razvoj međusektorskih nacionalnih politika koje će omogućiti dostojanstveno starenje i odgovarajuću skrb.



Na nacionalnoj razini, Odbor za zdravstvo i socijalnu politiku Hrvatskoga sabora još je 2020. godine usvojio zaključke kojima je utvrđena potreba izrade Nacionalne strategije borbe protiv demencije te osnivanja Povjerenstva koje bi okupilo sve relevantne dionike. Donošenje takvog strateškog dokumenta omogućilo bi sustavno planiranje mjera usmjerenih na unaprjeđenje zdravstvene i socijalne skrbi, osiguranje dugoročne podrške ljudima koji žive s demencijom i članovima njihovih obitelji te podizanje razine javne svijesti o ovoj bolesti. Nažalost, takva strategija do danas nije donesena.

Preporuka 44.

Vladi Republike Hrvatske, da žurno usvoji Akcijski plan za skrb za osobe s demencijom

Naime, RH je 2022. godine usvojila Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja do 2030. godine, kojim su definirani dugoročni ciljevi unaprjeđenja sustava zaštite mentalnog zdravlja, a čija provedba uključuje donošenje više akcijskih planova, među ostalim i Akcijskog plana za skrb za osobe s

demencijom. Međutim, četiri godine kasnije Akcijski plan još nije prošao niti javno savjetovanje, stoga preporučamo njegovo žurno donošenje.

Prema podacima MZ, u RH žive 48.842 osobe s demencijom, uključujući Alzheimerovu bolest. Postupanje po pritužbama, kao i prikupljeni podaci JL(R)S, ukazuju na to da je podrška ovoj skupini ne samo nedostatna, već i značajno neujednačena na teritoriju RH. Dostupni podaci pokazuju da su smještajni kapaciteti izrazito ograničeni te da pokrivaju svega 659 osoba, odnosno približno 1,3% oboljelih, pri čemu treba istaknuti da podaci za pojedine županije nisu bili dostupni.

Posebno zabrinjava činjenica da u čak 9 hrvatskih županija: Krapinsko-zagorskoj, Karlovačkoj, Koprivničko-križevačkoj, Ličko-senjskoj, Požeško-slavonskoj, Osječko-baranjskoj, Šibensko-kninskoj, Vukovarsko-srijemskoj i Međimurskoj županiji – smještaj za osobe oboljele od Alzheimerove bolesti i drugih demencija u okviru sustava socijalne skrbi uopće nije dostupan.

Pojedine županije, poput Osječko-baranjske, prepoznale su ovaj problem te su prijavile projekte usmjerene na izgradnju novih kapaciteta koji će uključivati i smještaj za osobe s Alzheimerovom bolesti i drugim demencijama. S druge strane, pojedine županije, poput Vukovarsko-srijemske, ukazuju kako nemaju saznanja o poteškoćama u pronalasku smještaja za ovu skupinu korisnika. Županije ističu kako ne postoji interes privatnih domova da osiguraju ovakav smještaj, jer su Pravilnikom o mjerilima za pružanje socijalnih usluga propisani posebni uvjeti prostora i opreme i veći broj zaposlenika, pa im je osiguravanje takvog smještaja neisplativo jer obiteljima korisnika ne bi mogli naplatiti stvarnu cijenu usluge. Pojedine županije ističu kako ne postoji predviđeno rješenje za korisnike kod kojih se demencija pojavi tijekom smještaja. Ističu i kako ne otkazuju ugovore o smještaju korisnicima I. i II. stupnja pokretljivosti koji su na smještaju, a kod kojih se demencija pojavi tijekom smještaja, ako je njihov boravak moguć uz adekvatni medicinski tretman.

Kao jedan od najvećih izazova županije izdvajaju nedostatak zdravstvenog kadra (njegovatelja i medicinskih sestara) te njihovu nedovoljnu educiranost za rad s osobama koje žive s demencijom.

Uz institucionalni smještaj, izražen i je nedostatak izvaninstitucionalnih usluga u zajednici, poput dnevnih boravaka, pomoći u kući, mobilnih timova, kao i sustavnih mjera podrške neformalnim

njegovateljima, najčešće članovima obitelji, poput novčane podrške, prilagođenog radnog vremena, osiguranja odmora od skrbi i slično.

Na nedostatnu vidljivost i sustavnu podršku osobama s demencijom ukazuju i organizacije civilnog društva, uključujući Hrvatsku udrugu za Alzheimerovu bolest, koje upozoravaju

da se o ovom problemu nedovoljno govori u javnosti, unatoč kontinuiranom rastu broja oboljelih. Prema njihovim procjenama, u RH živi oko 100.000 oboljelih, pretežito starije životne dobi, pri čemu velikom broju njih nije dostupna rehabilitacija koja pomaže postizanju i održavanju neovisnosti kroz sudjelovanje u svakodnevnom funkcioniranju. Udruga ističe da u RH postoji nekoliko dnevnih boravaka za osobe s demencijom sa educiranim i stručnim osobljem, od toga su 4 u Zagrebu. Oni same provode okupacijsku, radnu, kreativnu i fizikalnu terapiju za osobe s demencijom, ali programom je obuhvaćeno svega između 100 – 150 osoba.

Preporuka 45.

Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvu zdravstva i jedinicama područne (regionalne) samouprave, da razvijaju smještajne kapacitete i izvaninstitucionalne usluge za osobe oboljele od demencije i članove njihovih obitelji

2.6.4. Nasilje nad starijim osobama

Ovisno gdje i kako se ono odvija, nasilje nad starijim osobama može se događati u ustanovama, u obitelji ili na ulici. Čimbenici rizika su višestruki i ovise o zdravstvenom ili imovnom stanju starijih, socijalnoj umreženosti, odnosima unutar obitelji i brojnim drugim faktorima. Osim fizičkog nasilja, stariji su češće od drugih ranjivih skupina izloženi zanemarivanju, izolaciji i psihološkom nasilju i, unatoč slabijem imovnom stanju, ekonomskom iskorištavanju kao posebnom obliku nasilja.

Iako su starije osobe nerijetko izložene raznim oblicima obiteljskog nasilja, o tome nema puno podataka, nedostaje istraživanja, a i skupovi na temu obiteljskog nasilja često ne uključuju nasilje nad starijima.

Iako posljedice nasilja imaju dalekosežni utjecaj, ne samo za starije već i za društvo, ekonomsko i psihičko nasilje nad starijima često je neprepoznato, čak i od strane stručnjaka čiji je posao upravo zaštita starijih osoba. Stoga smo u Izvješću za 2024. godinu MUP-u i Akademiji socijalne skrbi preporučili educiranje zaposlenika o svim oblicima nasilja nad starijima. Prema dostavljenim podacima, u Policijskoj školi „Josip Jović“ provedene su aktivnosti usmjerene na zaštitu ranjivih skupina, uključujući starije. Edukacije su provedene i sklopu cjeloživotnog obrazovanja. Akademija socijalne skrbi navodi da su tijekom 2025. godine održane četiri radionice te da se nastavlja s provedbom stručnog usavršavanja.

Pritužbe koje zaprimamo ukazuju da nadležna tijela nerijetko ne prepoznaju kao oblike nasilja iskorištavanje ovisnosti starijih osoba, zabranu susreta s pojedinim članovima obitelji ili ograničavanje slobode kretanja, pa žrtve ostaju bez podrške.

Starije osobe rijetko prijavljuju nasilje i rijetko se obraćaju za pomoć nadležnim tijelima. Prepreke su brojne, a uključuju ovisnost starijih o pomoći drugih članova obitelji, strah, uključujući i onaj od moguće



institucionalizacije, stigmatizaciju i manjkavost sustava zaštite. Rizik od nasilja nad starijim osobama je usko povezan sa socijalnom izolacijom, diskriminacijom, siromaštvom ili ovisnošću o drugima.

Nasilje nad starijim osobama često je neprepoznato i zbog stereotipa o starosti koji doprinose percepciji starijih kao pasivnih primatelja skrbi, a ne kao nositelja prava. I OCD-i navode da je velik broj neprijavljenih slučajeva obiteljskog nasilja nad osobama starije životne dobi izloženih višestrukim čimbenicima ranjivosti. Tako SOS Rijeka ukazuje da se obiteljsko nasilje nad osobama starije životne dobi često relativizira. Navodi i to da je poseban problem duboko ukorijenjena društvena percepcija prema kojoj se odnosi u obitelji prema starijima smatraju „privatnom stvari“, a nasilje u toj životnoj dobi često se relativizira, minimizira ili opravdava dugotrajnošću odnosa, bračnom „navikom“ ili zdravstvenim stanjem počinitelja.

Preporuka 46.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Hrvatskom zavodu za socijalni rad i Ministarstvu unutarnjih poslova, da zajednički osmisle i provedu aktivnosti usmjerene na osnaživanje osoba starije životne dobi za prijavljivanje nasilja

Starije žene često su socijalizirane u okruženju u kojem se nasilje u obitelji nije prepoznavalo kao društveni problem, zbog čega imaju izražen osjećaj srama, krivnje i odgovornosti za očuvanje obitelji, čak i nauštrb vlastite sigurnosti. Dodatno, starije žene nerijetko imaju ograničen pristup informacijama o svojim pravima i

dostupnim oblicima pomoći, slabiju digitalnu pismenost te manju povezanost s mrežama podrške. U praksi to znači da teže dolaze do informacija kome se mogu obratiti, kako prijaviti nasilje i koja im prava pripadaju, a često i ne prepoznaju vlastito iskustvo kao oblik nasilja. Stoga, ukazujemo na važnost osnaživanja starijih, kako bi prijavili nasilje.

Naravno da i način na koji institucije potom reagiraju i u pogledu počinitelja nasilja i glede starije osobe koja je prijavila nasilje, utječe na zaštitu i prava konkretne osobe i prevenciju budućeg nasilja nad njom, ali i na generalnu prevenciju nasilja nad starijima te osnaživanje starijih osoba za prijavljivanje nasilja.

Udruge osiguravaju psihološku podršku i razne savjetodavne usluge za starije pa tako i HCK ukazuje na projekte i programe koji se u pojedinim županijama provode s ciljem zaštite žrtava obiteljskog nasilja, uključujući i one starije životne dobi. Pravno savjetovanje starijih osoba o sprječavanju obiteljskog nasilja provodi i PGP Sisak kroz informativno-edukacijske posjete korisnika programa Zaželi, ali i u individualnim predmetima.

2025. godine usvojen je Nacionalni plan zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u obitelji za razdoblje do 2029. godine, koji određuje prioritete, ciljeve i mjere te pokazatelje ishoda usmjerene isključivo na rodno uvjetovano partnersko nasilje nad ženama. Starije osobe, kao posebno osjetljiva i često nevidljiva skupina žrtava obiteljskog nasilja, nisu u dovoljnoj mjeri obuhvaćene ovim dokumentom. Spominju se jedino u kontekstu intersekcijskog, partnerskog, rodno uvjetovanog nasilja nad ženama starije životne dobi. Nadalje, iako Nacionalni plan predviđa provedbu mjere usmjerene na unaprjeđenje sustava prikupljanja podataka o slučajevima nasilja nad ženama i nasilja u obitelji u sustavu socijalne skrbi, izrijeком ne navodi prikupljanje podataka o nasilju nad starijima.

Navedeni dokument ne uključuje niti preventivne mjere za sprječavanje nasilja nad starijima niti one za osnaživanje starijih kao žrtava nasilja u obitelji. Stoga smo kao tijelo u čijem su fokusu prava osoba

starije životne dobi preporučili u njega uključiti i podatke o obiteljskom nasilju nad starijima te definirati ciljeve i mjere njegova sprječavanja. Dodatno, predložili smo i da se Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje do 2026. godine nadopuni konkretnim mjerama usmjerenim na suzbijanje nasilja nad starijima, kao i njihovo osnaživanje.

Iz podataka Povjerenstva za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija za zaštitu od nasilja u obitelji, nije razvidno kada se radi o rodno uvjetovanom nasilju, kada o nasilju nad starijim osobama, a kada o kombinaciji. Stoga smo kao članovi Radne skupine koja priprema prijedlog izmjene Pravilnika o načinu prikupljanja, obrade i dostave statističkih podataka i izješća iz područja primjene Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji, MPUDT-u preporučili bolje praćenje i evidentiranje nasilja nad starijima. Istaknuli smo da bi podatke o obiteljskom nasilju, radi razlikovanja međugeneracijskog i partnerskog nasilja, trebalo razvrstavati i po dobi žrtve i počinitelja, njihovom međusobnom odnosu i obliku nasilja.

Nedostatak podataka o nasilju nad starijima stvara znatne praznine u njegovom sprječavanju te onemogućava uvid u njegove obrasce, načine prijave, manjkavosti sustava podrške i izazove u pristupu pravosuđu, što je bitno i pri osmišljavanju učinkovitih odgovora društva na nasilje nad starijima. Planirano je da će rad na izmjenama Pravilnika biti završen do kraja 2026. godine, no radi se o zahtjevnom i dugotrajnom postupku usuglašavanja različitih dionika. Dodatno, kako su u 2026. godini planirane izmjene Kaznenog zakona kojim bi se trebala transponirati EU Direktiva o nasilju nad ženama, koja također propisuje obvezu prikupljanja podataka, važno je isto uzeti u obzir prilikom izmjena Pravilnika.

Preporuka 47. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da izmjenama Pravilnika o načinu prikupljanja, obrade i dostave statističkih podataka i izješća iz područja primjene Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji omogući bolje praćenje nasilja nad starijima

Povjerenstvo za praćenje i unaprjeđenje rada tijela kaznenog i prekršajnog postupka te izvršavanje sankcija za zaštitu od nasilja u obitelji nas je obavijestilo da je tijekom 2024. godine MUP zabilježio 1.055 osoba starijih od 65 godina kao žrtava obiteljskog nasilja, isto kao i godinu ranije. Prema podacima MRMSOSP-a, tijekom 2024. godine ukupno 12.083 osobe su prijavile obiteljsko nasilje, a 1.295 žrtava bile su starije od 65 godina života. Zabilježena su 298 slučajeva zanemarivanja potreba osoba starije životne dobi, što je 50% manje nego u 2023. godini. Prema podacima MPUDT-a, u 2024. godini kao žrtve obiteljskog nasilja evidentirane su 964 osobe starije životne dobi, što je 110 više nego prethodne godine.

Niti gotovo dvije godine od višestrukog ubojstva u Domu za starije i nemoćne u Daruvaru nema očitovanja MRMSOSP-a što je analizom događaja utvrđeno, koje su manjkavosti sustava zaštite prepoznate i što je naučeno radi prevencije sličnih događaja u budućnosti. Navedeni događaj je primjer ekstremnog oblika nasilja nad starijima koji osim individualne, predstavlja i kolektivnu tragediju čitavog društva koje nije prepoznalo rizik i pravovremeno spriječilo ubojstva.

U tom kontekstu ukazujemo da je Preporukom Vijeća ministara o suzbijanju zločina iz mržnje VE iz 2024. godine predviđeno da karakteristike temeljem kojih može prema nekome biti počinjen zločin iz mržnje uključuju i dob. No, u RH Kaznenim zakonom dob nije propisana kao jedna od ovih karakteristika, pa trenutno nije niti moguća kvalifikacija nekog djela kao kaznenog djela zločina iz

mržnje temeljem dobi. Stoga ponavljamo preporuku glede potrebe proširenja liste karakteristika koje se navode u Kaznenom zakonu u odnosu na zločin iz mržnje, na način da se izrijekom obuhvati i dob. Ujedno predlažemo i propisati širu definiciju zločina iz mržnje, sukladno Preporuci Vijeća ministara, na način da definicija obuhvaća djela motivirana ne samo mržnjom nego i pristranošću, predrasudama ili preziranjem (a što bi ujedno češće mogao biti slučaj kod starijih osoba kao žrtava). O ovome više pišemo te preporuku dajemo u poglavlju o zločinima iz mržnje.

Preporuka 48.

Hrvatskom saboru, da proglasi Nacionalni dan borbe protiv nasilja nad starijim osobama

Dodatno, izostanak pravovremene reakcije u daruvarskom slučaju utječe na povjerenje građana u sustav i postojeće mehanizme prevencije, a bez dodatnog angažmana koji bi uključio i analizu naučenih lekcija sustav prevencije i zaštite nije moguće unaprijediti.

Zbog potrebe snažnijeg podizanja svijesti o ovom problemu i intenziviranja preventivnih mjera, u Posebnom izvješću o starijim osobama smo preporučili da se na dan zločina u Domu za starije u Daruvaru, 22. srpnja, ustanovi Nacionalni dan borbe protiv nasilja nad starijima.

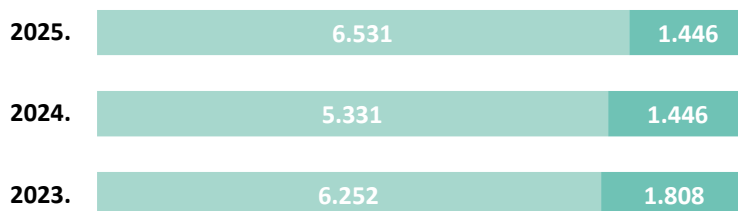
Na institucionalno nasilje nad starijima ukazuju i pritužbe zbog uvjeta života starijih osoba u ustanovama dugotrajne institucionalne skrbi u kojima se ukazuje na niz problema, koji uključuju i nedostatnu njegu, manjak osoblja, neadekvatnu prehranu, izolaciju stacionarnih korisnika i slično. Neke od tih manjkavosti utvrđene su prilikom obilazaka domova za starije i nemoćne, o čemu više pišemo u zasebnom poglavlju.

2.6.5. Ugovori o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) i ugovori o dosmrtnom uzdržavanju (uz istovremeni prijenos imovine)

Prema podacima HJK, u 2025. godini ponovno je zabilježen porast broja sklopljenih ugovora o uzdržavanju. Javni bilježnici su u Registar ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju upisali 5.285 ugovora o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) te 1.246 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (uz istodobni prijenos imovine), dok su sudovi u isti Registar upisali 1.036 ugovora o doživotnom uzdržavanju te 200 ugovora o dosmrtnom uzdržavanju. Time je, nakon pada od 15% u 2024. godini, u 2025. godini zabilježen ponovni rast od 22.51%.

UGOVORI O UZDRŽAVANJU

■ ugovori o doživotnom uzdržavanju ■ ugovori o dosmrtnom uzdržavanju



U odnosu na preporuku MRMSOSPM da HJK omogući uvid u evidencije pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi i osoba zaposlenih u djelatnosti socijalne skrbi, MRMSOSPM navodi da je Registar tih osoba javno dostupan. Također ističu mogućnost da HJK zatraži razmjenu podataka putem MPUDT-a iz evidencija Centraliziranog obračuna plaća i Registra zaposlenih u državnoj službi i javnim službama, što predstavlja korak naprijed. No, zabrana sklapanja ugovora o uzdržavanju iz čl.170 ZoSS je puno šira te se odnosi i na sve zaposlene u djelatnosti socijalne skrbi, što znači i na one zaposlene u privatnim osobama kao i OCD-ima na primjer, pa ovo samo djelomično adresira problem. Također, iz odgovora MRMSOSPM nije jasno da li su o mogućnosti podnošenja zahtjeva obavijestili i HJK, pa nastavljamo pratiti provedbu ove preporuke.

Tijekom 2025. godine nastavili smo dobivati pritužbe zbog sklapanja ugovora o uzdržavanju. Pritužbe su podnosili članovi obitelji koji nisu bili upoznati s činjenicom da su njihovi roditelji sklopili takve ugovore, kao i oni koji su dovodili u pitanje okolnosti njihova sklapanja, osobito u slučajevima kada je starija osoba bila lošeg zdravstvenog stanja ili smanjene sposobnosti rasuđivanja.

Stoga smo u Izješću za 2024. godinu preporučili HJK da javnim bilježnicima skrene pažnju na nužnost dodatnog informiranja stranke koja je zbog dobi, narušenog zdravlja ili drugih osobnih obilježja posebno ranjiva o pravnim posljedicama ugovora koje želi sklopiti. HJK je u svom očitovanju pojasnila da u postupku ovjere potpisa na privatnim ispravama javni bilježnik ne ulazi u sadržaj isprave niti ocjenjuje pravne učinke ili svrhu sadržaja pismena, već potvrđuje identitet potpisnika. Istodobno, navode da javni bilježnici procjenjuju postoje li vidljivi znakovi nedostatka poslovne sposobnosti te provjeravaju odgovarajuće evidencije. S druge strane, u postupcima sastavljanja javnobilježničkih akata i solemnizacije privatnih isprava, javni bilježnici imaju obvezu strankama objasniti pravnu narav i posljedice ugovora, što uključuje i utvrđivanje njihove stvarne volje i cilja sklapanja pravnog posla.

Iskustva organizacija koje pružaju BPP ukazuju da starije osobe i dalje često ne razlikuju ugovore o doživotnom uzdržavanju (uz prijenos imovine nakon smrti) od ugovora o dosmrtnom uzdržavanju (uz istodobni prijenos imovine) te da im se najčešće obraćaju tek nakon sklapanja ugovora, tražeći informacije o mogućnosti njegova raskida. Primjeri dobre prakse uključuju informativno-edukacijske posjete korisnicima programa Zaželi koji provode pojedini OCD-i.

2.7. Diskriminacija temeljem dobi

Diskriminacija starijih osoba temeljem njihove dobi pojavljuje se u brojnim područjima života, poput pristupa socijalnoj skrbi, zdravstvenoj zaštiti ili pristupu dobrima i uslugama, a često je riječ o strukturnoj diskriminaciji.

Pritužbe ukazuju na nedostatne kapacitete institucionalne skrbi za starije, manjak usluga za skrb kod kuće, siromaštvo i mirovine nedostatne za pokrivanje osnovnih životnih potreba, probleme i teškoće vezane uz zdravstvenu zaštitu te socijalnu izoliranost.

U RH desetljećima nedostaje kapaciteta u institucionalnoj skrbi o starijim osobama, koji se suočavaju s dugim listama čekanja za smještaj koji ovisi o broju pružatelja usluga na pojedinom području, interesu za smještaj u određeni dom ili o zdravstvenom stanju potencijalnog korisnika i njegovim željama. Prema podacima iz Operativnog plana cjelovitog razvoja integrirane dugotrajne skrbi u RH do 2030.



godine, trenutni kapaciteti omogućavaju smještaj 3,5% osoba starijih od 65 godina, što je značajno niže od prosjeka EU koji iznosi 5%. Stoga je pozitivno proširenje kapaciteta u postojećim domovima, osiguravanje dodatnih kapaciteta za 3. ili 4. stupanj njege te izgradnja centara za starije osobe koji će, uz usluge izvaninstitucionalne skrbi, osigurati dodatne smještajne kapacitete. Kako bi odgovorile na potrebe starijih JP(R)S pokušavaju osmisliti dodatne aktivnosti pa primjerice Koprivničko-križevačka županija sufinanciranjem smještaja u privatnim domovima „želi ublažiti nepravdu da se smještaj sufinancira samo za korisnike koji su smješteni u javnim domovima“.

Na listama čekanja je i velik broj osoba koje u trenutku prijave nisu zainteresirane za smještaj, kao i veliki broj onih prijavljenih u više domova, no nema podataka o stvarnim potrebama za smještaj, koji su nužni za planiranje kapaciteta i trajno rješavanje problema smještaja u domove za stare i nemoćne.

Manjak osoblja u domovima za starije također utječe na kvalitetu i razinu usluge, o čemu više pišemo u poglavlju o pravima starijih osoba. Stoga neke županije kao osnivači domova, poput Istarske, provode programe usmjerene na zadržavanje i privlačenje ljudskih resursa u domovima za starije osobe. Dio manjka radnika mogao bi se nadomjestiti i stranim radnicima, no to je otežano kompliciranim, skupim i dugotrajnim postupcima priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u reguliranim profesijama, o čemu pišemo i u poglavlju o obrazovanju.

Poseban je problem nedovoljno smještajnih kapaciteta za oboljele od Alzheimerove i drugih demencija, za što nedostaje i izvaninstitucijskih usluga, poput dnevnog ili poludnevnog boravka. Osim oboljelih od demencija, bolnice ukazuju na problem smještaja i drugih teško oboljelih starijih osoba. Iako bolnice ističu da imaju dobru suradnju sa sustavom socijalne skrbi, ukazuju na manjak smještanih kapaciteta za pacijente koji se zbog zdravstvenog stanja ne mogu vratiti kući pa nerijetko ostaju u bolnici i nakon završetka liječenja, a neki i preminu u bolnici prije nego dočekaju rješenje o smještaju.

Posljednjih godina se povećao broj i opseg usluga u zajednici koje starijima omogućavaju dulji ostanak kod kuće. Iako većina JLP(R)S navodi da su programom Zaželi obuhvaćene sve zainteresirane osobe, neki gradovi poput Varaždina, Slavonskog Broda i Rijeke ukazuju da svakodnevno zaprimaju upite o mogućnostima uključivanja u program te da postoje liste čekanja.

Korisnicima programa Zaželi se pruža pomoć pri obavljanju kućanskih poslova, održavanju osobne higijene, zadovoljavanju drugih svakodnevnih potreba te im se osiguravaju osnovne kućanske i higijenske potrepštine. No ove usluge ne zadovoljavaju sve potrebe korisnika, jer se njihove životne okolnosti jako razlikuju. Tako nam se pritužila starija gospođa ozbiljno narušenog zdravlja koja živi sama, 15 km udaljena od grada i tri km od prvih susjeda, s mirovinom nešto nižom od 300 eura. Njoj je trebala pomoć i za cijepanje i saganje drva, košnju trave i pomoć u vrtu, no te usluge nije moguće ostvariti kroz projekt Zaželi. MRMSOSP navodi da je takvu uslugu moguće, uz zadovoljavanje imovinskog cenzusa, ostvariti putem centara za pomoć u kući koji su osnovani u nekim županijama. No takva je usluga nedostupna velikom broju starijih koji je, zbog niskih imovinskih cenzusa koji su za nju određeni, trebaju uslugu sami financirati, što objektivno ne mogu.

Nije uvijek u potpunosti jasno niti koje su prihvatljive aktivnosti u programu Zaželi. Tako nam se obratila korisnica kojoj je trebala pomoć pri odlasku liječniku. MRMSOSP je prvotno navelo da fizička pratnja do liječnika ili do trgovine nije prihvatljiva aktivnost programa, jer to zahtijeva osiguravanje posebnih sigurnosnih uvjeta. No iz rada po drugim pritužbama poznato nam je da su neki proveditelji programa korisnicima osiguravali prijevoz liječniku ili za obavljanje administrativnih poslova. Nakon što smo

zatražili dodatno očitovanje, MRMSOSP je navelo da bi ovakva usluga ipak mogla biti prihvatljiva. No kako nije izrijekom navedena na listi prihvatljivih aktivnosti projekta Zaželi, često je i uskraćena korisnicima.

Preporuka 49.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da u pozive za financiranje programa Zaželi jasno navede aktivnosti prihvatljive u programu

Na lokalnoj razini se uz program Zaželi nude i drugi oblici podrške starijim osobama, poput dostave toplih obroka, poludnevnog boravka za umirovljenike i starije osobe, pomoći u kući, dnevne aktivnosti za starije. Izgradnja naselja u Sisku, Petrinji i Glini je inovativni pristup skrbi o starijima. Naime, u naseljima koje je uz domove za starije izgradila Sisačko-moslavačka županija trenutno su smješteni stradalnici potresa, koji će se po dovršetku obnove vratiti u svoje domove, a naselja će postati sastavni dijelovi domova za starije.

Caritas ukazuje na složenu proceduru i opsežnu dokumentaciju koju stariji često ne mogu sami prikupiti ili ispuniti, a koja se od njih zahtjeva za sudjelovanje u projekatima podrške sufinanciranim iz Državnog proračuna. I rezultati fokus grupa u sklopu projekta usmjerenog na izazove s kojim se suočavaju obitelji niskih prihoda u RH pokazuju da, osim izrazito niskih naknada koje ne zadovoljavaju ni osnovne potrebe, sustav socijalne skrbi karakterizira složenost, netransparentnost i fragmentiranost. Dio potencijalnih korisnika zbog složenosti administrativnih procedura i potrebe pribavljanja opsežne dokumentacije odustaje od traženja svojih prava.

Informacije o postojećim oblicima podrške često nisu dostupne na jednom mjestu pa stariji ne mogu dobiti jasnu i razumljivu informaciju koje oblike pomoći, podrške i njege mogu ostvariti niti kome se mogu obratiti. Informiranje korisnika o dostupnim uslugama trebalo bi biti prilagođeno njihovim senzornim kapacitetima, navikama i potrebama. Pozitivan je primjer besplatni telefon za starije osobe u Vinkovcima.

„Moja baka je tijekom hospitalizacije bila pod terapijom za jaku upalu pluća na koju je pozitivno reagirala – zdravstveno stanje joj se poboljšavalo, što su potvrdili i liječnici koji su je liječili. Naglašeno je da terapiju treba nastaviti te da je preporučeno da ostane na bolničkom liječenju kako bi se postigao potpuni oporavak. U ponedjeljak ... u posjet mojoj baki dolazi njezin liječnik i izjavljuje da moja baka vrlo dobro reagira na terapiju i da bi trebala biti zadržana u bolnici još neko vrijeme kako bi se postigao potpuni oporavak. Nedugo nakon toga, istog dana, šefica odjela za gastroenterologiju, koja nije bila njezina izravna liječnica i koju tada članovi obitelji prvi put vide – samovoljno odlučuje o njezinu otpustu. Tijekom samostalne vizite i bez prisustva liječnika koji su vodili liječenje moje bake, pred članovima obitelji i samom pacijenticom koja je bila u potpunom svjesnom i lucidnom stanju, izjavila je u svom monologu sljedeće: „Ima 90 godina, što vi želite? Doživjela je svoje.“ Također je rekla da „će biti puštena, imala upalu pluća ili ne“, te da „joj ne pada na pamet organizirati fizikalnu terapiju za nekog u tim godinama.“ Takav diskriminirajući, neetičan i neprofesionalan pristup ostavio je dubok psihološki trag na moju baku koja je bila potpuno svjesna svega i izrazito uznemirena nakon izgovorenih riječi.“



Pristup potrebnoj zdravstvenoj zaštiti jedan je od češćih problema s kojim se susreću starije osobe, posebice one slabijeg imovnog stanja i s prebivalištem u udaljenim, ruralnim dijelovima RH i na otocima. Liste čekanja na specijalističke preglede i rehabilitacijske usluge su duge, a čekanje dodatno narušava zdravstveno stanje. Pored navedenog, nedostatak adekvatnog javnog prijevoza u nekim sredinama dodatno otežava pristup nužnim zdravstvenim uslugama.

U kontekstu nedostupnosti zdravstvene zaštite ističu se oboljeli od Alzheimerove i drugih demencija za čije se liječenje niti jedan lijek iz skupine antidementiva ne nalazi na osnovnoj listi lijekova HZZO-a već su svi na dopunskoj te ih treba doplatiti. HZZO navodi da se oni nikada nisu niti nalazili na osnovnoj

Preporuka 50.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da uključi barem jedan lijek iz skupine antidementiva na osnovnu listu lijekova HZZO-a

listi lijekova jer da nisu dokazali učinak koji bi opravdao njihovu visoku cijenu. I samo Ministarstvo zdravstva navodi da ne postoji mogućnost izlječenja demencije te da je prioritet pravovremena i točna dijagnoza te rano uvođenje antidementivne terapije, jer takav pristup omogućuje usporavanje kognitivnog i funkcionalnog propadanja i

osigurava odgodu nastupa uznapredovalih stadija bolesti. U slučaju antidementiva ukazujemo kako je riječ o lijekovima za bolesti od kojih u pravilu obolijevaju stariji, a da je stopa rizika od siromaštva za osobe starije od 65 godina izrazito visoka. Stoga se nedostupnost antidementiva može promatrati i u kontekstu moguće diskriminacije temeljem dobi i imovnog stanja. Kada govorimo o demenciji, pri donošenju odluke o stavljanju antidementiva na liste lijekova treba voditi računa i o razmjerima pojava demencija koja je od 2012. godine, kada su antidementivi uvršteni na dopunsku listu lijekova, prepoznata i kao javno-zdravstvenom problem.

„I sad, što mi ostaje? Kakve druge opcije imam? Što mi je zakonom dozvoljeno? Omogućeno? Nije li tužno da, da bi osigurali dostojanstven ostatak života svojim roditeljima, moramo pribjegavati potezima i gotovo hodati na ivici zakona, koristeći se pustim bolovanjima. Ako se neki doktor smiluje i prihvati sebi ugrožavati posao... To mi je jako tužno da je u Hrvatskoj ta osnova ljudske kulture i odnosa prema onima koji su nam dali sve, spala na te grane. Živim u ovakvom društvu koje me gura da poduzimam neke korake koji u konačnici ispadnu pogubni ili za mene ili za tatu. Pišem vam jer ne znam što napraviti i ne vidim izlaz. Možda ovaj e-mail nije pravi način da vam prezentiram problem i vjerujem da nisam jedini koji vam je došao s ovim problemom al ne mogu do vas zbog moje situacije a i vrijeme mi ističe...”

Sustav podrške obiteljima koje skrbe o svojim starijim i bolesnim roditeljima ili drugim članovima i dalje je nedostatan. Načelo 18. Europskog stupa socijalnih prava prepoznaje važnost dostupne, pristupačne i kvalitetne usluge dugotrajne skrbi, kako u vlastitom domu tako i one u zajednici te dugotrajne institucionalne skrbi. I načelo 9. Europskog stupa socijalnih prava prepoznaje pravo osoba koje imaju obveze skrbi (brige o drugima) na odgovarajući dopust, fleksibilne radne aranžmane i pristup uslugama skrbi kao i pravo žena i muškaraca na jednak pristup posebnim dopustima kako bi mogli ispunjavati svoje obveze skrbi, uz poticanje da ih koriste na uravnotežen način.

Stoga je EK usvojila i Europsku strategiju za skrb kojom nastoji svima u EU omogućiti pristup kvalitetnoj i pristupačnoj skrbi te poboljšati položaj primatelja i pružatelja formalne i neformalne skrbi. Preporuka Vijeća od 8. prosinca 2022. godine o pristupu cjenovno pristupačnoj i visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi prepoznaje važnost uspostave kriterija za ostvarivanje statusa neformalnih pružatelja skrbi te potporu koja ih neće isključivati iz tržišta rada.

S tim u skladu, godinama ukazujemo na nedostatnost mjera za pomirenje obiteljskog i profesionalnog života obiteljima koje same brinu o starijim i teško bolesnim članovima, a u nekoliko smo navrata preporučili razmatranje dodatnih mjera i zakonskih izmjena kojima bi se zaposlenim osobama omogućilo da brinu o starim i nemoćnim članovima svojih obitelji. Unatoč tome, ZOZO u čl. 45. osigurava pravo na naknadu plaće za vrijeme privremene spriječenosti za rad u trajanju od 20 dana samo radi njege bolesnog djeteta iznad 18 godina života, supružnika ili životnog partnera. Međutim, za njegu starih i bolesnih roditelja ne postoji ta mogućnost. Prava iz ZOR-a predviđaju pet dana neplaćenog dopusta odnosno plaćenih sedam dana godišnje koji se mogu koristiti za sve važne osobne potrebe radnika. No brojna zanimanja i tržište rada koji ne omogućavaju fleksibilni radni raspored izvor su dodatnih izazova kod neformalne skrbi. Vlada RH navodi da nije zapažen interes radnika za korištenje instituta iz ZOR-a te zaključuje da za to ne postoji niti potreba. Pri tome navedeni institut ne zadovoljava potrebe brige o starim i nemoćnim osobama, a čak i tako kratak, petodnevni neplaćeni dopust ujedno dodatno otežava materijalni status obiteljima s niskim prihodima. Navedenom problemu trebalo bi ozbiljnije pristupiti te odrasloj djeci ili drugim članovima obitelji koji su spremni preuzeti zahtjevniji posao skrbi o starim i nemoćnim članovima obitelji, koja se nažalost nerijetko svodi na palijativu, omogućiti da to mogu.

Važno je istaknuti da je status njegovatelja, koji podrazumijeva i ostvarivanje prava nalik na ona iz radnog odnosa (naknadu za rad, pravo na zdravstveno i mirovinsko osiguranje te pravo na odmor i privremenu nesposobnost za rad) dostupan samo onima koji skrbe o osobi kojoj su potrebni medicinsko-tehnički postupci za održavanje vitalnih funkcija ili koja nema pokretljivost ni uz korištenje ortopedskih pomagala, odnosno

koja ima višestruke oblike oštećenja najvišeg stupnja (tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna). Iako zakon sada propisuje da osoba može postati njegovatelj bilo kojeg člana istog kućanstva, što znači da se taj status može koristiti i za skrb o roditelju ili drugom starijem srodniku koji ispunjava jedan od navedenih kriterija, naknada se u praksi više koristi za roditelje koji skrbe o djeci s teškoćama ili invaliditetom.

Niske mirovine i siromaštvo također utječu na izloženost starijih osoba kršenju prava, diskriminaciji i socijalnoj isključenosti. Prepoznajući problem, veliki broj JLP(R)S isplaćuje umirovljenicima s prebivalištem na svojem području tzv. božićnice i uskrsnice kao oblike jednokratne novčane pomoći. Međimurska županija provodila je i projekt jednokratne novčane pomoći u sufinanciranju troškova smještaja umirovljenika u obiteljskim domovima, domovima za starije i nemoćne osobe te domovima za odrasle osobe na svojem području, čime je bilo obuhvaćeno 380 osoba. Neki gradovi, primjerice Trilj, umirovljenicima financiraju dopunsko zdravstveno osiguranje. Kroz javne pozive za prijavu

Preporuka 51. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju kojima bi se omogućilo korištenje bolovanja za skrb o starim i nemoćnim roditeljima te drugim bliskim članovima obitelji



projekata i programa udruga JLP(R)S-a financiraju se i programi i aktivnosti za starije poput osiguravanja besplatnog ili organiziranog prijevoza za umirovljenike, sredstava za rad klubova za starije osobe i umirovljenike, sveučilišta za treću životnu dob, posudionica medicinske opreme i pomagala i sl. Neki gradovi umirovljenicima osiguravaju popuste pri korištenju usluga gradskih ustanova poput gradskih bazena, kina, koncerata i predstava, edukacija i hobističkih programa i sportskih priredbi. Krapinsko-zagorska županije je tijekom 2025. godine po prvi puta raspisala javni poziv za prijavu prijedloga za participativni proračun za umirovljenike i starije osobe kojim bi se trebalo osigurati financiranje inicijativa koje promiču prava i interese starijih. Sve su ovo važni koraci u nastojanju da se položaj starijih popravi.

Županije provode i aktivnosti usmjerene na poticanje društvene participacije starijih osoba i njihovog sudjelovanja u donošenju za njih važnih odluka. Primjerice Istarska je županija osnovala Povjerenstvo za zaštitu prava starijih osoba, u čiji rad su uključene i starije osobe koje su sudjelovale u pripremi županijskog socijalnog plana. Savjetodavna tijela za unaprjeđenje materijalnog i društvenog statusa starijih građana i umirovljenika, kao što su gradska povjerenstva za umirovljenike i starije osobe, vijeća seniora, savjeti za umirovljenike i osobe treće životne dobi, osnovale su i brojne druge JLP(R)S. Primorsko-goranska županija je usvojila Deklaraciju o osiguravanju i unaprjeđivanju kvalitete života osoba starije životne dobi, kojom se obvezala poticati oblikovanje i provedbu konkretnih programa, projekata, mjera i aktivnosti u cilju osiguravanja i unaprjeđivanja kvalitete života osoba starije životne dobi bez diskriminacije. Nadalje, Strategijom Varaždinske županije „Varaždinska županija – prijatelj zlatne dobi“, nastalom u suradnji s predstavnicima umirovljenika, obuhvaćena su područja od posebnog interesa za starije osobe poput zdravstvene skrbi i socijalnih usluga, mobilnosti, cjeloživotnog učenja, poticanja društvene uključenosti i rekreacije. U cilju informiranja i motiviranja za socijalno uključivanje, u Rijeci je razvijena i specijalizirana mrežna stranica za starije osobe koju uređuje Matica umirovljenika Grada Rijeke.

„kao član vijeća seniora sastavio sam dopis koji bi možda mogao biti interesantan i šire.

Temeljem izjave jedne osobe da u jednom staračkom domu nema za korisnike WI FI mreže i da ne može primati i slati poruke preko društvenih mreža jer joj je to skupo na pretplatu, što ju je jako pogodilo jer je morala prekinuti komunikaciju s prijateljima. Seniorima je komunikacija na društvenim mrežama vrlo bitna i korisna. Često se seniori omalovažavaju u pogledu upotrebe smart mobitela ali njima je to važno. Prema mom iskustvu seniori do 80 godina u 70% slučajeva koriste društvene mreže, najčešće viber ili whats up. Za seniore bi trebalo organizirati praktične tečajeve o mobitelima i društvenim mrežama. Pored stalne komunikacije smart mobiteli mogu koristiti mnogim seniorima za plaćanje računa, praćenje stanja na banci, naručivanje hrane i lijekova i informacije s obzirom da je poslovnica banaka i pošte sve manje. Video pozivom bi rođaci mogli komunicirati i nadgledati stanje seniora svakodnevno i kada ne mogu doći u posjetu. Mobiteli imaju i funkciju lociranja što je korisno za seniore u početnoj fazi demencije.

S obzirom da domovi i bolnice imaju wi fi mrežu, potrebno ju je učiniti pristupačnu korisnicima jer ona je već plaćena u državnom sektoru i u privatnom od strane korisnika, jer ako ustanova koristi wi fi za vlastite potrebe onda je on sadržan u cijeni i nije potrebno doplaćivanje.“

Preporuka 52.

Svim jedinicama područne (regionalne) samouprave, da u domovima za starije i nemoćne kojima su osnivači korisnicima osiguraju pristup Internetu

Zaprimili smo inicijativu jednog od članova Vijeća seniora Primorsko-goranske županije zbog neosiguravanja pristupa Internetu u domovima za starije i nemoćne, ali i drugim ustanovama koje skrbe o osobama starije životne dobi. Isto smo i sami

uočili tijekom obilazaka domova za stare i nemoćne. Pravilnikom o mjerilima za pružanje socijalnih usluga propisano je da pružatelj usluga treba osigurati pristup Internetu za sve vrste socijalnih usluga. No i MRMSOSP navodi da u praksi često nije tako. S obzirom na navedeno, preporučamo da se u domovima za starije i nemoćne osigura pristup Internetu za korisnike.

Brza digitalizacija društva preoblikuje gotovo svaki aspekt života, od komunikacije i zdravstvene skrbi do obrazovanja, financijskih usluga i javne uprave. Istraživanja pokazuju da je dob jedan od najjačih prediktora digitalne isključenosti, što znači da starije osobe nerijetko ostaju po strani. Digitalni jaz više nije samo tehnološko pitanje, on postaje sve veći problem ljudskih prava, jer produbljuje nejednakost, isključenost i ovisnost u starijoj dobi.

Prepreke pri korištenju digitalnih usluga uključuju nedostatak pristupa Internetu i digitalnim uređajima, nisku razinu digitalne pismenosti, ali i samopouzdanja, neprilagođena sučelja sa sitnim fontovima i složenim navigacijama, nepristupačne metode autentifikacije i nedostatnu tehničku podršku. Stoga je važno provoditi mjere usmjerene na adresiranje ovih izazova, a koje je prepoznala i EK u Izvješću za Hrvatsku o digitalnom desetljeću 2025. godine, u kojem je navedeno da se, unatoč solidnim digitalnim vještinama među mladima, i dalje suočavamo s velikim izazovima u području digitalne uključenosti, pri čemu trajni nedostaci vještina pogađaju starije osobe, osobe niže razine obrazovanja i stanovništvo u ruralnim područjima.

2.8. Mladi

U ovom poglavlju obrađuju se pitanja izrade nacionalne politike za mlade, obrazovanja o demokraciji, vladavini prava i ljudskim pravima, mladima kao počiniteljima nasilja, sudjelovanja mladih u odlučivanju, problemima mentalnog zdravlja i ovisnosti, te teškoća mladih u rješavanju stambenog pitanja i osamostaljivanja u RH. Dodatno, u poglavlju o umjetnoj inteligenciji više pišemo o obrazovanju mladih o UI, a o izazovima s kojima se mladi susreću u visokom obrazovanju u poglavlju o obrazovanju.

U 2025. godini među mladima je veliku pažnju izazvalo ponovno uvođenje temeljnog vojnog osposobljavanja izmjenama Zakona o obrani. Temeljno vojno osposobljavanje trajati će dva mjeseca te se mladići upućuju na vojnu obuku u kalendarskoj godini kada navršavaju 19 godina, dok se djevojke mogu javiti dragovoljno. U određenim slučajevima, zakon propisuje odgodu služenja vojnog roka do 29 godine života, primjerice u slučaju studiranja. Zakonom je također propisana mogućnost isticanja prigovora savjesti onih obveznika koji zbog vjerskih ili moralnih nazora ne žele sudjelovati u vojničkim dužnostima. U tom su slučaju dužni civilno služiti, tri mjeseca u civilnoj zaštiti ili četiri mjeseca u jedincima lokalne samouprave. Nadležni područni ured za poslove obrane je dužan novaka pri



uvođenju u vojnu evidenciju upoznati s pravom da na temelju prigovora savjesti može podnijeti zahtjev za civilnu službu te se o prigovoru treba odlučiti u roku od 30 dana, a protiv odbijajuće odluke je moguće pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH. O prigovoru savjesti više pišemo u poglavlju o vjeri. Centar za ekonomsko obrazovanje je u rujnu 2025. godine organizirao prosvjed protiv obveznog vojnog roka na kojem je sudjelovala i MMH, a početkom 2026. godine Ustavnom sudu je podnijet prijedlog za ocjenom suglasnosti ovog zakona s Ustavom.

Uz to, udruge mladih i za mlade te JLP(R)S ukazale su na potrebu mladih za informiranošću, za sadržajima za mlade i za kvalitetnijom prometnom povezanošću ruralnih i priobalnih zajednica, kao i na važnost formalnog i neformalnog obrazovanja za mlade te savjetodavnih i preventivnih programa u zajednici.

Preporuka 53.

Vladi Republike Hrvatske, da u izradu Nacionalnog programa za mlade do 2029. godine uključi dionike aktivne u radu s mladima i za mlade te predstavnike mladih

Nacionalni program za mlade, krovna javna politika u području mladih, istekao je 2025. godine. Vlada RH tek je u prosincu 2025. godine pokrenula izradu novog Nacionalnog programa za razdoblje do 2029. godine, no nemamo informacija o tome je li osnovana radna skupina za njegovu izradu. Početkom 2026. godine

MZOM je objavio rezultate evaluacije provedbe upravo isteklog strateškog dokumenta, iz čijih podataka proizlazi kako je, primjerice, 2024. godine svega trećina predviđenih mjera bila provedena, dok ostale ili nisu pokrenute ili su kasnile. Dodatno, u objavljenim tablicama nisu prikazane ciljne vrijednosti za promatranu godinu niti ostvarene vrijednosti pokazatelja rezultata već samo iznos utrošenih sredstava, što otežava praćenje provedbe.

Tijekom 2024. godine u javno savjetovanje upućen je prijedlog uvođenja modularne nastave u strukovno obrazovanje uz najavu izmjene statusa nastavnog predmeta Politika i gospodarstvo (PiG) iz nastavnoga predmeta u modul. Prijedlog je izazvao reakcije nastavnika i stručne javnosti, a u javno savjetovanje uključila se i pučka pravobraniteljica, istaknuvši kako bi uklanjanje sadržaja koje pokriva PiG ili njegova obaveznoga statusa u školskome rasporedu u bitnome umanjilo mogućnost da ove učenice i učenici steknu niz znanja, stavova i vještina ključnih za osobni, građanski i društveni razvoj, kvalitetno i informirano sudjelovanje u društvenome životu, suočavanje s društvenim promjenama i razumijevanje ljudskih prava i društvene raznolikosti, što je naročito problematično jer strukovne škole pohađa oko 70% srednjoškolaca. Na kraju 2024. godine donijet je kurikulum općeobrazovnih modula u strukovnim kurikulumima na razinama 4.1 i 4.2, kojom je PiG ostao općeobrazovni predmet u četverogodišnjim strukovnim školama, no sa smanjenom satnicom, dok je kurikulum općeobrazovnih modula u strukovnim kurikulumima na razinama 4.1 i 4.2 iz siječnja 2025. godine u trogodišnjim strukovnim školama transformiran u modul, a ovi se elementi nastave, ovisno o potrebama sektora, zanimanja i kvalifikacije, mogu izvoditi u procesu učenja i poučavanja kao obvezni, izborni ili fakultativni.

S obzirom da prelazak na modularnu nastavu u strukovnim školama kreće postepeno, odnosno da je u školskoj godini 2025./2026. započeo u prvim razredima, trenutno se ne može znati kakav će učinak imati na izvođenje općeobrazovnih predmeta čija je satnica smanjena ili su pretvoreni u module.

Prelazak na modularnu nastavu u strukovnim školama utječe i na način na koji se u njima trenutno izvodi Građanski odgoj i obrazovanje. Naime, od 2019. godine Građanski odgoj i obrazovanje izvodi se u RH u svim osnovnim i srednjim školama kao međupredmetna tema. Pri tome je satnica općeobrazovnih predmeta, u kojima se ove teme međupredmetno podučavaju, u strukovnim školama manja nego u gimnazijama, a i ranijih godina su istraživanja političke pismenosti srednjoškolaca pokazala da bolje rezultate postižu gimnazijalci nego učenici strukovnih škola (dok među njima lošije stoje učenici trogodišnjih). Stoga ponovno ukazujemo da navedene izmjene u trogodišnjim strukovnim školama mogu biti štetne za cjeloviti razvoj učenika kao politički pismenih i aktivnih građana, ali i za mogućnosti da, kao osobe koje će ranije stupiti u radni odnos i suočiti se s praktičnim životnim obvezama, u budućnosti budu sposobni zagovarati i štititi svoja i tuđa prava.

I Venecijanska komisija Vijeća Europe je obrazovanje za ljudska prava, demokraciju i vladavinu prava uvrstila u svoje nove indikatore vladavine prava iz prosinca 2025. godine, ističući kako je kvalitetno građansko obrazovanje za sve, a posebno mlade, ključni dio institucionalnoga okvira zasnovanoga na vladavini prava, te ukazujući da je velika opasnost od regresije demokracije i vladavine prava ondje gdje građani nemaju povjerenja u pravosuđe i upravu i nisu svjesni važnosti poštovanja ljudskih prava i vladavine prava. I Europski štit demokracije, kojeg je EK predstavila u studenom 2025. godine, zaštitu demokracije te jačanje demokratske otpornosti građana, društava i institucija postavlja kao Unijine hitne ciljeve, te fokus stavlja i na jačanje društvene otpornosti i građanskog sudjelovanja kroz mjere u području građanskog obrazovanja i jačanja digitalne pismenosti, a kao jednu od mjera Komisija će razviti okvir kompetencija za EU građanstvo i usvojiti smjernice za jačanje građanskoga obrazovanja u školama.

U pogledu uloge obrazovnog sustava važno je uočiti da su izvor informacija za mlade danas mnogo češće negoli ranije društvene mreže, koje su pak često i izvor dezinformacija, govora mržnje i ostalih neprihvatljivih vidova komunikacije. Tako se, prema nalazima Eurobarometra/Ankete za mlade Europskoga parlamenta provedenoga krajem 2024. godine, 42% mladih u dobi 16-30 godina izjasnilo da kao izvore informacija o društveno-političkim temama koriste društvene mreže, njih nešto manje televiziju, potom *online* tisak i informativne platforme te prijatelje i obitelj, dok ih tek 11% takve informacije dobiva od učitelja ili ih čuje na fakultetskim predavanjima. Za mlade iz RH ovi su omjeri još nepovoljniji - na mreže ih se oslanja gotovo 50%, a na obrazovne institucije manje od 10%.

Istraživanje stavova građana RH o stranim radnicima za 2025. godinu Instituta za migracije i narodnosti pokazuje da je više je od polovice ispitanika u dobi 18-29 godina nezadovoljno njihovim prisustvom. Povoljnije rezultate nije pokazala niti analiza promjena u stavovima prema migrantima studenata pravnih fakulteta u Zagrebu, Rijeci, Splitu i Osijeku u periodu 2019.-2024. godine, prema kojoj je socijalna distanca studenata-ispitanika 2024. u odnosu na 2019. godinu porasla prema gotovo svim skupinama migranata, a najviše prema doseljenicima iz Afrike i s Bliskog istoka, stranim radnicima, Romima, azilantima i tražiteljima azila, odnosno onima koje kulturalno smatraju od sebe najrazličitijima.

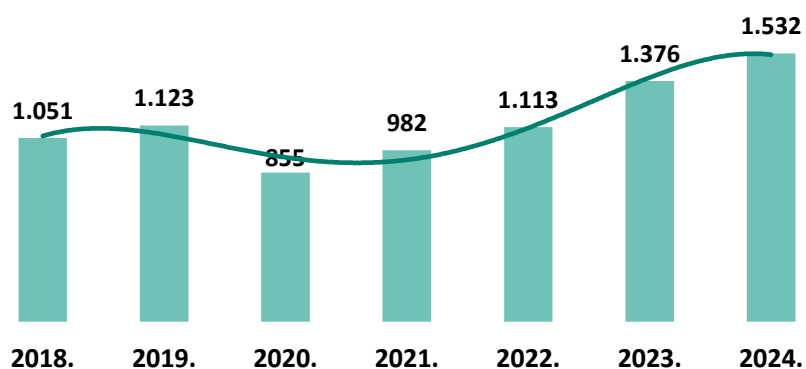
I Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti Vijeća Europe (ECRI) je u sklopu šestog ciklusa monitoringa stanja u RH u ožujku 2025. godine, između ostaloga, preporučila RH da pojača napore vezane uz podizanje javne svijesti o štetnosti govora mržnje, osobito među djecom i mladima.

Međutim, osim stavova i govora mržnje, sadržaji u obrazovnom sustavu važni su i radi prevencije nasilja, a da takvi sadržaji nedostaju pokazuju i različiti incidenti iz 2025. godine. U studenom su mediji

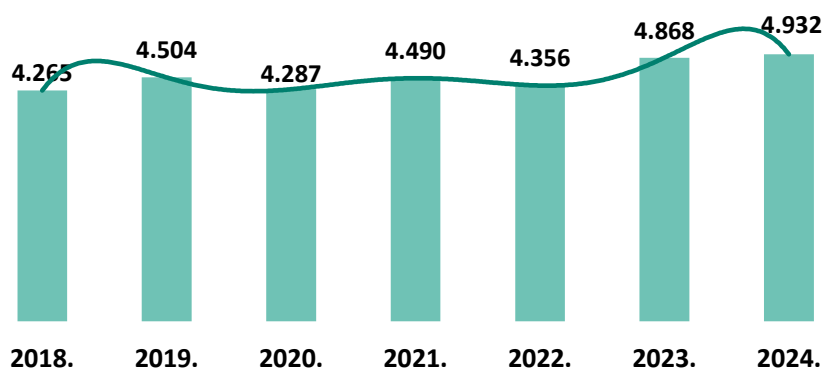
izvještavali o skupinama mladih muškaraca koji su omatali kulturne događaje srpske nacionalne manjine, o napadu skupine mladića na učenike iz Zadra koji su posjetili Interliber u Zagrebu, fizičkom nasrtaju tridesetak mlađih muških osoba na učenike iz Splita na glavnom zagrebačkom trgu, kao i o napadu osamnaestogodišnjaka na snimatelja televizije N1 na istom mjestu. U 2025. godini se sve učestalije izvještavalo o fizičkim napadima na strane radnike, pri čemu se kao počinitelje često navodilo mlađe muške osobe, a tijekom godine izvještavalo se i prosvjedovalo i zbog fizičkih napada i maloljetničkog nasilja u zagrebačkom naselju Retkovec.

Statistički pregledi temeljnih sigurnosnih pokazatelja i rezultata rada MUP-a za period 2018.-2025. pokazuju trend porasta broja maloljetnih počinitelja kaznenih djela počevši od 2020. godine, kao i broja počinitelja u dobi 18-29 godina u razdoblju 2022.-2024. godine.

**BROJ POČINITELJA KAZNENIH DJELA DO 18 GODINA STAROSTI
(bez prometnih kaznenih djela)**



**BROJ POČINITELJA KAZNENIH DJELA 18-29 GODINA STAROSTI
(bez prometnih kaznenih djela)**



Da je nasilje u vidljivom porastu, a posljedice zabrinjavajuće, može se iščitati i iz javne izjave preko 600 psihologinja i psihologa, sudionika 32. godišnje konferencije hrvatskih psihologa, u kojoj su izrazili duboku zabrinutost te istaknuli da toleriranje nasilja vodi njegovu porastu, a odrastanje u takvim okolnostima ugrožava mentalno zdravlje i dobrobit djece, mladih te cijelog društva.

Sve navedeno upućuje na ključnu važnost formalnoga i institucionaliziranoga obrazovanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo. Pri tome, iako je zaštita prava djece u nadležnosti pravobraniteljice za djecu, kroz svoj rad vidimo da građani ne znaju dovoljno o vladavini prava, svojim pravima niti kako ih zaštititi te o ljudskim pravima i jednakosti kao vrijednostima, što je posljedica nedostatka ovakvih sadržaja u obrazovanju. Dodatno, škole su odgojno-obrazovne ustanove te ih upravo ova dvostruka funkcija čini važnim mjestima za obrazovanje o ljudskim pravima. U RH je građanski odgoj i obrazovanje kao zasebni predmet u izbornome statusu uvelo niz JLP(R)S, koje izvješćavaju o zadovoljstvu njegovom provedbom i porastu uključivanja učenika. Međutim, važno je da ovi sadržaji, kvalitetno izvedeni i u dostatnoj satnici, budu dostupni svim učenicima bez obzira gdje žive.

Posljednji krug Međunarodne studije o građanskom obrazovanju među dvadeset i četiri obrazovna sustava uključuje i hrvatski. Premda hrvatski učenici obuhvaćeni istraživanjem (uzorak učenika osmih razreda osnovnih škola) pokazuju dobre rezultate, autori studije naglašavaju kako razlike u znanju variraju osjetno više unutar iste države, nego

između uključenih država. Ovaj nalaz je u skladu s nalazima dosadašnjih nacionalnih istraživanja provedbe postojećeg modela građanskog odgoja i obrazovanja, koji pokazuju razlike u provedbi od škole do škole, ovisno o kapacitetima i motiviranosti ravnatelja i nastavnika, što je ujedno i argument za izmjenu modela i uvođenje građanskog odgoja i obrazovanja kao zasebnog i odvojenog predmeta u svim osnovnim i srednjim školama. Ovakvu izmjenu godinama preporučujemo te preporuku i ove godine ponavljamo, s osobitom važnošću za strukovne škole, posebno trogodišnje. Nužno je i redovito provoditi evaluacije provedbe građanskog odgoja i obrazovanja na nacionalnoj razini i to i u osnovnim i u srednjim školama. Evaluaciju trenutnoga modela provedbe građanskog odgoja i obrazovanja i adresiranje postojećih nedostataka RH preporučio je i ECRI.

Preporuka 54. (ponovljena)

Ministarstvu obrazovanja, znanosti i mladih, da izmijeni model izvedbe građanskog odgoja i obrazovanja i uvede ga kao zaseban i obavezan predmet u svim osnovnim i srednjim školama

Iznova ukazujemo da relevantna istraživanja godinama ukazuju na nedostatnu političku participaciju mladih, ali i na njihov slab interes za uključivanje te nedostatna nastojanja da ih se uključi. Prepoznavši važnost glasa mladih, EK je sredinom 2025. godine, radi uključivanja perspektive i potreba mladih u europske politike, uspostavila Savjetodavni odbor mladih predsjednice EK. Koncem 2025. godine održano je prvo zasjedanje ovoga tijela, u kojem, kako su izvijestili mediji, jedino RH nije imala svoje predstavnike zbog održavanja lokalnih izbora i jer Savjet mladih RH nije bilo moguće oformiti do formiranja županijskih savjeta mladih, čiji ga predstavnici sačinjavaju (ovo tijelo naposljetku je oformljeno u veljači 2026. godine).

2021. godine Vlada RH je osnovala svoj Savjet za mlade, kao međuresorno savjetodavno tijelo sa zadaćom sudjelovanja u razvoju javnih politika za mlade. Mreža mladih Hrvatske (MMH), međutim, izvješćava da ovo tijelo nije aktivno djelovalo 2025. godine, iako su bili raspisani javni pozivi za članove Savjeta tijekom 2024. i 2025. godine. Njegov su naziv i djelokrug, ističu iz MMH, izmijenjeni Odlukom o osnivanju Savjeta za razvoj politika za mlade Vlade RH u lipnju 2025. godine, no unatoč ponovljenim javnim pozivima za isticanje kandidata u narednim mjesecima, do siječnja 2026. godine novo tijelo nije uspostavljeno. Također, premda je među zadaćama MZOM-a i sastavljanje i objavljivanje izvješća o djelovanju savjeta mladih uspostavljenih na razini JLP(R)S-ova, izvješća za posljednje godine objavljena su s vremenskim odmakom. U ovim se izvješćima godinama ukazuje na nedostatan obuhvat mladih



ovim mehanizmom participacije u odlučivanju, pa se tako u Izvješću o djelovanju savjeta mladih u 2024. godini navodi kako je te godine od 576 JLP(R)S-ova samo 16% imalo aktivne savjete mladih.

Pozitivni primjeri uključivanja mladih u život zajednice su primjerice gradovi Samobor, Rijeka, Križevci, Osijek, Opatija i Šibenik te Koprivničko-križevačka i Brodsko-posavska županija, koji su svoje programe za mlade usvojili prethodno provevši istraživanja o njihovim potrebama, dok Grad Varaždin provodi participativni proračun za mlade s ciljem uključivanja mladih u odlučivanje i njihovog aktivnog sudjelovanja u kreiranju i provedbi proračuna. Grad Šibenik objavljuje javni poziv kojim se osigurava jednokratna podrška *ad hoc* akcijama i inicijativama volontera ili neformalnim skupinama mladih u dobi 15-30 godina koje se žele javno angažirati u rješavanju problema značajnih za grad. Primjer dobre prakse je i Grad Rijeka, koji ima formalno ustrojenu koordinaciju gradskih službenika zaduženih za provedbu, koordinaciju i zagovaranje politika za mlade, čime se osigurava horizontalna povezanost svih upravnih odjela u provedbi politika za mlade.

Zbog različitih kriza posljednjih godina te posljedica koje su ostavile i na mlade, tema njihovog mentalnoga zdravlja jedno je od istaknutih javnozdravstvenih pitanja, o kojem smo izvještavali i ranijih godina. Prepoznato je to i lokalno, pa JLP(R)S-ovi izvještavaju o problemima mentalnog zdravlja i ovisnosti kao o temama koje su se pokazale važnima u njihovim istraživanjima potreba mladih u svrhu kreiranja regionalnih programa za mlade. Ovim temama posvećen je i veći broj znanstvenih istraživanja. U nekim istraživanjima objavljenima 2025. godine, mentalno zdravlje mladih promatrano je više godina radi stjecanja spoznaja o njegovoj povezanosti s okolinskim čimbenicima te o razvoju poteškoća mentalnog zdravlja protekom vremena.

Istraživanjem u sklopu Projekta YO-VID22: Youth Wellbeing And Support Structures Before, During And After The COVID 19 Pandemic, kojeg su od 2022. do 2025. godine proveli znanstvenici zagrebačkog Instituta za društvena istraživanja i slovenski kolege, utvrđen je značajan pad zadovoljstva životom hrvatskih adolescenata od 2018. do 2023. godine, što indicira značajno smanjenje psihološke dobrobiti, a 2023. godine 25% ispitanika prijavljivalo je ozbiljne depresivne simptome, 20% ozbiljne simptome anksioznosti, a 30% ih je doživljavalo intenzivan stres.

I Institut društvenih znanosti Ivo Pilar proveo je istraživanje fokusirano na odnos stresa i različitih poteškoća mentalnog zdravlja u vremenskoj perspektivi. Rezultati ovog istraživanja, provedenog na gotovo 4.000 polaznika prvih ili drugih razreda gimnazija ili strukovnih škola u Zagrebu u više navrata od 2022. do 2024. godine, pokazuju velik broj adolescenata izloženih riziku od razvijanja depresivnog poremećaja, pri čemu ih je među djevojkama čak 22 do 30%, ovisno o krugu istraživanja.

U svibnju 2025. godine HZIZ je predstavio nalaze mentalnog zdravlja mladih iz posljednjeg kruga Europskog istraživanja o pušenju, pijenju alkohola, uzimanju droga i drugim oblicima ovisnosti među učenicima, koje se od 1995. godine provodi u 40-ak europskih država. Posljednji krug ovog istraživanja u RH je proveden na nacionalnom reprezentativnom uzorku od više od 3.000 šesnaestogodišnjih učenika i učenica, a iz rezultata proizlazi da ih je 2% pokazivalo teške i izrazito teške anksiozne smetnje, a oko 8% umjerene. 5,4% izvijestilo je o teškim ili izrazito teškim depresivnim smetnjama, 22,8% ih je barem jednom razmišljalo o samoozljeđivanju, a 7,7% je pokušalo samoubojstvo. Istraživačka je pretpostavka da je porast mentalnih smetnji započeo i prije pandemije, no da je u tome periodu postao uočljiv, a značajnom porastu depresivnih smetnji, koji je započeo prije 15-ak godina, prethodio je razvoj suvremene tehnologije i društvenih mreža. Istraživanjem je primijećen pad zadovoljstva odnosima s vršnjacima nakon 2017. godine, kojeg autori povezuju s rapidnim porastom korištenja pametnih

telefona i društvenih mreža. Pritom je pozitivno što statistike povezane s depresivnim smetnjama kod mladih za 2024. godinu pokazuju vraćanje na pretpandemijsku razinu, a u razdoblju 2019.-2024. bilježi se blagi, ali značajni pad samoozljeđivanja i suicida.

Istraživanja konzistentno pokazuju značajno višu razinu smetnji kod mladih djevojaka, a ukazuju i na negativnu povezanost socioekonomskog statusa s dobrim mentalnim zdravljem, pa istraživači naglašavaju važnost širenja dostupnih i lako pristupačnih usluga za zaštitu mentalnog zdravlja mladih, pri čemu bi naglasak trebao biti na uslugama u zajednici i na školama, edukaciji ne samo zdravstvenog osoblja, nego i ostalih stručnjaka koji rade s mladima, uključujući nastavnike. Važne su pri tome intervencije ciljane na osobito ranjive skupine, kao što su djevojke i mladi u slabijem socioekonomskom položaju, ali i šire socioekonomske intervencije – poput stipendija, poticanja digitalne uključenosti, pomoći sa stanovanjem, karijernog savjetovanja i sl., usmjerenima na mlade u nepovoljnom socioekonomskom položaju.

U RH je posljednjih godina ojačala svijest o važnosti prevencije i zaštite mentalnog zdravlja mladih. Pozitivni primjeri na lokalnoj razini uključuju pokretanje savjetovališta namijenjenih i prilagođenih mladima koja usluge pružaju besplatno i bez uputnice, poput zagrebačkog Centra za mlade ili Savjetovališta za mlade u Samoboru. Uspostavi savjetovališta u Samoboru prethodilo je provođenje istraživanje o rizičnim i zaštitnim čimbenicima u različitim okruženjima iz perspektive mladih, kao i o rizičnim ponašanjima mladih u suradnji s civilnim društvom i Edukacijsko-rehabilitacijskim fakultetom te provedba edukacije o učinkovitoj prevenciji za donositelje odluka i praktičare koji djeluju u području prevencije, što je primjer dobre prakse. Ističemo i primjer Rijeke, koja je, nakon pilot-faze, od školske godine 2025.-2026. uvela zdravstveni odgoj u sve škole kojima je osnivač (25 škola, 500-tinjak učenika/ca polaznika/ca), s pozitivnim prvim dojmovima svih uključenih dionika, osobito učenika/ca, a isto razmatra još nekoliko gradova.

Na nacionalnoj je razini, kao odgovor na preporuku Ministarstvu zdravstva 2023. godine, da poveća broj predviđenih specijalizacija iz dječje i adolescentne psihijatrije na godišnjoj razini, dopunom Nacionalnog plana specijalističkog usavršavanja zdravstvenih radnika za petogodišnje razdoblje u srpnju 2023. godine utvrđen dodatan broj ovih specijalizacija, koji je naknadno još povećan. Dodatno, Odluka o donošenju nacionalnog plana specijalističkog usavršavanja zdravstvenih radnika za razdoblje od 2025. do 2029. godine iz područja dječje i adolescentske psihijatrije u navedenom razdoblju predviđa potrebu za sedamdeset specijalizacija, što pozdravljamo.

S druge strane, savjetovališta za studente na sveučilištima i fakultetima izvještavaju o nužnosti upućivanja dijela studenata s težim teškoćama u zdravstveni sustav, koji određene usluge, primjerice psihoterapiju, ne nudi u dostatnome obimu, a usluge u privatnome sektoru studentima su nerijetko nepriuštive. Stoga je potrebno znatno ojačati dostupnost ovih usluga u javnome zdravstvenome sustavu.

Preporuka 55.

Ministarstvu zdravstva, da poveća godišnji broj usluga psihoterapije koje se pružaju u javnom zdravstvenom sustavu kako bi ista bila dostupnija

Nacrt Akcijskoga plana za implementaciju sustava zaštite mentalnog zdravlja u zajednici do 2027. godine upućen je u javno savjetovanje u travnju 2025. godine. U njemu se prepoznaju potrebe mladih te su sadržane mjere usmjerene prema njima. No Izvješće o provedenome javnom savjetovanju, koje

Preporuka 56.

Vladi Republike Hrvatske, da žurno usvoji Akcijski plan za implementaciju sustava zaštite mentalnog zdravlja u zajednici do 2027. godine

Preporuka 57.

Ministarstvu zdravstva, da žurno pokrene postupak donošenja Akcijskog plana za zaštitu mentalnog zdravlja djece i mladih

je trebalo biti objavljeno u srpnju 2025. godine, i dalje nije objavljeno niti je dokument usvojen. Još nije donesen ni Akcijski plan za zaštitu mentalnog zdravlja djece i mladih, planiran Strateškim okvirom razvoja mentalnog zdravlja do 2030. godine, kojem je gotovo polovina rokova provedbe već istekla.

Zbog kontinuiranog porasta cijena nekretnina, ali i najamnina, posljednjih je godina problem (ne)održivosti stanovanja jedan od važnijih društvenih problema. U osobito se nepovoljnoj situaciji nalaze mladi

pa je RH već godinama na vrhu ljestvice po kasnoj dobi u kojoj mladi napuštaju roditeljski dom i zasnivaju vlastita kućanstva. Velik dio JLP(R)S-ova rješavanje stambenoga pitanja i osamostaljenje prepoznaje kao jedan od ključnih problema mladih na svome području.

Ovaj problem prepoznala je i EK, koja je u prosincu 2025. godine predstavila Europski plan priuštivog stanovanja. Prepoznajući mlade kao skupinu pogođenu stambenom krizom, zbog koje su prisiljeni živjeti u neadekvatnom ili prenapučenom smještaju, odgađati osamostaljenje ili proširenje obitelji, gube obrazovne ili poslovne prilike, EK je jednu mjeru usmjerila prema njima, potičući države članice na razvijanje i provedbu ciljanih programa za poboljšanje pristupa stanovanju za mlade, uključujući priuštivi najam i potpore za dijeljeni ili zajednički smještaj.

RH je 2024. godine donijela Nacionalni plan stambene politike do 2030. godine te Akcijski plan za njegovu provedbu u periodu 2025.-2027., u kojemu su mladi jedna od ciljanih skupina. Usvajanje ovih strateških dokumenata pratile su izmjene i donošenje niza propisa u području stanovanja, koje sadrže mjere usmjerene na mlade.

Tako je u travnju 2025. godine usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji, koji, između ostaloga prednost pri kupnji stanova daje osobama koje nemaju na odgovarajući način riješeno stambeno pitanje, što uključuje i mlade. Krajem godine u savjetovanje je upućen i Nacrt Prijedloga zakona o priuštivom stanovanju, koji bi trebao doprinijeti rješavanju pitanja stanovanja mladih. Ovaj propis po prvi puta definira pojam priuštivog stanovanja i prepoznaje kao jednu od skupina za koje predviđa mjere (poput financijske potpore za kupnju prve stambene nekretnine, gradnju ili rekonstrukciju jednoobiteljskih kuća u gradskim, prigradskim i ruralnim naseljima uz pomoć isplate potpore u visini polovice iznosa PDV-a za gradnju kao i povoljnije kreditne linije i povoljnije cijene zemljišta za gradnju) za osobe mlađe od 45 godina.

O novitetima i potencijalnim učincima ovih propisa detaljnije pišemo u Poglavlju o pravu na stanovanje, a ovdje navodimo kako smo u javnom savjetovanju uputili i prijedloge koji se odnose na mlade. Predložili smo da Zakon o priuštivom stanovanju predvidi olakšice za studente koji zajednički stanuju u privatnome najmu, s obzirom da plaćanje privatne najamnine otegotno može utjecati na studente slabijeg socioekonomskog statusa i na daljnji tijek njihova studiranja. Predložili smo i da se mlade pri kupnji stana izuzme iz obveze učešća, odnosno propisivanje različitih postotaka učešća ovisno o dobi imajući u vidu realnu mogućnost, vrijeme ulaska na tržište rada, mogućnost štednje, uzdržavanja

malodobne djece i sl. S obzirom da su navedeni propisi usvojeni nedavno ili su u procesu donošenja, njihovi će se učinci tek vidjeti, a posebice treba pratiti koliko će mjere priuštivog stanovanja obuhvatiti i ranjive skupine mladih. Za vidjeti je i hoće li zaživjeti inovativni modeli rješavanja stambenoga pitanja, poput stambenih zadruga, koji trenutno u RH nisu znatnije rašireni, a mladima bi potencijalno mogli biti od koristi.

U vezi stanovanja mladih potrebno je spomenuti i nastojanja pojedinih JLP(R)S-ova. Tako primjerice Bjelovarsko-bilogorska županija sufinancira kamate na stambene kredite mladima i mladim obiteljima u stopostotnom iznosu do određene vrijednosti godišnje, a Grad Rovinj dodjeljuje dodatne bodove mladima za kupnju stanova iz programa društveno poticane stanogradnje. Grad Rijeka je krajem 2024. godine donio Odluku o priuštivom najmu stanova, prema kojoj osobe do 45 godina starosti imaju mogućnost povlaštenog najma, a slično planira i Grad Osijek.

2.9. Pravo na obrazovanje i diskriminacija temeljem obrazovanja

Pravo na obrazovanje jedno je od ljudskih prava koje izravno utječe na participaciju pojedinca u društvenom, političkom, gospodarskom i kulturnom životu. Pravobraniteljica za djecu bavi se primarno osnovnoškolskim i srednjoškolskim obrazovanjem jer u njemu sudjeluju djeca, dok je naš fokus na državnoj maturi, koju u pravilu polažu već punoljetni srednjoškolci i visokom obrazovanju. U ovom se poglavlju bavimo problemima u provedbi državne mature, pravima studenta, neusklađenost između sustava obrazovanja i tržišta rada, problemima pri priznavanju inozemnih kvalifikacija studenata koji su studirali u trećim zemljama.

Vezano uz polaganje državne mature, u 2025. godini su nam se obratili djelatnici Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja (NCVO) koji su se pritužili vezano uz nepravilnosti u provedbi ispita i bodovanju. Naime, ukazali su da se prema Pravilniku o polaganju državne mature, odluke u drugom stupnju donose na prijedlog prvostupanjskog tijela, a ne samostalno, što je protivno ZUP-u. Naveli su i da se na odluku NCVO-a o opravdanosti prigovora ne može uložiti žalba, iako ona može imati utjecaj na tijek i konačni ishod čitavog ispita državne mature. Pučka pravobraniteljica je još 2023. godine, pri izmjenama Pravilnika o polaganju državne mature, s obzirom na to da je čl. 18. Ustava RH izrijeком propisano da pravo na žalbu može biti isključeno samo u slučajevima određenim zakonom i ako je osigurana druga pravna zaštita, preporučila MZOM-u da se Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi urede postupak podnošenja prigovora na nepravilnosti u provedbi ispita državne mature i bodovanja ispita te pravo na žalbu.

U odnosu na visoko školsko obrazovanje, prema Pregledu obrazovanja i osposobljavanja EK za 2025. godinu, u RH raste broj osoba koje nastavljaju školovanje kroz sustav visokoškolskog obrazovanja, no i dalje je stopa stjecanja visokog obrazovanja ispod prosjeka EU, s razlikama prema spolu, regiji i razini urbanizacije. Porastao je udio mladih koji su 2024. godine završili visoko obrazovanje, no s 39,4% i dalje je ispod prosjeka EU koji iznosi 44,2%. Fakultete češće završavaju mladi koji žive u gradovima tako da je njihov udio među mladima koji su završili visoko obrazovanje viši za 21,9 % od onih koji žive u ruralnim područjima. Velike su i regionalne razlike, a najviše odskače Grad Zagreb koji sa stopom stjecanja visokog obrazovanja od 56,8% dvostruko premašuje primjerice Panonsku regiju gdje je ona 26,4%.



Temeljem sporazuma između Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja, Agencije za znanost i visoko obrazovanje i Rektorskog zbora RH definirana su Pravila o uvjetima, postupku prijave, provedbi ispita za upis i rangiranju kandidata na studije. Njima su uvedene naplate oportunitetnih troškova kandidatima koji se, nakon što su ostvarili pravo upisa i dobili upisni broj, nisu upisali na određeni studij.

Prema informacijama prikupljenim od fakulteta i visokih učilišta za pripremu ovog Izvješća, naplata oportunitetnih troškova zbog nepopunjenog upisnog mjesta nije ujednačena. Iznosi njihove naplate također se razlikuju. Na nekim fakultetima oni se ne naplaćuju ako se radi o studijskim programima koji se ne financiraju iz sredstava državnog proračuna, na nekima se ne naplaćuju ako upisna kvota nije popunjena, no u nekim slučajevima naplata ne ovisi o popunjenosti upisne kvote te se naplaćuju svima koji su odustali od upisa. Neki fakulteti ih ne naplaćuju ukoliko nakon drugog upisnog roka ostanu nepopunjena upisna mjesta pa se zbog slabog interesa studij na kraju niti ne izvodi, pojedini su ih naplaćivali i nakon drugog upisnog roka dok pojedini nakon drugog upisnog roka oportunitetne troškove ne naplaćuju jer ne postoji treći upisni rok na koji bi se prijavljivali kandidati koji su u drugom roku odustali od upisa.

S obzirom da je naplata oportunitetnih troškova novina koje se primjenjuje od upisa u akademskoj godini 2025./2026. zaprimili smo nekoliko pritužbi vezano uz njihovu naplatu, ali postupci su još u tijeku.

Tijekom 2025. godine zaprimili smo pritužbu na odredbe Odluke Geodetskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu o utvrđivanju kvota i kriterija za upis u I. godinu sveučilišnog diplomskog studija Geodezije i geoinformatike u ak. god. 2025./2026. Iako ZVOZD jamči ravnopravnost svih pristupnika, Odlukom je propisano da samo studenti koji su i prijediplomski studij Geodezije završili na zagrebačkom Geodetskom fakultetu ne moraju polagati prijamni ispit i polagati razlikovne ispite da bi upisali diplomski studij. Iako se, prema navodima iz pritužbe, prijediplomski sveučilišni studij geodezije i geoinformatike na splitskom sveučilištu odvija po istom programu kao na zagrebačkom, prvostupnici inženjeri geodezije i geoinformatike sa splitskog sveučilišta moraju za upis diplomskog studija na zagrebačkom sveučilištu položiti ispit provjere znanja i razlikovne ispite. Ispitni postupak je još u tijeku no ukazujemo kako je jedna od glavnih odrednica bolonjskog sustava visokog obrazovanja mobilnost studenata.

Dodatno, prituživali su nam se studenti koji se redovito školuju u drugim državama EU, a koji su gubili zdravstveno osiguranje zbog prijave privremenog odlaska, a o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na zdravlje.

Čl. 77. ZVOZD-a studentima jamči pravo na podnošenje pritužbe na povrede prava iz ovog Zakona, no njime nije razrađen ovaj postupak. Stoga smo i tijekom 2025. godine zatražili informacije o tome jesu li visoka učilišta ili njihove sastavnice svojim aktima razradila taj postupak, no većina ih i dalje nema jedinstveno razrađen sustav podnošenja pritužbi. Nadležno tijelo i postupak razlikuju se ovisno o sadržaju pritužbe, a uređeni su pravilnicima o studijima i studiranju, o stegovnoj odgovornosti studenata, o zaštiti dostojanstva studenta, etičkim kodeksom ili drugim aktima. Kao tijela kojima se pritužba podnosi navedeni su studentski pravobranitelji, dekan, studentski zbor, etičko povjerenstvo, povjerenstvo za nastavu i studente, a spominju se i sandučići za ubacivanje prigovora.

U odnosu na studentske pravobranitelje, visoko učilište ima studentskog pravobranitelja kojeg imenuje studentski zbor na vrijeme od jedne godine, a mandat mu se može jednom ponoviti. Studentski pravobranitelj prima pritužbe studenata koje se odnose na njihova prava i raspravlja o njima s nadležnim tijelima visokog učilišta, savjetuje studente o načinu ostvarivanja njihovih prava te može sudjelovati u stegovnim postupcima protiv studenata radi zaštite njihovih prava. Prema informacijama sa stranica Sveučilišta u Zagrebu, čak 54% studenata ne zna da li postoji studentski pravobranitelj na njihovom fakultetu, 44% ih smatra da su malo upoznati sa svojim studentskim pravima dok njih 46% smatra da su imali osjećaj da su im povrijeđena studentska prava, ali nisu poduzeli ništa.

Imajući u vidu da na dostupnost i priuštivost visokog obrazovanja utječu i socijalno porijeklo i socijalni status studenata, veliki broj JLP(R)S-ova stipendira izvrsne studente, studente slabijeg imovnog stanja i one koji se školuju u deficitarnim zanimanjima. Iako su u pravilu relativno niske, stipendije usmjerene na studente slabijeg imovnog stanja povećavaju njihove šanse za nastavak obrazovanja. Sveučilišta i pojedini fakulteti također provode mjere radi osiguravanja podrške socijalno osjetljivim skupinama studenata, uglavnom onima slabijeg imovnog stanja, s invaliditetom ili studentima roditeljima.

Stanovanje studenata u vrijeme studija jedan je od većih izdataka pa je mogućnost smještaja u studentske domove izrazito važna, a iako ga nema dovoljno, ohrabruje porast kapaciteta.

Tijekom 2025. godine zaprimili smo informaciju o novousvojenoj praksi Studentskog centra u Splitu na čijoj je službenoj web stranici oglašena mogućnost smještaja u studentski dom i dodatnih osoba koje to pravo u natječaju nisu ostvarile. Njima se, po cijeni od 100 eura mjesečno, nudi smještaj na pomoćnom ležaju u sobi, a prednost imaju članovi istog kućanstva. Iako smo od MZOM-a u nekoliko navrata tražili odgovor vezano uz navedenu praksu, nismo ga dobili.

Tijekom 2025. godine objavljeni su rezultati petog nacionalnog istraživanja zapošljivosti diplomiranih studenata i studentica, koji prate njihove sociodemografske karakteristike, radne ishode, prostornu mobilnost i profesionalni status godinu dana nakon završetka studija te je važan doprinos unaprjeđenju zapošljivosti, prilagođavanju studijskih programa i podršci u prijelazu iz obrazovanja na tržište rada. Rezultati pokazuju da izvanredni studenti na stručnim studijima čine većinu onih koji su se zaposlili prije završetka studija. Navedenu skupinu karakterizira nepovoljnija socioekonomska slika i slabiji prethodni školski uspjeh. Međutim, u prvoj godini po završetku studija oni imaju nižu stopu nezaposlenosti, stabilniji radno pravni status i više prihode od onih koji se po završetku školovanja prvi puta zapošljavaju. Ukupna stopa zaposlenosti visokoobrazovanih kadrova je visoka te je u 2024. godini iznosila 85,9%. Rezultati pokazuju da studenti tehničkih i biomedicinskih znanosti postižu najviše stope zapošljavanja i imaju najmanje poteškoća pri pronalasku posla, dok se studenti društvenih i humanističkih znanosti suočavaju s nešto duljim razdobljem traženja posla.

Problem zapošljavanja magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike u sustavu zdravstva nije riješen ni 2025. godine. Kvalifikacija magistra medicinsko-laboratorijske dijagnostike godinama nije prepoznata na nacionalnoj razini i za nju ne postoje jasne smjernice i opis poslova koji bi oni mogli obavljati. Preporuku u vezi reguliranja statusa magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike smo uputili MZOM-u i Ministarstvu zdravstva u Izvješću za 2024. godinu. MZOM je i ranije bilo poznato s problematikom za koju smatra da je u nadležnosti MZ-a. S obzirom da je MZ navelo da je u tijeku izrada Nacrta prijedloga zakona o djelatnostima u zdravstvu, ponovno ukazujemo na potrebu reguliranja zakonskog statusa i položaja magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike u zdravstvenom sustavu.

Preporuka 58. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da uloži dodatne napore kako bi se omogućilo zapošljavanje magistara medicinsko-laboratorijske dijagnostike u sustavu zdravstva u skladu s njihovim kompetencijama i stečenim zvanjem

Bolnice ukazuju kako bi stručnjaci navedenog profila mogli obavljati dio poslova koji se obavljaju u bolničkim laboratorijima i da u sustavu postoji potreba za njihovim radom. Dio bolnica, mahom većih, koje već imaju zaposlene magistre medicinsko-laboratorijske dijagnostike, navodi da bi njihovo zapošljavanje u sustavu predstavljalo iskorak u jačanju kadrovskih kapaciteta u

bolničkim laboratorijima. No dio bolnica ističe da magistri medicinsko-laboratorijske dijagnostike predstavljaju obrazovnu nadogradnju prvostupnika laboratorijske dijagnostike kao stručnjaka koji već rade u bolničkim laboratorijima i da ne mogu zamijeniti magistre medicinske biokemije i laboratorijske medicine zbog čega njihova prisutnost u laboratorijima nije potrebna.

Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi, umjesto odgovarajuće vrste i razine obrazovanja koju oni moraju imati, propisuje konkretne akademske i stručne nazive i studijske programe i/ili smjerove na kojima se oni stječu, i to samo one koji se izvode na visokim učilištima u RH. Stoga smo MZOM-u uputili mišljenje da se takvim pristupom onemogućava pristup javnoj službi svima koji su završili programski gotovo identičan studij drugačijeg naziva, kao i onima koji su ga završili u inozemstvu. Umjesto studijskih programa točno određenog programa, Pravilnikom bi trebalo definirati profil kvalifikacije i kompetencije koje su nužne za obavljanje učiteljskog posla. MZOM je naveo da će ovo razmotriti pri izradi novog zakona kojim će se regulirati odgoj i obrazovanje u osnovnoj i srednjoj školi.

Obratio nam se i pritužitelj koji je bio u radnom odnosu i istovremeno studirao u statusu redovnog studenta. Nakon što je nakon 19 godina rada ostao nezaposlen nije mogao ostvariti novčanu naknadu za nezaposlene uz obrazloženje da je temeljem čl. 10. Zakon o tržištu rada (ZTR) status redovnog studenta prepreka za prijavu u evidenciju nezaposlenih osoba i da redoviti studenti ne mogu ostvariti novčanu naknadu za nezaposlene. S obzirom na to da čl. 79. ZVOZD-a izrijekom propisuje da student u redovitom statusu može biti u radnom odnosu, obavljati samostalnu djelatnost obrta ili drugog slobodnog zanimanja, MRMSOSP-u i HZZ-u smo ukazali na neusklađenost ZVOZD-a i ZTR-a te preporučili da se, uz uvažavanje pravnih načela za rješavanje proturječnosti između pravnih normi, poduzmu radnje potrebne za rješavanje konkretnog slučaja i sustavno rješavanje uočene zakonske kolizije. Postupak je u tijeku, no MRMSOSP je navelo da je za izmjenu sporne odredbe ZTR-a potrebno dokazati da redoviti student kojem je prestao radni odnos može kao nezaposlena osoba aktivno tražiti posao.

Zbog visine troškova priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u reguliranim profesijama, Hrvatskom saboru smo prilikom rasprave o prijedlogu izmjena Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (ZRPPISK) ukazali da je potrebno regulirati i troškove priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u reguliranim profesijama. To je posebno važno jer se radi o profesijama koje su deficitarne u RH, poput medicinskih sestara, liječnika ili socijalnih radnika. Za razliku od postupka vrednovanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u nereguliranim profesijama u kojem je određen široki krug osoba koje su oslobođene od plaćanja troškova postupka, poslovi priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u reguliranim profesijama su

temeljem javne ovlasti preneseni na strukovne komore koje samostalno određuju i visinu naknada za troškove tog postupaka. ZRPPISK-om nije propisano da bi strukovne komore bile dužne osloboditi od plaćanja navedenih naknada pripadnike pojedinih društvenih skupina, pa one to nisu ni učinile. Visine naknade među komorama su različite i u pravilu premašuju iznose određene za postupke priznavanja i vrednovanja obrazovnih kvalifikacija u nereguliranim profesijama. Svi koji bi u postupcima priznavanja i vrednovanja inozemnih kvalifikacija u nereguliranim profesijama bili oslobođeni plaćanja naknade, u postupcima za priznavanje inozemne stručne kvalifikacije u reguliranim profesijama moraju platiti naknadu koja zajedno s troškovima dopunskih mjera nerijetko prelazi nekoliko tisuća eura. U takvim okolnostima su pripadnici ranjivih skupina, poput siromašnih čiji dohodak ne prelazi iznos neoporezivog dohotka, prognanika, izbjeglica i drugih, potencijalno izloženi neizravnoj diskriminaciji temeljem imovnog stanja jer ne mogu pokriti troškove postupka priznavanja svoje kvalifikacije, a što je preduvjet i za uključivanje na tržište rada.

Preporuka 59.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri idućim izmjenama Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija predloži oslobođenje od plaćanja naknade za troškove postupka pripadnicima istih ranjivih skupina koje su oslobođene ovog troška u postupcima priznavanja za neregulirane profesije

U području obrazovanja odraslih lakši pristup usavršavanju ili prekvalifikaciji omogućavaju vaučeri, koji bi trebali doprinijeti dostizanju nacionalnog cilja da do 2030. godine barem 55% odraslih svake godine sudjeluje u nekom programu osposobljavanja. Na Sveučilištu u Rijeci uspostavljeno je i Sveučilište za treću dob čije edukativne programe mogu pohađati osobe starije životne dobi.

2.10. Siromaštvo i ljudska prava

U ovom poglavlju obrađuju se izazovi vezani uz zajamčenu minimalnu naknadu (ZMN), uključujući rad za opće dobro i brisanje zabilježbe te izazovi vezane uz jednokratne naknade. Ukazujemo na probleme s kojima se i dalje susreću osobe u beskućništvu kao i (nedostatne) kapacitete sustava socijalne zaštite.

EK je u Izješću za RH za 2025. godinu utvrdila da, unatoč poboljšanju životnog standarda, dohodovna nejednakost u RH raste. Iako je zaposlenost u porastu, rastao je i broj osoba izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, s kontinuiranim regionalnim razlikama, a određene skupine osoba, poput osoba starije dobi i osoba s invaliditetom, su dodatno ranjive.

Konstatirano je da primjerenost i pokrivenost sustava socijalne zaštite nisu dostatni. Učinak socijalnih transfera (osim mirovina) na smanjenje siromaštva među najnižima je u EU (smanjenje siromaštva od 21,6% u odnosu na prosjek EU od 34,4% u 2024. godini) i znatno se smanjio u posljednjem desetljeću. To je posljedica niskih izdvajanja za socijalnu zaštitu, ograničene pokrivenosti naknadama i njihove niske primjerenosti. EK navodi da je RH poboljšala okvir socijalne politike mjerama uključenima u Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o inkluzivnom dodatku i izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju. No ističe da bi se boljom učinkovitošću, primjerenošću i pokrivenošću socijalnim naknadama, posebno



ZMN-om i naknadom za nezaposlene, poboljšao životni standard osoba izloženih riziku od siromaštva i izbjeгла njihova socijalna isključenost.

Mirovine su i dalje niske, zbog čega su starije osobe izložene posebno visokom riziku od siromaštva, a dodatan problem je dostupnost i kvaliteta dugotrajne skrbi, o čemu više pišemo u poglavlju o pravima starijih osoba. Iako je Operativni plan za dugotrajnu skrb korak naprijed, zbog niskih rashoda, manjka kvalificiranog osoblja i nedovoljno razvijenog sustava dugotrajne skrbi, njegov učinak se tek treba vidjeti.

EK ističe da ZMN ima nisku primjerenost i pokrivenost te ne štiti od pada ispod praga siromaštva. Primjerenost ove naknade znatno je lošija od prosjeka EU (33,3% praga siromaštva u odnosu na 55,6% u EU i 30% dohotka osobe s niskim primanjima prema 46,1% u EU). Tako je ZMN u 2022. godini primilo samo 2,5% osoba s dohotkom ispod praga stope rizika od siromaštva.

Na niske razine naknada Hrvatskoj je ukazao i UN, pa je u Zaključnim razmatranjima UN-ovog Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava iz ožujka 2025. godine preporučeno RH da osigura odgovarajuću razinu ZMN-a i nacionalne naknade za starije osobe te uspostavi učinkovit i transparentan sustav njihove indeksacije.

2.10.1. Naknade za najsiromašnije

Zajamčena minimalna naknada

Stopa rizika od siromaštva osnovni je pokazatelj siromaštva. Pri tome ona ne pokazuje koliko je osoba uistinu siromašna, nego koliko ih ima dohodak ispod praga rizika od siromaštva. U 2025. godini stopa rizika od siromaštva je pala u odnosu na 2024. godinu i iznosila je 19,5%. Prag rizika od siromaštva u 2025. godini za jednočlano kućanstvo iznosio je 752,83 eura mjesečno, dok je za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece mlađe od 14 godina iznosio 1.581 eura mjesečno. S druge strane, ZMN je 2025. godine za samca iznosio 160 eura (2024. godine 150 eura), dok je za kućanstvo s dvije odrasle radno sposobne osobe i dvoje djece iznosio 528 eura (2024. godine 420 eura). Iako uz ZMN, ove osobe imaju pravo na troškove stanovanja i naknadu za ugrožene kupce, vidljivo je da se ipak nalaze znatno ispod praga rizika od siromaštva.

Vlada RH je i 2025. godine nastavila s mjerama pomoći za ublažavanje inflatornih učinaka te su donesena dva paketa pomoći (8. i 9.). Njima je za ugrožene kupce energenata i nadalje osigurana naknada za troškove energije od 70 eura mjesečno, koja se primjenjuje do 31. ožujka 2026. godine.

U travnju 2025. godine Vlada RH je jednokratno isplatila 50 eura umirovljenicima, neovisno o visini mirovine, te svim korisnicima nacionalne naknade za starije, čime je bilo obuhvaćeno 1.250.000 osoba. No ovim paketima mjera, unatoč preporukama pučke pravobraniteljice, korisnici ZMN-a nisu prepoznati kao skupina kojoj je potrebna dodatna podrška. Povjerenstvo za fiskalnu politiku prepoznalo je da je u idućim paketima zaštite potrebno osigurati veću usmjerenost mjera prema najugroženijim skupinama.

2025. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, što je peta izmjena ovog Zakona od 2022. godine, s kojim je započeta reforma sustava socijalne skrbi. Jedna od ključnih izmjena bilo je povećanje udjela (osobnih faktora) za pojedinog člana kućanstva pri izračunu ZMN-a za kućanstvo s djecom. U javnom savjetovanju o izmjenama Zakona pučka pravobraniteljica je pozdravila ovo povećanje ZMN-a, no navela je i da bi radi osiguranja transparentnosti i jednakosti zajamčene Ustavom RH, povećanje samo za neke kategorije građana trebalo biti posebno obrazloženo. Ukazala je na ranjivost samaca primatelja ZMN-a te predložila povećanje osobnog faktora izračuna ZMN-a za samce, s obzirom da su prema (tada dostupnim) podacima DZS-a za 2023. godinu samačka kućanstva imala najveću stopu rizika od siromaštva (50,2%) te da su, prema podacima MRMSOSP-a, više od dvije trećine korisnika ZMN-a upravo samci, koje ove izmjene Zakona nisu obuhvatile.

Posebno smo ukazali na ranjivost starijih osoba, koje su predmetnim izmjenama bile u potpunosti izostavljene. Prema tada dostupnim podacima DZS-a za 2023. godinu, stopa rizika od siromaštva za starije iznosila je 34,8% (za starije žene 38,8%), no za starije samce iznosila je čak 59,9%. Bez povećanja iznosa ZMN-a stariji samac i nakon izmjena ZSS-a primao je 208 eura, dvostruko manje od praga rizika od siromaštva koji iznosi 493 eura u 2023. godini. Pri tome je taj prag u 2025. godini bio i veći i iznosio je 753 eura.

Jedan od ključnih načela Europskog stupa socijalnih prava predviđa da svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjerni minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama. No ZMN od 160 eura za radno sposobnog samca ili 208 eura za stariju i osobu potpuno nesposobnu za rad, koliko je iznosio u 2025. godini, nije dovoljan, ponižavajući je i ne osigurava dostojan život.

Iako se ZMN regulira i godišnjim utvrđenjem osnovice za njegov izračun, ukazali smo da je izmjena ZSS-a prilika za adekvatnije reguliranje iznosa ZMN-a za samce, osobito za starije i osobe potpuno nesposobne za rad, posebno jer nije jasno po kojim parametrima Vlada RH određuje povećanje osnovice ZMN-a, jer su obrazloženja štura, a povećanja ne prate troškove života. Stoga smo pri izmjenama Zakona preporučili da se ZSS-om definiraju kriteriji za donošenje osnovice ZMN-a ili osnovica određuje prema pragu rizika od siromaštva.

U studenom 2025. godine Vlada RH je donijela Odluku o načinu određivanja osnovica za izračun iznosa naknada u sustavu socijalne skrbi kojom je propisano da se osnovica za izračun ZMN i osnovica za izračun drugih naknada iz ZSS-a utvrđuju na temelju prijedloga ministra, koje predlaže na temelju mišljenja savjetodavnog tijela Vlade RH za razvoj socijalnih politika (Nacionalno vijeće za razvoj socijalnih politika), primjenjujući prosječnu stopu inflacije potrošačkih cijena u prethodnoj godini, uzimajući u obzir ukupnu gospodarsku situaciju i kretanja u RH te mogućnosti državnog proračuna. Nacionalno vijeće za razvoj socijalnih politika donosi mišljenje na temelju ključnih socijalnih pokazatelja, uključujući stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, raspodjelu dohotka, nezaposlenost, demografska kretanja i pristup osnovnim uslugama, a ono sadrži preporuke o primjerenosti socijalnih davanja s obzirom na troškove života, kao i procjenu njihove učinkovitosti u smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti.

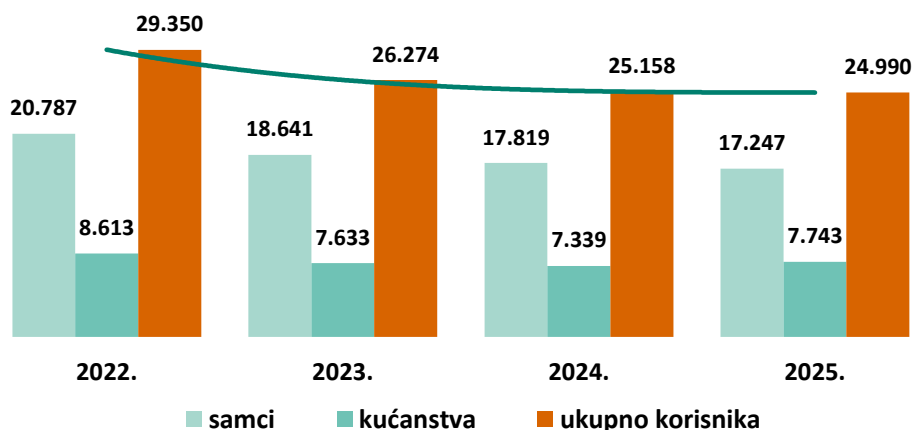
Do kraja 2025. godine nisu bile donesene Odluke o osnovici za izračun ZMN-a niti Odluke o osnovici za izračun iznosa drugih naknada u sustavu socijalne skrbi za 2026. godinu. Postupak savjetovanja pokrenut je tek u siječnju 2026. godine, a trajao je samo tri dana (i to petak, subotu i nedjelju), iako je zakonski rok za javna savjetovanja 30 dana. Podsjećamo da je i savjetovanje o Prijedlogu odluke o

osnovici za izračun ZMN-a za 2025. godinu trajalo samo devet dana te da skraćivanje roka nije bilo obrazloženo. Pri donošenju ovih Odluka pri tome nije niti objavljeno mišljenje Nacionalnog vijeća za razvoj socijalnih politika, a što bi moguće pomoglo razumijevanju, a nije ni obrazloženo kako se došlo do povećanja predloženih osnovica, koje za ZMN iznosi 10 eura, što je i dalje prenisko.

Pozitivno je što nakon izmjena i dopuna ZSS-a dijete nakon navršene 15. godine koje se ne školuje redovito više ne treba biti prijavljeno u evidenciju nezaposlenih osoba HZZ-a, što smo i preporučivali. Naime, prijašnja odredba je usmjeravala djecu na tržište rada bez pokušaja zadržavanja, odnosno vraćanja u sustav obrazovanja. Naime, iz pritužbi koje smo zapimali bilo je razvidno da su kućanstva gubila pravo na ZMN ili im se ova naknada smanjivala jer dijete od 15 godina koje je ispalo iz sustava redovnog obrazovanja nije bilo prijavljeno na HZZ, pri čemu je siromaštvo okolnost koja utječe na nastavak obrazovanja, a ovime se dodatno otežavao položaj i ove djece i njihovih obitelji.

Preporučili smo i da se u prihod ne uračunava novčana naknada koju roditelj ostvaruje za vrijeme rodiljne i roditeljske poštude od rada, s obzirom da su neki u potpunosti ili djelomično ostajali bez ZMN-a zbog ostvarivanja ove novčane naknade, što je prihvaćeno. Prema podacima HZSR-a, u 2025. godini bilo je 24.990 korisnika ZMN-a, od čega 17.247 samaca i 7.743 kućanstava s više članova, što je manje nego u 2024. godini.

BRJ KORISNIKA ZAJAMČENE MINIMALNE NAKNADE



Preporuka 60.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da osiguraju jedinstvenu evidenciju korisnika zajamčene minimalne naknade

Pri tome se broj korisnika ZMN-a koji nam je dostavilo MRMSOSP, prema stanju 31. prosinca 2025. godine u informacijskom sustavu „SocSkrb“, razlikuje od broja koji nam je dostavio HZSR. Tako je prema podacima MRMSOSP-a bilo 17.260 samaca korisnika ZMN-a, 13 više nego prema podacima HZSR-a. Razlika je nejasna s obzirom da se radi o

centraliziranom sustavu i da je izvor podataka „SocSkrb“ aplikacija.

Unatoč tome što MRMSOSP pad broja korisnika ZMN-a obrazlaže porastom stope zaposlenosti i iseljavanjem stanovništva, očito je da je broj korisnika ove naknade iznimno nizak u odnosu na stope

osoba koje žive u riziku od siromaštva. Naime, kao što smo već istaknuli prema podacima HZSR-a, u 2025. godini bilo je 24.990 korisnika ZMN-a, dok je prema podacima DZS u 2025. godini 753.915 osoba u riziku od siromaštva.

Nadalje, iz pritužbi korisnika vidljivo je da se često radi o osobama koje su dugogodišnji korisnici ZMN-a, što govori i da ova naknada korisniku ne omogućava konkretne promjene i izlazak iz siromaštva. Stoga ponovno ukazujemo da je važno izraditi sustavnu analiza korisnika ZMN-a, s posebnim osvrtom na dugogodišnje korisnike, a sve kako bi im se ciljanim mjerama pomoglo da osiguraju dostojan život.

Pri tome, ne samo da je ZMN nedostatan, već je imovinski cenzus za ostvarivanje ove naknade prenizak. Radno sposoban samac može ostvariti pravo na ZMN samo ako je bez prihoda ili ga ostvaruje u iznosu manjem od 160 eura mjesečno, dok je za stariju osobu cenzus 208 eura. Naime, ljudi koji ostvaruju prihod po nekoj drugoj osnovi ne mogu ostvariti pomoć od države ako prelaze propisane cenzuse. Primjerice, stariji samac ne može ostvariti pravo na ZMN ako prima mirovinu veću od 208 eura, koja zasigurno ne osigurava dostojanstven život (pri čemu podsjećamo da je prag rizika od siromaštva u 2025. godini za jednočlano kućanstvo iznosio je 752,83 eura mjesečno).

Preporuka 61.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da napravi analizu strukture korisnika zajamčene minimalne naknade te razloge smanjenja broja korisnika

Preporuka 62. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da proširi opseg korisnika prava na zajamčenu minimalnu naknadu

Preporuka 63.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da iznos zajamčene minimalne naknade usklađuje s rastom troškova života

Rad za opće dobro bez naknade

Postupajući po pritužbama zbog rada za opće dobro bez naknade utvrdili smo povredu prava korisnika. I dalje postupamo po pritužbi korisnika kojemu je ukinut ZMN iako se radu za opće dobro nije mogao odazvati zbog bolesti. Iako je vještačenjem utvrđeno da je trajno radno nesposoban, područni ured HRZS-a nije postupio po preporuci pučke pravobraniteljice da mu se retroaktivno prizna ZMN za razdoblje prije vještačenja, iako je i tada imao kronična oboljenja na temelju kojih je donijet vještački nalaz. Stoga je 2025. godine pučka pravobraniteljica zatražila nadzor MRMSOSP-a, o čijoj provedbi nemamo informacija. U drugom predmetu obratio nam se građanin koji je bio korisnik ZMN-a najmanje 15 godina, a kojem je ukinuto ovo pravo zbog neodazivanja radu za opće dobro zbog zdravstvenog stanja, iako mu je ranije ono redovito bilo uvažavano. Nakon što mu je odbijena žalba podnio je novi zahtjev za ZMN, kao i zahtjev za inkluzivni dodatak. Tek nakon pitanja pučke pravobraniteljice o radnoj sposobnosti korisnika, područni ured HZSR-a je zatražio njezino utvrđivanje te mu je u konačnici utvrđena radna nesposobnost i odobren ZMN za radno nesposobnog samca. Oba predmeta pokazuju da do postupanja pučke pravobraniteljice nitko nije prepoznao da se zapravo radi o bolesnim (odnosno



radno nesposobnim) osobama koje ne bi trebalo pozivati na rad za opće dobro bez naknade, a posebno ne da zbog neodazivanja gube prava.

Izmjenama i dopunama ZSS-a propisano je i da se trenutno zdravstveno stanje korisnika ZMN-a uzima u obzir pri ocjeni mogućnosti odazivu na rad za opće dobro bez naknade, što je pučka pravobraniteljica više puta predlagala. Ranija odredba koja nije prepoznavala privremenu nesposobnost za rad korisnika, dovodila je do njihove neizravne diskriminacije na temelju zdravstvenog stanja.

Pri tome smo tijekom izmjene ZSS-a predlagali i da se potpuno ukine rad za opće dobro bez naknade, jer se time uvjetuje primanje socijalne naknade, koja je već ionako uvjetovana aktivnim traženjem posla, a s obzirom na vrlo nizak iznos ZMN-a, kod rada za opće dobro bez naknade se ujedno praktički radi o besplatnom radu. Dodatno, rad za opće dobro provode JLP(R)S pa se ne provodi jednako na cijelom području RH, što korisnike ZMN-a stavlja u nejednak položaj, ovisno o tome gdje u RH žive. Naime, neke JLP(R)S uopće ga ne organiziraju, neke korisnike na rad pozivaju arbitrarno, a u nekima se korisnicima ZMN-a koje se poziva na rad za opće dobro bez naknade pri tome ne pokriva trošak prijevoza i topli obrok, pa su dodatno i na gubitku glede sredstava.

Prema podacima HZSR-a, u 2025. godini je doneseno 11 rješenja o ukidanju ZMN-a korisnicima koji se nisu odazivali na rad. Naša preporuka nije prihvaćena, no uvedeno je izuzimanje od obveze rada za opće dobro ukoliko je korisnik ZMN-a ujedno i korisnik usluge socijalnog mentorstva. HZSR navodi da je ova usluga dostupna u svim županijama te da je u 2025. godini u nju bila uključena 15.731 osoba, među njima i 7.417 dugotrajno nezaposlenih. Kako se radi o novoj usluzi, evaluacije njene učinkovitosti još nisu dostupne, no potrebno je pratiti hoće li ova mjera dovesti do smanjenja broja obveznika rada za opće dobro bez naknade.

Preporuka 64. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri idućim izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi predloži ukidanje obveze rada za opće dobro za korisnike zajamčene minimalne naknade

I Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora održao je u ožujku 2025. godine tematsku sjednicu o institutu rada za opće dobro bez naknade za korisnike ZMN-a, o problematici njegove provedbe u praksi te ukidanju ZMN-a u slučaju neodazivanja na poziv za rad za opće dobro.

S obzirom na ove izmjene te da se rad za opće dobro provodi decentralizirano, kako bi se zaštitili korisnici ZMN-a i osigurala jednakost pred zakonom, po stupanju na snagu izmjena ZSS-a pučka pravobraniteljica je svim JLP(R)S-ima preporučila da u pozivu na rad za opće dobro bez naknade navedu okolnosti zbog kojih se korisnik može izuzeti od ove obveze, kontakte na koje se mogu javiti ako se ne mogu odazvati ili trebaju više informacija, kao i dokumentaciju koju trebaju dostaviti.

Brisanje zabilježbi

ZoSS-om iz 2022. godine uveden je institut zabilježbe tražbine na prvu nekretninu korisnika za korisnike ZMN-a. Nakon što je i na temelju preporuke pučke pravobraniteljice ukinuta zabilježba tražbine u korist RH na nekretninama u vlasništvu korisnika ZMN-a, pučka pravobraniteljica predložila je nadležnom ministarstvu da izda upute za unaprjeđenje postupaka brisanja zabilježbi tražbina. Stoga smo i u 2025. godini nastavili pratiti provedbu brisanja zabilježbi potraživanja u korist RH na nekretninama korisnika.

I dalje nije poznato na kojem je broju nekretnina zabilježba upisana, jer HZSR nije imao obvezu vođenja takve evidencije. Iako je pučka pravobraniteljica MRMSOSP-u preporučila da u suradnji sa MPUDT-om pribavi taj podatak te da se brisanja provedu što skorije po službenoj dužnosti, pomoci nisu vidljivi.

Preporuka 65.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da iz evidencija zemljišnih knjiga pribavi podatke o svim upisanim zabilježbama u korist RH na temelju svih Zakona o socijalnoj skrbi na temelju kojih su zabilježbe upisane u zemljišne knjige te da iste žurno dostavi Hrvatskom zavodu za socijalni rad radi pokretanja postupaka brisanja po službenoj dužnosti

Prema HZSR-u u 2025. godini pokrenuta su 1.862 postupka brisanja, od toga 1.184 na inicijativu korisnika, a 678 po službenoj dužnosti. MRMSOSP je zaprimilo je 68 predmeta brisanja te 65 riješilo. U prosincu 2025. godine je dogovoreno da će MPUDT dostaviti MRMSOSP-u pregled svih upisanih zabilježbi po zemljišnoknjižnim odjelima općinskih sudova, koji će se moći distribuirati područnim uredima HZSR-a koji su nadležni pokrenuti postupke brisanja.

Jednokratna naknada

„Poštovana Pučka Pravobraniteljice, ovim putem Vam zahvaljujem na odgovoru i jedino sto mi preostaje u ovom "trenutku" je da pokušam preformulirati svoje prethodno pitanje na taj način da Vas jednostavno upitam kakvi su to opravdani slučajevi i posebne životne okolnosti pojedinaca korisnika u kojima bi se "trebao" nalaziti da mu se eventualno odobri godišnja jednokratna naknada veća u iznosu od 1000 eura i ovo pitanje postavljam iz razloga jer možda djelatnica centra za socijalni rad koja radi u "prijemnoj" sobi jednostavno taj svoj društveni položaj isto kao i svoju dužnost koju obnaša prema građanima Republike Hrvatske ne vrsi prema svima jednako i na takav način se prava istih ne poštuju jednako sto je i više nego upitno za funkcioniranje cijelog spomenutog socijalnog sustava koji se u javnosti predstavlja suprotno od svoje prakse u stvarnom životu nekog pojedinca sto se konkretno odnosi na područni ured Socijalnog rada Šibenik odnosno jedne djelatnice tog ureda čije nehumano ponašanje "prekriva" sasvim suprotno ljudsko i humano ponašanje ostalih djelatnica tog istog ureda ali takvo ponašanje jednostavno nije moguće niti je prihvatljivo za takvo jedno javno društveno "radno mjesto".“

Jednokratna naknada je novčana pomoć namijenjena osobama ili kućanstvima koja se nađu u trenutačnim teškim životnim okolnostima koje ne mogu samostalno podmiriti. Na jednokratne naknade 2025. godine utrošeno je 6% manje nego 2024. godine. Ipak, broj korisnika jednokratne naknade i broj korisnika jednokratne naknade u uvećanom iznosu je porastao, što znači da su isplaćivani manji iznosi naknade.

Također, kriteriji za priznavanje jednokratne naknade nisu dovoljno jasni pa područni uredi HZSR-a neujednačeno postupaju. Tako neki područni uredi pri priznavanju jednokratne naknade razmatraju ispunjava li korisnik uvjete za ZMN, što nije zakonom propisano. Dodatno, korisnici nas često pitaju u kojim to osobito opravdanim slučajevima Zavod može jednom godišnje priznati jednokratnu naknadu



u iznosu do 1.327,23 eura. Tijekom 2025. godine zabilježili smo i odbijanja zahtjeva korisnika za jednokratnu naknadu, jer su isplate zaostataka inkluzivnog dodatka uračunavate u njihov prihod.

Tako nam se obratila korisnica kojoj je odbijen zahtjev za jednokratnu naknadu za kupnju drva za ogrjev. Utvrdili smo da nije ispitivana potreba njezinog kućanstva za ovom naknadom niti je potreba za ovom naknadom dovedena u vezu s njihovim primanjima. Područni je ured utvrdio samo da se kućanstvo uzdržava od ZMN-a, pri čemu se ne navodi njegov iznos, te od inkluzivnog dodatka sina od 480 eura. Pri tome je bitno da je inkluzivni dodatak strogo namjenska naknada koja se prema ZSS-u ne smatra prihodom. Stoga smo područni ured upozorili da je trebao utvrditi potrebu kućanstva za kupnjom drva za ogrjev i preporučili da preispita može li kućanstvo potrebna sredstva samostalno osigurati nakon što kupi hranu i osnovne potrepštine, te da pritom u sredstva za podmirenje osnovnih životnih potreba ne uračunava inkluzivni dodatak.

Inkluzivni dodatak

Veliki interes građana za ostvarivanje prava na inkluzivni dodatak odrazio se i na broj pritužbi upućenih pučkoj pravobraniteljici. S obzirom da je inkluzivni dodatak novčana naknada za osobe s invaliditetom, većina ih je ustupljena pravobranitelju za osobe s invaliditetom.

Obraćali su nam se i članovi obitelji podnositelja zahtjeva za inkluzivni dodatak koji su preminule prije donošenja odluka o njihovom zahtjevu, nakon čega su područni uredi HRZS-a obustavljali postupak, tvrdeći da su prema čl. 7. st. 2. ZSS-a prava u sustavu socijalne skrbi osobna, neprenosiva i nenasljediva. Pučka pravobraniteljica je smatrala da su se postupci trebali nastaviti te rješenja donijeti na osnovi raspoložive dokumentacije. S obzirom da inkluzivni dodatak služi smanjivanju nejednakosti i osiguranju dodatne financijske potpore osobama s invaliditetom, pomažući im da prevladaju prepreke i sudjeluju u društvu, a da je obitelj često podnosila materijalni teret bolesti te podmirivala troškove prijevoza, prehrane i liječenja, smatrali smo da je opravdano da bi članovi obitelji trebali moći naslijediti iznose od dana podnošenja zahtjeva pa do dana smrti, ako se vještačenjem utvrdi da je podnositelj imao pravo na inkluzivni dodatak, posebice jer rješenja nisu donesena u propisanom roku.

No iz postupanja po pritužbama razvidna je bila neujednačena praksa kako upravnih sudova tako i Visokog upravnog suda po ovom pitanju. Stoga je i u Odluci Ustavnog suda U-III-4132/2023 od 6. studenog 2025. godine navedeno da ne postoji jasna sudska praksa u vezi prava sljednika na nastavak upravnog postupka pokrenutog radi ostvarivanja prava na isplate novčanih iznosa u sustavu socijalne skrbi nakon smrti prednika. Iako izvan izvještajnog razdoblja, ipak ukazujemo kako je potom Upravni sud u Zagrebu u siječnju 2026. godine, rješavajući predmet kao ogledni spor, zauzeo stav da se radi o zahtjevu koji, iako se odnosi na pravo strogo osobne naravi, sadrži i neostvareno imovinsko potraživanje, zbog čega se postupak može nastaviti s nasljednicima preminule stranke. U trenutku pripreme ovog Izvješća, ukoliko ova odluka Upravnog suda u Zagrebu postane pravomoćna, nasljednici preminulih podnositelja zahtjeva za inkluzivni dodatak moći će zatražiti obnovu postupka i donošenje meritorne odluke.

Dodatno, pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova obavijestili smo da je Zakonom o inkluzivnom dodatku propisano da petu razinu potpore iz čl. 11. st. 1. t. 5. mogu ostvariti samo odrasli samci s kroničnom bolesti II. stupnja, te da je Zakonom o suzbijanju diskriminacije, između ostaloga, zabranjena diskriminacija i na osnovi bračnog i obiteljskog statusa u svim područjima života. Naime,

okolnost da osoba nije samac, nužno ne znači da ima osiguranu povremenu skrb osobe s kojom živi, primjerice odrasla osoba s utvrđenim II. stupnjem kronične bolesti koja živi s dvoje maloljetne djece ili odrasla osoba s utvrđenim II. stupnjem kronične bolesti koja živi s osobom čije je zdravstveno stanje jednako teško ili još teže.

„Obraćam Vam se kao kćer onkološke pacijentice, (1955.), u vezi njezinog zahtjeva za inkluzivni dodatak, podnesenog u ožujku ove godine (u nastavku maila komunikacija). Unatoč teškoj i evidentnoj dijagnozi (karcinom, trenutno na kemoterapiji, tzv. pametnom lijeku i nakon provedenog zračenja), postupak se odugovlači i do danas nismo zaprimili rješenje. Majka je zbog neadekvatne dostupnosti zdravstvene skrbi u Hrvatskoj (zračenje nije bilo moguće u potrebnom roku) morala primiti terapiju u Italiji, a troškove i prijevoz na sve terapije snosimo sami. Želim naglasiti:

- da se radi o osobi koja je više od 40 godina radila i uredno uplaćivala doprinose,*
- da joj je mirovina svega nešto malo iznad 350 eura, što nije dovoljno ni za osnovne životne potrebe, a kamoli za liječenje,*
- da se dugotrajnim postupkom rješavanja zahtjeva uskraćuje pravo na pomoć upravo u trenutku kada joj je najpotrebnija. Molim da, u okviru Vaših ovlasti, poduzmete mjere prema nadležnim tijelima (HZSR i Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike) kako bi se ovaj predmet hitno riješio, te kako bi se spriječilo da i drugi teško bolesni građani prolaze kroz slične situacije. Neprihvatljivo je objašnjenje da ima puno Zahtjeva i da je gužva jer dok se naše službe time opravdavaju do donošenja rješenja veliki dio onkoloških bolesnika neće preživjeti.*

Ispitni postupci pokazuju da se pri postupanju po zahtjevima stranaka često ne poštuje Zakon o općem upravnom postupku, odnosno da se građane samo usmeno informira mogu li ili ne mogu ostvariti neko pravo ili naknadu, no tada ne mogu koristiti pravni lijek.

U 2025. godini dovršili smo ispitni postupak u kojem smo utvrdili više povreda Zakona o općem upravnom postupku. Tako smo utvrdili da je donesen mali broj odbijajućih rješenja, što je išlo u prilog tvrdnji pritužitelja o usmenom odbijanju zahtjeva bez provođenja upravnog postupka. Dodatno, rješenja su vrlo često sadržavala štura i nejasna obrazloženja, iako bi trebala sadržavati kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključaka tijekom postupka te propise na temelju kojih je riješena upravna stvar. Kad žalba ne odgađa izvršenje rješenja, obrazloženje sadržava i pozivanje na propis koji to propisuje. Naime, potpuno utvrđeno činjenično stanje, kao i jasno obrazloženje, doprinosi pravnoj sigurnosti, transparentnosti i mogućnostima preispitivanja odluke u slučaju izjavljenog pravnog lijeka. Postupajući u drugom predmetu uočili smo da je područni ured HZSR-a isplatu ZMN-a korisnici prekinuo prije donošenja rješenja o tome, odnosno prestao s isplatom prije ukidanja pravne osnove.

S obzirom da djelatnici HZSR-a redovito provode upravne postupke i donose upravne akte kojima se izravno odlučuje o pravima i obvezama stranaka, dosljedna i pravilna primjena ZUP-a od ključne je važnosti za zakonitost postupanja, zaštitu prava korisnika te pravnu sigurnost.

Preporuka 66.

Hrvatskom zavodu za socijalni rad, da u suradnji s Akademijom za socijalnu skrb provodi edukacije djelatnika o primjeni Zakona o općem upravnom postupku

2.10.2. Osobe u beskućništvu

Osobe u beskućništvu su i dalje suočene s dugogodišnjim problemima te se ne vidi značajniji pomak u njihovu rješavanju. I dalje nedostaju podaci o broju osoba u beskućništvu, a nedostaje i smještajnih kapaciteta, posebice za one s težim oštećenjima zdravlja, prisutne su poteškoće u međuresornoj suradnji, u ishođenju osobnih dokumenata zbog nemogućnosti prijave prebivališta, a isplate ionako niskih socijalnih naknada su spore.

MRMSOSP navodi da su osobe u beskućništvu prepoznate kao ranjiva skupina u Nacionalnom planu razvoja socijalnih usluga i Nacionalnom planu za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti te da je stoga nepotrebno donošenje strateškog dokumenta koji bi se bavio samo njima. No, s obzirom da se problemi godinama ponavljaju, da su kao problemi u Završnom izvješću o provedenom vrednovanju

Preporuka 67. (ponovljena)

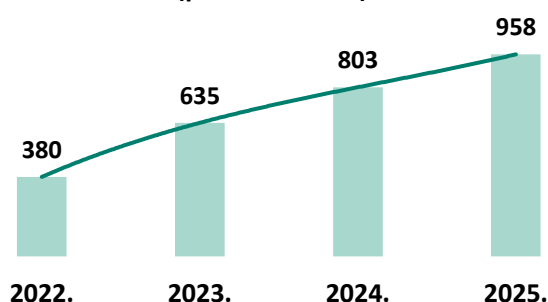
Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da izradi Nacionalnu strategiju za borbu protiv beskućništva

u 2025. godini o provedbi Nacionalnog planu za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti prepoznati oni s kojima se beskućnici i dalje suočavaju, poput nedostatnih naknada, nedostatka zdravstvenog osiguranja za beskućnike, nedostatak informacija o broju beskućnika, poteškoće u financiranju aktivnosti usmjerenih na beskućništvo i probleme u

stambenom zbrinjavanju osoba u beskućništvu, da Europski plan za priuštivo stanovanje, za razliku od Nacionalnog plana stambene politike, sadrži dio o socijalnom stanovanju za najranjivije, kako bi se dala vidljivost ovim višegodišnjim problemima i osigurala koordinacija između različitih sustava, ali i različitih razina vlasti, smatramo da postoji potreba za donošenjem Nacionalne strategije za borbu protiv beskućništva pa preporuku ponavljamo.

Prema podacima HZSR-a, u 2025. godini nastavljen je porast evidentiranih osoba u beskućništvu. Tako ih je zabilježeno 958, dok ih je 2024. godini evidentirano 803, 2023. godine 635, a 2022. godine 380.

BROJ EVIDENTIRANIH OSOBA U BESKUĆNIŠTVU
(podaci HZSR-a)



Međutim, prema podacima MRMSOSP-a, utemeljenima na podacima pružatelja usluga za beskućnike, 2025. godine bilo ih je evidentirano 632 (broj korisnika prihvatilišta, prenoćišta i boravka). No tako prikupljeni podaci nisu u skladu s definicijom ZSS-a, koja u osobe u beskućništvu uključuje i one koji borave na javnim ili drugim mjestima nenamijenjenima za stanovanje.

Dodatno, s obzirom na razliku u podacima HZSR-a i MRMSOSP-a postavlja se pitanje koliko je osoba u beskućništvu u RH kao i kako se broje osobe u beskućništvu.

Postupajući u predmetu osoba koje spavaju i održavaju higijenu na Autobusnom kolodvoru u Osijeku, od Područnog ureda HZSR-a smo zatražili podatke o broju osoba koje je informirao o pravima i uslugama iz sustava socijalne skrbi te za koliko osoba su osigurali smještaj u prihvatilištu ili kod drugih pružatelja usluga. Odgovoreno nam je da nemaju evidenciju niti o konkretnim osobama u beskućništvu niti njihov broj.

Prema procjeni Hrvatske mreže za beskućnike, u RH je više od 2.000 osoba u beskućništvu, koji žive u javnim i drugim prostorima koji nisu namijenjeni stanovanju, a više od 15.000 ljudi žive u neadekvatnim i nesigurnim stambenim uvjetima. Udruga Oaza iz Rijeke i Most iz Splita sudjeluju u EU projektu brojanja osoba u beskućništvu s ciljem razvoja jedinstvene metodologije mjerenja beskućništva po gradovima. Prvi podaci bi trebali biti dostupni tijekom 2026. godine. Nažalost Grad Zagreb, u kojemu je najveći broj osoba u beskućništvu, ne sudjeluje u ovom projektu.

Preporuka 68. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da provede mapiranje beskućništva, kako bi se utvrdio broj beskućnika i izazovi s kojima se susreću

„...Bez osobne iskaznice beskućnik ne može ništa... ne postoji...”

Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije

Osobe u beskućništvu se i dalje susreću s poteškoćama kod prijave prebivališta i ishođenjem dokumenata, osobito osobnih iskaznica, zbog čega im je otežano ostvarivanje prava. Tako se osobe bez osobne iskaznice ne mogu prijaviti na HZZ, iako su radno sposobni. Bez ove prijave ne mogu ostvariti pravo na ZMN, a bez toga ne mogu podmiriti troškove izrade nove osobne iskaznice, što ih dovodi u začarani krug.

Udruga Novi put iz Varaždina ističe da su osobe u beskućništvu koje uspiju pronaći posao, uglavnom zaposlene na određeno vrijeme ili nekoliko sati dnevno te da rade na slabije plaćenim poslovima koji im ne omogućuju financijsku stabilnost. Navodi i da ih velik broj na razgovorima za posao krije da su u beskućništvu, zbog straha od stigmatizacije i diskriminacije.

Pri izmjenama i dopunama ZSS-a 2025. godine smo preporučili povećanje ZMN-a za osobe u beskućništvu na smještaju ili organiziranom stanovanju u prihvatilištu, što je prihvaćeno, pa sada bez i ove osobe mogu primati puni iznos ZMN-a.

Pružatelji usluga osobama u beskućništvu ukazuju na dugotrajnost rješavanja zahtjeva za jednokratnu naknadu i ZMN. Dok HZSR navodi da se za isplatu jednokratne naknade čeka 15 do 30 dana od podnošenja zahtjeva, pružatelji usluga navode da se na isplatu i jednokratne naknade i ZMN-a čeka od jednog do tri mjeseca, kao i da mnoge osobe u beskućništvu na smještaju još čekaju rješenja o uvećanoj ZMN, koje su im izmjene ZSS-a osigurale.

„...Dok se zahtjev podnosi vrlo jednostavno i brzo, najčešće putem e-maila, čekanje na dobivanje rješenja za navedeno i isplatu čeka se i po 2 mjeseca, a što je za osobe u beskućništvu vrlo otežavajući faktor u njihovoj prilagodbi. Istaknuli bismo da su se ova prava ostvarivala puno brže i jednostavnije prije otvaranja Hrvatskog zavoda za socijalni rad...”

Caritas Zagrebačke nadbiskupije

Odredbe ZPPJRM-a o prosjačenju, skitnji te spavanju na javnom mjestu financijski sankcioniraju siromaštvo i beskućništvo, čime se osobe bez osnovnih sredstava za život i sigurnog mjesta za spavanje gura dublje u začarani krug siromaštva, iz kojeg je gotovo nemoguće izaći. Sudjelujući u radu Radne skupine za izmjene ZPPJRM-a i u Izvješću za 2024. godinu preporučili smo ukidanje čl. 11., kojim se kriminalizira siromaštvo. Primjerice, presudom Općinskog suda u Čakovcu izrečena je zatvorska kazna od 15 dana i oduzimanje stečene imovinske koristi od tri eura. Više ovome pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem imovnog stanja.

I dalje nedostaje smještajnih kapaciteta, posebice za žene u beskućništvu, te su kapaciteti regionalno neravnomjerno pokriveni. Pozitivan je primjer Grad Rijeka koji ima stambenu zajednicu za smještaj (šest) žena beskućnica.

U Istarskoj županiji su u 2025. godini osigurana sredstva za pružanje usluge prenoćišta s dnevnim boravkom, inovativnim modelom „Housing First“ osigurano je stambeno zbrinjavanje osoba u beskućništvu, a za područje Grada Pule i usluga Mobilnog tima, koji pruža direktnu podršku i pomoć osobama koje žive na ulici ili su u riziku od beskućništva, s ciljem postepenog uključivanja u širi sustav socijalne zaštite.

Iako su veliki gradovi i gradovi sjedišta županija obvezni poticati i osigurati privremeni smještaj beskućnika u prihvatilištu i/ili prenoćištu, i dalje to svi ne rade. Prihvatilišta/prenoćišta su u samo 12 gradova, s kapacitetom oko 450 mjesta. Jedino prihvatilište na istoku RH je u Osijeku, a nemaju ga gradovi Vukovar, Slavonski Brod, Koprivnica, Bjelovar, Virovitica, Krapina, Sisak, Požega, Gospić, Velika Gorica i Samobor.

Osim inače nedostatnih smještajnih kapaciteta, osobama u beskućništvu posebno je teško pronaći smještaj nakon otpusta iz bolnice, posebno onima s težim oštećenjima zdravlja, kojima prihvatilišta ne mogu pružiti odgovarajuću skrb.

„S beskućnicima nismo imali problema. Uglavnom su to jedni te isti ljudi koji dolaze i odlaze i ne žele biti u nikakvom socijalnom tretmanu. Doslovno dođu prezimiti ili prespavati kod nas, ali mi to vidimo kao problem socijalnog sustava ne naš. Žao nam je ljude tako ostaviti gladne, žedne, prljave i svakakve zbog nefunkcioniranja sustava... Kod tih ljudi je još uvijek ostala ta doza ljudskosti i neiskvarenosti što nam je jako drago i za takve ćemo poduzeti sve što možemo da im se pomogne.”

Neke bolnice navode da zadržavaju ove osobe na bolničkom liječenju i kada ne postoji medicinska indikacija jer ih ne mogu ostaviti na cesti, kao i da im se ponekad sugerira da im bolnica potraži drugi smještaj, iako za to nisu nadležne.

S druge strane, prihvatilišta ne mogu pružiti odgovarajuću skrb polupokretnim i nepokretnim osobama te oboljelima od teških bolesti koji zahtijevaju cjelodnevnu medicinsku skrb. No unatoč tome, neka navode da su suočena sa pritiskom da smjeste i ove osobe, čime potencijalno krše njihova prava na odgovarajuću zdravstvenu zaštitu. Stoga je potrebno sustavno pristupiti zbrinjavanju osoba u beskućništvu s težim oštećenjima zdravlja i to kroz suradnju.

Preporuka 69.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigura smještaj i odgovarajuću skrb beskućnicima s težim oštećenjima zdravlja

U izvješćima pučke pravobraniteljice MRMSOSP-u je preporučeno da izradi protokol o postupanju kojim bi se definirale obveze svih dionika u zaštiti prava beskućnika. MRMSOSP je najavilo izradu stručno-analitičke podloge za budući protokol kojim bi se definirale obveze svih dionika, što ćemo nastaviti pratiti.

U 2025. godini smo nastavili postupati zbog nemogućnosti prioritetnog smještaja osobe u beskućništvu u dom starije osobe, unatoč pravomoćnom rješenju. Naime, osobi je s danom priznavanja prava na smještaj ukinuta nacionalna naknada za starije, iako smještaj nije realiziran, pa je osoba ostala i bez prihoda i bez krova nad glavom. Temeljem i našeg postupanja, osoba je realizirala smještaj u domu, ali smo HZSR-u i HZMO-u preporučili da pravovremeno razmjenjuju podatke o ostvarenim pravima korisnika socijalne skrbi i mirovinskog osiguranja kako bi se ovakve situacije izbjegle u budućnosti. Preporuka je prihvaćena pa će se elektroničkom razmjenom podataka prestanak nacionalne naknade utvrđivati tek s danom realizacije smještaja.

2.10.3. Sustav socijalne skrbi

Da bi prava i usluge bile dostupne svim građanima, sustav mora biti usmjeren na korisnike, dobro organiziran i s odgovarajućim kapacitetima.

Jedno od pitanja organizacije sustava je i tko je nadležan za kojeg korisnika te da korisnici imaju informaciju o tome tko je nadležan za njih odnosno kojem područnom uredu se trebaju obratiti. ZSS nadležnost područnog ureda veže uz prebivalište korisnika. Međutim, korisnici sustava socijalne skrbi često ne borave na području na kojem imaju prijavljeno prebivalište, što im znatno otežava ostvarivanje pojedinih prava. Iz rada po pritužbama vidimo da mjesno nenadležni područni uredi ne žele niti zaprimiti dokumentaciju i poslati ju nadležnom uredu. Također, u jednom je predmetu problem nastao zbog promjene prebivališta korisnika za vrijeme trajanja postupka, što je rezultiralo dugotrajnošću.



Zaprimili smo i pritužbu korisnice koja nije znala kojem područnom uredu se treba obratiti, odnosno pod čiju nadležnost pripada njezino selo. Provjerom informacija dostupnih na web stranicama HZSR-a utvrdili smo da se iz popisa područnih ureda ne može saznati za koje su sve JLS nadležne. Naime, čl. 17. Statuta HZSR-a određeno je da se područni uredi ustrojavaju za područje jedne ili više općina, jednog ili više gradova ili dijela gradskog područja te da se teritorijalna nadležnost područnih ureda pobliže uređuje unutarnjim aktom o ustrojstvu HZSR-a. No, na web stranici HZSR-a nismo pronašli akt koji uređuje teritorijalnu nadležnost područnih ureda pa smo predložili da informacije o teritorijalnoj nadležnosti budu objavljene i lako dostupne na web stranici, što je vrlo brzo i odrađeno.

HZSR je u 2025. godini evidentirao 288 pritužbi korisnika. Osnovano ih je bilo šest, a sedam je ocijenjeno djelomično osnovanim. Korisnici u pritužbama HZSR-a najčešće iskazuju nezadovoljstvo radom stručnih radnika, neslaganje s odlukama stručnih timova te iznosima priznatih prava. Svega osam pritužbi bilo je potpisano kvalificiranim elektronskim potpisom, dok su ostale stizale poštom ili elektronskim putem sa skeniranim vlastoručnim potpisom. Pritužbe bez kvalificiranog elektronskog potpisa također su redovno rješavane, iako je Pravilnikom o načinu rada i postupanja po pritužbama u sustavu socijalne skrbi propisano da se u slučaju izostanka ovakvog potpisa one neće razmatrati, a zbog čega smo predlagali izmjenu Pravilnika. MRMSOSP nas je obavijestilo da je započelo s izradom prijedloga Pravilnika te da se donošenje očekuje u II. kvartalu 2026. godine.

Nastavili smo zaprimati pritužbe osoba zaposlenih u sustavu socijalne skrbi, u velikoj mjeri socijalnih radnika, koje upozoravaju na nedostatne radne uvjete.

Tako smo zaprimili pritužbu djelatnika jednog područnog ureda koji upozoravaju na nedovoljan broj zaposlenih, nepopunjena radna mjesta te povećan opseg posla zbog uvođenja novih prava. Socijalni mentori ukazuju da ne mogu obavljati svoje poslove jer obavljaju druge poslove, a drugi stručni radnici da nemaju vremena utvrditi motiviranost potencijalnih korisnika za uključivanje u uslugu socijalnog mentorstva. Navode da dnevno primaju 15 do 20 stranaka te da još odgovaraju i na brojne telefonske pozive i elektroničke poruke. Tako navode da su jednoga dana u toj podružnici od 8 do 13,00 h ukupno primili 140, a drugi dan 160 stranaka. Pri tome je, prema navodima, zaposleno 6 socijalnih radnika i 2 pravnik. Dodatno, ukazuju da socijalni radnici na odjelu za novčane naknade i odrasle obavljaju poslove i pravnik i socijalnog radnika, što utječe na kvalitetu usluge. MRMSOSP je povodom ove pritužbe navelo da je HZSR raspisivao natječaje na koje se nitko nije javio te da su, kako bi povećali broj zaposlenih, odobrili zapošljavanje na određeno vrijeme. Krajem 2025. godine primili smo novi dopis djelatnika iz kojeg proizlazi da je situacija gora nego početkom godine te da se smanjio broj stručnih radnika, zbog čega se radi prekovremeno te da je cjelokupna situacija neizdrživa što u konačnici osjećaju i korisnici.

Stoga je nužno da MRMSOSP i HZSR, u suradnji s područnim uredima, odgovore na pritužbe zaposlenika i otvore prostor za komunikaciju o problemima u sustavu socijalne skrbi. U protivnom, nezadovoljstvo socijalnih radnika dodatno će pogoršati atmosferu u sustavu, a to će se odraziti na korisnike.

HZSR je i sam evidentirao sedam pritužbi stručnih radnika, od kojih četiri anonimne. Najčešći razlozi pritužbi koje su zaprimali su preveliki normativi, nedostatak kadrova, preopterećenost te učestali upravni nadzori.

Upravni nadzori i drugostupanjski postupak

Prema podacima MRMSOSP-a, tijekom 2025. godine provedeno je 212 upravnih nadzora, od toga 24 redovita, 185 izvanrednih i tri kontrolna. Sve to radi šest državnih službenika.

MRMSOSP je zaprimilo 14.332 drugostupanjska predmeta, najviše u posljednjih 20 godina, a dodatan 3.471 predmet prenesen je iz prijašnjeg razdoblja. Od ukupnog broja predmeta 12.450 odnosilo se na inkluzivni dodatak. Na kraju godine neriješenih predmeta ostalo je 12.021, što ukazuje na dugotrajnost postupanja. Od 1. prosinca 2025. godine u Samostalnom sektoru za drugostupanjski postupak je 12 izvršitelja (od kojih je jedna izvršiteljica na dugotrajnom bolovanju) te je evidentno da je potrebno ojačati kadrovske kapacitete kako bi se smanjili zaostaci.

Preporuka 70.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da poveća broj zaposlenih na poslovima provedbe nadzora te na rješavanju drugostupanjskih predmeta

2.10.4. Diskriminacija temeljem imovnog stanja

Diskriminacija temeljem imovnog stanja najčešće se javlja u neizravnom obliku, odnosno u situacijama u kojima naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa stavljaju određene skupine građana slabog imovnog stanja i općenito lošijeg socioekonomskog položaja u nepovoljniji položaj od osoba u usporedivoj situaciji. Često se pojavljuje u kombinaciji s nekom drugom diskriminacijskom osnovom ili pak građani ne percipiraju da bi neka situacija ili praksa s kojom su suočeni, a koja je vezana uz siromaštvo, mogla biti i vid diskriminacije, pa ju rijetko sami ističu u pritužbama. No ZSD izrijekom prepoznaje ovu osnovu, što nam služi kao važan alat borbe protiv diskriminatornih praksi, kako u pojedinačnim, tako i u slučajevima sustavnih društvenih nejednakosti odnosno pruža dodatne argumente i alate u zalaganju za socijalnu pravdu.

O problemima s kojima se građani slabijeg imovnog stanja susreću u mnogim područjima društvenog života pišemo u poglavljima Socijalna skrb: Siromaštvo i ljudska prava te Pravo na adekvatno stanovanje, ali i Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla, Diskriminacija temeljem dobi te Diskriminacija pri zapošljavanju i na radu, a u ovom se poglavlju osvrćemo specifično na diskriminaciju pri zapošljavanju, zatim prava iz zdravstvenog osiguranja te na dostupnost javnih usluga pri provedbi digitalne transformacije kao i diskriminaciju temeljem imovnog stanja u pristupu visokom obrazovanju.

Utvdili smo sumnju na diskriminaciju na temelju imovnog stanja u postupku zapošljavanja u jedinici lokalne samouprave koja je kao dokaz o aktivnom znanju stranog jezika na većem broju natječaja za zapošljavanje prihvaćala isključivo svjedodžbu škole stranih jezika izdanu sukladno ZERO jezičnom okviru, odnosno smjernici za jezike VE, a alternativno potvrdu Filozofskog fakulteta, čije se izdavanje naplaćuje od 90.00 do 175.00 eura, ovisno o jezičnoj razini. Tako se trošak prebacuje na kandidate koji bi znanje jezika mogli dokazati testiranjem organiziranim u natječajnom procesu. O ovom slučaju pišemo više u poglavlju Diskriminacija pri zapošljavanju i radu.



U vezi ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, krajem 2025. godine u javnosti je odjeknula vijest o povećanju cijene dopunskog zdravstvenog osiguranja s 111,49 na 180 eura godišnje, što i ne čudi s obzirom na postojeće socijalne trendove – porast cijena osnovnih životnih troškova i rast siromaštva starijih osoba i drugih ranjivih društvenih skupina. Prijedlogom odluke o cijeni police dopunskog zdravstvenog osiguranja, objavljenoj i otvorenoj za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću isključivo na službenoj stranici HZZO-a, predloženo je povećanje cijene od čak 62% na godišnjoj razini, a Odluka je i usvojena početkom 2026. godine. Prvo povećanje cijene police u 12 godina obrazloženo je kratkim navodom da su značajno povećani troškovi u zdravstvu u kojem je došlo do povećanja cijene ugradbenih i potrošnih materijala, porasta plaća djelatnika i općenito zdravstvenih usluga. Pučka pravobraniteljica upozorila je HZZO kako će ovo poskupljenje siromašnim i starijim osobama dodatno otežati ostvarivanje prava na zdravlje. Iako će dio njih ostvariti pravo na besplatno dopunsko osiguranje, ovo poskupljenje najteže će pogoditi one među njima čija su primanja iznimno niska, ali tek neznatno iznad prihodovnog cenzusa za ostvarivanje prava na besplatno dopunsko osiguranje.

Nacionalni plan razvoja zdravstva za razdoblje od 2021. do 2027. godine prepoznaje kako su „samoprijavljene nezadovoljene potrebe za zdravstvenom skrbi u Republici Hrvatskoj značajno više u osoba nižeg ekonomskog statusa, što ukazuje na nejednakost u pristupu skrbi koja je uvjetovana socio-ekonomskim položajem građana”. Također stoji i da su „samoprijavljene nezadovoljene potrebe među

Preporuka 71.

Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da proširi kategorije osiguranika iz Pravilnika o postupku, uvjetima i načinu utvrđivanja prava na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja iz državnog proračuna

starijim osobama veće od prosjeka EU”. Stoga će posljedice ovog naglog povećanja izravno osjetiti oni s najmanjim primanjima i starije osobe, koji si ne mogu priuštiti privatne zdravstvene usluge. Privatne osiguravajuće kuće, za razliku od HZZO-a koji djeluje prema načelu solidarnosti, visinu premije dopunskog zdravstvenog osiguranja određuju sukladno dobi, spolu te postojećem zdravstvenom stanju po pravilima aktuarske matematike. To znači da veću premiju plaćaju starije osobe i osobe

narušenog zdravlja, no ovakva praksa se ne smatra diskriminatornom, jer je ZSD-om izričito propisana kao iznimka od diskriminacije. HZZO-u preporučamo da proširi kategorije osiguranika iz Pravilnika o postupku, uvjetima i načinu utvrđivanja prava na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja iz državnog proračuna.

Na postojanje digitalnog jaza u okolnostima sve veće digitalne transformacije društva i javne uprave građani nam ukazuju prijavljujući poteškoće u pristupu određenim uslugama javne uprave, kada je on moguć isključivo putem središnjeg državnog portala. Poteškoće su prijavljivali u širokom rasponu područja od pristupa aplikaciji namijenjenoj za pomoć korisnicima u ostvarivanju prava na potpore u poljoprivredi, plaćanja određenih naknada potrebnih za registraciju automobila, do prijava na mjere aktivne politike zapošljavanja. Potonje smatramo problematičnim kada se radi o mjerama namijenjenim nezaposlenim osobama te jačanju njihovih kompetencija za rad. Primjerice, mjera vaučer za obrazovanje, osim zaposlenim, namijenjena je i nezaposlenim osobama, ali je prijava moguća isključivo digitalno koristeći se aplikacijom uz pristup Nacionalnom identifikacijskom i autentifikacijskom sustavu (NIAS). Prema podacima HZZ-a, na ovu se mjeru u 2025. godini prijavilo 30.747 osoba, od kojih je 37% nezaposleno. Podršku pri prijavi moguće je dobiti u CISOK centrima koji

se nalaze u 20 gradova, što nije adekvatno rješenje za građane u ranjivom socioekonomskom položaju niti za one iz udaljenijih i ruralnih područja, koji su u posebnoj riziku od digitalne nejednakosti.

MPUDT je u suradnji s MRMSOSP-om te ASOO-om osmislio edukaciju za podizanje osnovnih digitalnih kompetencija, uključujući i korištenje usluge e-Građani. Sadržaj edukacije obuhvaća postupak dobivanja i korištenja vjerodajnica za prijavu u portal, korištenje osobnog elektroničkog pretnica te usluga uz poštivanje sigurnosti i privatnosti. Međutim, prijava na edukaciju moguća je isključivo putem HZZ-ovih vaučera za obrazovanje, što znači da se već kod prijave podrazumijeva pristup NIAS sustavu s odgovarajućim vjerodajnicama pa nije razvidno kako joj pristupaju osobe kojima nije dostupan internet ili računalo s određenim programima te koje nemaju potrebno informatičko znanje.

Pozdravljamo osnivanje kontakta centra MPUDT-a za pružanje podrške građanima pri korištenju elektroničkih usluga javne uprave, koji upite zaprima i telefonom. Čak 59.990 upita u 2025. godini, od toga 37.1% upravo o problemima s vjerodajnicama, odnosno pristupom sustavu e-Građani, ukazuje na potrebu građana za sustavnom podrškom. Pozitivan primjer je projekt *Postanite e-Građani uz pomoć knjižničara* koji od 2016. godine provode Knjižnice Grada Zagreba. Provodi se u sedam knjižnica, a građanima je, osim edukacije koju pružaju knjižničari, osigurano i računalo povezano na Internet s pisačem i čitačem pametnih kartica. Udruge pružateljice BPP-a također izvještavaju o podršci koju pružaju slabije digitalno pismenim te građanima slabijeg imovnog stanja u pisanju životopisa na računalu, pretraživanju elektroničkih oglasa za poslove te ispisu dokumentacije.

S obzirom da su prema Izvješću o stanju digitalnog desetljeća za Hrvatsku 2025. godine, ruralna područja i otoci zbog infrastrukturnih izazova i dalje po pokrivenosti mrežama vrlo visokog kapaciteta znatno ispod prosjeka EU-a, kao i da petina građana živi u riziku od siromaštva, preporučamo MPUDT-u da u suradnji s JLS-ovima koje pripadaju u I. do IV. skupinu razvijenosti omogući građanima besplatno korištenje sigurnog računala povezanog na Internet uz podršku djelatnika radi pristupa sustavu e-Građani.

Preporuka 72.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da u suradnji s jedinicama lokalne samouprave I. do IV. skupine razvijenosti omogući građanima besplatno korištenje računala povezanog na Internet uz podršku djelatnika radi pristupa sustavu e-Građani

O posebno teškom položaju beskućnika kao skupine građana koji se susreću sa sustavnom diskriminacijom temeljem imovnog stanja te društvenog položaja, a često i u kombinaciji s drugim diskriminacijskim osnovama, detaljnije pišemo u posebnom potpoglavlju. Dugogodišnje nedonošenje novog ZPPJRM-a, pri čemu je na snazi zakon prvotno donesen još 1977. godine, utječe i na njihov položaj. Naime, prema podacima i presudama prekršajnih sudova djela odavanja skitnji, prosjačenja te spavanja na javnom mjestu procesuiraju se te se osobama u ionako teškoj situaciji izriču kazne zatvora, a ponekad i novčane kazne. O počinjenom djelu prosjačenja dovoljno govore iznosi oduzete imovinske koristi, primjerice od tri eura ili 27 eura. U presudama se obično konstatira da je počinitelj u izrazito lošem socioekonomskom položaju, bez prihoda ili beskućnik, te se često izriče i zaštitna mjera udaljenja s područja na kojem je djelo počinjeno u kratkom roku, pri čemu se ne vodi računa kako se osoba bez doma i bez ikakvih sredstava može snaći na nekoj drugoj lokaciji. Kao institucija članica međuresorne radne skupine 2024. godine smo predložili dekriminalizaciju beskućništva i siromaštva u skladu s



preporukama posebnog izjavitelja UN-a za ekstremno siromaštvo i ljudska prava te posebnog izjavitelja UN-a o primjerenom stanovanju, pa vezano i za ovu materiju preporučamo Vladi RH da žurno predloži donošenje novog ZPPJRM-a, a s obzirom na druge razloge za donošenje novog zakona preporuka se daje u poglavlju o izražavanju u javnom prostoru.

Analizom podataka zaprimljenih u posljednje dvije godine od sveučilišta utvrdili smo da mnogi fakulteti odnosno studijski programi unutar različitih javnih sveučilišta kao uvjet upisa, pored ispita državne mature, postavljaju naplatno testiranje određenih znanja i vještina. Stoga smo Izvješću za 2024. godinu MZOM-u preporučili da u naredni *Plan mjera za unaprjeđenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja* uvrsti oslobođenje plaćanja spomenutih troškova za socioekonomski ugrožene kandidate. Iz MZOM-a navode kako je trenutno u izradi studija za vrednovanje Plana za prethodno razdoblje kao temelj za izradu novog dokumenta. Ne ulazeći u odluku visokih učilišta da propišu testiranje znanja i vještina ukoliko one nisu obuhvaćene sadržajem državne mature, smatramo da za socioekonomski ugrožene kandidate treba predvidjeti mogućnost oslobođenja od plaćanja cijene testiranja djelomično ili u cijelosti. Stoga pozdravljamo spremnost MZOM-a da navedenu mjeru uvrsti u naredni Plan, a s obzirom na stav da se kod ove teme radi o autonomiji sveučilišta i drugih vrsta visokih učilišta.

Šestu godinu zaredom ponavljamo preporuku povodom pritužbe žene koja je u 33. tjednu trudnoće rodila mrtvo dijete u zdravstvenoj ustanovi udaljenoj više od 50 kilometara od svog prebivališta i mjesta sahrane djeteta, no zbog pravne praznine u propisima nije mogla ishoditi naknadu troškova prijevoza tijela između dvije spomenute lokacije. MZ načelno od početka podržava spomenutu preporuku, no ni nakon višekratnih požurnica, medijskih istupa pučke pravobraniteljice, sastanka s predstavnicima MZ-a te HZZO-a, mišljenja tijekom izmjene relevantnih propisa te predlaganja konkretnih načina provedbe, preporuka i dalje nije provedena. Ovo smatramo sramotnim, posebice uzimajući u obzir da je riječ o osobama u višestruko teškim životnim okolnostima te da se bez velikih izdataka, uz samo malo volje i suradnje, može iznaći rješenje, uključujući sukladno prijedlozima koje smo iznosili kroz godine. Ističemo kako se ne bi radilo o značajnom financijskom izdatku iz državnog proračuna, jer je u posljednjih deset

Preporuka 73.

Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da žurno pristupe stručnim konzultacijama u cilju pronalaska adekvatnog rješenja kako bi se roditeljima mrtvorodenog djeteta koji podnesu zahtjev nadoknadili troškovi prijevoza tijela od zdravstvene ustanove u kojoj je dijete rođeno do mjesta prebivališta ili sahrane djeteta

godina stopa mrtvorodene djece kontinuirano niska te se radi o manje od 150 slučajeva godišnje. U posljednjem očitovanju MZ i HZZO su naveli da prepoznaju važnost i osjetljivost ovog pitanja, kao i okolnost da ono nije riješeno važećim zakonskim i podzakonskim propisima, a MZ i da se obvezuje pokrenuti stručne konzultacije i razmotriti najbolje moguće modele rješenja. S obzirom na protek vremena te teške okolnosti u kojima se nađu roditelji mrtvorodene djece, MZ i HZZO pozivamo

da žurno pristupe stručnim konzultacijama u cilju pronalaska adekvatnog rješenja kako bi se roditeljima mrtvorodenog djeteta koji podnesu zahtjev nadoknadili troškovi prijevoza tijela od zdravstvene ustanove u kojoj je dijete rođeno do mjesta prebivališta ili sahrane djeteta.

2.11. Pravo na adekvatno stanovanje

I ove godine u okviru poglavlja o pravu na adekvatno stanovanje obrađuju se pitanja stanovanja odnosno problemi dostupnosti adekvatnog i cjenovno priuštivog stanovanja, stanovanja u nekretninama u javnom vlasništvu, zaštićenog najma u privatnim objektima, socijalnog stanovanja, zbrinjavanja na potpomognutim područjima, energetskog siromaštva i prava na vodu.

2.11.1. Priuštivo stanovanje

Iako stanovanje nije u izravnoj nadležnosti EU, tijekom 2025. godine države članice prepoznale su nedostupnost adekvatnog stanovanja kao problem koji se pojavljuje diljem EU. Cijene nekretnina u EU porasle su u prosjeku i do 60% od 2015. godine, pri čemu su u nekim državama porasti veći od 200%, a cijene najma i troškovi energije također su nastavili rasti. Istovremeno, kako prihodi kućanstava nisu pratili ovaj rast, mnogi se suočavaju s poteškoćama u podmirivanju troškova stanovanja. Upravo zato EK je nedavno predstavila Europski plan za priuštivo stanovanje, koji obuhvaća povećanje stambene ponude, poticanje ulaganja i reformi, rješavanje problema kratkoročnog najma u područjima pod stambenim pritiskom te potporu najpogođenijima.

U RH i dalje nedostaje cjenovno priuštivog stanovanja za građane korisnike socijalnih naknada te one s nižim i srednjim prihodima (umirovljenicima ili radnicima s minimalnom plaćom), kojima je posebno teško stambeno se zbrinuti u turističkim mjestima. Većina građana i dalje želi vlastitu nekretninu, a po podacima Eurostata, u RH čak 91% stanovnika živi u stanu ili kući u svom vlasništvu (dok ih je primjerice u Danskoj svega 39%). Vlasništvo se razmatra kao investicija, često i kao razuman izbor kada se cijena najma izjednači s ratom kredita. Utjecaji potresa iz 2020. godine, energetska kriza, rat u Ukrajini, inflacija i manjak radne snage u graditeljstvu, kao i turistički najam i dalje utječu na dostupnost i cijene stambenog prostora koje rastu, što pokazuju i podaci Eurostata. Dodatno, banke su od srpnja 2025. godine postrožile uvjete kreditiranja, a zaduživanje često dovodi do novih problema poput ovrha i dodatnih dugova. I život u ilegalno sagrađenim ili energetske siromašnim objektima ukazuje na krizu stanovanja. Istodobno, po Popisu stanovništva iz 2021. godine u RH je prazno 595.280 stanova.

Po podacima DZS-a cijene stambenih objekata u drugom tromjesečju u odnosu na prvo tromjesečje 2025. godine u prosjeku su više za 4,4%, a u odnosu na drugo tromjesečje 2024. godine za 13,2%. Podatke o prosječnim cijenama kupnje izradio je Ekonomski institut u Zagrebu za sve JLS, prema kojima je kvadratni metar u Splitu 3.462,1 eura, u centru Zagreba 3.052, a u Petrinji 991 euro. Cijene stanova iz Programa POS-a tijekom 2025. godine kretale su se od minimalno 898,01 eura/m² do 1.686,76 eura/m², te je prosječna cijena stana iznosila 1.337,41 eura/m².

Rastu i cijene najma u cijeloj EU. Najviše medijalne najamnine u 2025. godini bilježe Zagreb i Split s 12,7 odnosno 12,2 eura po m², pa je mjesečna najamnina za stan od 60 m² oko 760 eura u Zagrebu i oko 730 eura u Splitu. U odnosu na 2024. godinu najamnine su u Zagrebu narasle za 12,7%, a u Splitu za 13,1%.

Najam u privatnim stanovima često nije formalno reguliran što je rizično za obje strane. Najmoprimci ne mogu prijaviti prebivalište na adresi stanovanja i ostvariti različita prava u JLS-ovima u kojima žive. Najmodavci se boje nemogućnosti povrata posjeda i štete, a upitna im je i efikasnost sudske zaštite

Preporuka 74.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da pripremi novi Zakon o najmu kojim će se jasno regulirati odnos najma, ali i propisati žurnost sporova vezanih uz stanovanje

Preporuka 75.

Pravosudnoj akademiji, da provede edukacije sudaca i sudskih savjetnika o zakonodavnim izmjenama u području stanovanja

Preporuka 76. (ponovljena)

Jedinicama lokalne samouprave, da pri davanju stanova u najam u svom vlasništvu omoguće dokazivanje činjenice stanovanja odnosno prebivanja na svom području svim dokaznim sredstvima, a ne samo ispravama MUP-a

vlasništva i posjeda. I najmodavci i najmoprimci moraju imati čvrst pravni okvir zaštite, a trebalo bi propisati i da su sudski postupci oko najma i stanovanja žurni i da ih rješavaju suci/odjeli specijalizirani za ovu temu. Stoga preporučamo MPUGDI žurnu pripremu novog Zakona o najmu kojim će se jasno regulirati odnos najma, ali i propisati žurnost sporova vezanih uz stanovanje. S obzirom na brojne nove teme i propise iz područja stanovanja preporučamo MPUGDI i Pravosudnoj akademiji da organiziraju dodatnu edukaciju sudaca o temi stanovanja.

Stanova za najam u vlasništvu JLS-a, koji su cjenovno priuštiviji i sigurniji zbog formalizirane ugovorne obveze, nema dovoljno za sve zainteresirane ili nisu pogodni za stanovanje. U Izvješću za 2024. preporučili smo JLS-ima da pri davanju stanova u najam u svom vlasništvu omoguće dokazivanje činjenice stanovanja odnosno

prebivanja na svom području svim dokaznim sredstvima, a ne samo ispravama MUP-a, upravo imajući u vidu brojne situacije u kojima građani faktično žive i rade u nekom gradu, stanujući pri tome u privatnom stanu u najmu „na crno“. U tom kontekstu, iz Grada Osijeka navode kako planiraju izmjene Odluke o davanju gradskih stanova u najam kojom će omogućiti dokazivanje stanovanja odnosno prebivanja i drugim dokaznim sredstvima, a što ćemo pratiti kao primjer dobre prakse. Iz Grada Rijeke navode da se godine prebivanja dokazuju potvrdom MUP-a odnosno dokumentacijom nadležnog tijela, poput potvrde o pohađanju škole. No, budući da većina gradova (poput Zagreba, Gospića, Trilja, Šibenika...) i dalje traži isključivo ispravu MUP-a, preporuku ponavljamo.

Što se tiče državnih stanova, do kraja 2025. godine MPUGDI ih je u svom portfelju imalo 7.705, a s njih 7.409 upravljaju Državne nekretnine d.o.o. Od 7.409 stanova, praznih je 1.720 i većina je neuvjetnih. Pretežiti dio praznih stanova kojima upravljaju Državne nekretnine namijenjeni su provođenju Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP u skupini Statileo i Odluke Ustavnog suda RH U-I-3242/2028 i dr., realizaciji priuštivog stanovanja sukladno Nacionalnom planu stambene politike do 2030. godine te privremenom smještaju stradalnika potresa.

U 1.187 stanova su bespravni korisnici. Lani je njih 53 podnijelo zahtjev za otkup, od čega su četiri zahtjeva prosljeđena drugim nadležnim tijelima na rješavanje, od dva su podnositelji odustali, u 29 slučajeva zahtjev je podnesen izvan roka. Iz Državnih nekretnina navode kako ne vode zasebnu evidenciju zahtjeva za legalizaciju statusa sklapanjem ugovora o najmu, već ako korisnik podnese zahtjev za promjenu statusa te isti zahtjev potkrijepi pravno relevantnom dokumentacijom (pri čemu ne specificiraju o kojoj se točno dokumentaciji radi) status korisnika se mijenja i korisnik prelazi u odgovarajuću kategoriju korištenja. O potrebi ograničene legalizacije bespravnih socijalno depriviranih

korisnika javnih stanova ukazivali smo u prethodnim izvješćima, a i tijekom ove godine nastavili smo postupati po takvim pritužbama.

Područje stanovanja povezano je s demografijom, navikama stanovništva, pravnom, kulturnom i ekonomskom situacijom te migracijama, klimatskim i drugim izazovima kojima se treba prilagođavati.

Tako je turizam važan izvor prihoda, posebice u nekim dijelovima Hrvatske, no ujedno je sve jasnije da je intenzivni turizam i izvor različitih problema za lokalno stanovništvo te da je u kontekstu stanovanja potrebno naći dobar balans između rasta turizma i dostupnosti stanovanja za lokalno stanovništvo. Na ovu temu već godinama ukazuju stanovnici brojnih europskih gradova turističkih središta, ali sve više i gradovi u Hrvatskoj.

Udruga gradova navodi kako je korelacija između intenzivnog razvoja turizma i pada priuštivosti stanovanja postala jedan od najozbiljnijih sistemskih problema lokalne samouprave. Ukazuju na apartmanizaciju stambenih zona i smanjenja ponude za dugoročni najam te posljedični rast cijena najma. U povijesnim jezgrama gradova nestaju trgovine mješovitom robom, vrtići i zanatske radnje, a otvaraju se isključivo ugostiteljski objekti i suvenirnice, što život lokalnog stanovništva čini nepraktičnim i preskupim. Strani i domaći investitori kupuju nekretnine isključivo radi ostvarivanja prihoda od turizma, čime se cijena kvadrata nekretnina podiže iznad mogućnosti lokalnog stanovništva. Udruga ukazuje kako su gradovi svjesni problema pa su počeli provoditi ili predlagati niz mjera. Tako gradovi poput Dubrovnika i Splita nastoje u novim prostornim planovima uvesti zoniranje i strogo odvajanje stambenih od turističkih zona, pri čemu se u određenim stambenim zgradama u potpunosti zabranjuje otvaranje novih apartmana.

Svakako je važno da u rješavanju stambene krize sudjeluju sve razine vlasti, vodeći računa o održivom iskorištavanju prostora, uvažavajući stavove stručnjaka različitih profila, koristeći iskustva drugih gradova i država. S obzirom na svoje specifičnosti, lokalne zajednice moraju imati utjecaja na oblikovanje prostora.

Područje stanovanja tijekom 2025. godine bilo je u fokusu javnih politika na svim razinama vlasti u RH. UN-ov Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava u ožujku 2025. godine preporučio je RH da ubrza donošenje Zakona o priuštivom stanovanju; da preispita zakonodavstvo o oporezivanju nekretnina s ciljem povećanja ponude stambenih jedinica za prodaju i dugoročni najam; da preispita zakonodavni i administrativni okvir radi ubrzavanja postupka izdavanja građevinskih dozvola i dozvola za obnovu; da dâ prioritet financiranju izgradnje novih i priuštivih stambenih jedinica, uključujući socijalno stanovanje, te obnovi i modernizaciji neadekvatnih stambenih jedinica; te da razmotri uvođenje mjera usmjerenih na privatno, komercijalno kreditiranje radi kontrole najamnina te jačanje nadzornih i provedbenih mehanizama kako bi se spriječilo iskorištavanje od strane najmodavaca i smanjio rizik od beskućništva, uključujući i za radnike migrante.

2025. godine je donesen Nacionalni plan stambene politike RH do 2030. godine, prvi strateški dokument koji adresira probleme stanovanja i o kojem smo detaljno pisali u Izvješću za 2024. godinu. Na snagu su stupili i: Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim porezima te Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, u čijem je donošenju mišljenjima danim tijekom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te na saborskim odborima sudjelovala i pučka pravobraniteljica. Ovi su propisi izazvali različite reakcije, posebno u vezi kratkoročnog najma i poreza na nekretnine koje ne služe stanovanju, te se još očekuje odluka Ustavnog suda RH o njihovoj



ustavnosti. Udruga SMOI - malih iznajmljivača ukazuje kako se ponašanje nekih suvlasnika u stambenim zgradama koji ne žele dati suglasnost za kratkoročno iznajmljivanje može objasniti samo kao zavist, te da se radi o ograničavanju vlasništva koje negira stečene kategorizacije objekata. Građanska inicijativa Stanari zajedno pak ukazuje na probleme u apartmanima u stambenim zgradama, čiji gosti stanarima stvaraju niz problema u svakodnevnom životu, posebno tijekom ljetne sezone.

I tijekom 2025. godine sudjelovali smo u javnim savjetovanjima vezanim uz propise u području stanovanja: Izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na području od posebne skrbi, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji, Programa priuštivog najma, Programa ugradnje dizala i uređaja za olakšan pristup za slabo pokretne osobe u postojeće zgrade, Zakona o priuštivom najmu i dr. Uvaženi su prijedlozi pučke pravobraniteljice u vezi otkupa stanova u vlasništvu ustanova od strane njihovih dugogodišnjih stanara, reguliranja zabrane otuđenja nekretnina kupljenih po povlaštenim cijenama ili prijedloga da se u dohodak za ostvarivanje različitih prava oko stambenog zbrinjavanja ne uračunavaju naknade iz Zakona o socijalnoj skrbi i dr.

Iznimno veliku pažnju javnosti izazvalo je donošenje Zakona o prostornom uređenju, Zakona o gradnji i Zakona o energetske učinkovitosti u zgradarstvu. Stručnjaci su na Okruglom stolu "Zakon o prostornom uređenju" ukazivali na netransparentnost postupka i kvalitetu metodologije izrade propisa, ističući da proces participacije mora biti stvaran, a ne formalan, te da Zakon koji uređuje prostor mora biti rezultat širokog stručnog konsenzus jer prostorne odluke koje se donose danas određuju kvalitetu života budućim generacijama. Ukazivali su kako se priuštivo stanovanje treba provoditi unutar postojećih građevinskih područja, moguće i na brownfieldima odnosno napuštenim i neiskorištenim zemljištima i infrastrukturi uz kontrolu dugoročne priuštivosti. Bit priuštivog stanovanja je društveno uklapanje u zajednicu, socijalizacija i korištenje postojeće javne i društvene infrastrukture, pripadnost kvartu, a ne geto na rubu grada. Stručnjaci ističu da bi pet godina od stupanja na snagu Zakona o prostornom uređenju trebalo provesti javnu i stručno neovisnu evaluaciju njegovih učinaka na prostorni razvoj, urbanističku kvalitetu, zaštitu okoliša, stambenu dostupnost i razinu participacije građana. Evaluacija mora biti metodološki utemeljena, transparentna i provoditi se izvan političkog utjecaja, kako bi se dobila stvarna slika potiče li Zakon održiv, kvalitetan i pravedan razvoj prostora. Rezultati evaluacije trebaju biti javno dostupni, uz jasne preporuke potrebnih izmjena, dopuna ili korekcija zakonodavnog okvira.

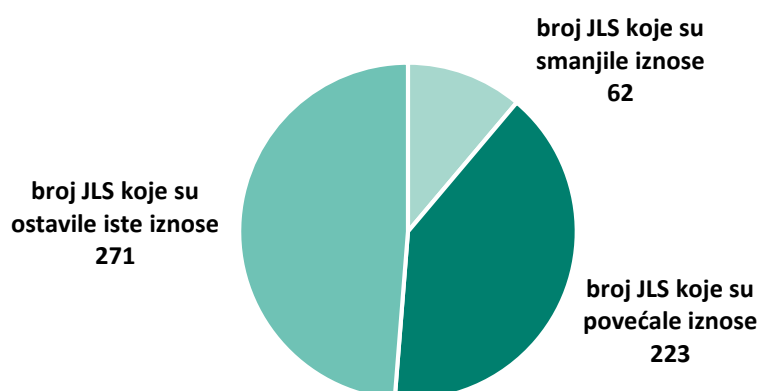
Još pri donošenju ovog paketa zakona najavljeni su postupci ocjene ustavnosti, a što su gradovi poput Zagreba, Varaždina i Cresa i učinili. Iz Grada Zagreba primjerice spornim smatraju mogućnosti nalaganja izmjena prostornih planova i obustave njihove primjene od strane središnjeg tijela, uvođenje krutih i univerzalnih rokova za izradu planova i komunalno opremanje prostora neovisno o kapacitetima i financijskim mogućnostima pojedine JLP(R)S te posljedično prebacivanje samoupravne nadležnosti na privatne investitore, pokretanje i vođenje urbane komasacije bez suglasnosti JLP(R)S, priuštivo stanovanje bez sudjelovanja i suglasnosti JLP(R)S, sankcioniranje jedinica zbog nepostupanja po upravnim nalogima u području planskog odlučivanja te prestanak važenja prostornih planova po sili zakona. Navodi se da takva kombinacija mjera ima za posljedicu transformaciju prostornog planiranja iz područja samoupravne razvojne politike u područje pojačane upravne kontrole, u kojem JLP(R)S zadržavaju formalnu nadležnost donošenja planova, ali uz bitno sužen prostor stvarnog odlučivanja.

Gradovi sve više osmišljavaju različite mjere vezane uz stanovanje. Neki, poput Gospića i Varaždina, su uključeni u POS gradnju, dok Dubrovnik ima vlastiti model politike rješavanja stambenog pitanja

"Dubrovačka stanogradnja", koji uključuje dodjelu stanova u dugoročni najam, dodjelu nepovratnih financijskih sredstava u iznosu od 30.000 eura za kupnju prve nekretnine, dodjelu parcele za gradnju tipskih kuća i druge. Iz Opatije navode da istražuju najpovoljnije oblike stambene izgradnje, Rijeka je objavila, a u Zagrebu se tek očekuje natječaj za dodjelu priuštivih stanova. U Križevcima planiraju prenamjenu prostora u priuštive stanove za mlade obitelji, a najavljuju i umanjenje plaćanja komunalnog doprinosa za gradnju i komunalne naknade za kupnju postojećeg objekta mladim obiteljima. Pula je započela provedbu pilot projekta osnivanja stambene zadruge, koja bi svojim sredstvima izgradila stambenu zgradu s 32 stambene jedinice na zemljištu u gradskom vlasništvu.

U izvješćima za 2022. i 2023. godinu preporučili smo da se poreznom politikom motivira vlasnike privatnih stanova na dugoročni najam. Početkom 2025. godine uveden je porez na nekretnine i novi način oporezivanja privatnih iznajmljivača pa kod turističkog najma raste paušalni porez koji ovisi o turističkoj razvijenosti JLS-a, što bi najmodavce trebalo motivirati na dugoročni najam. Porez na nekretnine zamijenio je porez na kuće za odmor, a prihodi se raspodjeljuju između JLS i JP(R)S. Plaćaju ga pravne i fizičke osobe, a na preporuku pučke pravobraniteljice i RH za nekretnine koje se ne koriste. Odluku o visini poreza donosi JLS u iznosu od 0,60 do 8 eura/m² godišnje. Porezna uprava objavila je podatke o broju gradova i općina koje su uvele veću stopu poreza na nekretnine u odnosu na porez na kuće za odmor, što je vidljivo u grafikonu.

USPOREDBA PODATAKA O VISINAMA POREZA NA KUĆE ZA ODMOR U 2024. GODINI I POREZA NA NEKRETNINE ZA 2025. GODINU



Pojedini gradovi poput Umaga ili Vrbovca, koji su uveli porez, nisu primijetili povećanje broja stanova za dugotrajni najam već ukazuju da bi trebalo poduzeti dodatne nacionalne mjere u svrhu povećanja prihoda građana (smanjivanje državnih poreza i doprinosa, povećanje osobnog odbitka i sl.). Iz Poreča ukazuju kako se teško može očekivati da se poreznom politikom promijeni namjena stanova u turističkom mjestu, dok iz Gospića navode kako postoje indicije o porastu dugoročnog najma. Slavonski Brod navodi da je prerano za zaključke.

Na dostupnost dugoročnog najma JLS-i mogu utjecati i visinom paušalnog poreza na dohodak od djelatnosti iznajmljivanja i organiziranja smještaja u turizmu. Napokon, glede učinaka porezne reforme na dostupnost stanova trebalo bi pričekati detaljnu analizu Ministarstva financija, koje za to ima rok od tri godine od stupanja na snagu ZID Zakona o lokalnim porezima.



APN je do kraja 2025. godine zaprimio 3.560 zahtjeva za povrat poreza za kupnju ili gradnju prve stambene nekretnine mladima do 45 godina. Obrađeno je 3.135 zahtjeva, 2.340 je odobreno, a 155 odbijeno zbog previsoke cijene i prekoračenja praga od 50% iznad prosječne objavljene cijene. Ostali razlozi odbijanja zahtjeva odnosili su se na ugovore potpisane prije 1. siječnja 2025. godine, stariju životnu dob od zakonom propisane, posjedovanje drugih nekretnina ili višestruko podnošenje zahtjeva unutar istog kućanstva. Ukupna vrijednost odobrenih potpora iznosi 17.951.044 eura, prosječan iznos potpore je 14.609 eura za PDV i 3.475 eura za porez na promet nekretnina. Najviše odobrenih zahtjeva je iz Zagreba (1.057), a najmanje iz Ličko-senjske županije (11), pri čemu ovi podaci posredno govore o demografiji i regionalnoj razvijenosti.

Pri donošenju ZID Zakona o društveno poticanoj stanogradnji vezano uz predmetnu potporu ukazali smo kako potrebu za rješavanjem stambenog pitanja i kupnje prve nekretnine imaju i stariji od 45 godina, pri čemu predmetni Zakon nije usmjeren isključivo na mlade. Isto predlažemo jer mnogi od njih iz različitih, najčešće ekonomskih razloga, nisu ranije bili u poziciji stjecati ili graditi prvu stambenu jedinicu, a pri čemu se na građane starije od 45 godina dugoročno računa na različitim područjima društvenog djelovanja. Iako prijedlog nije usvojen u sklopu donošenja izmjena ovog zakona, smatramo da bi ipak trebalo osmisliti neke mogućnosti potpore, a pri čemu i propisati kriterije, i za osobe starije od 45 godina, a vezano za stjecanje ili gradnju prve stambene jedinice.

U 2025. godini otpočeo je postupak donošenja Zakona o priuštivom stanovanju, kod kojeg iznos najma odnosno rate kredita stana pripadne vrijednosne površine uvećan za prosječne režijske troškove i prosječne troškove održavanja ne prelazi 30% neto prihoda uže obitelji u JLS u kojoj se nekretnina nalazi. Predviđa se i da županije postaju nositelji gradnje priuštivih stambenih jedinica te se uvodi obveza izrade Programa priuštivog stanovanja za JLS i županije. U zgradama koje će se graditi za priuštivo stanovanje, 50% stanova mora biti za najam, a 50% za prodaju na troškovnoj osnovi da se izbjegne socijalna segregacija stanovnika. Mlađima od 45 godina omogućuje se gradnja ili rekonstrukcija jednoobiteljskih kuća u gradskim, prigradskim i ruralnim naseljima, predlažu se i mjere aktivacije praznih stanova, donošenje novog Pravilnika o kvaliteti novih stanova za priuštivo stanovanje te se omogućuje djelovanje neprofitnih stambenih zadruga.

Pučka pravobraniteljica pozdravila je donošenje ovog Zakona jer se radi o propisu kojim bi se trebao riješiti velik dio stambenih potreba. No ni Zakon o priuštivom stanovanju niti Nacionalni plan ne bave se socijalnim stanovanjem odnosno stanovanjem najsiromašnijih. Kao što smo višekratno naglašavali, donošenje strategije u području stanovanja bila bi prilika da se područje stanovanja za sve ranjive skupine dugoročno, sustavno i višesektorski planira i uredi. Socijalno stanovanje je u nadležnosti resora socijalne skrbi, ali se i ono provodi u JLP(R)S ili u državnim nekretninama i traži međusektorsku suradnju. Za razliku od hrvatskog modela, Europski plan priuštivog stanovanja posebnu pozornost pridaje i rješavanju problema beskućnika i drugih ranjivih skupina, što opet govori u prilog nužnosti međuresornog djelovanja. O socijalnom stanovanju više u posebnom potpoglavlju.

Jedna od primjedbi vezanih uz budući Zakon o priuštivom stanovanju tiče se potencijalnih problema oko i nakon prodaje priuštivih stanova. Predlaže se gradnja i prodaja stanova po cijeni nižoj od tržišne, no iz različitih se razloga i s različitim argumentima postavlja pitanje je li dugoročno održivo primarno poticati gradnju i prodaju stanova.

Iako su razumljivi razlozi radi kojih građani preferiraju stambeno zbrinjavanje u svom vlasništvu, ukazujemo kako godinama zaprimamo pritužbe na obvezu plaćanja pričuve i održavanje zajedničkih dijelova i uređaja zgrade. I iz MPUGDI navode kako su zaprimili upite oko povećanja iznosa pričuve iz Zakona o upravljanju i održavanju zgrada. Problem je što dio suvlasnika i 30 godina od stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te godinu od Zakona o upravljanju i održavanju zgrada smatra da treba održavati samo svoj stan, ali ne i zajedničke dijelove zgrade pa ne plaća pričuvu, dok ju dio zbog imovnog stanja nije u mogućnosti podmirivati redovito (posebno ako je zgrada opterećena kreditima). Neplaćanje pričuve, osim što utječe na stanje objekta, dovodi i do ovršnih postupaka koji u konačnici mogu završiti razvrgnućem suvlasničke zajednice i iseljenjima odnosno gubitkom doma. Mogućnost prodaje stana i preseljenje drugdje gdje je pričuva niža, u kuću ili u stan u najmu jest rješenje problema visoke pričuve, no realno na to će se odlučiti tek mali broj suvlasnika. Istodobno i u ekstremnim situacijama pričuva može biti i sredstvo pomoću kojeg se suvlasnici pokušavaju „ riješiti “ neželjenog, na što nam uglavnom ukazuju umirovljenici. S druge strane, zgrade se moraju održavati, jer u suprotnom predstavljaju opasnost za ljude i imovinu. Postoji zakonska mogućnost reguliranja pričuve sudskim putem i vezano uz imovno stanje, no za ovu opciju mnogi ne znaju pa ju ni ne koriste, nema ni sudske statistike o tome, a ni MPUGDI ne prikuplja ove podatke jer nema zakonsku obvezu. Na suvlasničke obveze potencijalni kupci moraju biti na vrijeme i na primjereni način upozoreni. Stoga preporučamo MPUGDI da na web stranicama objavi detaljne informacije o pričuvi, odnosno da pojasni građanima njezinu važnost, a posebno posljedice neplaćanja.

Preporuka 77.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da na mrežnoj stranici objavi informacije o pričuvi i posljedicama neplaćanja

S obzirom na konstantan rast troškova života, posebno energenata, te obvezu suvlasnika i imajući u vidu imovno stanje građana koje ove situacije najviše pogađaju, ukazivali smo kako bi priuštivo stanovanje trebalo biti prvenstveno usmjereno na najam, a tek onda na prodaju. Kada se u obzir uzmu iskustva gradova poput Beča, prilika je da se i u RH ovaj oblik stanovanja više afirmira, pogotovo ako i kada se izmjeni Zakon o najmu.

Posebnu pozornost javnosti su izazvale mjere aktivacije praznih nekretnina iz Programa priuštivog najma kojima je u siječnju 2026. godine otvoren prvi javni poziv vlasnicima da svoje stanove stave u funkciju priuštivog najma. Vlasnici praznih nekretnina s kojima će APN sklopiti ugovor dobit će naknadu koja odgovara medijalnoj cijeni najma stambene nekretnine i to na način da će 60% iznosa cjelokupnog ugovornog razdoblja dobiti na početku, a ostalih 40% nakon polovice isteka ugovora.

Osim što smo sudjelovali u postupcima donošenja brojnih propisa na nacionalnoj i lokalnoj razini, postupali smo i po pritužbama građana koji se žale na (ne)dostupnost stanova, na susjede i upravitelje u vezi pričuve i poštivanja kućnog reda, na dugotrajnost postupanja javnopravnih tijela pri prodaji stanova, pri čemu mnogi ukazuju na sustavne probleme. Zaprimili smo i nekoliko upita vezanih uz postavljanje klimatizacijskih uređaja.



2.11.2. Stanovanje u nekretninama u javnom vlasništvu

Javila nam se pritužiteljica koja je s kćeri do potresa 2020. godine živjela u Zagrebu u prostoru/sobi u vlasništvu RH od 11 m² bez sanitarnog čvora i kuhinje, ali bez pravne osnove. Navodi kako je u sobu uselila 1989. godine kao podstanarka, da je kuća gorjela u dva navrata, pri čemu su ostale bez svega. Higijenu je, s tada malodobnom kćeri, obavljala na zajedničkom hodniku i na hladnoći, ali ističe da je to bio njihov jedini dom jer si drugi, zbog niskih prihoda, nisu mogle priuštiti. Radi se o samohranjoj majci, koja je sada u mirovini, kćer radi i prima minimalnu plaću u trgovačkom društvu koje je upravo promijenilo vlasnika i neizvjesne je budućnosti, a iako zbog oštećenja u potresu ne žive u navedenom stanu, uredno plaćaju naknadu Državnim nekretninama. Pritužiteljica je na listi za gradski stan, sobu u državnom vlasništvu i dalje ne koristi, ali ju plaća, kao i sobu u privremenom smještaju u kojem sa kćerkom živi. Uputili smo ju da se javi APN-u na poziv u okviru Programa priuštivog najma.

Ova situacija ponovo otvara pitanja ne samo dostupnosti priuštivog najma već i legalizacije dugogodišnjih socijalno depriviranih stanara u javnim stanovima, u kojima žive dugi niz godina bez pravne osnove, ali uredno podmiruju troškove. Mnogi gradovi, poput Šibenika i Poreča, ne predviđaju legalizaciju, dok RH postavlja restriktivne uvjete. S druge strane Imotski planira legalizaciju, a ona je moguća i u Rijeci pod određenim uvjetima.

Nije sporno da se javnim vlasništvom mora upravljati transparentno, zakonito i pažnjom dobrog gospodarstvenika, no istovremeno treba biti svjestan pojedinačnih situacija u kojima dio građana ne može riješiti svoj problem na tržištu, ali ni u okviru socijalnog stanovanja, pa im je u tim situacijama potrebna pomoć javne vlasti. Imajući u vidu kako JLS u svom djelokrugu imaju poslove od lokalnog značaja, koje uključuju i stanovanje, te da je RH socijalna država, trebalo bi se po unaprijed propisanim i javno dostupnim kriterijima baziranim na imovnom stanju i stvarnoj mogućnosti uzdržavanja, zapošljavanja i ostvarivanja prihoda, ponuditi tim stanarima izravna rješenja njihove stambene situacije. Kao primjer da je moguće zakonsko uređenje koje uvažava postojeće stanje može poslužiti važeći propis i praksa na koju ukazuju iz MHB-a, a vezana je uz Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, da se pri rješavanju stambenog statusa, odnosno otkupa, ne radi podjela na one stradalnike iz Domovinskog rata koji koriste stan JLS s ili bez pravne osnove ako se utvrdi pravo na zbrinjavanje.

Godinama ukazujemo na problem otkupa stanova u vlasništvu javnih ustanova, konkretno školskog stana u Belom Manastiru njegovoj dugogodišnjoj stanarki, učiteljici u toj školi, koja je u međuvremenu otišla u mirovinu. Tijekom godina se uočilo i kako zaposlenici drugih ustanova ne mogu pod povoljnijim uvjetima otkupiti stanove u kojima žive desetljećima, kao što su to mogli drugi stanari odnosno nositelji stanarskih prava diljem RH devedesetih godina. Na različitim se razinama propitalo postoji li pravna osnova za prodaju tih stanova, pod kojim uvjetima i cijenama bi se prodavali, a vodili su se i pojedinačni sudski postupci. Pučka pravobraniteljica i DORH su još 2012. godine ukazali da škole kao ustanove mogu donositi odluke o raspolaganju stanovima u svom vlasništvu uz prethodnu suglasnost osnivača. Taj je stav potvrdilo i tadašnje Ministarstvo obrazovanja 2014. godine, a potom i tadašnji Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje 2021. godine, ali do prodaje nije dolazilo pa smo u Izvješću za 2024. godinu preporučili Vladi RH, da u suradnji s osnivačima ustanova te ustanovama na području Osječko-baranjske županije sudjeluje u kreiranju kriterija i uvjeta prodaje predmetnih stanova najmoprimcima koji u njima borave. Preporuka je prihvaćena te je Izmjenama i dopunama ZSZPP dugogodišnjim stanarima omogućen otkup stanova u vlasništvu JLP(R)S ili javnih ustanova po

cijeni koja se utvrđuje sukladno tom Zakonu. Na prijedlog pučke pravobraniteljice propisano je i da svi oni koji ne podnesu zahtjev za otkup ili ne ostvare otkup stambene jedinice zadržavaju pravo korištenja stambene jedinice na temelju ugovora o najmu na neodređeno vrijeme i uz plaćanje zaštićene najamnine.

Postupali smo i po pritužbi na ograničavanja prava vlasništva. Pritužiteljica je kupila stan od RH sukladno Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH i isplatila ga u cijelosti. Starije je životne dobi, narušenog zdravlja i postalo joj je izuzetno teško živjeti samoj pa želi prodati stan i odseliti sinu u inozemstvo, ali joj je zahtjev za prijevremeno brisanje zabilježbe odbijen. Mjera zabrane otuđenja je nužna radi sprečavanja zlouporabe stjecanja nekretnina pod uvjetima povoljnijim od tržišnih. No unatoč tome, pučka pravobraniteljica smatra kako bi trebalo zauzeti fleksibilniji pristup koji bi, umjesto isključivo vremenskih rokova zabrane raspolaganja, omogućio razmatranje različitih pojedinačnih stvarnih životnih situacija, pogotovo kada zbog dobi i/ili zdravstvenog stanja ili nastanka ili progresije invaliditeta, povećanja obitelji rođenjem ili usvajanjem djece ili nekog drugog opravdanog razloga, stanovanje u određenom objektu više ne zadovoljava stambene ili neke druge egzistencijalne potrebe vlasnika, a što se može promatrati i kao neizravna diskriminacija. Slijedom toga je pučka pravobraniteljica uputila preporuku za izmjenu Odluke i propisivanje mogućnosti davanja suglasnosti za brisanje zabilježbe zabrane otuđenja iz opravdanih razloga, koji se mogu i navesti, a čije će se postojanje utvrđivati u svakom pojedinačnom slučaju, razmatrajući i uvažavajući realne životne okolnosti. Na ovaj bi način bilo moguće zadržati zabranu otuđenja i paziti na ispunjenje njene svrhe, a istovremeno bi se omogućilo uvažavanje iznimnih realnih životnih situacija. Predmetna Odluka još nije izmijenjena, ali su preporuke oko formuliranja zabrane otuđenja prihvaćene u Izmjenama i dopunama ZSZPP-a. Inače iz MPUGDI navode da je jedan od prioriteta upravljanja državnim stanovima i prodaja po predmetnoj Odluci te da ostaje riješiti još 1.535 predmeta.

I dalje zaprimamo pritužbe na dugotrajnost postupanja prodaje državnih stanova za što su od prosinca 2023. godine i stupanja na snagu Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu RH umjesto MPUGDI nadležne Državne nekretnine d.o.o. Građani se pritužuju da je prijenos predmeta i ponovno traženje dokumentacije radi provjeravanja činjenica dovelo do novih zastoja, no nakon postupanja pučke pravobraniteljice u nekim je predmetima došlo do pomaka i njihova dovršetka. S druge strane, iz MPUGDI navode kako je zbog decentralizacije došlo do značajnog poboljšanja i efikasnosti upravljanja te da je tako omogućeno bolje usmjeravanje kapaciteta na druge obveze Ministarstva. No, postoje i situacije u kojima građani trpe materijalnu štetu zbog dugotrajnosti postupanja. Tako smo zaprimili pritužbu na natječaj za kupnju državnog stana u Rijeci stambenim kreditom banke. Zbog dugotrajne procedure potpisivanja ugovora u MPUGDI-u pritužitelji su banci morali platiti kamate u visini od 1.797 eura. Uputili su molbu za pomoć MPUGDI-u, koja je odbijena uz obrazloženje da se u konkretnom slučaju ne radi o upravnom postupku već o vršenju vlasničkih prava, da postupak potpisivanja izlaznih akata prolazi više razina i često uključuje i dodatne radnje vanjskih dionika poput javnih bilježnika, pa nije moguće predvidjeti stvarno vrijeme potpisivanja. Pučka pravobraniteljica se obratila upravnoj inspekciji koja je MPUGDI-u uputila upozorenje za nepostupanje, uz istodobni navod kako nije nadležna provoditi postupak za naknadu štete, što nije ni sporno. Iz inspekcije navode i da su stranke mogle tražiti izuzeće službene osobe, kao i da čelnik tijela može pokrenuti postupak protiv službenika zbog propusta u radu. No, ovako se sva odgovornost prebacila na stranke, pri čemu se ne radi o njihovoj neaktivnosti ili propustima već o organizaciji postupanja i funkcioniranju državne uprave.

Stoga je pučka pravobraniteljica pri donošenju Uredbe o postupcima koji prethode sklapanju pravnih poslova raspolaganja nekretninama u vlasništvu RH u svrhu prodaje, razvrgnuća suvlasničke zajednice, davanja u zakup ili najam, zamjene te o postupcima u vezi sa stjecanjem nekretnina i drugih stvarnih

Preporuka 78.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da izradi analizu primjene propisa i internih procedura vezano za raspolaganja nekretninama u vlasništvu u slučajevima dugotrajnog postupanja

prava u korist RH, ukazivala na potrebu propisivanja rokova u raspolaganju državnim vlasništvom, pogotovo tamo gdje se radi o postupanjima MPUGDI-a, odnosno Državnih nekretnina. Preporuka nije prihvaćena uz obrazloženje kako nije moguće odrediti jednoznačan rok koji će biti primjenjiv u svakom pojedinom slučaju. Pritužiteljima ostaje mogućnost podnošenja tužbe redovnom sudu zbog naknade štete, a u

trenutku pripreme ovog Izvješća nismo imali informaciju je li pokrenut neki stegovni postupak ili postupak u kojem bi se unaprijedilo postupanje. Ovakve situacije, osim što su prouzročile konkretnu materijalnu štetu mladim ljudima, dodatno utječu na negativnu percepciju građana o javnoj upravi kao birokratiziranom sustavu koji nije spreman preuzeti odgovornost kada nastupi šteta. Stoga preporučamo MPUGDI analizu propisa i prakse raspolaganja stvari u vlasništvu RH u pogledu rokova postupanja, kao i prenošenje ovlasti potpisivanja unutar tijela.

2.11.3. Izvršenja presuda ESLJP-a u skupini predmeta Statileo i odluke Ustavnog suda RH

*„Poštovana pravobraniteljice
javljam se, i u ime svoje majke i svoje osobno, vezano uz naš status zaštićenih najamoprimaca. Upoznati smo sa zakonom, odabrali smo opciju čekanja da nam država osigura drugi stan u kojem ćemo plaćati najamninu ili ga pokušati otkupiti. No, kako se u zakonu nigdje ne navode rokovi, ne znamo koliko moramo čekati da se to dogodi. No, nije problem čekati, čekamo već 35 godina da se problem riješi, pa smo navikli. Problem je živjeti ovdje gdje živimo. Naime, kuća u kojoj se nalazi stan u kojem živimo je u potpunom rasulu. Stara je najmanje 150 godina, od čega posljednjih šezdesetak na održavanje nije ulagano ništa. Govorim o zgradi, mi smo u stan ulagali koliko je moguće ulagati u dio kuće u raspadu. Ukoliko vas zanima kako je to moguće i kako to izgleda, dobro ste došli, mi smo isto u ... Sarkastično ću reći da pri ulasku u stan ne morate zatvarati kišobran, jer će te pokisnuti i unutra, no... to nije šala.
I neka kaciga za glavu bi dobrodošla, svako malo otpadne nešto sa stropa. Ni to nije šala. Gumene čizme kao zaštita od električnog udara su preporučene. Ni tu se ne šalimo. Radi se o tome, da mi sad već skoro godinu dana plaćamo najamninu za stan koji prokišnjava, električne instalacije su iskričave, kućanski aparati pregorjevavaju. To što sve izgleda kao da će nam se srušiti svakog trena na glavu je peta ili šesta briga, a glodavace koji se osjećaju kao kod kuće još nismo rangirali. Sami ne možemo ništa od toga popraviti, jer stanje stana je vezano uz stanje zgrade čiji vlasnici nismo, a nema ni informacije hoćemo li tu boraviti još mjesec, godinu, ili će biti napeta borba između biologije i statike, to jest hoćemo li problem državi riješiti tako da umremo prirodnim putem ili od posljedica urušavanja... Oprostite ako mi je ton presarkastičan. nije iz zle volje. Jednostavno, morao sam nekako doći do pitanja: znate li vi što nam je činiti?“*

Tijekom 2024. godine stupio je na snagu Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva 12027/10 i dr.) i Odluke USRH U-I-3242/2018 i dr., kojim bi se kroz pet mjera trebali riješiti odnosi zaštićenih najmoprimaca s vlasnicima privatnih stanova u kojima žive: 1. mjera je nagodba stranaka o visini i trajanju najma na neodređeno vrijeme; 2. mjera je isplata zaštićenog najmoprimca po etalonskoj vrijednosti stana; 3. mjera je preseljenje zaštićenog najmoprimca u državni stan s minimalnom najamninom i mogućnost otkupa po povoljnim uvjetima; 4. mjera je zamjena stanova između vlasnika i RH uz mogućnost otkupa po povoljnim uvjetima; te 5. mjera je kupnja stana od RH i mogućnost otkupa po povoljnijim uvjetima. Tri su faze provedbe. U prvoj, koja je završila 31. listopada 2024. godine, ustrojen je Registar stanova u privatnom vlasništvu. U drugoj, koja je također završila 31. prosinca 2024. godine, donesen je Program mjera, a u trećoj, koja je otpočela 1. siječnja 2025. godine, operativno se provode mjere, prestaje odnos zaštićenog najma i uspostavlja se novi pravni odnos prijelaznog zaštićenog najma (no radi lakšeg razumijevanja i dalje koristimo termin zaštićeni najmoprimac/najam). Početno je u Registar uneseno 1.349 stanova, a do 31. prosinca 2025. godine njihov broj se smanjio na 1.072. U njima živi ukupno 2.014 osoba (osim zaštićenih najmoprimaca i članovi kućanstva) i u vlasništvu su 2.851 vlasnika. Od 1.349 zaštićenih najmoprimaca 870 su stariji od 65 godina, 14 je osoba s invaliditetom, a 18 lošeg imovnog stanja. Devet zaštićenih najmoprimaca je u međuvremenu preminulo.

U pet je predmeta odabrana prva programska mjera, u 337 druga, u 700 treća, a u po 30 predmeta četvrta i peta. U 84 predmeta zaštićeni najmoprimac nije dostavio obrazac o odabiru mjere, u 71 obje stranke nisu dostavile obrasce, a u 136 još treba utvrditi pravu volju stranaka. Do veljače 2026. godine po drugoj programskoj mjeri riješeno je 286 predmeta i isplaćeno je cca 24.500.000,00 eura te se za 2026. godinu planira provesti još 51 predmet, po trećoj pet, a ostala su 1.072 neriješena predmeta. Dva zaštićena najmoprimca izrazila su želju za preseljenjem u dom za starije te je u tijeku pronalazak slobodnih mjesta.

Za subvencioniranje prosječne najamnine koju RH plaća vlasniku stana u kojem stanuje zaštićeni najmoprimac tijekom provedbe Programa mjera 2025. godine je utrošeno 4.300.000,00, a u 2026. godini se očekuje 5.000.000,00 eura. Naime, od 1. siječnja 2025. godine pa sve dok se zaštićeni najmoprimac ne iseli ili se stan ne otkupi/zamjeni, zaštićeni najmoprimac i RH plaćaju svaki po 50% prosječne najamnine. Iznimno ako 50% iznosa prosječne najamnine prelazi 25% ukupnih mjesečnih prihoda kućanstva zaštićenog najmoprimca i ako zaštićeni najmoprimac i članovi njegova kućanstva nemaju drugu imovinu veće vrijednosti, RH plaća dodatnih 25% najamnine.

Zakon propisuje mogućnost podnošenja upravne tužbe protiv rješenja MPUGDI-a. Na Upravnom sudu u Zagrebu zaprimljeno ih je 46, u Rijeci 35, u Splitu četiri, dok u Osijeku nije bilo tužbi. Visoki upravni sud zaprimio je šest žalbi na prvostupanjske sudske odluke, tri su odbijene, a ostale su u radu. Nemamo podatak o prosječnom trajanju sporova niti o meritumu konkretnih odluka.

Ustavni sud RH je u nekoliko postupaka odlučivao o ustavnosti Zakona odbivši odnosno odbacivši sve prijedloge.

Pučka pravobraniteljica je pratila provedbu Zakona i Programa i postupala po pritužbama koje su pretežito podnosili zaštićeni najmoprimci. Održan je i sastanak s predstavnicima udruga zaštićenih



najmoprimaca, potom i s MPUGDI, a pravobraniteljica je sudjelovala i na okruglom stolu o ovoj temi u Hrvatskom saboru.

Zaštićeni najmoprimci nezadovoljni su pravnim okvirom, zabrinuti su oko realizacije treće mjere i rokova, kao i raspoloživosti i uvjetnosti državnih stanova u koje trebaju preseliti. Ukazuju da visina isplaćenih sredstava po drugoj mjeri nije dovoljna za kupnju nekretnine, posebno u gradovima poput Splita, a pritužuju se i na visinu prosječne najamnine smatrajući da ju u cijelosti treba platiti država. Zaprimali smo i pritužbu vlasnika na postupak izdavanja rješenja o prijelaznoj najamnini, kao i pritužbu u vezi postupanja i informiranja u kojoj je pritužitelj istodobno i vlasnik i zaštićeni najmoprimac na dva različita stana. Obje skupine nezadovoljstvo izražavaju i u medijima pa se tako primjerice iznosilo kako su zaštićeni najmoprimci uznemireni zbog problema s dokumentacijom i izgradnjom zgrade u Dubrovniku u koju bi trebali useliti, ali i da se Udruga vlasnika Protectus obratila Odboru ministara VE zbog postupanja MPUGDI-a te da vlasnici neće stupiti u posjed stanova do ožujka 2026. godine. Odbor ministara VE je 3. prosinca 2025. godine razmatrao izvršenje presuda grupe Statileo ocijenivši sve poduzete mjere izvršenja učinkovitima te je konsenzusom zatvorio nadzor nad izvršenjem presuda. Prema Ustavnom sudu RH, sam model useljenja u državne stanove ustavnopravno nije sporan, ali dio sudaca ukazuje da u Zakonu nema jamstava da će treća mjera biti u potpunosti provedena u razumnom roku. Broj raspoloživih stanova varira po JLS-ima, a MPUGDI navodi da se obnavljaju postojeći i planira gradnja novih stanova te dodaje da se zbog subjektivnih okolnosti, poput smrti ili iseljenja mimo mjera, ne može sa sigurnošću utvrditi koliko će ukupno stanova trebati za treću mjeru.

Podaci pokazuju da je u cca 51% predmeta izabrana treća programska mjera te je razvidno da će za osiguranje potrebnog broja stanova trebati vremena. Do kraja 2025. godine uređeno je 12 državnih stanova, 303 se uređuju, a MPUGDI procjenjuje da će ih 2026. godine urediti još 250. Stanovi se nalaze na području cijele RH, a najviše ih je na području Zagreba, Rijeke i Osijeka. Izgradnja zgrade u zagrebačkom naselju Blato sa 152 stana je početnoj fazi radova. Izgradnja zgrade u Splitu s 58 stanova trebala bi biti dovršena u lipnju i useljena u kolovozu/rujnu 2026. U Dubrovniku je u tijeku kupnja zemljišta i izdavanje građevinske dozvole za 70 stanova.

S obzirom da se veliki dio stanova gradi ili tek treba graditi ili urediti, a rokovi iseljenja, koji ovise o zaprimanju dokumentacije u pojedinačnom slučaju, se bliže, pučka pravobraniteljica je u prosincu 2025. godine pozvala MPUGDI na žurno razmatranje modela bržeg i efikasnijeg rješavanja problema i preveniranja situacije u kojoj bi se dio zaštićenih najmoprimaca koji su izabrali treću mjeru našao bez stana, predloživši rješenja koja uključuju i izmjene propisa.

U vrijeme pisanja ovog Izvješća čekamo očitovanje MPUGDI-a o prijedlozima i preporukama upućenima u prosincu 2025. godine. Iz MPUGDI-a navode da im je najveći problem obnova i izgradnja novog stambenog fonda i dugotrajni postupci javne nabave, procedure JLS-a, kao i činjenica da brojni stanovi kojima upravljaju Državne nekretnine d.o.o. nisu podobni za obnovu i prenamjenu jer su tavanški ili podrumski, premale kvadrature ili nisu riješeni imovinskopravni odnosi.

Stoga smatramo kako bi jedna od mogućih opcija rješavanja stambenog pitanja zaštićenih najmoprimaca bila potaknuti promjenu izbora s 3. mjere „preseljenje u državni stan“ na 2. mjeru i isplatu zaštićenog najmoprimca, propisivanjem povoljnijih uvjeta nego što su trenutno propisani. Naime, trebalo bi povisiti iznos isplate, jer tržišne cijene i dalje rastu, odnosno pravo na isplatu trebalo

bi se utvrđivati prema prosječnoj cijeni m² u JLS iz koje je zaštićeni najmoprimac, a ne etalonskoj cijeni, kako je sada propisano. Naime, po Zakonu pravo na isplatu neoporezivog novčanog iznosa u okviru druge mjere utvrđuje se na temelju etalonske cijene građenja po m², pomnoženoj s maksimalnom kvadraturom odgovarajućeg stana na koju zaštićeni najmoprimac i članovi njegovog kućanstva imaju pravo, a ako se stan na kojem postoji teret zaštićenog najma nalazi u Gradu Zagrebu, Zagrebačkoj županiji ili u JLS koja graniči s morskom obalom, konačan iznos se uvećava množenjem s koeficijentom geografske lokacije koji iznosi 1,2. Na internetskoj stranici MPUGDI-a se spominju iznosi isplate od cca 55.887,50 do 67.065,00 eura i dodatnih 13.150,00 do 15.780,00 eura za svakog člana kućanstva, ovisno o lokaciji.

S druge strane, osnovicu za izračun najvišeg iznosa potpore za stjecanje ili gradnju stambene nekretnine za potrebe vlastitog stanovanja (tzv. mjera povrata poreza za mlade) po Zakonu o društveno poticanoj stanogradnji nije etalonska cijena nego je prosječna cijena m² stana u JLS u kojoj se nekretnina stječe ili gradi, a koja se određuje po podatku MPUGDI-a objavljenog 4. lipnja 2025. godine. Prethodno je Ekonomski institut Zagreb kao podlogu izračuna izradio „Studiju o prosječnim ostvarenim kupoprodajnim cijenama za starogradnju i novogradnju u 2024. godini“. Etalonska cijena po kojoj se računa isplata u okviru druge mjere je određena 25. srpnja 2025. godine te iznosi 1.315,00 eura po m². Prosječna cijena m² stana o kojoj govori Ekonomski institut varira i ovisi o tržištu. Tako u Splitu tržišna cijena višestruko premašuje etalonsku i po podacima MPUGDI-a iznosi 3.462,08 eura/m dok je u Bilju 959,3 eura (oba mjesta imaju stanove sa zaštićenim najmoprimcima) pa smo preporučili da osnova izračuna isplate budu podaci o ostvarenim kupoprodajnim cijenama, a etalonska cijena samo ondje gdje je viša od kupoprodajne.

Zaštićenim najmoprimcima koji su već isplaćeni moglo bi se priznati pravo na isplatu razlike, primjerice u obrocima. Poseban motiv za prelazak na drugu mjeru bila bi i isplata iznosa prije iseljenja, što smo predlagali pri donošenju Zakona, jer ukoliko je smisao odredbe pomoći zaštićenim najmoprimcima da sredstvima riješe stambeno pitanje, ona su potrebna prije iseljenja, posebno jer su banke postrožile uvjete kreditiranja.

Preporučamo MPUGDI-u da predloži izmjene Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda RH U-I-3242/2018 i dr., kojima bi se povećao iznos isplate u drugoj mjeri propisivanjem obračuna temeljem prosječne kupoprodajne cijene m² u JLS iz koje je zaštićeni najmoprimac umjesto obračuna temeljem etalonske cijene građenja, i propisala isplata sredstava prije iseljenja, kao i priznala razlika onima koji su već primili isplatu.

Preporuka 79.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da predloži izmjene Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda, kojima bi se povećao iznos isplate u drugoj mjeri temeljem prosječne kupoprodajne cijene m² u jedinici lokalne samouprave i propisala isplata sredstava prije iseljenja te priznala razlika onima koji su već primili isplatu



Kao što je već navedeno, 870 zaštićenih najmoprimaca su stariji od 65 godina, 14 ih je s invaliditetom, a 18 lošeg imovnog stanja. Upravo zbog ovih karakteristika i želje za sigurnošću mnogi su se odlučili na preseljenje u državne stanove, ali zbog opisane situacije sa državnim stanovima vjerojatno je i da će se mnogi morati seliti nekoliko puta, prvo u stan na tržištu, a tek potom u državni koji im po mjeri pripada. Upravo zbog ove ranjivosti MPUGDI-u smo ukazali da je nužna suradnja s HZSR-om kako bi se stanke upoznale s pravima iz sustava socijalne skrbi te ih na vrijeme počele koristiti.

Nadalje, pozitivno je što je Zakonom propisano da RH subvencionira zaštićenom najmoprimcu najamninu za stan na tržištu sve do ispunjenja obveze davanja odgovarajućeg državnog stana u najam. No tu je nekoliko mogućih problema. Naime, nakon poplave u Gunji ili potresa u SMŽ dio građana se zbog dobi, zdravstvenog ili imovnog stanja nije snašao na tržištu nekretnina. Trebali su konkretnu pomoć pri potrazi za stanom za najam, sklapanju ugovora i slično, no često ju nisu dobili pa su ostali živjeti u oštećenim objektima. Ostanak zaštićenih najmoprimaca u privatnim stanovima nakon isteka rokova iseljenja, neovisno o razlogu, kažnjivo je ponašanje koje se novčano sankcionira te slijedi ovrha, pa je potrebno uložiti dodatne napore za prevenirati da se najranjiviji nađu u ovoj situaciji. U medijima se ukazuje i da su najmoprimci žrtve prijevara lažnih vlasnika stanova u kojima su ostajali bez značajnih iznosa pologa i stanova.

Pri donošenju Zakona predlagali smo propisivanje obveze MPUGDI-a ili pružateljima besplatne pravne pomoći aktivnog pomaganja ranjivim skupinama zaštićenih najmoprimaca u pronalasku stana kojeg bi država subvencionirala. Predlagali smo i da u tim situacijama država bude stranka ugovora u ime i za

Preporuka 80.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da žurno u suradnji s Hrvatskim zavodom za socijalnu skrb te udrugama razmotri načine kojima bi se osobama u ranjivom položaju pomoglo u pronalasku zamjenskog stana dok čekaju realizaciju treće mjere

Preporuka 81.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da omogući da se odgovarajućim stanom smatra i stan u drugoj županiji uz zadovoljavanje ostalih uvjeta i izričiti pristanak zaštićenog najmoprimca

račun zaštićenog najmoprimca, uz njegovu suglasnost u vezi stana, kako bi se izbjeglo potencijalno otkazivanje ugovora od strane najmodavca, primjerice radi isplativijeg turističkog najma. Prijedlog tada nije prihvaćen pa smo ponovo preporučili MPUGDI-u da razmotri načine na koje bi se pripadnicima ranjivih skupina pomoglo u pronalaženju zamjenskog stana. Predložili smo i da se, za vrijeme čekanja državnog stana, osim preseljenja u stanove na tržištu, propiše mogućnost ostanka u posjedu privatnog stana u kojem žive, uz izričitu pisanu suglasnost vlasnika i sklapanje nagodbe/ugovora o najmu na određeno vrijeme do iseljenja u državni stan i uz plaćanje slobodno ugovorene najamnine koju će država subvencionirati. Preporučamo MPUGDI-u da žurno u suradnji s Hrvatskim zavodom za socijalnu skrb te

zainteresiranim udrugama razmotri načine kojima bi se osobama u ranjivom položaju pomoglo u pronalasku zamjenskog stana dok čekaju realizaciju treće mjere iz Zakona o načinu izvršenja presuda

ESLJP u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda RH U-I-3242/2018 i dr.

Nadalje, po važećoj definiciji odgovarajući državni stan za useljenje zaštićenog najmoprimca je u istoj JLS. S obzirom na dostupnost stanova predložili smo da se propiše da se odgovarajućim stanom smatra i stan u drugoj županiji uz zadovoljavanje ostalih uvjeta, ukoliko na njega zaštićeni najmoprimac izrijekom pristane. Pri tome bi prednost u odabiru stanova i dalje imali zaštićeni najmoprimci s prijavljenim kontinuiranim prebivalištem u JLS. Kako nemamo povratnu informaciju preporučamo MPUGDI-u da omogući da se odgovarajućim stanom smatra i stan u drugoj županiji uz zadovoljavanje ostalih uvjeta i izričiti pristanak zaštićenog najmoprimca.

MPUGDI-u smo preporučili i uspostavu žurne suradnje s JLS-ima, pogotovo velikim gradovima, kako bi zajednički procijenili mogućnost izvanredne, izravne dodjele gradskih stanova za najam zaštićenim najmoprimcima koji čekaju državni stan, imajući u vidu da je njihovo zbrinjavanje bila i zakonska obveza gradova, i to sredstvima od prodaje stanova po Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

Imajući u vidu broj neriješenih predmeta te prigovore na nedostatak informacija predložili smo MPUGDI-u da razmotri reorganizaciju rada i/ili uvede nove/dodatne službenike za rješavanje ovih složenih predmeta. I iz MPUGDI-a ukazuju kako otežano komuniciraju sa strankama, koje su zbog dugotrajnosti situacije u kojoj su se našli ne svojom krivnjom, izgubili povjerenje u institucije. Navode i da se susreću s očekivanjima koja nije moguće ispuniti, poput gradnje novih zgrada u centru Zagreba ili unutar Dubrovačkih zidina.

Nakon potresa građani su se pučkoj pravobraniteljici u velikoj mjeri prituživali na nedostatak informacija, a takvi su se prigovori smanjili nakon što im se omogućilo izravno komuniciranje sa službenicima, stoga smatramo da ova iskustva treba primijeniti i u ovom slučaju. Trebalo bi razmotriti na koji način strankama omogućiti osobni, a ne samo telefonski kontakt sa službenicima. S obzirom da nisu sve stranke članice udruga, a kako vjerojatno ni udruge ne raspolažu svim informacijama o rješavanju pitanja zaštićenog najma, potrebno je na web stranici MPUGDI-a objavljivati više ažuriranih informacija o pravima i obvezama i procedurama koje slijede. Preporučamo MPUGDI-u reorganizaciju rada uvođenjem novih/dodatnih službenika za rješavanje pitanja zaštićenog najma te poduzimanje mjera radi osiguranja ažurnu komunikaciju sa strankama vezano uz pitanja zaštićenog najma.

Preporučamo MPUGDI-u da na službenoj web stranici iskažu statističke podatke o ranjivim skupinama, preferiranim i izvršenim mjerama, kako bi zainteresirana javnost, udruge, druge pravobraniteljske

Preporuka 82.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da osigura ažurnu komunikaciju sa strankama vezano uz pitanja zaštićenog najma

Preporuka 83.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da na službenoj mrežnoj stranici iskaže statističke podatke o iskazanim i izvršenim mjerama temeljem dobi i spola



institucije i dr. analizom podataka mogli pridonijeti procesu, pravodobno reagirati i dodatno modificirati mjere.

I tijekom 2025. godine zaprimali smo pritužbe vezane uz sanaciju i stambeno zbrinjavanje nakon klizišta. Očitovanja MPUGDI-a bismo zaprimali tek nakon nekoliko požurnica pa bi uz inače dobru suradnju u tom dijelu trebalo unaprijediti postupanje. Po javnom pozivu za stambeno zbrinjavanje iz ožujka 2024. godine zaprimljeno je 46 prijava: 34 s područja Krapinsko-zagorske, šest Sisačko-moslavačke, tri Varaždinske, dvije Bjelovarsko-bilogorske i jedna s područja Vukovarsko-srijemske županije. Prema navodima MPUGDI-a njihovo rješavanje očekuje se u 2026. godini. Što se tiče preporuke pučke pravobraniteljice da se izmjenama Programa ublažavanja posljedica klizišta stradalnicima omogući dokazivanje činjenice faktičnog najma i drugim dokaznim sredstvima, MPUGDI navodi da do sada nije uočen problem, ali da će intervenirati i mijenjati propis ako za to bude potrebe.

2.11.4. Socijalno stanovanje

„Živim kao podstanar zadnjih 3,5 godine i najmodavac je stan odlučio prodati te ću uskoro morati izaći iz njega. ...Živim sa malom plaćom jer sam na dugotrajnom bolovanju zbog bolesti. ...Sami znate da su se najamnine podigle u nebo. Stan sam našao prije recesije te je cijena znatno manja. Volio bi ako mi možete pomoći i naći gradski stan gdje bi mogao živjeti da ne završim na cesti. Zima je te ne bi volio da moram biti na cesti. ...Placu koju dobivam iznosi samo 210 eura sto nije dostojno za život. ...Znam da je dugotrajan proces za najam gradskog stana, ali lijepo vas molim da mi pomognete. Ne znam kome da se više obratim...”

Najranjiviji i najsiromašniji članovi društva i dalje se suočavaju s kontinuiranim rastom najamnina, posebice u većim gradovima i na obali, sve većim troškovima života, povećanim rizikom od siromaštva, što sve dovodi i do većeg rizika od beskućništva. Iz obraćanja građana razvidan je pri tome nedostatak socijalnog smještaja lokalnih jedinica. Najčešće nam se obraćaju obitelji ili jednoroditeljske obitelji s maloljetnom djecom sa zamolbama za pomoć u pronalasku smještaja kada im prijeti beskućništvo, primjerice nakon razvoda braka ili kod narušenih obiteljskih odnosa, otkazivanja najma privatnog stana **ZA** koji nisu imali ugovor o najmu i sl.

Uvodno spomenuti Europski plan za priuštivo stanovanje osim mladih prepoznaje i skupine s niskim prihodima kao one koje su posebno pogođene stambenom krizom. Kao osobe u nepovoljnom položaju se navode i starije osobe s niskim mirovinama, samohrani roditelji te obitelji s djecom izloženom riziku od siromaštva, LGBTIQ+ osobe, žrtve rodno uvjetovanog nasilja, Romi i druge marginalizirane manjine, migranti te druge skupine izložene riziku isključenosti ili diskriminacije, koje se suočavaju s posebnim izazovima u pristupu stanovanju. Dodatno, osobe s invaliditetom suočavaju se s ograničenom dostupnošću pristupačnog stanovanja, što povećava rizik od institucionalizacije. Podstanari se suočavaju sa sve većim rizicima stambene nesigurnosti zbog rasta najamnina i, u nekim državama članicama, nedostatne pravne ili socijalne pomoći kada je ona potrebna. Stoga je Europski plan usmjeren na rješavanje beskućništva i pružanje potpore najmoprimcima i kućanstvima u ranjivom

položaju. Prepoznaje da je osiguravanje većeg broja socijalnih stanova ključno za napredak prema dugoročnom zaustavljanju socijalne isključenosti i izbjegavanju nesigurne stambene situacije te suzbijanju beskućništva. Pri tome, podsjećamo kako je pristup socijalnom stanovanju i pomoći beskućnicima jedno od 20 načela Europskog stupa socijalnih prava.

Već smo ukazali da je prilikom donošenja strateških i drugih propisa iz područja stanovanja propuštena prilika adresirati i problem stambenog zbrinjavanja najugroženijih članova društva, čija se prava rješavaju različitim propisima, pa stoga ponavljamo preporuku o potrebi donošenja Strategije o socijalnom stanovanju.

Preporuka 84. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da usvoji Strategiju o socijalnom stanovanju u RH

Tijekom 2025. godini pučka pravobraniteljica provela je istraživanje “Prakse priznavanja naknade za troškove stanovanja u RH i diskriminacija temeljem etničke pripadnosti” o uvjetima i praksi gradova u postupcima odobravanja naknade za troškove stanovanja najsiriromašnijim građanima, koja je prema ZSS-u namijenjena podmirivanju najamnine, komunalne naknade, troškova grijanja, vodnih usluga te troškova vezanih uz povećanje energetske učinkovitosti zgrade.

Naime, radom na pritužbama uočili smo da ovu itekako važnu naknadu za doprinos zadovoljenju osnovnih životnih potreba ne ostvaruju, a katkad formalno niti ne mogu ostvariti, mnogi korisnici ZMN-a, iako se sukladno ZSS-u ona priznaje svim ovim korisnicima. Razlog tome je zasigurno neznanje korisnika, a dodatno i što ju, za razliku od ZMN-a, ne priznaje HZSR već JLS.

Istraživanje je pokazalo da ju u nekim JLS-ima korisnici ZMN-a ne mogu ostvariti jer kod priznavanja naknade ili odobravanja troškova moraju predložiti dokaze koje mogu pribaviti samo ako žive u „reguliranom stanovanju“ i ako imaju sklopljen ugovor s najmodavcem ovjeren kod javnog bilježnika, ako računi glase na njihovo ime, ako imaju prebivalište na adresi na koju se odnose računi i slično. Nažalost, mnogi građani, pa tako i korisnici ZMN-a, žive bez ugovora o najmu i bez prebivališta na adresi stanovanja ili u nelegaliziranih objektima bez vlastitih priključaka, zbog čega nemaju dokaz troškova stanovanja na vlastito ime. Stoga smo u istraživanju analizirali uvjete za priznavanje naknade i podmirivanje troškova, broj korisnika koji ju ostvaruju i njihov udio u ukupnom broju korisnika ZMN-a.

Istraživanje je obuhvatilo samo gradove a u budućnosti bi trebalo istraživati i praksu općina. Odazvalo mu se 89% gradova, od kojih dva ne priznaju naknadu kako je definirana ZSS-om (jedan ju ne priznaje uopće, dok jedan priznaje samo ogrjev). Analiza pokazuje i da za priznavanje naknade gradovi uvode različite dodatne uvjete (npr. trajanje prebivanja u gradu) pored onih određenih ZSS-om, neki podrazumijevaju angažman samih korisnika dok neki naknadu priznaju po službenoj dužnosti, priznaju ju na različita razdoblja i različite troškove te ju priznaju u različitim iznosima, zbog čega dolazi do nejednakosti između korisnika ZMN-a ovisno u kojem gradu žive.

Kako je riječ o nacionalnoj naknadi, bilo bi potrebno da ju sve JLS priznaju jednako, pri čemu ne bi trebalo doći do smanjivanja razine prava tamo gdje ju priznaju u iznosima većima od 30% ZMN-a. Nadalje, u gradovima koji naknadu priznaju temeljem podataka HZSR-a o korisnicima ZMN-a, broj korisnika koji ju ostvaruju očekivano je veći pa bi takvu praksu trebale usvojiti sve JLS kako korisnici ne bi bili zakinuti za ovo pravo zbog neinformiranosti.



Nadalje, podaci su pokazali da korisnici ZMN-a ostvaruju ovu naknadu u manjem broju u gradovima koji traže dokaze “reguliranog stanovanja” u usporedbi s gradovima koji ne traže takve dokaze, odnosno da tako postavljeni uvjeti zaista imaju negativan učinak na ostvarivanje naknade za troškove stanovanja pa ih je potrebno definirati tako da ne isključuju one korisnike koji žive u “nereguliranom stanovanju”.

Dodatno, u Istraživanju smo pitali gradove i uključuju li trošak pričuve u troškove stanovanja. 13 gradova navelo je da u svojim aktima priznaju pričuvu kao trošak, a šest ih priznaje kao dio naknade troškove stanovanja. Neki ju priznaju ako je povećanje povezano s energetsom učinkovitošću zgrade. Nadalje, 47 gradova je navelo kako ju ne uračunavaju u naknadu jer se radi o trošku kojeg trebaju podmirivati vlasnici, dok iz odgovora 48 gradova nije bilo moguće zaključiti o njihovom postupanju. Iako nije sporno tko bi i pod kojim uvjetima trebao plaćati pričuvu, smatramo kako bi trebalo uvažavati različite životne okolnosti.

Preporuka 85.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da izda naputak jedinicama lokalne samouprave da izmjene akte o socijalnoj skrbi kako bi opći uvjet za priznavanje naknade za troškove stanovanja bio samo status korisnika zajamčene minimalne naknade

Preporuka 86.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da pri idućim izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi izradi prijedlog kojim će se:

- propisati obvezu priznavanja naknade troškova stanovanja po službenoj dužnosti;
- propisati obvezu Hrvatskog zavoda za socijalni rad da dostavlja mjesečno jedinicama lokalne samouprave podatke o korisnicima zajamčene minimalne naknade za ovu svrhu;
- definirati razdoblje priznavanja ove naknade;
- povećati minimalni iznos naknade za troškove stanovanja sukladno dobroj praksi nekih jedinica lokalne samouprave

Iako je prema ZSS-u obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da potiču i osiguravaju zbrinjavanje korisnika ZMN-a i u socijalne stanove, odnosno da u kriznim situacijama zbrinjavanju obitelji s mlt. djecom u socijalni stan ili „na drugi način“ kako ne bi došlo do njihovog razdvajanja, to ne čine svi jer nemaju stambeni fond ili financijska sredstva za ovu namjenu. Dodatno, neki gradovi navode da nisu zapimali ovakve zahtjeve, a neki da ovu obvezu ispunjavanju isplaćivanjem naknade za troškove stanovanja.

Grad Zagreb je u siječnju 2025. godine donio novu Odluku o najmu stanova. Pučka pravobraniteljica je pri njenom donošenju ukazivala na negativne posljedice pretjeranog formalizma kada se pri utvrđivanju uvjeta za dodjelu gradskih stanova godine prebivanja u Zagrebu mogu dokazati samo uvjerenjem MUP-a. Protiv Odluke podnesen je zahtjev za ocjenu zakonitosti Visokom upravnom sudu u

Zagrebu koji je u rješavanju. Tijekom 2025. godine raspisan je natječaj za najam stanova na temelju socioekonomskog statusa, o čemu je pučka pravobraniteljica obavijestila pritužitelje koji su joj se obraćali sa zamolbom za pomoć. Nakon što je objavljen Prijedlog liste reda prvenstva za davanje

stanova u najam, AZOP je uputio opomenu Gradu i zabranio javnu objavu osobnih podataka u tom dokumentu o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na privatnost.

Grad Dubrovnik navodi da je 2025. godine u gradske stanove smjestio ukupno 25 korisnika, od čega pet korisnika ZMN-a temeljem Liste prvenstva socijalno ugroženih osoba. Grad Pazin je u pet gradskih stanova smjestio šest korisnika, od toga četiri korisnika ZMN-a te dva beskućnika. Grad Virovitica je osigurao smještaj za 17 korisnika ZMN-a u gradske stanove, Vinkovci su pokrili trošak najamnine za 11 samaca/obitelji korisnika ZMN-a smještenih u gradske stanove. Šibenik je dodijelio dva gradska stana u najam na ograničeno vrijeme, jedan samohranj majci s troje mlt. djece nakon iznenadne smrti supruga. Poreč je naveo da je na preporuku HZSR-a u gradski stan smjestio samohranu majku s devetero djece koji su korisnici ZMN-a. Poreč plaća najam stana u privatnom vlasništvu do pet godina, a po potrebi i duže. U 2025. godini je ova pomoć osigurana za četiri kućanstva korisnika ZMN-a i dvije jednoroditeljske obitelji s mlt. djecom.

ZSS-om je propisano da će županije u skladu sa svojim mogućnostima, ukoliko gradovi ne mogu osigurati sredstva za socijalno stanovanje, financijski ih podržati, no prema informacijama kojima raspolažemo one to uglavnom ne čine.

Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu RH omogućava raspolaganje ovim nekretninama bez naknade u korist JLP(R)S kada je to opravdano i obrazloženo, između ostaloga, i socijalnom dobrobiti građana. No da bi to zaživjelo u praksi potrebna je suradnja države i JLP(R)S-a. Izdvajamo primjer suradnje MPUGDI-ja i Grada Karlovca, koji nema socijalnih stanova za smještaj svih potrebitih, dok u gradu ima dosta praznih stanova u državnom vlasništvu. Još 2023. godine radi smještaja obitelji azilanata iz Sirije, MPUGDI je prenijelo na Grad šest stanova. Obitelji su i dalje u stanovima te su uspješno integrirane. Ovakvu praksu bi trebalo primjenjivati i za sve ostale ranjive skupine. No u 2025. godini MPUGDI nije darovalo ili ustupilo na raspolaganje nekretnine u vlasništvu RH JLP(R)S-ima.

2.11.5. Utjecaj potresa na ostvarivanje ljudskih prava

I tijekom 2025. godine postupali smo po pritužbama na obnovu nakon zagrebačkog i petrinjskog potresa 2020. godine. Zakonom o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije iz 2023. godine ukinuta je potreba ishođenja brojne dokumentacije, uvedene su institucionalne promjene i ubrzalo se pojedinačno postupanje. Obnova javnih zgrada uglavnom je zadovoljavajuća, ali pritužbe koje zaprimamo ukazuju na probleme s kojima su još uvijek suočeni oni koji čekaju obnovu privatnih kuća.

Građani se pritužuju na dugotrajnost rješavanja predmeta, na dugotrajnost i transparentnost postupaka javne nabave, a sve više i na kvalitetu radova i materijala, probleme s izvođačima, kao i kontrolu radova. I dalje su mnogi u kontejnerima u dvorištima oštećenih kuća ili u razrušenim objektima te se nadaju obnovi i bilo kakvoj pomoći države. Na problem neriješenih imovinsko pravnih odnosa ukazuju i iz MPUGDI-a, zbog čega je upitno hoće li stradalnici, a pogotovo oni starije životne dobi, uopće dočekati obnovu, odnosno hoće li mlađi odseliti. Dio stradalnika nije podnio zahtjev za

obnovu u roku misleći da su to učinili statičari pri prvim pregledima te se sada zbog prekluzivnog roka nalaze u teškoj situaciji.

Problemi su i dalje nedostupnost vode u udaljenim naseljima SMŽ-a, siromaštvo (u hrani, higijenskim potrepštinama i odjeći), nedostupnost medicinskih i ortopedskih pomagala, kao i usamljenost samačkih domaćinstava. Pri tome, HCK ukazuje i da zbog dugotrajnog stresa dio stanovnika postaje ravnodušan na teške okolnosti u kojima žive pa raste potreba za kontinuiranim oblicima pomoći.

Iz MPUGDI-a navode da je više faktora koji utječu na uspješnost obnove, od postupaka javne nabave do raspoložive građevinske operative. U obnovi privatne imovine trenutačno su angažirane 83 građevinske tvrtke, no potrebe su veće.

„...Prebacuju odgovornost jedni na druge, a vrijeme ide nama se zdravstveno stanje samo pogorsava svim članovima mog kucanstva MAJKA i BAKA 95 god... Izrazito su bezobrazni u komunikaciji i čak su meni zabranili telefonski da ih zovem na jedan od brojeva, i nepravедno ocjenjuju nas predmet jer nam tvrde da nije samostalan objekt nego dio konstrukcijske cjeline što nije istina jer kuća na broju ... je od naše rodbine i nedavno je prodana... I kako bi netko mogao to kupiti ako je konstrukcijska cjelina a bez da nas pita na... Ima puno nedorečenih, nelogičnih stvari nedoumica u svemu tome za što netreba biti pravnik da nešto logično povezes, a odgovora od onih koji bi to trebali raditi nema... Zato lijepo Vas molim da nam pomognete jer nas je strah i živimo u konstantnom stresu za našu sudbinu...” „Postovana zadnji nas poziv (zvala majka) prema Ministarstvu graditeljstva službenik koji vodi naš predmet, je bio horor... Dobili smo odgovor:Gospođo pa vidite da imamo posla oko Vjesnika i kazu zovite krajem 2 mjeseca... I tako završi svaki pokušaj dobivanja informacija o našoj kući, tjedni prolaze, mjeseci, godine a oni hladni i bez imalo empatije nam serviraju laži i odugovlačenje agonije...

Ja ću tjerati pravdu na sve moguće načine, a najviše zbog moje ☹️BAKE☹️ (od majke mama) koja je umrla u podstanarskom stanu 8.10.2025☹️☹️☹️... Nije sirota doživjela da se vrati u kuću koju je krvavo gradila zajedno sa DEDOM, i da bi nas nakon svega toga službenici njihovi tako sikanirali, ponižavali e pa neće makar i na SUD ZA LJUDSKA PRAVA isao...”

Prema rezultatima istraživanja objavljenima u studiji „Postpotresna obnova zagrebačkih naselja Markuševac i Čučerje“, većina stanovnika odlučila se za samoobnovu samo djelomično se oslanjajući na pomoć Grada Zagreba i MPUGDI-a. Manji dio, prvenstveno oni čije su kuće srušene, odlučio se za konstruktivnu obnovu MPUGDI-a. Položaj stanovnika koji su živjeli u privremenom smještaju, u kontejnerima ili u dijelu svoje kuće koju su *ad hoc* obnavljali je posebno težak, a u istraživanju se ukazuje i na probleme u komunikaciji s nadležnim tijelima. Mnogi još čekaju obnovu ili rušenje kuće, a izgrađeno je premalo zamjenskih kuća. Nedovoljna je i kontrola provedbe. Zbog toga su se mnogi, pogotovo mlađi i s djecom, odselili iz naselja i obnovu prepustili starijim članovima obitelji ili su ju ostavili za dalju budućnost. Mnogi su nezadovoljni tipskim kućama te ističu da su se odluke donosile bez uključivanja ljudi koji žive s posljedicama potresa. Glasovi građana rijetko su se čuli osim kroz pritužbe i kroz medije. Na to je ukazivala i pučka pravobraniteljica MPUGDI-u i Gradu Zagrebu postupajući u pojedinačnim predmetima, u ranijim godišnjim izvješćima i pri donošenju propisa iz ovog područja.

*„Postovani, postovana
obracam vam se iz razloga jer sam prijavio status od potresa, te je procjena izvršena 22/11/2020.
nakon toga zaprimio sam samo 2 maila od grada Zagreba vezano uz tu temu u ozujku 2021. Svaka
daljnja komunikacija s gradskim uredima je bila uzaludna. Kako nisam primio nikakve dokumente
niti informacija o daljnjim postupcima nikakve daljnje korake nisam mogao poduzeti. Tek sam
krajem veljace 2025 uspio ostvariti kontakt te sam nakon gotovo mjesec dana uspio doći do
gospodina koji mi je poslao procjenu stete, do tada je nisam nikada dobio. imao sam samo broj za
koji nitko nije znao sto je. Kako sam u meduvremenu bio i na ministarstvu, U Republike Austrije i
Kneza Mislava 2 receno mi je da isti kod njih ne postoje da je vrijeme prijava i procjene steta proslo.
u prilogu dokumentacija koju posjedujem.
Molim vas za savjet sto i kako dalje postupiti...”*

I dalje nam se javljaju građani koji do 31. prosinca 2023. godine, ponajviše zbog neznanja i nesnalaženja u procedurama, nisu podnijeli zahtjev za obnovu. Na ovaj smo problem ukazali u izvješćima za 2023. i 2024. godinu te pri donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih u potresu, a i većina JLS-a pogođenih potresom ukazuju na potrebu produljenja roka. Iako se ovaj problem spominje i u Izvješću Vlade RH o učincima provedbe Zakona o obnovi za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2025. godine, MPUGDI navodi da se neće propisivati dodatni rok jer su vlasnici imali dovoljno vremena za podnošenje zahtjeva, da su obavijesti bile objavljivane u medijima, na javnim tribinama te na mrežnoj stranici MPUGDI-a.

Jasno je da je bilo potrebno postaviti rokove i da su ih se građani trebali držati. No, ova je nesreća zadesila ljude, koji se nisu snašli i iz različitih okolnosti nisu na vrijeme podnijeli zahtjev. Dio njih se zbog starije dobi ili jer nemaju signala ne služi Internetom, a oni koji žive u udaljenim naseljima poput Sočanice, Donjeg Klasnića ili Kozaperovice teško mogu doći do urbanog središta ukoliko nemaju osobni automobil.

Stoga ponavljamo preporuku MPUGDI-u da izradi analizu koja će uvažiti mišljenja s terena i pritužbe građana za potrebom otvaranja dodatnog roka za podnošenje zahtjeva za obnovu.

Dodatno, jedan od pritužitelja je ukazao kako se na web stranici Stožera civilne zaštite <https://potresinfo.gov.hr/> i dalje nalazi dokument u kojem su navedeni različiti rokovi podnošenja zahtjeva za obnovu na području SMŽ-a, pri čemu neki još nisu istekli što dodatno može dovesti u zabludu pa Vladi RH preporučamo uklanjanje predmetnih poveznica ili njihovo označavanje nevažećima.

Preporuka 87. (ponovljena)

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da izradi analizu potreba za eventualnim otvaranjem novog roka za podnošenje zahtjeva za obnovu

Preporuka 88.

Vladi Republike Hrvatske, da s mrežne stranice <https://potresinfo.gov.hr/> ukloni nevažeće obavijesti i/ili dokumente



Prema podacima MPUGDI-a podneseno je 39.431 zahtjeva za obnovu za sva pogođena područja, za 24.817 lokacija. Doneseno je 32.909 akata, za 21.299 lokacija. Iz Upravnog suda u Zagrebu navode da je protiv rješenja MPUGDI-a do kraja 2025. godine zaprimljeno 76 tužbi vezanih uz konstrukcijsku obnovu, novčanu pomoć, privremeno stambeno zbrinjavanje te financiranje najamnine. Donesene su 32 odluke, od kojih su dvije reformacijske, a postupci prosječno traju 330 dana.

Na potresima pogođenim područjima do 30. prosinca 2025. godine završeno je 14.254 postupaka obnove, od kojih se 13.459 odnosi na privatne zgrade i kuće, a 795 na zgrade javne namjene i infrastrukture. Izgrađene su 494 obiteljske kuće, i to na području pogođenim zagrebačkim potresom 45, a petrinjskim 449, dok je 207 kuća u izgradnji. Isplaćeno je 80 novčanih pomoći za kupnju stana/kuće umjesto gradnje zamjenske kuće. Obnovom su obuhvaćene 74 zdravstvene ustanove, 156 škola i vrtića, 27 fakulteta, 293 zgrade kulturne baštine, 600 kilometara prometnica i 77 mostova i drugih projekata komunalne i energetske infrastrukture. Useljeno je 45 zgrada, od kojih 17 u Sisku, osam u Petrinji, osam u Glini, četiri u Topuskom, dvije u Gvozdju i po jedna u Kutini, Dvoru, Jasenovcu, Lekeniku i Novskoj. Planira se i povećanje stambenog fonda u SMŽ i gradnja 59 novih zgrada s 1.024 stana. Na obnovu javne i privatne imovine sveukupno je utrošeno 4,23 milijarde eura, od čega 2,46 milijardi na području obuhvaćenom zagrebačkim potresom i 1,77 milijardi na području petrinjskog potresa. U proračunu za 2026. godinu osigurano je 1,02 milijarde eura za obnovu.

Još u Izvješću za 2021. godinu preporučili smo MPUGDI-u da jasno postavi i komunicira rokove i obuhvate obnove obiteljskih kuća i višestambenih zgrada, a u Izvješću za 2024. godinu da ubrza organiziranu obnovu vodeći pri tome računa o stradalnicima koji su u kontejnerima, odnosno privremenom smještaju na teret proračuna, kao i o pripadnicima ranjivih skupina, poput primatelja ZMN-a, osoba s invaliditetom, starijih osoba te hrvatskih branitelja. Predlagali smo i povećanje broja službenika koji rade na ovim predmetima, odnosno reorganizaciju poslovanja uz analiziranje podataka obnove i oštećenih objekata radi otvaranja novog roka obnove. U Izvješću o učincima provedbe Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2025. godine se navodi kako je MPUGDI radi kontinuiranog planiranja i praćenja cjelokupne dinamike obnove pristupilo izradi Plana obnove da bi se proces dodatno strukturirao. Obrada svih zahtjeva za koje nije donesen akt o obnovi planira se do kraja 2029. godine. Procjenjuje se i da bi uklanjanje i gradnja zamjenskih obiteljskih kuća trebalo biti okončano u prvoj polovini 2027., a zgrada do kraja 2030. godine. Jedan od ključnih faktora koji utječe na završetak obnove u planiranom roku, uspješno je provođenje postupaka nabave, odnosno zainteresiranost i kapacitet građevinske operative.

Od listopada 2021. godine i stupanja na snagu čl. 113.a Zakona o DIRH-u o uklanjanju uništene zgrade oštećene potresom, poplavom, klizištem ili drugim izvanrednim događajem, čiji ostaci neposredno prijete sigurnosti, zdravlju ljudi i drugim zgradama ili stabilnosti tla na okolnom zemljištu bez suglasnosti vlasnika/suvlasnika pa do kraja 2025. godine doneseno je 518 rješenja. Po toj su osnovi uklonjene 544 zgrade, najviše u Sisku i Petrinji, a temeljem Odluka stožera CZ uklonjeno je dodatnih 105 građevina. I dalje se obavljaju nadzori i donose rješenja na inicijativu JLS-a i Grada Zagreba. Šest je sudskih sporova u vezi uklanjanja po toj odredbi, spor oko uklanjanja zgrade u Petrinjskoj ulici u Zagrebu je pravomoćno dovršen u korist DIRH-a, a ostali koji se tiču naknade štete su u tijeku (za uklanjanje garaže u Petrinji te stambenih zgrada u Majskim Poljanama, Hrvatskoj Kostajnici i Zagrebu).

Postupali smo po pritužbi u vezi uklanjanja uništene kuće u Majskim Poljanama. Pritužitelj je osporavao činjeničnu i pravnu osnovu uklanjanja i dostavu rješenja, a žalio se i na komunikaciju s DIRH-om i

MPUGDI-om. DIRH je na temelju rješenja iz prosinca 2022. godine, donesenog po čl. 113.a, u ožujku 2023. godine uklonio potresom uništenu kuću jer su vizualnim pregledom uočena značajna oštećenja vanjskih nosivih zidova s djelomičnim urušavanjem, koja su upućivala da zgrada ne ispunjava temeljne zahtjeve mehaničke otpornosti i stabilnosti u mjeri da dijelovi neposredno prijetu sigurnosti ljudi i prometa. Iz dokumentacije proizlazi da je DIRH proveo postupak, rješenje oglasio na oglasnoj ploči te da je kuća uklonjena o trošku Državnog proračuna. O rješenju DIRH-a obaviješteno je MPUGDI. Pritužitelj je 2021. godine podnio zahtjev za uklanjanjem kuće te potom i zahtjev za gradnju zamjenske kuće, a u siječnju 2023. godine zahtjev za popravak konstrukcije u organiziranoj obnovi. Zahtjevi za uklanjanje i gradnju su odbijeni jer je stanovao u Zagrebu, a ne u predmetnoj kući, dok je postupak za konstrukcijsku obnovu obustavljen jer je kuća u međuvremenu uklonjena pa se nije imalo što obnavljati. Pritužitelj nije osporavao rješenje DIRH-a o uklanjanju jer ga nije bio osobno zaprimio i rok mu je protekao pa se obratio državnom odvjetništvu zahtjevom za mirnim rješavanjem spora. ODO je u potpunosti odbilo njegov zahtjev, a o eventualnom sudskom postupku nemamo informacija.

Odredba 113.a unesena je u Zakon 2021. godine nakon katastrofalnih potresa, uz obrazloženje da je zbog potrebe usklađivanja s posebnim propisima o obnovi i postupanjima u izvanrednim događajima uzrokovanim potresima, poplavama, klizištima i dr., nužno ojačati ovlasti građevinske inspekcije. Na potresom pogođenim područjima veliki dio zgrada je uništen pa ih je potrebno hitno ukloniti, jer njihovo zadržavanje u prostoru prijeti neposrednoj sigurnosti i zdravlju ljudi i drugim zgradama na okolnom zemljištu, a ishođenje suglasnosti vlasnika odugovlačilo bi postupak i bilo prerizično za živote građana.

Rješenje o uklanjanju dostavlja se oglašavanjem na oglasnu ploču čime postaje izvršno i može se osporavati pred upravnim sudom. Urednost dostave na oglasnoj ploči je pravna presumpcija i uvedena je zbog potrebe žurne reakcije u izvanrednim okolnostima. Ovakav način dostave odgovara zahtjevima javnog interesa, ali je istodobno iznimno izazovan za vlasnike jer

je vjerojatno da ih većina nije upoznata s ovom procedurom. Ako za nju i znaju, a nemaju mogućnosti učestalo fizički provjeravati oglasnu ploču ili pratiti obavijesti na internetskim stranicama DIRH-a, za postupanje građevinske inspekcije neće ni znati do uklanjanja zgrade, zbog čega neće na vrijeme uložiti pravni lijek i biti u mogućnosti osporavati utvrđenje inspekcije. Zbog toga smo pri izmjeni Zakona o obnovi, koji ima gotovo pa identičnu odredbu o uklanjanju, u listopadu 2021. godine ukazali da bi, radi pravne sigurnosti kad god je to moguće rješenje ipak trebalo dostaviti osobno vlasniku, no prijedlog nije prihvaćen. S obzirom na vrijeme proteklo od potresa te da su najviše ugrožavajuće nekretnine već uklonjene, preporučamo DIRH-u da obavještava stranke o uklanjanju sukladno članku 113.a te osobnom dostavom.

Preporuka 89.

Državnom inspektoratu Republike Hrvatske, da osobnom dostavom obavještava stranke o uklanjanju nekretnina sukladno članku 113. a Zakona o državnom inspektoratu

Na područjima oba potresa nalazilo se 2.419 mobilnih stambenih jedinica/kontejnera sa 6.258 korisnika odnosno 2.400 obitelji. Iz MPUGDI-a navode da se svi zahtjevi korisnika mobilnih stambenih jedinica prioritetno rješavaju te se u najkraćem mogućem roku uvode u projektiranje i radove. Kontejnerska naselja su zatvorena, a stradalnici su preseljeni u obnovljene kuće ili primjereniji smještaj. Na oba pogođena područja uz oštećene kuće su i dalje raspoređena 1.245 kontejnera, no korisnici njih 178 nisu podnijeli zahtjev za obnovu, dok su preostali zahtjevi u različitim fazama provedbe. I dalje



velik dio korisnika ne želi napustiti svoja dvorišta jer imaju njive, voćnjake i vrtove koje obrađuju ili brinu o domaćim životinjama.

Život na potresom pogođenim područjima SMŽ-a za neke je stanovnike iznimno težak, jer se osim života u nesigurnim objektima susreću i s drugim egzistencijalnim izazovima. Svakodnevica im se svodi na život u siromaštvu u izoliranim, infrastrukturno nepovezanim područjima, često ne znaju ili ne mogu ostvariti svoja prava. Tako postupamo po pritužbi/molbi za pomoć mladića iz zaselka kod Dvora, koji s bolesnim ocem i bratom živi u doista teškim uvjetima. Kuća im je oštećena u potresu, no pravo na obnovu nisu ostvarili jer nisu dokazali da je podnositelj zahtjeva za to ovlaštena osoba. Kuća koja se urušava, bez vode, kupaonice i internetskog signala, nema status zgrade u obnovi pa obitelj ne ostvaruje ni pravo na privremeno stambeno zbrinjavanje. Iz dopisa MPUGDI-a nije jasno je li rješenje već dostavljeno pritužiteljima koji bi protiv njega, ukoliko rok nije istekao, mogli pokrenuti upravni spor. No vrlo je vjerojatno da to neće učiniti jer nemaju adekvatnu pravnu pomoć. Nije jasno ni je li MPUGDI inzistiralo na dostavi isprava poput ugovora, posjedovnog lista, provođenju nekog postupka i slično, ili je, što Zakon o obnovi omogućuje, pritužitelje pozvalo na dostavu ovjerene izjave o vlasništvu i posjedu s dva svjedoka, a što su možda i mogli pribaviti. Adekvatno stanovanje je osnovna ljudska potreba i pravo pa pučka pravobraniteljica nastavlja postupati u predmetu, tim više jer u trenutku pripreme ovog Izvješća nismo zaprimili očitovanja JLS i HZSR-a o pritužiteljevoj situaciji.

Preporuka 90.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da izradi prijedlog Izmjene i dopune Odluke o financiranju najamnine za stambeno zbrinjavanje osoba čije su nekretnine stradale u potresima, koja će biti usklađena s cijenama najma na tržištu

Do 30. lipnja 2025. sufinanciranjem najamnine zbrinuto je 2.748 osoba, za što je isplaćeno 18,96 milijuna eura. Prema Izmjenama i dopunama Odluke o financiranju najamnine za stambeno zbrinjavanje osoba čije su nekretnine stradale u potresima iz 2023. godine, najamnina se financira maksimalno do 9,30 eura po m². No kako su tržišne cijene porasle na prosječno 12,7 eura po m², o čemu više pišemo u poglavlju o stanovanju,

preporučamo MPUGDI-u da žurno pripremi Izmjene i dopune Odluke o financiranju najamnine za stambeno zbrinjavanje osoba čije su nekretnine stradale u potresima, koje bi bile usklađene s cijenama najma na tržištu.

Hostel Arena demobiliziran je 31. prosinca 2023. godine, kada je iseljen i najveći dio stradalnika, a prema podacima iz veljače 2025. godine u njemu je još sedam stradalnika potresa, od kojih većina u statusu gosta i sami plaćaju smještaj. No dvije korisnice starije životne dobi i narušenog zdravstvenog stanja su zbog neplaćanja režija u rujnu 2025. godine pozvane da se isele pa su se za pomoć obratile pučkoj pravobraniteljici koja je, imajući u vidu njihovu situaciju, Hostelu i Gradu Zagrebu preporučila produljenje roka iseljenja. Naime, jedna je iskazala želju za povratkom u državni stan u kojem je najmoprimka, a zgrada je u organiziranoj nekonstrukcijskoj obnovi, dok je druga bila navela da želi u dom za starije ili gradski stan. Rok iseljenja je produljen, a iz Grada navode i da im je ponuđen krizni smještaj ili ostanak u Hostelu uz plaćanje smještaja. U trenutku pripreme ovog Izvješća stradalnice su još u Hostelu, no nemamo službene podatke o eventualnom pokretanju sudskih postupaka iseljenja. U njima bi od suda mogle tražiti zaštitu prava na dom, što bi sud morao razmotriti. Naime, osim što u sobama žive dulje vrijeme, treba imati u vidu da u njih nisu nasilno ušle već su useljene kao stradalnice

potresa kada je MPUGDI mobiliziralo Hostel. Pučka pravobraniteljica je još u lipnju 2021. godine MPUGDI-u i Gradu Zagrebu ukazala na potrebu formaliziranja statusa stradalnika u Hostelu izdavanjem akta s rokom zbrinjavanja i mogućnošću ulaganja pravog lijeka, no koliko nam je poznato isti nisu nikada doneseni, ni dostavljeni strankama.

„Poštovani, samo da javim da smo uspjeli za vodu, danas su počeli kopati i dobit ćemo besplatne priključke, hvala vam na velikom trudu koji smo skupa pridonijeli da se napravi vodovod, pozdrav iz Petrinje...”

Pristup zdravstveno ispravnoj vodi za ljudsku potrošnju je i dalje problem u nekim dijelovima SMŽ koji ni prije potresa nisu imali pristup vodnim građevinama, već su se stanovnici opskrbljivali vodom iz bunara ili lokalnih vodovoda. Problem je što je veliki broj bunara nakon potresa presušio ili voda u njima nije sigurna za piće, dok lokalne vodovode koji nisu preuzeti u sustav javne odvodnje održavaju sami korisnici prema svojim financijskim mogućnostima pa često nisu ispravni. Stanovnici se snalaze na različite načine, najčešće sami dovoze vodu iz prirodnih izvora, od susjeda ili im je dovoze vatrogasci, no postavlja se pitanje zdravstvene ispravnosti ove vode. Posebno zahtjevno je onima koji drže stoku ili su na nepristupačnom terenu. HCK je 2025. godine asanirao 449 bunara pa je 1.092 korisnika tako dobilo vodu, no analize su pokazale da se takva voda može koristiti samo kao tehnička jer nije zdravstveno ispravna za ljudsku potrošnju. Mogućnost korištenja bunarske vode značajno smanjuje režijske troškove ionako siromašnog stanovništva pa HCK nastavlja s Programom asanacije bunara i u 2026. godini.

Hrvatske vode su u 2024. i 2025. godini financirale izradu projektne dokumentacije za spajanje lokalnih vodovoda na području Sunje te proširenje mreže javne vodoopskrbe u Kutini, Dvoru i Gvozd, kao i izradu dokumentacije za planove smanjenja gubitka vode petrinjskog i sisačkog vodovoda, a iz MZOZT-a navode da su u planu i drugi projekti na ovom području, primjerice za Lekenik, Hrastovicu, Topusko i dr. O važnosti vode više pišemo u potpoglavlju o pravu na vodu.

S obzirom na značenje vode za život i zdravlje ponavljamo preporuku Vladi RH, Hrvatskim vodama, nadležnim JIVU-ima i JLS-ima, da ulože dodatne napore u iznalaženju mogućnosti sufinanciranja dostave zdravstveno ispravne vode za ljudsku potrošnju potrebitim građanima, posebno ranjivim skupinama, te da nastave raditi na izgradnji i poboljšanju javnog sustava vodoopskrbe i odvodnje na potresima pogođenim područjima.

Nastavlja se i otpis potraživanja i naknade za električnu i toplinsku energiju, za RTV pristojbu i cestarinu na autocesti A11 Zagreb – Sisak, a omogućen je i besplatan prijevoz vlakom na toj relaciji do kraja lipnja 2026. godine. Primijetili smo da građani koji nam dolaze na razgovor u Ured, a iz SMŽ-a su, koriste besplatne usluge prijevoza.

Preporuka 91. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, Hrvatskim vodama, javnim isporučiteljima vodnih usluga i jedinicama lokalne samouprave, da uložiti dodatne napore u osiguravanju dostave vode potrebitim građanima



2.11.6. Energetsko siromaštvo

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o energetske učinkovitosti, koji je usvojen 2025. godine, transponirana je Direktiva (EU) 2023/1791 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. rujna 2023. o energetske učinkovitosti i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955, čime je prvi put u pravni okvir RH uvedena službena definicija energetskog siromaštva. Važnost definiranja energetskog siromaštva kao polazišne točke u adresiranju ovog problema s kojim se prema podacima Eurostata susreće najmanje 9,2% ukupnog stanovništva EU, isticali smo u brojnim izvješćima.

Sukladno novoj zakonskoj definiciji koja se primjenjuje od početka 2026. godine energetsko siromaštvo znači da „kućanstvo nema pristup osnovnim energetskim uslugama, pri čemu se takvim uslugama osiguravaju osnovne razine i pristojan životni i zdravstveni standard, uključujući odgovarajuće grijanje, toplu vodu, hlađenje, rasvjetu i energiju za napajanje kućanskih uređaja, u relevantnom nacionalnom kontekstu, postojećim nacionalnim socijalnim politikama i ostalim relevantnim nacionalnim politikama, što je uzrokovano kombinacijom čimbenika, uključujući cjenovnu nepristupačnost, nedovoljan raspoloživ dohodak, visoke izdatke za energiju, loša energetska svojstva zgrada i lošu energetske učinkovitost doma“. Građani u riziku od energetskog siromaštva su osobe pogođene energetskim siromaštvom, ugroženi kupci energenata, osobe u kućanstvima s niskim prihodima te osobe koje žive u socijalnom stanovanju.

Kod energetskog se siromaštva radi o kompleksnom fenomenu uzrokovanom kombinacijom niza faktora poput niskih prihoda kućanstva, visokih rashoda za energiju te niske energetske učinkovitosti u kućanstvu, stoga njegovo rješavanje zahtijeva multisektorski pristup. Važno je i sudjelovanje JLP(R)S-ova kao onih najbližih građanima. Energetskim siromaštvom posebno su pogođene ranjive skupine građana poput starijih osoba, posebno žena starijih od 65 godina, osoba s invaliditetom, nezaposlenih, a u posebno su teškom položaju osobe koje žive u ruralnim i udaljenim sredinama u izdvojenim obiteljskim kućama te im je nedostupna energetska infrastruktura.

Zgrade su jedan od najvećih potrošača finalne energije te prema posljednjim dostupnim podacima Instituta Hrvoje Požar čini 42% ukupne potrošnje energije, a procijenjeno je da čak 37% stambenog fonda čine zgrade s energetski najlošijim svojstvima, uz ogradu da je stvarno stanje vjerojatno i lošije, budući da trenutno samo 9% novijih, ali i energetski učinkovitijih zgrada podliježe obvezi izrade energetskog certifikata. Zakonom o energetske učinkovitosti u zgradarstvu, usvojenim u 2025. godini, u pravni sustav RH transponirana je Direktiva (EU) 2024/1275 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. travnja 2024. godine o energetskim svojstvima zgrada, a cilj mu je uspostavljanje zgrada s nultom emisijom do 2050. godine. Zakon predviđa usvajanje Dugoročne strategije obnove nacionalnog fonda zgrada te donošenje Nacionalnog plana obnove zgrada do 2050. godine.

Klimatske promjene dodatno pogoršavaju egzistencijalnu situaciju građana koji moraju birati između troškova adekvatnog hlađenja stambenog prostora ljeti i grijanja zimi i primjerice onih za hranu. Prilikom energetske obnove stambenih objekata, ali i zelene tranzicije općenito, važno je voditi računa o njenom utjecaju na građane u lošem socioekonomskom položaju. Stoga je temeljem Uredbe (EU) 2023/955 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. godine osnovan Socijalni fond za klimatsku politiku. Sredstva iz spomenutog fonda dodjeljuju se državama članicama financiranjem mjera i ulaganja navedenih u njihovim nacionalnim planovima. Socijalni plan za klimatsku politiku RH 2026.-2032. bio je u javnom savjetovanju u prosincu 2025. godine te smo MZOZT-u dostavili mišljenje i prijedloge. Radi se o prvom sveobuhvatnom dokumentu takve vrste kojem je cilj ublažiti socijalne

posljedice zelene tranzicije, zaštititi ranjive skupine, poticati zapošljavanje u zelenim sektorima i podržati regionalnu koheziju u skladu s europskim i međunarodnim obvezama RH.

Kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije predložili smo određena poboljšanja kod informiranja energetske siromašnih građana, povećanja obuhvata potpunog financiranja energetske obnove ranjivim kućanstvima, prikupljanje podataka i izradu analize o životnim uvjetima i socioekonomskim karakteristikama energetske siromašnih građana, pojednostavljivanje sustava prijave ranjivih kućanstava na javne pozive i adekvatnu tehničku i pravnu podršku prijaviteljima, kao i mogućnost uključivanja određenih marginaliziranih skupina poput pripadnika romske nacionalne manjine u ciljane skupine, pri čemu o uvjetima stanovanja Roma više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rasnog ili etničkog podrijetla.

Dodatno, kriteriji prihvatljivosti programa energetske učinkovitosti prvenstveno se odnose na tehničke aspekte zgrada, a ne na potrebe i različite situacije potencijalnih prijavitelja. U praksi su informacije o programima i postupcima prijave često složene i uglavnom dostupne samo putem interneta, što može isključiti osobe s nižim digitalnim vještinama, znanjem ili prihodima, pa je potrebno osigurati i njima lako dostupne informacije.

Sufinanciranje ili predujam obnove od strane korisnika može biti izazovno za osobe s niskim i srednjim prihodima. Upravo zato Agencija EU za temeljna prava ukazuje da EU i njezine države članice trebaju, u okviru svojih nadležnosti, osigurati da osobe koje žive u stambenim objektima loših energetske svojstava i nemaju dovoljno sredstava za provedbu obnove mogu ravnopravno koristiti programe i fondove za energetske obnovu i povećanje energetske učinkovitosti.

U rujnu 2025. usvojen je i 9. paket mjera Vlade RH za zaštitu standarda građana i konkurentnosti gospodarstva od rasta cijena, vrijedan ukupno 175 milijuna eura. Vlada RH je navela da ovim Paketom kreće u postupno otpuštanje mjera zbog "prije svega stabilizacije cijena energenata na tržištu", ali i da će „i dalje cijene prosječnih računa biti niže nego što bi bile bez Vladinih subvencija“. Tako je donesena i Odluka o izmjenama Odluke o subvencioniranju dijela krajnje cijene opskrbe plinom za krajnje kupce kategorije kućanstvo kojom se subvencioniranje dijela krajnje cijene produžuje do 31. ožujka 2026. godine, također u smanjenom iznosu. Kako ističe HERA, primjenom ove Odluke, uz korekciju pojedinih tarifnih elemenata, prosječan porast krajnje cijene plina za kupce kategorije kućanstvo od 1. listopada 2025. iznosi 9,5%, odnosno 4 eura mjesečno.

Od ukupnog iznosa 9. paketa mjera, 51 milijun eura predviđen je za naknadu za ugroženog kupca energenata - NUKE (troškove električne, plinske i toplinske energije), a uključuje 117 tisuća osoba sa statusom ugroženog kupca energenata za razdoblje od 1. studenoga 2025. do 31. ožujka 2026. godine. Ovime su obuhvaćeni korisnici ZMN-a, korisnici prve, druge i treće razine inkluzivnog dodatka, korisnici nacionalne naknade za starije te novčane naknade za nezaposlene branitelje i civilne stradalnike

Preporuka 92.

Vladi Republike Hrvatske, da uspostavi jedinstvenu kontakt točku na nacionalnoj razini putem koje bi građani mogli dobiti informacije o pravima, mjerama i postupcima vezanim uz energetske siromaštvo

Preporuka 93. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da poveća iznos naknade za ugroženog kupca energenata (NUKE)



Domovinskog rata. Ovim Paketom mjesečna naknada se nije povećavala te iznosi najviše 70 eura. Iako je ovo itekako važna pomoć za ugrožene kupce energenata, nažalost, ovaj iznos mnogima nije dostatan za podmirenje stvarnih troškova energije, posebice u zimskim mjesecima.

Prema podacima HEP Elektre, 2025. godine privremeno je obustavljena isporuka električne energije zbog duga na 14.512 mjernih mjesta, što ukazuje na daljnji pad s obzirom da je 2024. godine privremeno obustavljena na 17.691 mjerna mjesta, 2023. godine na 19.000 mjesta, a 2022. na 22.000 mjernih mjesta. HEP Elektra na svojim internetskim stranicama nudi informacije o ispunjavanju ugovornih obveza radi sprječavanja obustave isporuke, o načinima podnošenja prigovora, ali i mogućnostima odgode plaćanja ili obročne otplate za ugrožene kupce.

Gradska plinara Zagreb-Opskrba u svrhu suzbijanja energetske siromaštva navodi i olakšavanje položaja građana u energetske krizi. Korisnicima NUKE ne obustavlja se isporuka plina čak ni kod evidentiranog dugovanja, ali ni ostalim korisnicima, već postoji mogućnost obročne otplate, sporazuma i sudskih nagodbi prema otplatnom planu u mjesečnim ratama.

Međimurje-plin tijekom 2025. godine nije obustavljalo isporuke plina, posebice ne za ugrožene kupce.

Preporuka 94. (ponovljena)

Jedinicama područne (regionalne) samouprave, da donesu sveobuhvatne dokumente s analizom stanja i mjerama za suzbijanje energetske siromaštva na svome području

Većina županija ne prati pojavnost energetske siromaštva, a nisu izradile ni sveobuhvatni dokument s analizom stanja i mjerama za suzbijanje energetske siromaštva na svome području, što je bila preporuka iz Izvješća za 2024. godinu, koju ponavljamo.

U praksi se ovom problemu pristupa parcijalno, isplatama jednokratnih naknada za podmirenje povećanih troškova energije. Dodatno, iako više županija navodi da su donijele i da provode mjere iz akcijskih planova energetske učinkovitosti, ovi planovi se ne odnose na ugrožena kućanstva već na postizanje energetske uštede u zgradama javne namjene. Na razini gradova energetskom se siromaštvu pristupa u okviru prava koja ionako proizlaze iz sustava socijalne skrbi, poput podmirivanja naknade za troškove stanovanja i plaćanje režijskih troškova, dok neki nude sufinanciranje energetske obnove višestambenih zgrada i obiteljskih kuća, a manji broj gradova provodi i edukacije te građanima pruža informacije relevantne za energetske obnovu.

Kao primjere dobre prakse među županijama ističemo Koprivničko-križevačku koja planira u novi Akcijski plan energetske učinkovitosti uvrstiti i analizu energetske siromaštva i konkretne mjere za njegovo suzbijanje. Međimurska županija je, provodeći projekt Dizajn i provedba regionalnih javnih inicijativa za pravednu energetske tranziciju održive energetske unije Srednje i Istočne Europe, izradila Regionalni energetski i klimatski akcijski plan za Međimursku županiju, prvi dokument na regionalnoj razini koji objedinjeno pristupa izazovima pravedne energetske tranzicije, energetske sigurnosti i energetske siromaštva. Provodi i projekt I-PRODER u cilju oblikovanja realnih polazišnih osnova za djelovanje kroz prikupljanje podataka s terena, analizu stanja u općinama i regijama i prepoznavanje energetske siromašnih kućanstava ili onih u riziku od energetske siromaštva. Istarska županija putem Istarske regionalne energetske agencije (IRENA) trenutno provodi čak četiri projekta koja se tiču energetske siromaštva, a tijekom 2025. godine instalirane su dvije sunčane elektrane na zgradu Samačkog hotela u Labinu koji se koristi za socijalno stanovanje, budući da objekt za grijanje i hlađenje koristi električnu energiju.

Grad Vrbovec u Akcijskom planu energetske i klimatske održivosti razvoja (SECAP) ima posebno poglavlje posvećeno energetske siromaštvu, u kojem se prepoznaje povezanost socijalne ranjivosti i energetske neučinkovitosti stambenog fonda. Dokument predviđa mjere usmjerene na povećanje energetske učinkovitosti kućanstava, informiranje građana te korištenje nacionalnih i europskih izvora financiranja u cilju smanjenja troškova energije za ranjive skupine. Tako je kao jedna od mjera predviđen Info-centar za pomoć energetski siromašnima i osobama u riziku od energetske siromaštva. Ova mjera predviđa uspostavu trajnog sustava savjetovanja i informiranja energetski siromašnih o mogućnostima poboljšanja energetske učinkovitosti, primjene obnovljivih izvora energije te dostupnim mehanizmima financiranja. Predviđeno je i njihovo jačanje energetske pismenosti te poticanje na sudjelovanje u različitim oblicima energetskih zajednica.

Grad Daruvar u svom SECAP-u također ima zasebno poglavlje posvećeno energetske siromaštvu, u kojem se detaljnije obrazlaže koncept energetske siromaštva u lokalnom kontekstu. Naglasak je stavljen na starije osobe i kućanstva s nižim primanjima, uz planiranje mjera energetske obnove, savjetovanja građana i povezivanja socijalnih i energetskih politika na lokalnoj razini. Predviđeno je i sufinanciranje energetske obnove obiteljskih kuća za energetski siromašna kućanstva, kao i mjera energetske obnove stambenih zgrada.²

Grad Zaprešić u Akcijskom planu energetske i klimatske održivosti razvoja navodi da su izrađene i mjere za suzbijanje energetske siromaštva, osobito poticanjem energetske učinkovitosti stambenih zgrada, informiranjem građana o mogućnostima sufinanciranja te smanjenjem troškova energije za kućanstva u riziku od energetske siromaštva. Tako je kao jedna od mjera predviđena zamjena kućanskih uređaja po sistemu „staro za novo“.

Navedeni primjeri upućuju da pojedine JLS, strateškim planiranjem u području klime i energije, prepoznaju energetske siromaštvo kao relevantan društveni problem. No, učinak predviđenih mjera na stvarno smanjenje energetske siromaštva tek je potrebno sustavno pratiti i vrednovati.

FZOEU je tijekom 2025. godine objavio javni poziv za iskaz interesa građanima iz ranjivih skupina radi prikupljanja informacija u svrhu provedbe Javnog poziva za financiranje energetske obnove obiteljskih kuća građana u riziku od energetske siromaštva, koji će biti objavljen 2026. godine. Djelatnici Istarske regionalne energetske agencije ukazali su

da je jedna od potrebnih dokumenata i uporabna dozvola, a trošak ishođenja uporabne dozvole je 80 ili 110 eura, ovisno o godini gradnje objekta, što je građanima u energetske siromaštvo slabog imovnog stanja značajan financijski izdatak. Zbog odvrćajućeg učinka takvog troška na osobe u ranjivim kućanstvima kojima se energetska obnova financira u punom iznosu, preporučamo FZOEU-u da u sklopu predstojećeg javnog poziva predvidi povrat troškova izdavanja uporabne dozvole građanima koji je ishode radi prijave za energetske obnovu.

Preporuka 95.

Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, da u sklopu predstojećeg javnog poziva predvidi povrat troškova izdavanja uporabne dozvole građanima koji je ishode radi prijave za energetske obnovu

2.11.7. Pravo na vodu i vodne usluge

Zdravstveno ispravna voda ključan je preduvjet očuvanja zdravlja, ostvarivanja dostojanstvenog života i uživanja drugih prava, uključujući na higijenu, sigurnu pripremu hrane i prevenciju bolesti. Pristup (zdravstvenoj ispravnoj) vodi često se uzima 'zdravo za gotovo', ali i pretpostavlja da pristup zdravstveno ispravnoj vodi imaju svi, a tek suočeni sa nedostupnošću vode shvaćamo koliko nam je ona važna. Osobe bez pouzdanog pristupa zdravstveno ispravnoj vodi se suočavaju sa značajnim rizicima za zdravlje i narušavanjem kvalitete života. Stoga su čista voda i sanitarni uvjeti jedan od ciljeva održivog razvoja UN-a, čiji je posebni cilj broj 6 osigurati pristup pitkoj vodi za sve, održivo upravljati vodama te osigurati higijenske uvjete za sve.

„Obraćamo Vam se u vezi problema s opskrbom vodom na području mjesta Škare i Podum. Na navedenim područjima živi manji broj građana koji su ograničeni u svom životu te također ima nekoliko poljoprivrednih gospodarstava koje također jedva funkcioniraju. Na navedenom području nema razvijene vodovodne mreže. Od dana 1.9.2025 godine došlo je do zabrane korištenja vode koji su građani navedenih mjesta imali na hidrantu na odlagalištu otpada u mjestu Podum kao jedinom mjestu gdje su imali pitku vodu. Znači na ODLAGALIŠTE OTPADA SU STANOVNICI DOLAZILI PO VODU ZA PIĆE. Građani su se obraćali gradu Otočcu i pisali peticiju, obraćali se poduzeću Ličke vode i njihovoj ispostavi u Otočcu koji su im ponudili da dolaze po vodu u Otočac na hidrant što je u potpunosti neprihvatljivo iz više razloga a prvenstveno što u tim mjestima živi starija populacija. Također obraćali su se Županiji Ličko senjskoj također bez ikakvog odgovora. Pošto do današnjeg dana nije pronađen način na koji će se pokušati riješiti problem a nitko niti ne pokušava riješiti problem ovim putem se obraćamo svima iz maila da napokon nađu volju i želju za rješavanje problema pošto je žalosno da u 21. stoljeću građani već duže od četiri mjeseca nemaju pitku vodu. Uz problem sa vodom na pojedinim mjestima nema asfalta i ako ima u lošem je stanju. Pošto je po medijskim izjava svima cilj da opstaju ruralna sela molimo vas da poduzmete nešto po navedenim problemima a ne samo da se naslikavate i lažno obećavate. Pošto do sad jedinice lokalne i regionalne uprave nisu ništa poduzele ovim putem molimo ostale institucije da se angažiraju i pokušaju naći rješenje pošto je žalosno da nemar od pojedinaca utječe na život građana.“

U Ustavu RH su zaštita okoliša i prirodnih bogatstava osobito zaštićene vrijednosti, pri čemu Hrvatski sabor odlučuje o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i načinu njegovog korištenja, što se tumači i kao okvir za zaštitu prava na vodu.

Pravo na vodu i vodne usluge uređeno je i različitim zakonima, uključujući Zakon o vodama, Zakon o vodnim uslugama, Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva, Zakon o vodi za ljudsku potrošnju, Zakon o zaštiti okoliša. Ovaj složeni pravni okvir, zajedno s međunarodnim obavezama, uspostavlja institucionalne temelje za dostupnost, kvalitetu i održivost vodoopskrbe i sanitarnih usluga.

Prema podacima HZIJ-a, Izvještaj o vodi za ljudsku potrošnju za 2025. godinu je u trenutku izrade ovog Izvješća bio u izradi te će, sukladno zakonskim rokovima, biti objavljen u lipnju 2026. godine. U okviru državnog monitoringa vode za ljudsku potrošnju iz javne distribucijske mreže, koji koordinira HZIJ, u javnim distribucijskim sustavima uzorkovana su 8.023 uzorka u monitoringu parametara skupine „A“ te 860 uzoraka u monitoringu parametara skupine „B“. Ukupno je u javnoj distribucijskoj mreži bilo 229 nesukladnih uzoraka, odnosno 2,6%.

„Poštovani, podnosimo pritužbu vezano za izgradnju vodovodne mreže u selu Kunić, općina Plaški. Brojni su problemi u selu no ovo nam se čini kao najvažnije. Imamo i problem sa zagađenošću izvora vode. Prilažemo svu dokumentaciju vezano za izgradnju vodovodne mreže. EU dodjeljuje sredstva za izgradnju no Općina Plaški je dužna napraviti za izgradnju. No, nikako to ne čini. Već godinama“

U slučaju utvrđene nesukladnosti, isporučitelji su obvezni ograničiti isporuku vode, obavijestiti Stručno povjerenstvo i sanitarnu inspekciju najkasnije u roku od 24 sata, obavijestiti potrošače prema procjeni rizika, istražiti uzroke odstupanja te provesti hitne mjere radi uklanjanja zdravstvene neispravnosti. Kao najčešći uzroci mikrobioloških nesukladnosti navode se kvarovi i oštećenja na mreži te onečišćenja internih instalacija, pri čemu se ističe da su zabilježena mikrobiološka onečišćenja bila kratkotrajna i uklonjena ispiranjem i dezinfekcijom.

Tijekom 2025. godine nastavili smo zaprimati pritužbe građana zbog prekida u opskrbi vodom, osobito tijekom sušnih razdoblja, kao i zbog nedostatka ili potpunog izostanka vodoopskrbne mreže u pojedinim ruralnim naseljima. Zabilježene su i pritužbe zbog obustave isporuke vode zbog neplaćanja računa, kao i zbog neosiguravanja minimalnih količina zdravstveno ispravne vode kod prekida usluge.

Od Vijeća za vodne usluge zatražili smo podatke o rasponu cijena vodnih usluga u 2025. godini i informacije o mjeri u kojoj su na cijene utjecala kretanja na tržištu energenata i povećanje materijalnih troškova isporučitelja, inflacija, kao i gubici vode, podatke o postupcima nadzora zakonitosti odluka o cijeni vodnih usluga, poštivanju odredbi o socijalnoj cijeni vodnih usluga. Zatražili smo i podatke o omjeru visine cijene vodnih usluga i neto raspoloživog dohotka stanovnika na razini županija i Grada Zagreba, kao i podatke o trendovima u sektoru vodnih usluga. No Vijeće za vodne usluge nas je uputilo na Izvješće o stanju u sektoru vodnih usluga i radu Vijeća za vodne usluge za 2023. godinu, te nas je informiralo da je u pripremi takvo Izvješće za 2024.

Tijekom 2025. godine su pojedini javni isporučitelji vodnih usluga objavili izmjene cjenika, primjerice na području Vodovoda Hrvatsko primorje d.o.o. Zabilježen je rast cijena u pojedinim uslužnim područjima, dok za nacionalnu razinu ne postoje objedinjeni i usporedivi podaci.

Na ostvarivanje prava na vodu i vodne usluge sve snažnije utječu i klimatske promjene, ponajprije kroz porast učestalosti i intenziteta suša te sve češću pojavnost ekstremnih oborina i poplava. RH je među klimatski ranjivijim državama te se suočava s duljim sušnim razdobljima i intenzivnijim oborinama, uz povećanu potražnju za vodom, osobito u sektorima poljoprivrede i turizma. U sušnim razdobljima smanjuje se dotok u izvorišta, dok istodobno raste potrošnja vode, što povećava rizik od redukcija i prekida isporuke, osobito u područjima s visokim gubicima u mreži. Istodobno, epizode ekstremnih oborina povećavaju rizike od oštećenja infrastrukture i pogoršanja kvalitete sirove vode, što je potvrđeno pojavom bujičnih i urbanih poplava u više županija. Ovi trendovi upućuju na potrebu jačanja otpornosti sustava vodnih usluga, smanjenja gubitaka vode i prilagodbe planiranja vodnih usluga sve nestabilnijim klimatskim uvjetima.

Tako nam se pritužio stanovnik otoka Paga koji navodi da se za vrijeme kiše oborinske vode sakupljaju na prometnici i nekontrolirano razlijevaju po privatnim površinama, tj. dvorištima i vrtovima sa donje



strane ceste, uništavajući privatnu imovinu, nanoseći razni otpad te da se tako ugrožava zdravlje stanara i uzrokuje materijalna šteta.

Nakon donošenja Zakona o vodnim uslugama 2019. i Uredbe o uslužnim područjima 2021. godine, u RH se provodi reforma vodnog sektora koja ima za cilj smanjenje broja isporučitelja i integraciju sustava, jačanje kapaciteta vodovodnih poduzeća, povećanje učinkovitosti i dostupnosti vodnih usluga.

Prema javno dostupnim informacijama, u sektoru vodnih usluga nastavljeni su procesi reforme usmjereni na integraciju i jačanje kapaciteta isporučitelja vodnih usluga, s ciljem unaprjeđenja dostupnosti i učinkovitosti sustava. Reforma je, prema posljednjim dostupnim podacima, provedena u potpunosti ili djelomično na većini od 41 planiranog uslužnog područja.

Prema podacima javnih isporučitelja vodnih usluga, udio neprihodovane vode (koja se izgubi u sustavu prije nego što dođe do korisnika ili se naplati) u javnim vodoopskrbnim sustavima RH posljednjih godina iznosi oko 50%, a prema podacima za prvih devet mjeseci 2025. godine taj je udio ostao na približno isti. Pri tome se naglašava da na razini EU još ne postoji standardizirana metodologija obračuna, dok se u RH koristi metoda razlike ispumpanih i fakturiranih količina vode, zbog čega neprihodovana voda ne predstavlja u cijelosti stvarne fizičke gubitke. Uočeni su nešto veći gubici kod isporučitelja kod kojih su u tijeku veliki infrastrukturni projekti aglomeracija, dok se kao pozitivan trend navodi zaustavljanje dugogodišnjeg rasta gubitaka vode.

Provedba Programa smanjenja gubitaka u sustavima javne vodoopskrbe navodi se kao u potpunosti realizirana, uz utrošenih 2.101.519,06 eura iz izvornih sredstava Hrvatskih voda. Dodatno, u okviru izrade 41-og pojedinačnog akcijskog plana po uslužnim područjima realizirano je 570.000 eura, uz jednak iznos sufinanciranja javnih isporučitelja, dok se navodi da je u Program ukupno uloženo 3.804.399 eura.

U pogledu priključenosti stanovništva, navodi se da se na sustave javne vodoopskrbe ne može priključiti 172.171 stanovnik (oko 4% populacije), dok je na sustave javne odvodnje priključeno oko 59% stanovništva, a preostali koriste individualna rješenja. Navedeni podaci odnose se na stanje priključenosti 2022. godine, a prikupljeni su 2024. u okviru izvještavanja prema Direktivi o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. Sljedeće noveliranje podataka očekuje se u prvoj polovici 2026. godine.

Preporuka 96.

Ministarstvu zaštite okoliša i zelene tranzicije, da u suradnji s Vijećem za vodne usluge, Hrvatskim vodama te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osigura smanjenje gubitaka vode

Na temelju dostupnih podataka i zaprimljenih pritužbi može se zaključiti da su u 2025. godini i dalje značajne razlike u ostvarivanju prava na vodu između urbanih i ruralnih područja, osobito u naseljima u kojima javna vodoopskrbna mreža nije razvijena ili je pristup vodi ograničen. Istodobno, rezultati državnog monitoringa ukazuju

da se zdravstvena ispravnost vode u javnim distribucijskim sustavima prati sustavno, uz zabilježene nesukladnosti koje se uklanjaju korektivnim mjerama. Međutim, učestale pritužbe građana zbog prekida opskrbe, osobito u sušnim razdobljima, te slučajevi obustave isporuke zbog neplaćanja računa

ukazuju da se u praksi i dalje pojavljuju situacije koje ozbiljno ograničavaju svakodnevni život pogođenih kućanstava.

U pogledu učinkovitosti sustava, visoki udio neprihodovane vode i dalje je jedan od ključnih strukturnih izazova, koji dodatno povećava ranjivost sustava u uvjetima klimatskih promjena. Reforma vodnog sektora nastavlja se provoditi, no u trenutku izrade ovog Izvješća nije moguće s pouzdanošću potvrditi da je potpuno dovršena, kao ni da je provedba standarda ujednačena na svim uslužnim područjima. Klimatske promjene pritom se sve jasnije potvrđuju kao faktor koji povećava rizike za kontinuitet, dostupnost i otpornost vodnih usluga te zahtijeva dugoročniji i integriran pristup planiranju.

2.11.8. Stambeno zbrinjavanje

„Poštovana, obraćam Vam se rad zaštite svojih prava i prava moje obitelji. Imam pravomoćno rješenje o darovanju građevinskog materijala za stambeno zbrinjavanje, no projektanti su mi uskratili pravo na preuzimanje materijala. Kuću smo kupili prije devet godina. Kuća je bila starija građevina, ide u obliku ključa, jer je uz nju stara kuća predviđena za rušenje. Do sada je bila obnovljena samo krovna konstrukcija. Sama kuća se sastoji od dvije velike sobe, kupaoalice, kuhinje te trijem koji smo zatvorili. Od jedne velike sobe napravili smo dnevni boravak i blagovaonicu, a drugu smo pregradili rigipsom kako bi djeca imala dvije male sobe. Međutim, iz temelja kuće prodire vlaga, jer nema nikakvu hidroizolaciju. Stambeni prostor je premalen i neadekvatan za život nas šestoro, a vlaga dodatno ugrožava zdravlje djece. Molim da hitno reagirate i zaštitite naše pravo iz pravomoćnog rješenja, jer uskraćivanjem građevinskog materijala onemogućava se osnovna svrha stambenog zbrinjavanja i ugrožava zdravlje djece.“

U ovom poglavlju donosimo pregled normativnih aktivnosti vezanih za stambeno zbrinjavanje na potpomognutim područjima te izazova s kojima se suočavaju bivši nositelji stanarskog prava i žrtve obiteljskog nasilja, kao i preostali nezbrinuti korisnici regionalnog programa stambenog zbrinjavanja.

2025. godine izmijenjen je Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima. Pozdravili smo prepoznavanje potrebe za uvođenjem novog modela stambenog zbrinjavanja, pojednostavljenja postupanja i rješavanja o pravima, a sve s ciljem lakše primjene Zakona u praksi. Uveden je i novi model stambenog zbrinjavanja otkupom neuseljivog stana u državnom vlasništvu, što će, vjerujemo, pridonijeti dinamici rješavanja stambenog zbrinjavanja osoba koje se više godina nalaze na listama prvenstva. Precizirani su uvjeti za stambeno zbrinjavanje žrtava nasilja u obitelji te je brisan imovinski cenzus kao uvjet ostvarivanja toga prava.

Izazovi pri ostvarivanju prava na stambeno zbrinjavanje

Dugotrajnost ostvarivanja prava je godinama jedan od najvećih problema u području stambenog zbrinjavanja. Iako se u Izvješću ULJPPNM-a o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice navodi da su u tijeku radovi koji će učiniti upotrebljivim 219 stambenih jedinica do II. kvartala 2026. godine, još uvijek je velika razlika između broja prijava i broja raspoloživih stambenih jedinica te je nedostatan

Preporuka 97. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da osigura dodatna sredstva i stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva temeljem Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima

iznos sredstava osiguranih u Državnom proračunu za ove potrebe. Stoga ne čudi što su se i nama i udrugama, poput PGP-a Sisak, stranke uglavnom obraćale zbog dugotrajnosti ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje.

Zbog toga ponavljamo raniju preporuku Vladi RH da osigura dodatna sredstva i

stambene jedinice za korisnike koji se zbrinjavaju kroz liste prvenstva temeljem Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima.

Navedeno se odnosi na sve modele stambenog zbrinjavanja iz čl. 7. ZSZPP-a, no situacija je ipak nešto bolja kod modela stambenog zbrinjavanja darovanjem građevnog materijala za obnovu, dogradnju/nadogradnju i završetak postojeće obiteljske kuće u vlasništvu korisnika ili izgradnju obiteljske kuće na građevinskom zemljištu u vlasništvu korisnika (model D), kroz koji se stambeno zbrinulo najviše podnositelja prijave. Međutim, da bi podnositelj po ovome modelu mogao ostvariti pravo na stambeno zbrinjavanje, uvjet je da je vlasnik građevinskog zemljišta, što većina nije.

„Poštovana, molim Vas ako biste mi mogli istražiti i dostaviti objašnjenje zašto sam 2024. godine bez ikakve obavijesti skinuta s liste za stambeno zbrinjavanje po programu B u Hrvatskoj Kostajnici te mi je ove godine usmeno dano objašnjenje da je razlog što se nisam „dovoljno interesirala“ za smještaj, što nije istina, a i ne shvaćam kakav je to razlog. Skidanje s liste za stambeno zbrinjavanje je opravdano kad se osoba stambeno zbrine. Zahtjev za listu sam predala 2018. godine, a na listi sam bila 2021., 2022. i 2023. godine, a Sisačko-moslavačka županija me 2024. godine skinula s liste bez obavijesti.“

Tijekom 2025. godine pojavio se problem brisanja s liste prvenstva podnositelja prijave za stambeno zbrinjavanje, ako tri godine nisu poduzimali nikakve radnje radi ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje (primjerice postavili upit, dostavili nove dokaze u vezi s bodovanjem prijave i sl.), a što je propisano odredbom čl. 16. st. 7. ZSZPP-a koja je na snazi od srpnja 2023. godine. Iako ZSZPP-om nije propisana obveza da se podnositelje prijave za stambeno zbrinjavanje prije skidanja s liste prvenstva na to upozori, to je bila novina u Zakonu o kojoj mnogi nisu imali saznanja.

Tako se pritužiteljica od 2021. do 2024. godine nalazila na listi prvenstva za stambeno zbrinjavanje po modelu darovanja neuseljive obiteljske kuće u državnom vlasništvu te darovanja građevinskog materijala za obnovu na području Sisačko-moslavačke županije (model B). Tijekom 2024. godine je, bez prethodne obavijesti, skinuta s liste prvenstva, jer se prema stajalištu Sisačko-moslavačke županije nije o svom predmetu „dovoljno interesirala“. MPUGDI je utvrdilo da je Županija propustila obavijestiti pritužiteljicu o brisanju s liste prvenstva po modelu B. Iako je pritužiteljica mogla podnijeti primjedbu na novoobjavljenu listu prvenstva, to nije učinila. No, MPUGDI je istovremeno i navelo da je na podnositeljima da se informiraju o prijavi, dostave nove dokaze za bodovanje iste i sl., te da njihova pasivnost može dovesti do brisanja s liste prvenstva.

No kako je je izvjesno kako će se ovaj problem pojavljivati i u drugim županijama, te da korisnici koji su se već godinama nalazili na Listama i kod kojih nije bilo promjena te se sukladno prijašnjim zakonskim odredbama nisu morali poduzimati radnje, preporučujemo MPUGDI-u da izradi naputak kojim će obvezati nadležna prvostupajnska tijela da podnositelje prijave za stambeno zbrinjavanje, uvrštene na liste prvenstva, na vrijeme upoznaju s mogućnošću skidanja s liste prema čl. 16. st. 7. ZSZPP-a.

Preporuka 98.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da izradi naputak kojim će obvezati nadležna prvostupajnska tijela da podnositelje prijave za stambeno zbrinjavanje, uvrštene na liste prvenstva, na vrijeme upoznaju s mogućnošću skidanja s liste prema čl. 16. st. 7. Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima

Tijekom 2025. godine nastavljeno je sa sklapanjem međuresornih sporazuma koji bi trebali doprinijeti smanjenju razlike između broja prijave za stambeno zbrinjavanje te broja osiguranih stambenih jedinica, kao i privlačenju deficitarnih kadrova u pojedine lokalne sredine. Pozitivno je da je, kako MPUGDI navodi, u 2025. godini sklopljeno 13 ovakvih sporazuma, znatno više nego 2024. godine, kada ih je sklopljeno pet. Tako su sklopljeni sporazumi s gradovima Novskom, Grubišnim Poljem, Ilokom, Vinkovcima, Pakracem i Lipikom te s općinama Okučani, Cetingrad, Vrhovine, Davor, Plitvička Jezera, Gradište i Lovinac.

Značajno se smanjio broj nezbrinutih korisnika Regionalnog stambenog zbrinjavanja koji su uvršteni u Nacionalni program stambenog zbrinjavanja. Naime, tijekom 2025. godine stambeno je zbrinuto 12 korisnika, dok ih je preostalih sedam uvršteno u plan stambenog zbrinjavanja te će se njihovi predmeti prioritetno rješavati po osiguranju odgovarajućih stambenih jedinica.

Stambeno zbrinjavanje posebnih skupina korisnika

Bivši nositelji stanarskog prava

I dalje su neriješeni problemi bivših nositelja stanarskog prava kojima je pravomoćnim i izvršnim rješenjima priznato pravo na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu na području (najčešće) primorskih županija, koja nisu provedena. Prema podacima MPUGDI-u, još uvijek nisu dodijeljeni stambeni objekti po 487 ovakvih pravomoćnih i izvršnih rješenja, isto kao i prethodne 2024. godine. Pri tome MPUGDI navodi da se 273 korisnika ne odaziva pozivu za preuzimanje dodijeljene stambene jedinice ili je s njima otežan kontakt.

ZID-om ZSZPP-om/25 se propisuje mogućnost da bivši nositelji stanarskog prava ostvare pravo na isplatu umjesto da i dalje čekaju na izvršenje rješenja o davanju u najam stana u državnom vlasništvu. Predložili smo da se isplata veže uz etalonsku cijenu građenja u vrijeme donošenja novoga rješenja o isplati umjesto isplate prema etalonskoj cijeni građenja u vrijeme donošenja rješenja o priznavanju prava na stambeno zbrinjavanje davanjem u najam stana u državnom vlasništvu, što je prihvaćeno.

Dodatni problem bivših nositelja stanarskog prava je dugotrajnost postupaka po zahtjevima za otkup stanova, pri čemu su se postupci ponekad dovršavali tek nakon što smo zatražili očitovanja o razlozima dugotrajnosti postupanja.

„Poštovana pučka pravobraniteljice, molim za iznimno žurno postupanje budući mi je Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Uprava za stambeno zbrinjavanje (dalje u tekstu: Ministarstvo), dopisom od ..., a koji sam zaprimila ..., dostavilo pisani otkaz ugovora o najmu stana s rokom za iseljenje od 30 dana, a koju obavijest dostavljam u prilog ovoga dopisa. Napominjem da od 2011. g. kada sam podnijela zahtjev za otkup stana, Ministarstvo do danas nije donijelo ni jednu odluku protiv koje bi mogla podnijeti pravni lijek, nego se sva komunikacija s Ministarstvom svodi na obične dopise bez mogućnosti podnošenja prigovora ili pravnog lijeka.

Povrijeđeno mi je pravo na dom, ponižena sam i smatram da je postupanje službenika Ministarstva diskriminatorno, neprofesionalno, nemarno, protivno važećim propisima u području stambenog zbrinjavanja, kao i protivno propisima koji uređuju službeničke odnose i postupanje državnih službenika. Koji su dužni poslove svog radnog mjesta obavljati savjesno, stručno i na vrijeme, u skladu s načelima državne službe i Etičkim kodeksom državnih službenika.“

Više osoba nam se pritužilo da su ih, nakon podnošenja zahtjeva za otkup stambenih jedinica na kojima su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje, službenici MPUGDI-a često obilazili radi provjere korištenja stambenih jedinica. Iako je nesporno da MPUGDI ima pravo provoditi kontrole korištenja stambenih jedinica kojima upravlja u ime RH, neki korisnici, mahom bivši nositelji stanarskih prava, navode da ih se kontrolira prečesto, a napose nakon podnošenja zahtjeva za otkup stana, što im stvara nelagodu te im ograničava slobodu kretanja.

Tijekom 2025. godine smo postupali po pritužbi bivše nositeljice stanarskog prava koja je još 2011. godine podnijela zahtjev za kupnju državnog stana, u kojemu je zajedno sa kćerkom bila u najmu od 2009. godine. Prema njezinim navodima, nadležno tijelo je po zahtjevu za otkup prvi puta postupalo tek nakon četiri godine, kada je od nje zatražilo dostavu dokumentacije prema tada važećoj Odluci o prodaji stanova u vlasništvu RH, što je dostavila. Potom se po zahtjevu ništa nije događalo, a 2021. godine je nakon smrti majke naslijedila staru i u potresu oštećenu kuću u Petrinji u kojoj je živjela do useljenja u predmetni stan, a kojeg je u vrijeme podnošenja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bila vlasnica 1/4, o čemu je SDUOSZ bio obavješten. S obzirom da je od zahtjeva za otkup stana proteklo 12 godina, 2023. godine se obratila MPUGDI-u s požurnicom. Potom je proveden terenski očevid kuće pri čemu je ista samo izvana fotografirana. MPUGDI je nacrt ugovora o kupoprodaji poslalo Općinskom državnom odvjetništvu u Sisku, koje je u negativnom mišljenju navelo da je pritužiteljica vlasnica useljivog i dovoljno velikog stambenog objekta za nju i kćer. Posljedično je MPUGDI u siječnju 2025. godine raskinulo ugovor o najmu stana te je pritužiteljici naloženo iseljenje u roku od 30 dana. Izjavila je prigovor čelniku tijela o kojem nije odlučeno, a ODO Sisak je pokrenulo sudski postupak za iseljenje. Iz navedenog se vidi da je došla u lošiju poziciju, u kojoj sada nije u mogućnosti otkupiti stan u kojem živi od 2009. godine, upravo zbog dugotrajnog postupanja MPUGDI-a. Pri tome ističemo i da je krajem 2025. godine stupio na snagu ZID ZSZP/25, kojim je omogućeno da korisnici stambenog zbrinjavanja s kojima je raskinut ugovor o najmu stana, jer su u tijeku korištenja stambene jedinice u državnom

vlasništvu naslijedili stambenu jedinicu, mogu po tržišnim uvjetima otkupiti stambeni objekt na kojem su ostvarili pravo na stambeno zbrinjavanje.

Žrtve nasilja u obitelji

Udruga SOS Rijeka - centar za nenasilje i ljudska prava ukazala nam je na problem pri produljenju stambenog zbrinjavanja žrtava nasilja u obitelji smještenih u stambenim objektima u privatnom vlasništvu, zbog čega je žrtva nasilja u obitelji uz podršku udruge SOS-Rijeka pokrenula upravni spor. Naime, SOS Rijeka navodi da im se obratila pritužiteljica koja je s maloljetnom djecom bila stambeno zbrinuta u privatni stan te je nakon omogućavanja produljenja zbrinjavanja izmjenama ZSZPP-a 2023. godine, podnijela zahtjev za produljenje za dodatne dvije godine. Nadležni upravni odjel županije donio je pozitivno rješenje, no MPUGDI ga je poništio ističući da se pravo može produžiti samo osobama u državnim stanovima te da u vrijeme ostvarenja prava na stambeno zbrinjavanje ZSZPP nije predviđao mogućnost produljenja. Gledajući poziciju žrtava obiteljskog nasilja, u nepovoljnijem položaju su one žrtve koje su stambeno zbrinute u stambenim jedinicama u privatnom vlasništvu, pri čemu nisu imale mogućnost izbora hoće li biti smještene u privatnu nekretninu, već ih je u nju uputilo MPUGDI, na temelju istovjetnih rješenja kao i one smještene u državne stanove.

Izmjenom ZSZPP-a/25 brisan je imovinski cenzus kao uvjet za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje žrtava nasilja u obitelji. Ujedno je omogućeno da se to pravo, osim na temelju pravomoćne presude iz kaznenog ili prekršajnog postupka, može ostvariti i na temelju nepravomoćne presude. No, u praksi probleme stvara dugotrajnost sudskih postupaka. S obzirom da sudski postupak može trajati, a nerijetko i traje dulje

od četiri godine, privremeno stambeno zbrinjavanje žrtava obiteljskog nasilja na temelju nepravomoćne presude u kaznenom ili prekršajnom postupku trebalo bi trajati dulje od maksimalnih četiri godine (2 + 2 godine), odnosno sve do pravomoćnog okončanja sudskog postupka. Dodatno su žrtve stambeno zbrinute na temelju nepravomoćne presude u nepovoljnijoj poziciji od onih smještenih na temelju pravomoćne presude, jer se prema čl. 4. alineji 11. Uredbe o kriterijima za bodovanje prijave za stambeno zbrinjavanje, u redovnom postupku stambenog zbrinjavanja kroz liste prvenstva jedino na temelju pravomoćne presude može ostvariti 120 bodova na osnovu statusa žrtve nasilja u obitelji.

Preporuka 99.

Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da predloži izmjenu Uredbe o kriterijima za bodovanje prijave za stambeno zbrinjavanje kojom bi se valorizirao i status žrtve nasilja u obitelji na temelju nepravomoćne presude u kaznenom ili prekršajnom postupku

2.12. Graditeljstvo

I u 2025. godini građani su se najviše prituživali na sporost i/ili potpuno ignoriranje inspekcije povodom prijave, neažurnosti pri provedbi nadzora građevinske inspekcije, manjak kontrolnih nadzora izrečenih mjera te dugotrajnosti izvršenja rješenja o uklanjanju bespravno sagrađenih objekata.

„...Obzirom na neprimjereno dug period od kada sam po prvi put Državnom inspektoratu građevinskoj inspekciji prijavila nezakonito izgrađenu građevinu u izgradnji (još 6. listopada 2023.), pisala požurnice, obratila se vama te pisala Sektoru za unutarnji i kontrolno-instruktivni nadzor i još se nikakav postupak nije pokrenuo, molim vas za pomoć... ...sumnjam da se navedena građevina gradi protivno zakonima RH odnosno bez valjane dozvole za gradnju ili bez potvrđenog glavnog projekta čime ne poštuje zakone RH ali i direktno narušava kvalitetu umirovljeničkog (fizičkog i mentalnog zdravlja) života mog supruga i mene...”

Iz zaprimljenih pritužbi, kao i podataka DIRH-a, vidljivo je da građani i dalje prijavljuju nezakonitu gradnju, posebice kada takvi objekti ugrožavaju njihova prava, javni interes i sigurnost. U 2025. godini DIRH je zaprimio 9.053 prijave zbog građenja, od čega je 3.596 novih prijava mogućeg bespravnog građenja. Inspektori su obavili 3.644 nadzora, dok ih je u zaštićenim i izvangrađevinskim područjima obavljeno 1.209. Od 2.200 prijava u 1.120 slučajeva je proveden inspekcijski nadzor, što ukazuje da su prijave građana o mogućoj nezakonitoj gradnji važan izvor informacija za pokretanje postupka po službenoj dužnosti. Istodobno, dio prijava odnosio se i na radove koji ne predstavljaju nezakonitu gradnju ili nisu u nadležnosti građevinske inspekcije.

Izmjenama Zakona o građevinskoj inspekciji 2024. godine su proširene ovlasti upravnih tijela JLS pa je komunalnim redarima omogućeno preuzimanje veće odgovornosti, koja uključuje obustavu gradnje i brže reagiranje na bespravnu gradnju. S obzirom da je komunalnih redara mnogo više nego građevinskih inspektora, takvo rješenje može doprinijeti bržem reagiranju na očite povrede propisa, osobito u početnim fazama građenja, čime se mogu spriječiti teže i dugotrajnije posljedice u prostoru. Međutim, učinkovitost ovog modela ovisi o kadrovskim kapacitetima, stručnoj osposobljenosti i organizaciji komunalnog redarstva pojedine JLS, a konkretnija ocjena bit će moguća tek nakon određenog vremena primjene. Građani su ukazivali i na nejasnu podjelu nadležnosti između komunalnih redara i građevinske inspekcije, koja može dovesti do prebacivanja odgovornosti i dugotrajnosti postupanja. Pravilnik o načinu zatvaranja i označavanja zatvorenog gradilišta od strane komunalnog redara, donesen u ožujku 2025. godine, trebao bi olakšati postupanje komunalnih redara.

Građani se često obraćaju pučkoj pravobraniteljici navodeći da su prijavili nezakonitu gradnju, međutim da nisu dobili obavijest DIRH-a o svojoj prijavi.

DIRH navodi kako građevinska inspekcija godišnje zaprima između 4.000 i 6.000 prijava mogućeg nezakonitog građenja i drugih povreda propisa o gradnji i prostornom uređenju. No, prema Zakonu o državnom inspektoratu inspekcijski se nadzori tek iznimno provode po prijavama, i to ne prema redoslijedu njihovog zaprimanja, već se planiraju prema kriteriju zaštite javnog interesa. Nadzori se u pravilu pokreću po službenoj dužnosti, prema prioritetima iz ZDI (građenje u posebno zaštićenim područjima, izvan građevinskog područja, građenje javnih zgrada i građevina, građenje višestambenih zgrada i dr.) te sukladno Godišnjem programu i Godišnjem planu rada Inspektorata.

Pri tome građevinska inspekcija ne obavještava sve prijavitelje o postupanju, već samo one po čijim prijavama je postupano i to nakon obavljenog nadzora i utvrđivanja svih odlučnih činjenica, a što je propisano Zakonom o državnom inspektoratu.

S obzirom na veliki broj prijava nezakonite gradnje, na to da se prema zakonu inspekcijski nadzori tek iznimno provode po prijavama, a s čim građani često nisu upoznati, kao i na to da građevinska inspekcija ne obavještava sve prijavitelje o postupanju (već samo one po čijim prijavama je postupano i to nakon obavljenog nadzora i utvrđivanja svih odlučnih činjenica), s čim građani često također nisu upoznati, niti ne čudi veliki broj pritužbi glede neodgovaranja od strane građevinske inspekcije.

Navedeno nije u skladu s načelima dobrog upravljanja, prema kojima je važno da tijela javne vlasti primjereno, jasno i razumljivo komuniciraju s javnošću, uključujući o tome što građani mogu ili ne mogu od njih očekivati. Stoga je pozitivno što će DIRH provesti raniju preporuku iz izvješća pučke pravobraniteljice o potrebi boljeg

Preporuka 100.

Državnom inspektoratu RH, da poveća broj građevinskih inspektora

informiranja građana te planiraju u 2026. godini na svojim mrežnim stranicama objaviti upute i obrazloženja prijaviteljima, uključujući prava koja imaju kao podnositelji prijava i predstavljeni građevinskoj inspekciji. Pri tome je potrebno da te informacije odgovore na neizvjesnost zbog nedostatka informacija s kojom su građani suočeni, što i nalažu načela dobrog upravljanja.

Nakon provedenih inspekcijskih postupaka građevinska inspekcija je izdala 576 mjera uklanjanja nezakonitih građevina i 309 mjera obustave daljnjeg građenja. Utvrđene su povrede propisa o gradnji u 20 kampova te su donesena rješenja o uklanjanju 677 nezakonito izgrađenih mobilnih kućica, glamping šatora i drugih objekata za iznajmljivanje. Ukupno je uklonjeno 586 građevina, od čega je DIRH uklonio 218, a 368 sami investitori. Dio tih objekata izgrađen je u izvangrađevinskim, poljoprivrednim i šumskim područjima, gdje ishođenje akata za građenje nije ni moguće. Podneseno je 111 optužnih prijedloga, 105 kaznenih prijava te su izdana 64 prekršajna naloga. Od ukupnog broja kaznenih prijava, 73 je zbog gradnje u zaštićenim područjima, a 32 zbog uklanjanja ili oštećenja službenog znaka zatvorenog gradilišta.

Izricanje novčanih kazni radi prisiljavanja na izvršenje rješenja u praksi nije dovoljno odvrćajuće jer se izriču samostalnim rješenjima, protiv kojih je moguće voditi samostalne upravne sporove, što može znatno produljiti postupak, osobito ako sud odgodi izvršenje do okončanja spora. S obzirom na preopterećenost Službe za izvršenje inspekcijskih rješenja, potrebno je pojednostaviti i ubrzati postupak uklanjanja putem treće osobe. Trenutačni postupak uključuje provedbu javne nabave i odabir izvođača, izradu troškovnika, isključenje s komunalne infrastrukture, obavještavanje policije, dostavu rješenja te mogućnost odgodnog učinka u slučaju podnošenja upravne tužbe protiv inspekcijskog rješenja, što sve usporava izvršenje. Trenutno je za izvršenje spremno približno 500 pravomoćnih rješenja u kojima su izrečene sve novčane kazne ili je utvrđeno da građevina ne može ostati u prostoru. Pri tome je nužno voditi računa o ustavnosudskoj praksi koja zahtijeva provođenje testa razmjernosti prije uklanjanja, osobito kada je riječ o nekretnini koja je jedini dom.

Radi zaštite javnog interesa i ekonomičnosti postupanja, uklanjanje se ne provodi po redoslijedu izvršnosti rješenja, već prema prioritetima koji uključuju značaj lokacije, broj nezakonitih građevina na određenom području, ugrozu sigurnosti i gradnju u zaštićenim područjima. Međutim, događa se da pojedina izvršna rješenja ostanu neprovedena do nastupa zastare izvršenja, koja nastupa nakon 10 godina, što čini cijelo postupanje nesvrshodnim. Stoga je potrebno ubrzati provedbu rješenja o uklanjanju, osobito onih koja su izvršna duže vrijeme kako ne bi dolazilo do nastupa zastare izvršenja.



U području javnih politika i tijekom 2025. godine je prevladavao diskurs očuvanja prostora i borbe s bespravnom gradnjom koje su pratile opsežne zakonodavne izmjene. Iako je cilj bio unaprijediti sustav, dio stručne javnosti i OCD-a izrazio je zabrinutost zbog nedovoljnog uvažavanja primjedbi u javnim savjetovanjima, čime je otvoreno pitanje stvarnog dosega participacije javnosti u odlučivanju o prostoru kao ograničenom i posebno zaštićenom javnom dobru.

U prosincu 2025. godine usvojeni su novi zakoni iz područja prostornog uređenja, gradnje i energetske učinkovitosti u zgradarstvu, koji su stupili na snagu 1. siječnja 2026. godine. Najviše prijedloga izazvale su odredbe Zakona o prostornom uređenju koje omogućuju investitorima da, u slučaju nedonošenja urbanističkog plana uređenja u roku od tri godine, građevinsku dozvolu zatraže izravno od ministarstva, zatim odredbe o prestanku važenja postojećih prostornih planova i donošenju novih u roku od pet godina, kao i o mogućnosti realizacije određenih projekata neposredno na temelju zakona (primjerice sunčanih elektrana i projekata priuštivog stanovanja), čak i ako su u suprotnosti s važećim prostornim planovima. Pred USRH je početkom 2026. pokrenuta i ocjena suglasnosti Zakona o prostornom uređenju s Ustavom vezana za pitanje razgraničenja nadležnosti u području prostornog uređenja, osobito u pogledu toga što pripada u djelokrug rada JLS, a što u ovlasti države.

Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama predviđaju se značajne promjene dosadašnjeg sustava legalizacije, a njegovo se donošenje očekuje u 2026. godini. Njime se predlaže ukidanje roka za podnošenje zahtjeva, uz zadržavanje ograničenja da se mogu ozakoniti samo zgrade izgrađene do 21. lipnja 2011. godine. Objekti izgrađeni nakon toga, kao i oni unutar planiranih infrastrukturnih koridora, neće se moći legalizirati. Postupak izdavanja rješenja o izvedenom stanju predviđa se u potpunosti digitalizirati putem sustava eDozvola.

Zaključno, 2025. godinu su u području graditeljstva obilježili intenzivni normativni zahvati i nastojanja jačanja institucionalnog okvira zaštite prostora, uz određene pozitivne pomake u području rada komunalnog redarstva i građevinske inspekcije. Istodobno, iskustva građana ukazuju na izazove u primjeni propisa, neujednačenost postupanja nadležnih tijela i potrebu snažnijeg osiguranja pravne sigurnosti i zaštite prava pojedinaca. Daljnji naponi trebaju biti usmjereni na povećanje transparentnosti, dosljednu provedbu propisa, uvažavanje javnog interesa te svakako i jačanje i kadrovskih kapaciteta građevinske inspekcije, koji su i dalje nedostatni s obzirom na veliki opseg i djelokrug rada.

2.13. Imovinskopravni odnosi

Struktura pritužbi u 2025. godini u velikoj mjeri odgovara onoj iz prethodnih godina, uz nastavak već uočenih trendova. Građani su nam se obraćali zbog dugotrajnosti postupaka, neujednačene prakse nadležnih tijela, nedostatne pravne sigurnosti, poteškoća u ostvarivanju prava vlasništva i drugih stvarnih prava, izvlaštenja, raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH i JLS-a, povrata imovine oduzete za vrijeme komunističke vladavine i dr.

Pritužbe iz područja stanovanja detaljnije obrađujemo u poglavljima o pravu na adekvatno stanovanje te o utjecaju potresa na ostvarivanje ljudskih prava. No važno je ovdje ipak istaknuti da je od 1. siječnja 2025. godine na snazi Zakon o upravljanju i održavanju zgrada, kojim je uređeno upravljanje i održavanje višestambenih zgrada, stambeno-poslovnih zgrada, poslovnih zgrada i blokovskih garaža. Definirani su zajednički dijelovi zgrade, propisan je minimalan iznos i način plaćanja zajedničke pričuve,

uređeno je održavanje zajedničkih dijelova i upravljanje zgradom te prava, obveze i odgovornosti suvlasnika, predstavnika suvlasnika i upravitelja zgrade.

„...ovaj proces povodom zahtjeva za povratom nacionalizirane imovine traje nažalost gotovo trideset godina, a koji je svojom puževom dinamikom usmjerio žvite moje obitelji u potpuno različitom smjeru od onog u kojem su mogli ići, da je bilo ažurnosti i zaustavljanja protupravnih korisnika prostora u iznimno bezobraznim postupcima...”

U području povrata imovine oduzete za vrijeme komunističke vladavine (denacionalizacija) zaprimili smo manje pritužbi, no predmeti iz ranijih godina zbog dugotrajnosti rješavanja zahtjeva za povrat još nisu dovršeni. Nerijetko traju više od 20 godina, a njihovom rješavanju ne pridonosi ni postupanje MPUDT-a kao drugostupanjskog tijela, koje nakon prihvaćanja žalbi predmete u pravilu vraća prvostupanjskom tijelu na ponovno postupanje, umjesto da donese meritornu odluku.

Tako je još u rješavanju 221 drugostupanjski predmet povrata/naknade imovine oduzete za vrijeme komunističke vladavine te postupaka izvlaštenja. Tijekom 2025. riješeno je 511 predmeta po žalbama, od čega je 165 rješenja poništeno i vraćeno prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, 285 žalbi je odbijeno, a 61 rješenje je preinačeno. Prema navodima MPUDT-a, postupci po žalbama u predmetima povrata/naknade traju prosječno oko godinu dana. No unatoč određenim naporima, tijekom 2025. godine nisu zabilježene značajnije promjene koje bi dovele do osjetnog ubrzanja postupaka. Takvo stanje i dalje negativno utječe na pravnu sigurnost i povjerenje građana u učinkovitost sustava zaštite imovinskih prava.

Osim toga, MPUDT je od nadležnih upravnih tijela zatražilo ažurirane podatke o riješenosti predmeta povrata pokretnina radi eventualnog donošenja Uredbe o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirke, muzeja i galerija. Prema dostavljenim podacima, podneseno je 60 zahtjeva, od kojih je 16 pravomoćno pozitivno riješeno te su pokretnine vraćene u vlasništvo, ali ne i u posjed prijašnjim vlasnicima, tri zahtjeva su nepravomoćno pozitivno riješena, 15 predmeta je u radu, dok je 38 zahtjeva pravomoćno odbijeno ili odbačeno, odnosno postupak je obustavljen.

Kod izvlaštenja, građani ukazuju na poteškoće pri utvrđivanju interesa RH kao pretpostavke izvlaštenja, preniske procijenjene vrijednosti zemljišta te nedostatnu transparentnost postupka. Upozoravaju i na slućajeve nepotpunog izvlaštenja, pri čemu su preostali, neizvlašteni dijelovi zemljišta manje funkcionalni i gube na vrijednosti. Najčešći prijedpor pri određivanju vrijednosti nekretnine i tržišne naknade je tumačenje namjene zemljišta na dan određivanja naknade (dan vrednovanja).

U 2025. godini pokrenuto je 864 postupaka izvlaštenja pred MPUDT-om kao prvostupanjskim tijelom. Protiv rješenja MPUDT-a je pokrenuto 18 upravnih sporova pred Upravnim sudom u Rijeci. U MPUDT-u je u rješavanju i 451 predmet po žalbama protiv prvostupanjskih rješenja u postupcima izvlaštenja i drugim imovinskopравnim postupcima, od čega ih je 437 zaprimljeno 2025. godine. MPUDT nije provodilo upravni nadzor, ali se on kontinuirano obavljao traženjem izvješća od prvostupanjskih tijela te postupanjem po predstavkama upravne inspekcije i samih stranaka u postupku, kojih je zatraženo 28.

„...obraćam Vam se kao građanka koja se već više od 45 godina nalazi u iznimno teškoj životnoj i pravnoj situaciji. Naime, na mojoj zemljišnoj čestici ucrтана je planirana prometnica sukladno Generalnom urbanističkom planu Grada Zagreba. Međutim, ta prometnica nikada nije realizirana, a nije proveden niti postupak izvlaštenja niti mi je ponuđena ikakva naknada. Zbog toga je već trima generacijama moje obitelji onemogućeno upravljati svojom imovinom kao i svim drugim građanima Republike Hrvatske. Nisam imala pravo adaptirati kuću, graditi, legalizirati objekte, prenamijeniti zemljište niti prodati nekretninu. Svi potencijalni kupci odustali su nakon uvida u plansku dokumentaciju...”

U predmetima utvrđivanja i isplate naknade za nekretnine izvlaštene prije više od sedamdeset godina zbog izgradnje tramvajske pruge Mihaljevac – Gračansko Dolje, temeljem ranijih propisa o izvlaštenju (tzv. predmeti stare eksproprijacije), o čemu smo pisali u izvješćima za 2023. i 2024. godinu, Visoki upravni sud je poništio odluke Upravnog suda u Zagrebu i MPUDT-a te je potvrdio odluku Grada Zagreba da podnositelji zahtjeva nemaju pravo na naknadu, iako su i dalje u zemljišnim knjigama upisani kao vlasnici.

Veliku pozornost javnosti izazvali su postupci izvlaštenja u privatne svrhe, radi izgradnje solarnih elektrana u Krapinsko-zagorskoj županiji. Od MPUGDI-a smo zatražili informacije o predmetnom slučaju s aspekta zakonitosti građenja, prostornog uređenja i izvlaštenja, no ispitni postupak je u prekidu, jer je pred Ustavnim sudom zatražena ocjena ustavnosti Zakona o energiji i Zakona o izvlaštenju nekretnina i određivanju naknade, zbog sumnje u neustavno oduzimanje privatne zemlje malim poljoprivrednicima u korist privatnih investitora. Prema medijskim napisima USKOK je pokrenuo izvide oko nezakonitog izdavanja dozvola koje su investitoru omogućavale izvlaštenje više od milijun kvadratnih metara privatnih zemljišta. Naime, građani su ukazivali na nepostojanje javnog interesa te dojam da se institut izvlaštenja primjenjuje kako bi se pogodovalo privatnim gospodarskim interesima. Isticali su i nedovoljnu uključenost vlasnika zemljišta u postupke donošenja odluka, nejasne kriterije odabira lokacija te nedostatne mehanizme zaštite osoba u slabijem pregovaračkom položaju, čime se otvara pitanje razmjernosti zahvata u pravo na mirno uživanje vlasništva. Prema MPUGDI-u, u nadzoru zakonitosti izdavanja lokacijskih dozvola za sunčane elektrane Zabok 1,2,3,4 i 5 te Pregrada 1 i 2 su utvrđene određene nezakonitosti, a Krapinsko-zagorskoj županiji su date upute za postupanje pri izdavanju građevinskih dozvola. Prema dostupnim podacima, 2025. godine županije nisu izdavale nove lokacijske dozvole za izgradnju solarnih elektrana, uz izuzetak Zagrebačke županije koja ih je izdala dvije, no u zoni gospodarske namjene, unutar izdvojenog građevinskog područja.

„Elaborati koji su rađeni u svrhu procjene vrijednosti nisu u potpunosti uzeli u obzir sve činjenice za formiranje tržišne cijene, već su rađeni po narudžbi predlagatelja izvlaštenja i isključivo u njegovu korist..... Prilikom procjene nekretnina i polaganja novca od strane društva X nisu uzeti u obzir prijedlozi izvlaštenika u odnosu na vrijednost predmetnih nekretnina, kao niti u odnosu na činjenicu da navedene nekretnine, iako rasparcelirane, čine jedinstvenu funkcionalnu cjelinu. Tražimo novu procjenu i potpuno izvlaštenje...”

Građani su nam se obraćali i zbog dugogodišnje nemogućnosti korištenja zemljišta prostornim planovima JLS predviđenim za javne namjene, međutim koje JLS godinama ne otkupljuju niti pokreću postupke izvlaštenja, jer nisu propisani rokovi za provedbu prostornih planova. Zbog toga vlasnici tih zemljišta trpe znatnu štetu. No u takvim je okolnostima građanima na raspolaganju zakonska mogućnost prijenosa zemljišta u vlasništvo JLS, sukladno Zakonu o prostornom uređenju. Naime, vlasnik neizgrađenog i neopterećenog zemljišta na kojemu je urbanističkim planom uređenja planirano građenje ili uređenje površine javne namjene može to zemljište prenijeti u vlasništvo JLS. Isto pravo ima i vlasnik neizgrađenog zemljišta na kojemu se ne može graditi jer se ne može formirati građevna čestica u skladu s detaljnim planom uređenja. Osoba koja želi prenijeti zemljište podnosi uredu državne uprave u županiji, odnosno Gradu Zagrebu, prijedlog o prijenosu vlasništva pri čemu pristanak ili protivljenje JLS nema utjecaja na sam ishod prijenosa. Za preneseno zemljište, vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti, a ako se ne postigne sporazum o njenoj visini, o tome odlučuje sud u izvanparničnom postupku.

Nastavljen je i višegodišnji program katastarskih izmjera građevinskih područja, u okviru kojeg je planirano da se od 2021. do 2030. godine izmjeri 600.000 hektara građevinskih zemljišta. Cilj je osigurati točne i ažurne podatke u katastru i zemljišnim knjigama, usklađene sa stvarnim stanjem, čime se stvaraju preduvjeti za siguran promet nekretninama te za gospodarski razvoj, prostorno planiranje i održivo upravljanje prostorom. Godišnji program za 2025. godinu obuhvatio je 61 cijelu ili dio katastarske općine, ukupne površine 19.584 hektara (152.216 katastarskih čestica).

Neke JLS još nisu pokrenule postupak upisa javnih i nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi i neotuđivog vlasništva JLS, sukladno Zakonu o cestama. Ovo propuštanje u praksi može dovesti do ometanja prolaza od strane trećih osoba. Primjerice, u jednom predmetu JLS upućena je preporuka da pokrene postupak upisa, kako bi se pritužitelju osigurao nesmetan prolaz nerazvrstanom cestom do njegove nekretnine, s obzirom da se na njoj nalazi rampa koja mu onemogućuje slobodan prolaz.

„...prijavio sam se na Javni natječaj za zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH na području Općine. Natječaj je raspisan po isteku zakonskih rokova u kojima je trebao biti raspisan, nije ispoštovana zakonska preporuka da sva raspoloživa zemlja za zakup budu predmet natječaja, rok za analizu ponuda probijen je za više 30 što je propisano Zakonom o poljoprivrednom zemljištu... Prijavili smo svakome, no nitko nam nije odgovorio...”

Pritužbe vezane uz poljoprivredno zemljište najčešće se odnose na nepravilnosti u natječajnim postupcima za zakup i prodaju, neujednačenu primjenu kriterija te nedovoljnu transparentnosti u odlučivanju, raspolaganje zemljištem u vlasništvu države i JLS-a, korištenje zemljišta suprotno njegovoj namjeni, nadzor nad provedbom zakonskih obveza, rad poljoprivredne inspekcije, uz navode o rijetkim ili zakašnjelim inspekcijskim nadzorima, selektivnom postupanju i neujednačenoj praksi sankcioniranja.

Od ukupno 555 JLS, 416 ih je izradilo programe raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH te za njih dobilo suglasnost nadležnog ministarstva. Njima je obuhvaćeno 356.852,6954 ha



državnog poljoprivrednog zemljišta. Od 139 JLS koje nemaju program, 39 ih na svom području nema državnog poljoprivrednog zemljišta ili raspolaže malim površinama za koje ne postoji interes, dok ostale još izrađuju programe. Najčešći razlozi nedonošenja programa su neusklađeno zemljišno-knjižno stanje, katastarske izmjere koje su u tijeku te čekanje potrebnih očitovanja nadležnih institucija.

Prema podacima MPŠR-a, upravni nadzori u postupcima dodjele i korištenja državnog poljoprivrednog zemljišta u pravilu se ne provode, s obzirom da Ministarstvo daje prethodnu suglasnost na prijedloge odluka o raspisivanju javnog natječaja za zakup ili prodaju, kao i na odluke o odabiru najpovoljnijih ponuda. U 2025. godini proveden je upravni nadzor nad jednom JLS u kojemu su uočene nepravilnosti u postupku davanja suglasnosti na odluku o izboru najpovoljnije ponude na javnom natječaju za zakup, te su dane upute radi otklanjanja nedostataka i dovršetka natječaja.

MPŠR provodi upravni nadzor nad provedbom sklopljenih ugovora o raspolaganju poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu RH. Tijekom 2025. godine provedeno je sedam upravnih nadzora u JLS koje nisu provodile revalorizaciju zakupnine/naknade niti su dostavile izvješća o utrošku prihoda/sredstava ostvarenih od raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem. Po provedenim nadzorima izdane su preporuke i upute radi uklanjanja uočenih nedostataka. Provedeno je i 54 nadzora korištenja poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe, doneseno je sedam upravnih mjera i pokrenuto sedam prekršajnih postupaka. Također je proveden 371 inspekcijski nadzor održavanja zemljišta pogodnih za poljoprivrednu proizvodnju, doneseno je 106 upravnih mjera i pokrenuto 39 prekršajnih postupaka.

Prema podacima DIRH-a poljoprivredna inspekcija je u 2025. godini provela 876 nadzora, što je 362 manje nego u 2024. godini. Zbog utvrđenih nepravilnosti doneseno je 129 upravnih mjera i pokrenuto 200 prekršajnih postupaka. Po utvrđenju nepravilnosti poljoprivredni inspektori su sukladno zakonskoj obvezi dostavljali zapisnike MPŠR-u.

Provedba inspekcijskih i upravnih nadzora u primjeni Zakona o poljoprivrednom zemljištu i provedbenih propisa ključan je mehanizam otklanjanja i prevencije nepravilnosti, stoga je nužno da nadležna tijela nastave i unaprijede aktivnosti u tom području.

Na temelju zaprimljenih pritužbi i uočenih trendova u 2025. godini može se zaključiti da su imovinskopравни odnosi i dalje jedno od područja u kojem je nužno jačati zaštitu prava vlasništva i osigurati dosljednu, transparentnu i razmjernu primjenu zakonskih instituta. Posebnu pozornost potrebno je posvetiti dugotrajnim postupcima, radu inspekcijskih tijela te pravičnoj primjeni instituta izvlaštenja, osobito u kontekstu provedbe energetske i gospodarskih projekata.

2.14. Zaštita prava potrošača

Zaštita prava potrošača pri kupnji proizvoda i usluga, kao i pri drugim oblicima stjecanja proizvoda i usluga na tržištu, uređena je Zakonom o zaštiti potrošača. Nositelji zaštite potrošača su Ministarstvo gospodarstva, kao nadležno tijelo za poslove zaštite potrošača, Državni inspektorat (DIRH), Nacionalno vijeće za zaštitu potrošača, poslovna udruženja, udruge za zaštitu potrošača te JLS-i i ostala javnopravna tijela.

Građani nam se kao i ranije javljaju kao prvoj adresi u pokušaju da ostvare svoja potrošačka prava, iako nismo izravno nadležni za zaštitu prava potrošača i nemamo ovlasti postupati po pritužbama niti građane pravno savjetovati i/ili ih zastupati u upravnim i drugim postupcima. Tijekom 2025. godine tako smo zaprimili 134 pritužbe građana u vezi zaštite prava potrošača. Kao i prethodnih godina, odnose se na probleme u korištenju garancija za određene proizvode, nezadovoljstvo uslugama operatera, poslovanje online trgovina ili ugostitelja, ilegalne obrte i usluga te reklamacije proizvoda ili usluga.

Potrošače koji nam se pritužuju na probleme s trgovcima upućujemo da detaljne informacije o svojim pravima mogu pronaći na portalu "Sve za potrošače" (<https://szp.hr/>) Ministarstva gospodarstva, na kojemu je istaknuta adresa e-pošte: prava.potrosaca@mingo.hr te besplatni telefon za potrošače 0800 414 414, putem kojeg mogu dobiti pomoć i savjet u rješavanju konkretnih problema ili smjernice o tijelu nadležnom za pojedino potrošačko područje.

Potrošače upućujemo i na DIRH, prema čijim podacima je od 7. veljače do 24. prosinca 2025. godine tržišna inspekcija obavila ukupno 4.194 nadzora, pri čemu u 2.944 ili 74,16% nisu utvrđene povrede, dok je u preostalih 1.026 ili 25,84% utvrđena nepravilnost. Zabilježena je 261 povreda neisticanja plakata za informiranje potrošača, 21 povreda nepostojanja zasebnih dijelova namijenjenih proizvodima s ograničenim cijenama u prodajnom objektu većem od 400 metara prodajnog prostora, a registrirane su i 44 povrede nepoštivanja obveze trgovca da na zasebnom dijelu prodajnog objekta bude najmanje jedan artikl ograničene cijene.

Važnu ulogu u zaštiti potrošača u RH svakako imaju i imaju udruge za zaštitu potrošača. Ministarstvo gospodarstva je u kolovozu 2024. godine objavilo javni natječaj namijenjen udrugama za zaštitu potrošača, radi dodjele financijske podrške projektima za promicanje i zaštitu prava potrošača u ukupnom iznosu do 150.000 eura godišnje, s najvećim iznosom po projektu od 30.000 eura. Odabrano je pet udruga za zaštitu potrošača: RZOP - Razvojna organizacija zaštite potrošača (Selnice), Udruga Zvonimir (Knin), Centar za edukaciju i informiranje potrošača (Bilje), Potrošač – društvo za zaštitu potrošača Hrvatske (Zagreb) i Splitski potrošač – udruga za zaštitu potrošača (Split). Dodijeljena im je trogodišnja financijska podrška za provedbu projekta, a 1. prosinca 2024. godine započela je provedba programa „Osnaživanje potrošača“ koji podržava projekte koji potiču informiranje, edukaciju i zaštitu prava potrošača, s posebnim naglaskom na prilagodbu suvremenim izazovima u području zaštite prava potrošača. Krajem studenoga 2025. godine donesena je odluka o dodjeli financijske podrške projektima udruga za zaštitu prava potrošača u sklopu javnog natječaja "Osnaživanje potrošača" za drugu godinu provedbe projekta, a cjelokupno predviđeno trajanje projekta je do 30. studenog 2027. godine.

Ministarstvo gospodarstva je u 2025. godini provodilo intenzivne zakonodavne aktivnosti u području sigurnosti potrošačkih proizvoda te je u svibnju donesen Zakon o provedbi Uredbe (EU) 2023/988 o općoj sigurnosti proizvoda, kojim se osiguravaju uvjeti za provedbu te Uredbe osiguravajući visoku razinu zaštite potrošača u pogledu sigurnosti proizvoda, kako bi se izbjegle pravne praznine i neujednačenosti u praksi. Navedenim Zakonom su određena nadležna nacionalna tijela, Ministarstvo gospodarstva kao tijelo za provođenje Uredbe te DIRH kao nacionalna kontaktna točka za sustav razmjene informacija o nesigurnim proizvodima (*Safety Gate*), kao i druga tijela za provedbu nadzora nad sigurnošću pojedinih proizvoda, te učinkovite, zaštitne i proporcionalne inspekcijske mjere i prekršajne sankcije za slučaj kršenja predmetnog Zakona.



Također je važno spomenuti i Nacionalni program zaštite potrošača do 2028. godine, koji je donesen u srpnju 2025. godine, a koji je od izrazitog značaja za potrošačku politiku.

Tijekom 2025. godine na razini EU je postignut dogovor o modernizaciji okvira za alternativno rješavanje potrošačkih sporova (ADR), čime se izravno utječe na zaštitu potrošača. Novi pravni okvir, utvrđen Direktivom (EU) 2025/2647, proširuje opseg ADR postupaka tako da obuhvaća sporove koji se odnose na digitalne proizvode i usluge, uključujući slučajeve prekogranične e-trgovine. Izmjene predviđaju obvezu trgovaca da se očituju o zahtjevima ADR tijela u jasno određenim rokovima, čime se osigurava pravna sigurnost i povećava učinkovitost postupaka. Direktivom je formalizirana i mogućnost korištenja digitalnih i automatiziranih alata, uključujući sustave temeljene na umjetnoj inteligenciji, radi ubrzanja postupaka i olakšavanja pristupa, što je posebno važno u prekograničnim sporovima. Ove promjene doprinose većoj provedivosti postojećih potrošačkih prava, osiguravaju pristup djelotvornim pravnim lijekovima izvansudskih postupaka te unapređuju praktičnu zaštitu potrošača u skladu s načelima EU prava i Poveljom EU o temeljnim pravima.

Na razini EU je ujedno u studenom 2025. usvojena Strategija za potrošače do 2030. godine, novi strateški okvir za politiku zaštite potrošača, u kojem se utvrđuju konkretni prioriteti i mjere. Strategija obuhvaća niz mjera koje izravno odgovaraju na glavne izazove i odražavaju međusektorsku prirodu politike zaštite potrošača. Cilj je poboljšati zaštitu potrošača i potaknuti konkurentnost, socijalnu pravednost i održivi rast, posebno dosljednijom i djelotvornijom provedbom, primjenom i izvršavanjem pravila EU-a te iznalaženjem rješenja za važne izazove poput pravednosti u digitalnoj domeni i zaštiti potrošača na internetu.

U sklopu Ministarstva gospodarstva je ustrojen Europski potrošački centar, koji kao dio Mreže europskih potrošačkih centara pruža besplatne savjete i rješava prekogranične potrošačke pritužbe u slučajevima kada trgovac ima sjedište u nekoj od država članica EU, Norveškoj, Islandu ili Ujedinjenoj Kraljevini. U tu svrhu osigurana je adresa e-pošte: ecc-croatia@mingo.hr, kao i mrežna stranica putem koje se potrošači mogu upoznati s radom Centra i konkretnim potrošačkim pravima u pojedinim potrošačkim sektorima: <https://www.ecccroatia.hr/>.

2.15. Prava hrvatskih branitelja

Tijekom 2025. godine u predmetnom smo području zaprimili najviše pritužbi zbog neostvarivanja statusa hrvatskog branitelja, dragovoljca, sudionika ili HRVI iz Domovinskog rata, duljine trajanja postupka po zahtjevima, neostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju, stambenog zbrinjavanja te socijalne ugroženosti.

Dio osoba još nije regulirao braniteljski status i pripadajuća prava. Prema podacima MORH-a, u 2025. godini zaprimljeno je 2.178 zahtjeva za ostvarivanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata. Tijekom godine u prvom su stupnju, s predmetima prenesenima iz prethodnih godina, usvojena 1.564 zahtjeva, dok je 1.291 odbijen. U drugom su stupnju zaprimljene 452 žalbe, koje su u velikoj većini odbijene. Pokrenuto je nešto manje od 200 upravnih sporova radi odbijanja žalbi u drugostupanjskom postupku. Pored toga, MUP je tijekom 2025. godine zaprimio 238 zahtjeva za priznanje statusa

hrvatskog branitelja, od kojih su 132 usvojena, 105 je odbijeno u prvostupanjskom postupku, odbijeno je 56 žalbi u drugostupanjskom postupku te su pred upravnim sudovima pokrenuta 22 upravna spora.

Slična je situacija i sa statusom HRVI. Prema podacima koje nam je dostavilo MHB, upravni odjeli županija i Grada Zagreba su u 2025. godini zaprimili 821 zahtjev za priznavanje statusa HRVI, od kojih je 285 riješeno pozitivno. Ministarstvo je zaprimilo 645 žalbi, od kojih su 484 odbijene, a 161 je uvažena. Tijekom godine radi odbijanja zahtjeva za priznavanjem statusa HRVI pokrenuto je 88 upravnih sporova protiv rješenja Ministarstva.

U pogledu neostvarivanja pripadajućih prava ističemo pritužbu branitelja s 400 dana sudjelovanja u MUP-u tijekom Domovinskog rata koji je status ostvario tek 2019. godine, nakon upravnog spora, no potom mu nisu dodijeljeni udjeli u Fondu hrvatskih branitelja. Prema očitovanju MHB-a, u Fondu nema nove imovine pa udjeli ne mogu biti dodijeljeni hrvatskim braniteljima kojima je naknadno priznat ovaj status ili neko dodatno razdoblje sudjelovanja u Domovinskom ratu.

Dio branitelja i članova njihovih obitelji nalazi se u teškoj socioekonomskoj ili zdravstvenoj situaciji. Stoga su upravna tijela županija i Grada Zagreba 2025. godine donijela 4.184 rješenja o priznavanju prava na jednokratnu novčanu pomoć, što je 172 manje nego godinu ranije. Pored toga, izravnim obraćanjem MHB-u izvanrednu jednokratnu novčanu pomoć, koja se može ostvariti u slučaju teže bolesti ili ozljede, prirodne nepogode, smrti člana obitelji, pri naglašenoj socijalnoj ili ekonomskoj isključenosti i ugroženosti života i zdravlja, tijekom 2025. godine ostvarilo je 5.486 korisnika, 884 manje nego godinu ranije, no osjetno više nego 2023. godine, kada je odobreno 4.527 ovakvih zahtjeva.

Izmjenama ZOHBDR-a, koje su stupile na snagu s početkom 2024. godine, propisano je da Vlada, kako bi iznos prava bio prilagođen potrebama HRVI-a i ekonomskom stanju u Hrvatskoj, svake godine u lipnju donosi novu odluku o osnovici za slijedeću godinu za određivanje prava: na osobnu invalidninu, posebni doplatak, doplatak za njegu i pomoć druge osobe, ortopedski doplatak te naknadu za njegovatelja i obiteljsku invalidninu, kao i za naknadu za nezaposlene hrvatske branitelje. Nakon što je u lipnju 2024. osnovica za 2025. godinu povećana s dotadašnjih 500 na 520 eura, u lipnju 2025. osnovica za 2026. godinu povećana je na 540 eura.

*„Poštovani,
ovim putem u privitku šaljem zahtjev za provedbu nadzora nad radom Općine P. u predmetu gospodina..., koji se odnosi na neprovođenje rješenja Ministarstva hrvatskih branitelja o dodjeli građevinskog zemljišta bez naknade. Uz zahtjev dostavljam i prateću dokumentaciju koja se odnosi na navedeni predmet...”*

Stambeno zbrinjavanje branitelja i dalje je jedan od većih izazova. Tijekom 2025. godine usvojena su 162 zahtjeva za stambeni kredit, 281 zahtjev za financijsku potporu, 53 zahtjeva za dodjelu stana u vlasništvu RH te 83 za kupnju stanova u vlasništvu JLS-a. No potrebe za stambenim zbrinjavanjem nadilaze postojeće mogućnosti te je na listi prvenstva za odjelu stambenih kredita i financijske potpore ukupno 8.540 zahtjeva, nešto manje nego godinu ranije, kada ih je bilo 8.851.



Postupajući po pritužbi hrvatskog branitelja kojemu grad nije želio prodati gradski stan jer posjeduje nekretninu, iako mu je MHB utvrdilo pravo na stambeno zbrinjavanje, gradskoj upravi smo ukazali da ZOHBDR ima prioritet u primjeni u odnosu na gradske akte, na obvezu neposredne prodaje predmetnog stana po povlaštenim uvjetima, kao i na propisane prekršajne sankcije za odgovornu osobu u tijelu državne uprave, drugom državnom tijelu ili tijelu JLS koja ne omogući kupnju stana ili kuće u državnom vlasništvu ili vlasništvu JLS-a osobama koje ostvaruju ovo pravo iz ZOHBDR-a. U ovome slučaju hrvatski je branitelj u međuvremenu tužio grad te je prvostupanjski sud presudio u njegovu korist, a iz obrazloženja presude vidljivo je da je sud uzeo u obzir preporuku pučke pravobraniteljice. Pored toga, i ove godine zaprimili smo pritužbe u kojima se navodi da pojedine JLS u slučajevima dodjele stambenih kredita braniteljima za izgradnju obiteljske kuće u mjestima njihova prebivališta, ne ustupaju bez naknade građevinska zemljišta i komunalno opremanje, što je također obveza propisana ZOHBDR-om.

Prema podacima MPUDT-a tijekom 2025. godine putem Centraliziranog sustava za zapošljavanje 3.792 osobe su se pri prijavi na javne natječaje pozvale na pravo prednosti pri zapošljavanju iz čl. 101. i 102. ZOHBDR-a. Uz primjenu prava prednosti u državnim i pravosudnim tijelima zaposleno je 55 osoba.

Prema preliminarnim podacima DIRH-a dostavljenima za pripremu ovog Izvješća, inspektori rada Državnog inspektorata u 2025. godini donijeli su osam rješenja povodom zahtjeva osoba iz čl. 102. st. 1. - 3. ZOHBDR-a za provedbu nadzora radi povrede prava prednosti pri zapošljavanju, kojima su sve zahtjeve odbili. To je znatno manje nego 2024. godine, kada je doneseno 30 rješenja: 27 odbijajuća i tri usvajajuća. Inspektori su tijekom 2025. godine sudovima podnijeli četiri optužna prijedloga: tri zbog neobavješćavanja osobe koja se pozvala na pravo prednosti o sklopljenom ugovoru o radu s izabranim kandidatom i jedan zbog neobjavljivanja poveznice na internetsku stranicu MHB-a na kojoj su navedeni dokazi koje je potrebno priložiti za ostvarivanje prava prednosti pri zapošljavanju. To je višestruko manje nego 2024. godine, kada je podnijeto 16 optužnih prijedloga.

U vezi prava prednosti pri zapošljavanju iz ZOHBDR-a, i dalje zaprimamo upite i/ili pritužbe osoba koje ne ispunjavaju uvjete za prednost pri zapošljavanju propisane ZOHBDR-om ili koje ne znaju što znači prednost „pod jednakim uvjetima“, odnosno da osim ispunjavanja uvjeta iz natječaja, ovo pravo i dolazi do izražaja tek ukoliko kandidat, koji se na prednost pozvao, na testiranju i/ili intervjuu ostvari najmanje jednak broj bodova kao i najbolje rangirani kandidat, koji ne ispunjava uvjete za prednost pri zapošljavanju ili se na nju nije pozvao.

MHB je u 2025. godini nastavilo s Programom osposobljavanja i zapošljavanja branitelja i članova njihovih obitelji za razdoblje od 2024. do 2027. godine, namijenjenom nezaposlenim hrvatskim braniteljima i nezaposlenoj djeci smrtno stradalih ili nestalih hrvatskih branitelja, dragovoljaca i HRVI-ja iz Domovinskog rata, sufinanciranjem troškova njihova obrazovanja i potporama za samozapošljavanje, potporama poslodavcima za poticanje njihova zapošljavanja, potporama za proširenje postojećih djelatnosti i potporama za rad braniteljskih zadruga.

Tijekom 2025. godine je u područnim odjelima MHB-a i u županijskim centrima za psihosocijalnu pomoć, s ciljem podizanja opće kvalitete života korisnika, smanjenja broja suicida te stvaranja uvjeta za što uspješniju socijalnu integraciju korisnika, provedeno 121.666 (stacionarnih i mobilnih) intervencija, za ukupno 96.786 korisnika, što je čak 18.019 intervencija i 8.643 korisnika više nego godinu ranije. Od ukupnog broja intervencija u 2.969 su postupali mobilni timovi, koji prvenstveno postupaju u slučajevima pro-suicidalnih izjava, pokušaja suicida, suicida, smrti, izrazito lošeg socioekonomskog i/ili

zdravstvenog stanja, kao i stambenih izvida u cilju ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje ili izvida radi procjene mogućnosti ostvarivanja materijalnih prava. S tim u svezi pučka je pravobraniteljica, nakon medijskih objava o branitelju narušenog zdravlja koji živi u šatoru na jezeru Bundek u Zagrebu, zatražila očitovanja nadležnih tijela o poduzetom, nakon čega ju je MHB obavijestilo da su djelatnici Ministarstva posjetili ovog branitelja i da mu je, uvažavajući teške socijalne i zdravstvene okolnosti i potrebu žurnog smještaja za vrijeme predstojećeg dugotrajnog liječenja, ministar hrvatskih branitelja na osnovi čl. 52. i 39. Zakona u sustavu državne uprave dodijelio stan od 17 m² u vlasništvu RH na korištenje na šest mjeseci, kao i da ga se upoznalo s mogućnošću ostvarivanja drugih prava. S obzirom da je ovaj branitelj tek privremeno stambeno zbrinut, nastavljamo pratiti njegovu situaciju.

Nakon izgradnje veteranskih centara u Šibeniku, Sinju, Petrinji i Daruvaru, pristupa se uspostavi novih pet centara, u: Krapini, Osijeku, Senju, Biogradu na Moru i Virovitici. Usluge smještaja (do 20 dana) ili boravka (cjelodnevnog ili poludnevnog) u 2025. godini koristilo je 11 tisuća osoba, oko dvije tisuće više nego godinu ranije. Nakon uspostave veteranskih centara, kojima su omogućeni programi socijalne rehabilitacije, MHB je pristupilo osmišljavanju koncepta braniteljskih centara kao ustanova za dugotrajni smještaj branitelja koji su u teškim životnim situacijama i kojima je potrebna trajna skrb, koju ne mogu dobiti kod kuće. Nakon osnivanja prve podružnice u Pakracu u 2025. godini osnovane su i podružnice braniteljskog centra Slunj i Slavonski Brod, a osnivanje podružnica u Vukovaru i Imotskom očekuje se u 2026. godini. Očekuje se da će podružnica Pakrac, koja će moći primiti 60 hrvatskih branitelja, i Slunj, kapaciteta 40 branitelja, prve korisnike moći primiti do kraja 2026. godine, dok bi se za Slavonski Brod, Imotski i Vukovar tijekom 2026. godine izradili projekti i ishodile dozvole te bi početkom 2027. godine mogli započeti građevinski radovi.

Preporuka 101.

Ministarstvu hrvatskih branitelja, da nastavi s osnivanjem i izgradnjom braniteljskih centara

S obzirom na starenje braniteljske populacije i posljedični povećani rizik od oboljenja, u sklopu Programa preventivnih sistematskih pregleda, usmjerenog na prevenciju i rano otkrivanje onkoloških, kardiovaskularnih i drugih kroničnih nezaraznih bolesti, pregledano je 18.097 hrvatskih branitelja, 376 više nego u 2024. godini i čak 2.230 više nego 2023. godine. Između ostaloga, nastavilo se i s provedbom medicinske bolničke rehabilitacije te programa liječenja HRVI-ja 100% I. skupine i nižih skupina oštećenja organizma u hiperbaričnoj komori.

MHB je nastavilo sufinancirati projekte rješavanja pristupačnosti objekata osobama s invaliditetom, za što je u 20 JLP(R)S-a izdvojeno 523.000,00 eura. Tijekom 2025. godine plaćeni su i troškovi ukopa 6.508 hrvatskih branitelja, nažalost čak 719 više nego godinu ranije.

Dodatno, navodimo i da je novim Zakonom o mirovinskom osiguranju korisnicima mirovine u visini najniže mirovine iz čl. 49. st. 3. ZOHBDR-a omogućen rad do polovice punog radnog vremena i zadržavanje prava na isplatu (pune) mirovine ili rad u punom radnom vremenu i zadržavanje prava na isplatu pola mirovine, što je pučka pravobraniteljica predlagala tijekom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a o čemu pišemo i u poglavlju o mirovinskom osiguranju.

Zaključno, kao i u prošlom Izvješću, u sustavu zaštite prava hrvatskih branitelja postignuti su značajni napreci, no sustav je potrebno je i dalje unaprjeđivati, posebno jačanjem socijalne, stambene i psihosocijalne podrške te širenjem infrastrukture za dugotrajnu skrb i rehabilitaciju.



O pitanjima nestalih i nasilno odvedenih osoba iz Domovinskog rata, pa tako i nestalih i odvedenih hrvatskih branitelja, te o istraživanju lokacija grobnica i identifikaciji posmrtnih ostataka, pišemo u slijedećem poglavlju.

2.16. Nestali, suđenja za ratne zločine i civilni stradalnici iz Domovinskog rata

Pitanje nestalih osoba u Domovinskom ratu, odnosno nestalih i nasilno odvedenih osoba, i danas je najteže otvoreno pitanje ratnih posljedica u RH, a obitelji nestalih i nasilno odvedenih imaju potrebu i pravo znati istinu o sudbini svojih najbližih. Iako je mjerama i aktivnostima nadležnih tijela RH riješena većina slučajeva nestalih i nasilno odvedenih osoba, prema podacima MHB-a, na dan 31. prosinca 2025. godine preostalo je ukupno 1.740 neriješenih slučajeva: još je nepoznata sudbina odnosno traži se 1.352 nestale osobe, što je 41 manje nego godinu ranije, te mjesto ukopa posmrtnih ostataka 388 smrtno stradalih osoba.

Prema MHB-u, ključna prepreka većoj učinkovitosti u pronalasku nestalih jest izostanak suradnje Republike Srbije koja raspolaže informacijama i dokumentacijom o mjestima masovnih i pojedinačnih grobnica na ranije okupiranim područjima RH te informacijama o osobama za kojima se traga, a suradnja ne bilježi pomake od 2014. godine.

Tijekom 2025. godine prikupljena su saznanja o 55 mogućih mjesta prikrivenih masovnih i pojedinačnih grobnica iz razdoblja Domovinskog rata, provedeno je cjelovito terensko istraživanje 29 lokacija, pri čemu su pronađene jedna masovna i šest pojedinačnih grobnica iz kojih su ekshumirani posmrtni ostaci deset osoba. Posebno je značajan pronalazak masovne grobnice kod Spomen doma na Ovčari, iz koje su ekshumirani posmrtni ostaci tri žrtve nasilno odvedene iz vukovarske bolnice nakon sloma obrane grada.

Nadalje, u izvještajnom razdoblju organizirano je šest završnih identifikacija posmrtnih ostataka u kojima su završno identificirani posmrtni ostaci 43 osobe. Za identificirane je, sukladno željama obitelji, organizirana pogrebna skrb.

Uz aktivnosti neposredno usmjerene na pronalazak nestalih osoba, nastavljena je i suradnja s međunarodnim organizacijama pa je tako s Međunarodnom komisijom za nestale osobe nastavljena suradnja na Zajedničkom projektu identifikacije metodom analize DNA, nastavljen je rad na provedbi multilateralnog projekta „Okvirni plan za rješavanje pitanja osoba nestalih iz sukoba na području bivše Jugoslavije“ s naglaskom na sastanke usmjerene na rješavanje slučajeva neidentificiranih osoba, kao i suradnja s Međunarodnim odborom Crvenoga križa u implementaciji Memoranduma o suglasnosti između MHB-a i Međunarodnog odbora Crvenog križa o prijenosu i uporabi informacija i dokumenata o osobama nestalim u Domovinskom ratu u RH (1991-1995), pribavljenih iz međunarodnih arhiva. Uz navedeno, RH je sa Švicarskom predsjedala Globalnim savezom za nestale osobe, inicijativom koja promiče razmjenu iskustava država i podizanje svijesti o ovoj globalnoj humanitarnoj temi.

Napokon, ukazujemo i da posljednje, četvrto izdanje Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske sadrži popis osoba nestalih na području RH i otvorenih zahtjeva za traženje posmrtnih ostataka, neovisno o nacionalnoj pripadnosti, sa stanjem od 1. svibnja 2015. godine. S obzirom da je

namjena Knjige pomoći obiteljima u ostvarenju prava na istinu o sudbini svojih članova, pri čemu je Knjiga sredstvo u procesu traženja i poticaj široj javnosti da pruži dodatna saznanja kojima eventualno raspolaže te s obzirom na pomake u pronalasku nestalih osoba i posmrtnih ostataka od 2015. godine do danas, bilo bi dobro ažurirati popis odnosno objaviti i peto izdanje Knjige.

Vezano za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina, DORH navodi da je karakteristika ovih predmeta otežano prikupljanje dokaza zbog sve većeg proteka vremena od počinjenja kaznenih djela, pri čemu je vrlo teško rekonstruirati događaje na mjestu počinjenja, pogotovo jer je dio svjedoka preminuo, dio se sve teže prisjeća događaja, a neki ne žele svjedočiti, tako da su iskazi manjkavi i nekvalitetni. Osim toga, vrlo je teško doći i do materijalne dokumentacije.

Prema podacima iz zadnjeg dostupnog Izješća Glavnog državnog odvjetnika RH o radu državnih odvjetništava u 2024. godini, županijska državna odvjetništva zaprimila su 28 kaznenih prijava zbog kaznenih djela ratnih zločina počinjenih za vrijeme Domovinskog rata, što je četiri više nego godinu ranije. Iz prethodnog su razdoblja u radu u državnim odvjetništvima ostale tri kaznene prijave, tako da je u radu bila ukupno 31 prijava. 29 ih je riješeno donošenjem rješenja o provođenju istrage, dok su dvije odbačene. Osim toga, u četiri predmeta protiv 38 okrivljenika optužnice su vraćene zbog nedostataka ili su povučene te su donesena rješenja o dopunama istrage. Ukupno je tijekom 2024. godine u tijeku bila istraga protiv 67 osoba, ukupno je optuženo 18 osoba, a županijski sudovi donijeli su presude u odnosu na 49 osoba, pri čemu su 32 osuđene, 13 ih je oslobođeno, a u odnosu na četiri su donesene odbijajuće presude.

Broj prijavljenih osoba tijekom 2024. godine, osoba protiv kojih je doneseno rješenje o provođenju istrage te broj optuženih je u uobičajenim okvirima. Jedino je ukupan broj osoba protiv kojih se vodi istraga veći nego ranijih godina zbog četiri predmeta u kojima su optužnice vraćene/povučene i u kojima se provodi dopuna istrage.

DORH navodi da je karakteristika ovih predmeta otežano prikupljanje dokaza zbog sve većeg proteka vremena od počinjenja kaznenih djela, pri čemu je vrlo teško rekonstruirati događaje na mjestu počinjenja, pogotovo jer je dio svjedoka preminuo, dio se sve teže prisjeća događaja, a neki ne žele svjedočiti, tako da su iskazi manjkavi i nekvalitetni. Osim toga, vrlo je teško doći i do materijalne dokumentacije.

Prema posljednjem dostupnom Izješću predsjednika Vrhovnog suda o stanju sudbene vlasti za 2024. godinu, prosječno vrijeme rješavanja predmeta ratnih zločina je točno 1.000 dana, što je 108 dana manje nego 2023. i čak 474 dana manje nego 2022. godine, što je osjetan pomak.

Tijekom 2025. godine pristupilo se donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata, koji je stupio na snagu početkom 2026. godine, a pučka pravobraniteljica je sudjelovala u javnom savjetovanju i na sjednici saborskog odbora. Ovim izmjenama uveden je novi model određivanja osnovice za izračun prava, prema kojemu Vlada, kao i kod ZOHBDR-a, jednom godišnje određuje osnovicu, pri čemu ona ne može biti niža od prethodne godine, čime će se omogućiti postupno povećanje osobne i obiteljske invalidnine, posebnog dodatka, dodatka za njegu i pomoć druge osobe, ortopedskog dodatka te novčanih naknada. Tako je početkom ožujka 2026. godine Vlada za tu godinu odredila osnovicu od 540 eura, umjesto ranije proračunske osnovice koja je iznosila 441 euro i nije se mijenjala godinama. Dodatno, izmjenama i dopunama ZOCSDR-a sa 60 na 20% oštećenja organizma smanjen je prag za priznavanje statusa civilnog invalida po osnovi bolesti,



uvedeno je pravo na obvezno zdravstveno osiguranje za one koji ga ne mogu ostvariti po dugoj osnovi i oslobođanje participacije u zdravstvenim troškovima, što su bili prijedlozi pučke pravobraniteljice još pri izradi ZOCSDR-a 2021. godine, uvedeno je i pravo na medicinsku rehabilitaciju jednom godišnje, pravo na ortopedska i druga medicinska pomagala te su proširena prava vezana uz troškove ukopa.

Prema podacima MHB-a dostavljenima za potrebe ovoga Izvješća te podacima iznijetima na plenarnoj raspravi u Hrvatskom saboru o konačnom prijedlogu ZID ZOCSDR-a, od početka primjene ZOCSDR-a 31. srpnja 2021. godine do 31. prosinca 2025. godine zaprimljen je 1.351 zahtjev za priznavanjem statusa civilnog stradalnika, od čega 77 tijekom 2025. godine. Donesena su 1.004 rješenja, od kojih 531 pozitivno te je toliko osoba ostvarilo status civilnog stradalnika, 473 zahtjeva su odbijena, odbačena ili su postupci obustavljeni, dok je po 347 zahtjeva u tijeku pribavljanje dokumentacije ili vještačenje. Ukupno je prema ZOCSDR-u te ranijem Zakonu o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, 2.035 korisnika na isplati – 1.493 korisnika osobne i 542 obiteljske invalidnine.

Na Upravnom sudu u Osijeku zaprimljeno je sedam tužbi za stjecanje statusa civilnog stradalnika, na Upravnom sudu u Zagrebu šest, od kojih su tri delegirane drugom sudu, dok su na Upravnom sudu u Rijeci zaprimljene tri tužbe, što je ukupno više nego 2024. godine, kada ih je zaprimljeno 12. Na Visokom upravnom sudu zaprimljeno je pet žalbi koje se odnose na stjecanje ovog statusa, tri više nego prethodne godine.

Prema navodima MHB-a, najčešći razlozi odbijanja zahtjeva su neispunjavanje uvjeta vezanih uz okolnost stradavanja iz čl. 9. ZOCSDR-a, nedostatak isprava kojima se dokazuje oštećenje organizma ili stradavanje (potvrda nadležne policijske uprave ili drugih nadležnih tijela, medicinska dokumentacija o liječenju ili uzroku smrti) te manji postotak oštećenja organizma utvrđen vještačenjem od propisanog.

S obzirom da je ZOCSDR-om propisano da se okolnosti stradavanja dokazuju isključivo dokumentacijom izdanom od nadležnih tijela RH, a da nisu svi stradalnici nakon stradavanja nisu imali pristup nadležnim tijelima RH (policijskim upravama, medicinskim ustanovama ili drugim nadležnim tijelima), ovako propisana mogućnost dokazivanja otežava ili onemogućava dokazivanje o ispunjavanju uvjeta vezanih uz okolnost stradavanja. Tijekom javnog savjetovanja te na sjednici odbora Hrvatskog sabora o ZID ZOCSDR-u smo ukazali da bi u postupku utvrđivanja statusa trebalo dopustiti širu mogućnost dokazivanja. Prijedlog nije prihvaćen, s obrazloženjem da prema Odluci Ustavnog suda U-III/2193/2006 kao pisano dokazno sredstvo ne može poslužiti dokumentacija izdana od druge države, odnosno da ona ne može biti dokaz o događaju koji se zbio na teritoriju RH. Uvažavajući navedeno, ipak ukazujemo da u postupku treba biti moguće dokazivanje ispunjava li netko uvjete, imajući u vidu okolnosti svakog pojedinačnog slučaja stradavanja, pri čemu se u upravnom postupku činjenice dokazuju svim prikladnim sredstvima (ispravama, saslušanjem svjedoka, nalazima i mišljenjima vještaka i dr.).

Povjerenstvu za utvrđivanje zapreka iz čl. 5. ZOCSDR-a, kojim je propisano da statute i prava iz ovoga Zakona ne mogu ostvariti „pripadnici, pomagači ili suradnici neprijateljskih vojnih i paravojnih postrojbi koji su sudjelovali u oružanoj agresiji na Republiku Hrvatsku i svi koji su na bilo koji drugi način pomagali neprijatelju, kao ni članovi njihovih obitelji temeljem njihova stradavanja“, do 31. prosinca 2025. godine radi davanja mišljenja dostavljeno je 1.162 predmeta, a Povjerenstvo je mišljenje dalo u 1.120 predmeta, od kojih je u 80 predmeta (7%) ono bilo negativno.

U praksi se postavilo pitanje tumačenja odnosno primjene navedene odredbe, odnosno potrebe da osoba bude upoznata s razlozima zbog kojih je odbijena po čl. 5. ZOCSDR-a. Naime, u rješenjima kojima su se odbijali zahtjevi na temelju ove odredbe često se samo navodilo da je Povjerenstvo mišljenja da u pogledu osobe postoji zapreka, bez dodatnih obrazloženja. Stoga smo ukazivali na praksu ESLJP-a, koji je u predmetu F.S. protiv RH u prosincu 2023. godine (zahtjev br. 8857/16/20), iako u odnosu na drugu materiju, naveo da je u obrazloženju odluke potrebno dati pregled činjenica koje su poslužile kao osnova za određeni zaključak, kako bi se podnositelju zahtjeva omogućilo da primjereno izloži svoje argumente tijekom eventualnog sudskog postupka u kojemu osporava negativno rješenje. Potom je u jednom predmetu, nakon što je Upravni sud usvojio tužbeni zahtjev i vratio predmet na ponovno odlučivanje s uputom da stranka (majka ubijenog djeteta) mora biti upoznata s razlozima zbog kojih je odbijena po čl. 5. ZOCSDR-a, u ponovljenom postupku odbijena s obrazloženjem da je njezin tadašnji suprug bio pripadnik paravojnih formacija tzv. RSK te da se ona kao član njegove uže obitelji smatra osobom koja je „na bilo koji drugi način pomagala neprijatelju“. S tim u svezi SNV navodi da su svi odbijeni prema čl. 5., u predmetima koji su njima poznati, majke poginule djece čiji su očevi bili mobilizirani u postrojbe tzv. RSK. Iz navedenog je razvidno da je pri ocjeni postojanja zapreke iz čl. 5. osobito zahtjevno vrednovanje obiteljskih odnosa, pri čemu bi ono trebalo ovisiti o individualnoj procjeni uloge konkretne osobe.

Napokon, ZVO navodi i da osobe koje podnose zahtjeve vezane za ZOCSDR-a nailaze na prepreke kojima im se želi onemogućiti ostvarivanje prava ili ih se želi odvratiti od podnošenja zahtjeva, čak i neljubaznošću i odvrćanjem od strane osoba koje zaprimaju zahtjeve ili traženja dokumentacije koja nije propisana ili ju je teško ili nemoguće ishoditi.

Tijekom 2025. godine postupali smo u više predmeta u kojima nam se obratio SNV u ime stanaka kojima je tijekom 2024. godine pružio besplatnu pravnu pomoć pri podnošenju zahtjeva za otpisom parničnih troškova i povratom naplaćenih iznosa, koje su bile pokrenule na osnovu Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija ili Zakona o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata. Naime, Vlada RH je Odluku kojom je omogućen otpis ovih troškova donijela 28. prosinca 2023. godine te su stranke mogle podnijeti zahtjeve državnim odvjetništvima narednih godinu dana, a SNV nam se obratio zbog dugotrajnosti odlučivanja. S tim u svezi, MPUDT nas je u obavijestilo da je zaprimilo ukupno 142 zahtjeva za povrat naplaćenih tražbina dosuđenih RH, a podnesenih na temelju ove Odluke, te da je nadležno Povjerenstvo za provedbu Odluke o otpisu tražbina troškova parničnih postupaka dosuđenih RH donijelo odluku o 41 zahtjevu – 39 ocijenilo je pravno osnovanim, a dva neosnovanim. MPUDT navodi i da državna odvjetništva još uvijek dostavljaju zahtjeve koje su stranke pravovremeno podnijele te da je zbog značajnog proteka vremena od okončanja sudskih postupaka otežano prikupljanje relevantne dokumentacije. S obzirom na dugogodišnje čekanje na donošenje odluke Vlade RH kojom se omogućio otpis parničnih troškova i povrat naplaćenih sredstava, kao i da su svi ovi zahtjevi podnijeti još 2024. godine, potrebno je ubrzati postupanje u ovim predmetima i isplatiti naplaćene iznose.

Preporuka 102.

Povjerenstvu za provedbu Odluke o otpisu tražbina troškova parničnih postupaka dosuđenih Republici Hrvatskoj, da ubrzaju postupanje po zahtjevima za otpis tražbina i povrat naplaćenih sredstava

Preporuka 103.

Ministarstvu hrvatskih branitelja, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu kojima bi se propisalo da osnovicu za izračun mjesečne novčane naknade određuje Vlada RH jednom godišnje

Dodatno, s obzirom da je izmjenama i dopunama ZOCSDR-a uveden novi model određivanja osnovice za izračun prava, prema kojemu Vlada, kao i kod ZOHBDR-a, jednom godišnje određuje osnovicu, pri čemu nova osnovica ne može biti niža od one za prethodnu godinu, bilo bi dobro na isti način izmijeniti i Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane

agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu, prema kojemu se mjesečna novčana naknada i dalje izračunava prema proračunskoj osnovici, koja se godinama nije mijenjala. Time bi se omogućilo da iznos mjesečne naknade i ovoj kategoriji žrtava slijedi ekonomsku situaciju u RH.

2.17. Prava nacionalnih manjina

Najizraženiji problemi u implementaciji prava iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i dalje su prisutni u područjima prava na uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina te prava na adekvatnu zastupljenost među zaposlenima u upravi i pravosuđu. Najveći stupanj provedbe manjinskih prava ostvaruje se u području kulturne autonomije, za što se u državnom proračunu izdvajaju respektabilna sredstava. Međutim, istovremeno je tijekom 2025. došlo do sprječavanja održavanja i otkazivanja kulturnih događanja u organizaciji srpske nacionalne manjine, smanjenja sredstava namijenjenih izdavanju Samostalnog srpskog tjednika Novosti, a u javnom prostoru bilo je propitivanja i osporavanja prava na kulturnu autonomiju pripadnika srpske nacionalne manjine.

Kako bi se unaprijedila provedba manjinskih prava, Vlada RH je u svibnju osnovala Povjerenstvo za praćenje provedbe Operativnih programa nacionalnih manjina za razdoblje 2024.-2028. godine, a u srpnju je donijela Izmjene i dopune Operativnih programa.

Preporuka 104. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da provede medijsku kampanju s ciljem osvještavanja šire javnosti o doprinosu pripadnika nacionalnih manjina hrvatskoj kulturi i društvenom razvoju

S obzirom da realizacija manjinskih prava ne ovisi samo o Ustavu, međunarodnim ugovorima, zakonima i drugim propisima, nego i o spremnosti društva u kojemu se trebaju ostvariti, te da se u osporavanjima ovih prava oslikava nerazumijevanje položaja pripadnika nacionalnih manjina i svrhe

manjinskih prava, pučka je pravobraniteljica u više godišnjih izvješća ukazivala da je potrebno provesti medijsku kampanju na nacionalnoj razini s ciljem osvještavanja široke javnosti o doprinosu nacionalnih manjina hrvatskoj kulturi i društvenom razvoju. U mišljenjima Vlade RH o izvješćima pučke pravobraniteljice već dvije godine se navodi da se medijsku kampanju planira provesti, no kako to još nije učinjeno, preporuku ponavljamo.

Kulturna autonomija

Prema ocjenama manjinskih predstavnika, godinama se najviši stupanj provedbe UZPNM-a ostvaruje u području kulturne autonomije. Putem MKIM-a se financiraju središnje knjižnice nacionalnih manjina, knjižnična, izdavačka djelatnost i otkup knjiga, glazbena djelatnost i kulturno-umjetnički amaterizam, vizualne umjetnosti, međunarodna kulturna suradnja, zaštita kulturne baštine i slično. Putem Savjeta za nacionalne manjine financiraju se programi kulturne autonomije udruga i ustanova nacionalnih manjina, kao i one koji proizlaze iz bilateralnih sporazuma i ugovora o pravima nacionalnih manjina. Proračunska sredstva za kulturnu autonomiju koja raspoređuje Savjet godinama rastu - u 2025. godini bilo je osigurano 11 milijuna kuna, 13,33% više nego godinu ranije.

Tijekom 2025. godine otvoren je romski društveni dom u Slavonskom Brodu, u Zadru je otvoren srpski kulturni centar, a jedan takav manji centar obnovljen je u Puli. Osim toga, Vlada RH je u izmjenama i dopunama Operativnih programa navela da će se osigurati sredstva za višenamjenske domove u naseljima u kojima žive pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine, podržati osnivanje Ukrajinskog kulturno-informativnog centra u Zagrebu, osigurati financiranje izrade dokumentacije za izgradnju Židovskog kulturnog centra sa sinagogom u Praškoj ulici u Zagrebu, podržavati izgradnju društvenih domova u romskim naseljima, dovršiti izgradnju Europskog romskog kulturno-sportskog centra te podržati kupnju, izgradnju i opremanje Romskog obrazovnog centra u Zagrebu ili okolici, kao i osigurati sredstava za rad Romskog memorijalnog centra Uštica.

Vlada RH planira podržati uređenje, opremanje i rad postojećih te izgradnju i rad novih kulturnih i obrazovnih centara te društvenih domova za srpsku nacionalnu manjinu, koji su mjesto okupljanja, razvijanja kulturnog amaterizma, održavanja manifestacija i programa izvaninstitucionalnog odgoja i obrazovanja djece te su pohvaljeni u ECRI-jevom izvješću o Hrvatskoj iz ožujka 2025. godine. No neki i dalje srpske kulturne centre javno prozivaju da predstavljaju neprijateljske centre te sigurnosnu prijetnju RH.

U 2025. godinu došlo je do više slučajeva sprječavanja održavanja ili odgode kulturnih događaja u organizaciji srpske nacionalne manjine ili onih koji su imali poveznicu sa srpskom kulturnom baštinom, pa i javnog osporavanja prava srpske nacionalne manjine na kulturnu autonomiju.

Tako je u svibnju 2025. godine otkazan nastup Bošnjačkog kulturno-umjetničkog društva (BKUD) Sevdah iz Zagreba na Večeri bošnjačke kulture u Crikvenici jer su članovi ovoga društva prethodno u slobodno vrijeme, pri obilasku centra grada, u blizini spomenika hrvatskim braniteljima otplesali Užičko kolo. U medijima i na društvenim mrežama je izvođenje ovog srpskog narodnog plesa ocijenjeno činom izrugivanja hrvatskim braniteljima i narušavanjem časti i ugleda Crikvenice i njenih građana. U stvorenoj atmosferi BKUD Sevdah, koji među članovima ima osobe različitih nacionalnosti te izvodi plesove iz Hrvatske, BiH, Srbije i Makedonije, nije na kraju nastupio na Večeri bošnjačke kulture.

U studenom su deseci osoba s crnim kapuljačama na glavama upali u prostoriju i tako spriječili održavanje događaja u sklopu Dana srpske kulture u Splitu. Policija je, prema dostupnim informacijama, devetoricu muškaraca kazneno prijavila zbog nasilničkog ponašanja i povrede slobode izražavanja nacionalne pripadnosti. U Zagrebu su deseci maskiranih osoba odjevenih u crno došli pred Srpski kulturni centar, a događaj je osiguravala interventna policija. Otkazani su folklorni nastup u Ogulinu te književna večer u Vukovaru, koji su trebali biti održani u okviru iste manifestacije.



Protivljenja održavanju ovih događaja obrazlagana su neprimjerenošću održavanja kulturnih događaja srpske nacionalne manjine u studenom – mjesecu u kojemu su 1991. godine počinjeni veliki zločini nad hrvatskim braniteljima i civilima te u kojemu se komemoriraju stradanja u Vukovaru i Škabrnji. Srpsko kulturno društvo Prosvjeta javno je pojašnjavalo da organizira Dane srpske kulture od 2006. godine, najčešće u studenom, jer je ovo društvo osnovano u tom mjesecu prije 80-ak godina, te da gotovo 20 godina nije bilo prigovora na vrijeme održavanja ove manifestacije.

Nacionalne manjine sukladno Ustavu RH, Okvirnoj konvenciji o pravima nacionalnih manjina i Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina imaju pravo na kulturnu autonomiju i iskazivanje vlastite kulture. Istovremeno, pojedinci i skupine imaju pravo na slobodu mišljenja i pravo na javno okupljanje, koje mora biti mirno okupljanje, koje ne potiče na uporabu nasilja, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju. Stoga, u demokratskom društvu, mora biti mjesta i za pijetet i poštovanje prema žrtvama Domovinskog rata i za uživanje prava na kulturnu autonomiju i iskazivanje vlastite kulture. Zabrinjava da su u 2025. godini, 30 godina od Domovinskog rata, osporavane mogućnosti održavanja događaja koje organizira srpska nacionalna manjina, a što je protivno jamstvu ravnopravnosti iz Ustava i UZPNM-a.

Rezultati istraživanja HRejtinga provedenog u studenom 2025. godine na tisuću ispitanika, s razinom pouzdanosti od 95%, pokazali su da 48,6% ispitanih smatra da se u hrvatskim gradovima trebaju održavati Dani srpske kulture, no i da se tome protivi (čak) 38,6 % ispitanih. Visok udio protivljenja ukazuje na zabrinjavajuću neinformiranost i/ili nespremnost prihvatanja znatnog dijela društva da je očuvanje i iskazivanje vlastite kulture pravo pripadnika svih nacionalnih manjina, pa tako i srpske.

Nakon što su tijekom kampanje za parlamentarne izbore te pri formiranju vladajuće koalicije 2024. godine intenzivirani dugogodišnji zahtjevi za ukidanjem javnog financiranja Samostalnog srpskog tjednika Novosti, u travnju 2025. godine Savjet za nacionalne manjine je SNV-u za program Novosti odobrio 35% manje sredstava nego godinu ranije.

Predsjednik Savjeta je smanjenje obrazlagao navodima da se sredstvima „sufinanciraju programi kulturne autonomije, a ne dnevno-politički diskurs“ te da je „putem programa informiranja „Novosti“ vršen utjecaj na politička kretanja u Republici Hrvatskoj što nije sukladno namjeni odnosno promoviranju i ostvarivanju kulturne autonomije srpske nacionalne manjine za koju su putem Savjeta udruzi doznačena proračunska sredstva“. Pozvao se i na (nove) Kriterije financiranja i ugovaranja programa ostvarivanja kulturne autonomije nacionalnih manjina koji su donijeti na sjednici Savjeta i objavljeni u Narodnim novinama u studenom 2024. godine, te na Upute objavljene uz javni poziv. No u (novim) Kriterijima politički sadržaj nije propisan kao neprihvatljiv te uvjeti financiranja nisu bitno izmijenjeni u odnosu na prethodne Kriterije. Naime, iako je neprihvatljivost političkog sadržaja bila predviđena Nacrtom (novih) Kriterija, dokument koji je na kraju usvojen i objavljen u Narodnim novinama ne sadrži ovaj kriterij, već je on naveden tek u Uputama uz javni poziv, koje bi trebale biti tek dokument informativnog karaktera kojim se potencijalne prijavitelje obavještava o uvjetima propisanim Kriterijima.

Smanjenjem sredstava Novostima odstupilo se od dugogodišnjeg stajališta Savjeta da proračunska sredstva za ostvarivanje programa kulturne autonomije nacionalnih manjina priskrbljuju pripadnici nacionalnih manjina koji su porezni obveznici kao i svi drugi građani, te koji imaju pravo na slobodno, otvoreno i kritičko novinarstvo.

Dodatno, ovaj slučaj otvorio je i pitanje načina provedbe cijelog natječajnog postupka raspodjele sredstava udrugama i ustanovama nacionalnih manjina za programe kulturne autonomije. Naime, Stručna služba Savjeta za nacionalne manjine tek je naknadno pregledala ostala manjinska izdanja, što ukazuje da je u samom procesu ocjenjivanja jedini medij koji je bio pregledan bio Novosti, čime su stavljeni u nejednak položaj u odnosu na druge medije, koji se također financiraju putem Savjeta za nacionalne manjine. Napokon, razvidno je da i neka druga manjinska izdanja sufinancirana sredstvima Savjeta također imaju političke sadržaje, odnosno ne bave se samo nacionalnim manjina već se bave društvom, državom i svijetom u kojem žive.

Okvirna konvencija o pravima nacionalnih manjina Vijeća Europe kao pravni instrument zaštite prava nacionalnih manjina djeluje u sinergiji s općim okvirom za zaštitu ljudskih prava Vijeća Europe, odnosno (Europskom) Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Stoga je čl. 9. Okvirne konvencije o pravima nacionalnih manjina kojim se jamči sloboda izražavanja potrebno tumačiti u svjetlu čl. 10. Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLP), iz čega slijedi da se standardi pluralizma, uredničke slobode i zaštite političkog govora primjenjuju i na manjinske medije. I OEES-ove Smjernice o nacionalnim manjinama i medijima u digitalnom dobu između ostalog navode: „Osim što su uključivi, ovi deliberativni prostori moraju biti pluralistički. Moraju omogućiti snažnu javnu raspravu i izražavanje širokih gledišta i perspektiva, uključujući ona koja kritiziraju državu ili bilo kojeg člana društva, od većine ili manjina, ili koja neki čak mogu smatrati uvredljivima.“

Provedeni postupak potvrdio je proceduralne probleme u provedbi natječaja, s obzirom da se pri odlučivanju pozivalo na kriterije koji nisu bili navedeni u usvojenim Kriterijima financiranja i ugovaranja programa ostvarivanja kulturne autonomije nacionalnih manjina, već samo u pratećoj Uputi, kao i u načinu na koji je postupak vođen u odnosu na Novosti, koje su bile jedini medij koji je pregledan u procesu ocjenjivanja. Napokon, smanjenje sredstava potrebno je sagledati i u kontekstu slobode izražavanja, osobito slobode tiska, čija je svrha u demokratskim društvima i kritičko izražavanje o aktualnim problemima.

Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima te među zaposlenima u upravi i pravosuđu

Prema podacima MPUDT-a, pripadnici nacionalnih manjina su sukladno UZPNM-u, Zakonu o lokalnim izborima te statutima JLP(R)S, na lokalnim izborima 2025. godine imali pravo predložiti i izabrati kandidate za 67 zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, u ukupno 65 jedinica – 56 općina i gradova te devet županija, a izabrali su 56 zamjenika načelnika i gradonačelnika te deset zamjenika župana, dok u Općini Tar Vabriga-Torre Abrega nije izabran zamjenik načelnika jer pravodobno nije predana niti jedna kandidatura.

U usporedbi s prethodnim lokalnim izborima održanima 2021. godine, na izborima 2025. godine postojala je mogućnost izbora jednog zamjenika manje, jer je 2021. birano 66 zamjenika čelnika u 65 JLP(R)S – 54 općina i gradova i 11 županija. Tada je izabrano 54 zamjenika načelnika i gradonačelnika te 12 zamjenika župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina, čime je pravo na zastupljenost u izvršnim tijelima u cijelosti ostvareno.



U usporedbi s lokalnim izborima 2021. godine, pripadnici srpske nacionalne manjine izgubili su pravo na zastupljenost u izvršnim tijelima u Primorsko-goranskoj, Virovitičko-podravskoj i Požeško-slavonskoj županiji, Gradu Pakracu te općinama Dragalić, Podgorač i Viljevo. S druge strane, za razliku od izbora 2021. godine, ovo su pravo ostvarili pripadnici srpske manjine u općinama Vojnić i Udbina, mađarske u Općini Kneževi Vinogradi, talijanske u Gradu Rovinju-Rovigno i Općini Grožnjan-Grisignana te romske u Međimurskoj županiji te općinama Jagodnjak i Mala Subotica.

Pri tome su dvije jedinice izmjenama statuta omogućile izbor pripadnika nacionalnih manjina u izvršno tijelo, unatoč padu udjela pripadnika manjine ispod zakonom propisanog praga – Općina Rasinja za srpsku te Bjelovarsko-bilogorska županija za srpsku i češku nacionalnu manjinu.

Predstavnici nacionalnih manjina 2025. godine imali su pravo i na izbor 273 člana predstavničkih tijela u ukupno 146 JLP(R)S, što je 14 članova i sedam jedinica manje nego 2021. godine, kada je bilo zajamčeno pravo izbora 287 članova predstavničkih tijela u 153 JLP(R)S. Na redovnim i dopunskim izborima 2025. godine izabrano je 259 članova predstavničkih tijela iz redova nacionalnih manjina, 14 manje od mogućeg broja, u 134 od 146 JLP(R)S u kojima je postojala mogućnost predlaganja i izabiranja, dok ih je, usporedbe radi, na izborima 2021. godine izabrano 278, devet manje nego je to bilo moguće, u 148 od 153 JLP(R)S.

U usporedbi s lokalnim izborima 2021. godine, predstavnici srpske manjine izgubili su pravo na zastupljenost u predstavničkom tijelu u općinama Jasenovac, Ivanska, Veliki Grđevac, Viškovo, Brinje, Crnac, Čačinci, Lukač, Voćin, Tovarnik, Fažana-Fasana, Petlovac i Vladislavci te gradovima Kutini, Sisku, Vinkovcima i Zagrebu, predstavnici romske u Općini Peteranec, predstavnici mađarske u Osječko-baranjskoj županiji te bošnjačke u Istarskoj županiji. S druge strane, na izborima 2025. godine po prvi su puta ovo pravo ostvarili pripadnici romske nacionalne manjine u općinama Cestica, Helbine i Domašinec te gradovima Đurđevcu i Murskom Središću, srpske u općinama Berek i Udbina, talijanske u Općini Grožnjan-Grisignana te bošnjačke u Općini Ston.

Na lokalnim izborima 2025. godine 33 JLP(R)S je imalo statutima propisano pravo na izbor pripadnika nacionalnih manjina u predstavničko tijelo iako to nije bila njihova zakonska obveza, ili je statutom imalo veća propisana prava od zakonskih.

Savjet za nacionalne manjine smatra da nije postignut zadovoljavajući napredak u odnosu na izbore 2021. godine, posebice jer u 12 od 75 jedinica, u kojima su trebali biti održani dopunski izbori jer na redovnim nije postignuta razmjerna zastupljenost manjinskih predstavnika, oni nisu održani jer nije zaprimljena niti jedna kandidacijska lista, da je izlaznost na dopunskim izborima bila izrazito slaba (7,56%), zbog čega smatra da je potrebna aktivnija medijska promidžba važnosti izlaska na izbore.

UZPNM-om je propisano da se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava zastupljenost među zaposlenima u tijelima državne uprave i pravosuđu, vodeći računa o njihovom sudjelovanju u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je tijelo ustrojeno, no pripadnici nacionalnih manjina značajno su podzastupljeni u ovim tijelima. Udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu RH iznosi 6,2%, a prema posljednje dostupnim podacima MPUĐT-a, na dan 31. prosinca 2025. godine u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade RH bilo je zaposleno 47.852 službenika i namještenika, od kojih su 1.361 ili 2,84% bili pripadnici nacionalnih manjina, a usporedbom s podacima iz posljednjih desetak godina razvidno je da je njihov udio značajno smanjen. .

ZASTUPLJENOST PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA MEĐU ZAPOSLENIMA U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I STRUČNIM SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH			
GODINA	Ukupno zaposlenih	Zaposleni pripadnici nacionalnih manjina	Udio pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima (%)
2013.	52.691	1.853	3,51
2014.	50.478	1.762	3,49
2015.	50.375	1.713	3,40
2016.	49.697	1.689	3,40
2017.	49.602	1.658	3,34
2018.	49.612	1.605	3,24
2019.	50.026	1.579	3,16
2020.	47.947	1.471	3,07
2021.	47.501	1.439	3,03
2022.	47.306	1.426	3,01
2023.	47.367	1.381	2,92
2024.	47.655	1.348	2,83
2025.	47.852	1.361	2,84

S danom 31. prosinca 2025. godine na sudovima je bilo 35 dužnosnika pripadnika nacionalnih manjina, četiri manje nego godinu ranije, koji čine 2.09% ukupnog broja dužnosnika. Među dužnosnicima u državnim odvjetništvima 20 je pripadnika nacionalnih manjina, jedan višenego godinu ranije, koji čine 2,86% ukupnog broja dužnosnika. Među zaposlenim službenicima, namještenicima i vježbenicima na sudovima je bilo 146 pripadnika nacionalnih manjina, dva manje nego godinu ranije, koji čine 2,34% ukupnog broja zaposlenih službenika, namještenika i vježbenika, dok ih je u državnim odvjetništvima među službenicima, namještenicima i vježbenicima bilo zaposleno 34, jedan manje nego godinu ranije, koji čine 2,56% ukupnog broja zaposlenih na ovim radnim mjestima.

Sukladno UZPNM, prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2021. godine 71 JLP(R)S – 50 općina i 13 gradova u kojima je udio pripadnika nacionalnih manjina u stanovništvu najmanje 15%, odnosno osam županija u kojima je on viši od 5%, dužne su osigurati zastupljenost nacionalnih manjina u upravnim tijelima, no prema posljednje dostupnim podacima, na dan 31. prosinca 2024. godine u 15 ovih jedinica nije bila ostvarena zakonom zajamčena zastupljenost.

Pri tome pojašnjavamo, a s obzirom na rašireno nerazumijevanje što znači pravo prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina, u popunjavanju radnih mjesta u upravi i pravosuđu pripadnici nacionalnih manjina imaju „prednost pod istim uvjetima“. Naime, ova prednost se primjenjuje samo ukoliko je kandidat koji je pripadnik nacionalne manjine i koji se pri prijavi na natječaj na ovo pravo pozvao, nakon testiranja i/ili intervjua na vrhu liste bodovno izjednačen s kandidatom koji nije pripadnik manjine ili koji je pripadnik manjine ali se na ovo pravo nije pozvao. Ukoliko ne dijeli najbolji rezultat s drugim kandidatom, nego je sam na vrhu bodovne liste, pozivanje na pravo prednosti zbog pripadnosti nacionalnoj manjini niti ne dolazi do izražaja. Dodatno, ukoliko je u tijelu državne uprave ili pravosudnom tijelu već postignuta razmjerna zastupljenost konkretne manjine, prednost se također ne primjenjuje.

Kako bi se mogao pratiti učinak pozivanja na pravo prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina, tadašnje Ministarstvo pravosuđa i uprave u okviru provođenja aktivnosti iz Operativnih programa Vlade RH za nacionalne manjine za razdoblje 2017. – 2020. uspostavilo je metodologiju praćenja ostvarivanja prava prednosti.

JAVNI NATJEČAJI I OGLASI U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE, STRUČNIM SLUŽBAMA I UREDIMA VLADE RH				
GODINA	Potrebno osoba	Pozvali se na prednost po UZPNM	Zaposleni kandidati koji su se pozvali na prednost po UZPNM	
			na osnovi najboljeg rezultata na testiranju	uz primjenu prednosti iz UZPNM
2019.	1.673	61	9	0
2020.	350	19	2	0
2021.	1.386	50	3	2
2022.	2.283	83	14	0
2023.	2.542	48	6	2
2024.	3.269	83	8	1
2025.	1.861	39	2	0
UKUPNO	13.364	383	44	5

JAVNI NATJEČAJI I OGLASI U PRAVOSUDNIM TIJELIMA				
GODINA	Potrebno osoba	Pozvali se na prednost po UZPNM	Zaposleni kandidati koji su se pozvali na prednost po UZPNM	
			na osnovi najboljeg rezultata na testiranju	uz primjenu prednosti iz UZPNM
2020.	559	28	1	2
2021.	890	66	7	2
2022.	1.232	28	7	1
2023.	1.373	21	5	2
2024.	1.218	30	7	1
2025.	1.771	41	2	0
UKUPNO	7.043	214	29	8

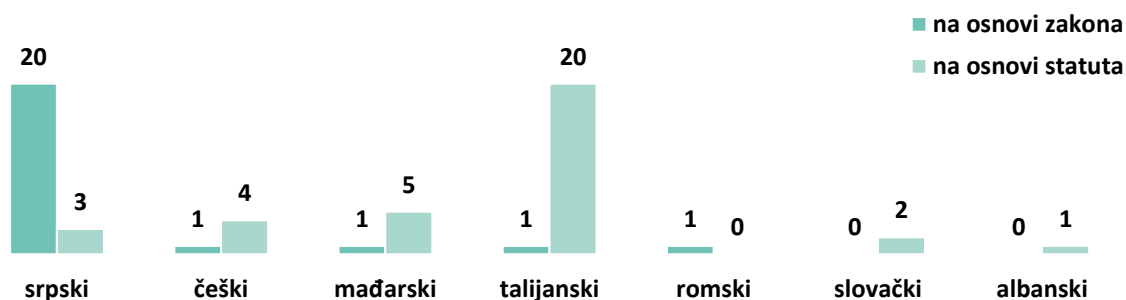
Kao i u prethodnom Izvješću, navodimo da je iz prikupljenih podataka razvidno da je učinak pozivanja na pravo prednosti pri zapošljavanju pod istim uvjetima simboličan. Kao što je vidljivo, temeljem prava prednosti iz UZPNM u 2025. godini niti jedna osoba nije zaposlena u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima vlade RH, a u periodu od 2019. do 2025. zaposleno je svega 5 osoba, od ukupno 13.364 zaposlenih. U pravosudnim tijelima temeljem prava prednosti iz UZPNM u 2025. godini također nije zaposlena niti jedna osoba, a u periodu od 2020. do 2025. zaposleno ih je 8, od ukupno zaposlenih 7.043 osoba.

Ravnopravna i službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina

Sukladno Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH, prema rezultatima Popisa stanovništva 2021. godine 24 JLS, u kojima pripadnici pojedine nacionalne manjine čine više od trećine ukupnog stanovništva, u obvezi su statutom urediti ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine na svojem području. Na taj je način zajamčeno pravo na službenu uporabu svoga jezika i pisama pripadnicima srpske nacionalne manjine u općinama Biskupija, Borovo, Civiljane, Donji Lapac, Dvor, Erdut, Ervenik, Gračac, Gvozd, Jagodnjak, Kistanje, Krnjak, Markušica, Negoslavci, Plaški, Šodolovci, Trpinja, Udbina, Vojnić i Vrhovine; pripadnicima češke u Općini Končanica; mađarske u Općini Kneževi Vinogradi, talijanske u Općini Grožnjan-Grisignana te pripadnicima romske nacionalne manjine u Općini Orehovica.

Mogućnost da manjinski jezik i pismo uvedu u ravnopravnu i službenu uporabu iako udio pripadnika nacionalne manjine ne doseže trećinu stanovništva jedinice, u najvećoj mjeri je iskorištena u pogledu talijanskog jezika u Istri. Tako je dvojezičnost, bilo za područje cijele jedinice bilo za pojedina naselja, uvedena u gradovima/općinama: Poreč-Parenzo, Pula-Pola, Buje-Buie, Novigrad-Cittanova, Rovinj-Rovigno, Umag-Umago, Vodnjan-Dignano, Bale-Valle, Brtonigla-Verteneglio, Funtana-Fontane, Fažana-Fasana, Kaštelir-Labinci-Castelliere-S.Domenica, Ližnjan-Lisignano, Motovun-Montona, Raša, Tar Vabriga-Torre Sbrega, Višnjan-Visignano, Vižinada-Visinada, Vrsar-Orsera (talijanski); Vrbovsko i Kneževi Vinogradi (srpski); Daruvar i Dežanovac (češki), Bilje, Ernestinovo i Tordinci (mađarski), Grubišno Polje (češki i mađarski), Našice i Punitovci (slovački), te županije: Istarska (talijanski) i Bjelovarsko-bilogorska (albanski, češki, mađarski i srpski).

**USPOREDNI PRIKAZ BROJA JLP(R)S S DVOJEZIČNOŠĆU PO
ZAKONU ZBOG UDJELA PRIPADNIKA MANJINE VEĆEG OD TREĆINE
I
BROJA JLP(R)S S UDJELOM PRIPADNIKA MANJINE MANJIM OD 1/3,
KOJE SU DVOJEZIČNOST UVELE STATUTOM**



Jedinice u svojim statutima imaju ili općenitu odredbu o dvojezičnosti ili su u njima izrijekom propisana prava iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina koja se trebaju provoditi u jedinici. Jedino Općina Orehovica, u kojoj je udio pripadnika romske nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu prema Popisu stanovništva iz 2021. godine porastao iznad trećine, i dalje nema propisane odredbe o



dvojezičnosti, a ne postoji pravni mehanizam koji bi jamčio da će zakonom propisana obveza uvođenja manjinskog jezika i pisama u službenu uporabu zaista biti provedena.

MPUDT navodi da jedinice koje imaju neko pravo uređeno statutom, a u praksi ga ne provode, navode da to ne čine jer nisu osigurani tehnički preduvjeti, spominju nedostatak financijskih sredstava i starost stanovništva, premali broj službenika koji bi prevodili dokumente, postepen pristup uvođenju prava, dogovor s vijećnicima da se materijali neće prevoditi, no navode da i da neovisno o tome na zahtjev stranke realiziraju pravo na dvojezičnost.

U vezi slabog uvođenja manjinskih jezika i pisama u službenu uporabu u jedinicama u kojima udio pripadnika manjina ne doseže trećinu stanovništva, podsjećamo da je u Izvješću Odbora stručnjaka donesenom 2024. godine u sedmom ciklusu praćenja provedbe Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, navedeno da je potrebno preispitati postojeći zakonski prag, kao i da manjinski jezik nije uveden u značajnom broju JLS u kojima, iako imaju manje od trećine pripadnika manjine, postoji dovoljan broj govornika manjinskog jezika. Tako je primjerice navedeno da je 31,34% pripadnika srpske manjine u Obrovcu, 21,42% u Kninu, 20,55% u Glini, 20,13% u Belom Manastiru, 20,08% u Dardi i 15,04% u Ogulinu; 22,17% Mađara u Dražu; 13,36% Slovaka u Iloku i 16,40% Rusina u Tompojevcima, kao i da je najveći udio Ukrajinaca u lokalnom stanovništvu u Bogdanovcima (7,77%). Navedeno je i da je važno da svaki manjinski jezik obuhvaćen III. dijelom Povelje (češki, mađarski, talijanski, rusinski, srpski, slovački i ukrajinski) bude u ravnopravnoj i službenoj uporabi u barem jednoj lokalnoj jedinici te da bi se radi toga centralne vlasti trebala obratiti JLS-ima i potaknuti ih, među ostalim i financijskom pomoći, da svojim statutima uvedu manjinski jezik u ravnopravnu i službenu uporabu.

U Izvješćima pučke pravobraniteljice od 2018. godine kontinuirano se ukazuje na izostanak realizacije postavljanja latinično-ćiriličnih prometnih znakova s nazivima naseljenih mjesta na ulazima i izlazima iz naselja u općinama koje su statutima predviđele ostvarivanje ovog manjinskog prava te sukladno

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te se daju preporuke da se ono provede.

Preporuka 105.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osmisli i provede kampanju o vrijednosti manjinskih jezika i pisama i svrsi njihove uporabe u javnom prostoru

Preporuka 106.

Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture i Hrvatskim cestama, da postave dvojezične prometne znakove s nazivima naseljenih mjesta u svim jedinicama koje su statutima predviđele ostvarivanje ovog prava

Iako je MPUDT nakon Popisa stanovništva 2021. godine izradilo analizu lokalnih statuta te je nesporno da ovo pravo nije realizirano u općinama Borovo, Dvor, Markušica, Plaški, Vojnić i Trpinja, u kojima je u službenoj uporabi srpski jezik i ćirilično pismo, odnosno nije došlo do realizacije ovog prava. Tako MMPI ponovno navodi kako Hrvatske ceste predlažu da se za cjelovito rješavanje predmetne problematike formira radna skupina koju bi činili predstavnici MMPI-a, MPUDT-a te upravitelja cesta, koja bi izradila Akcijski plan postavljanja dvojezičnih prometnih znakova s nazivima naselja, no

MPUDT smatra da postavljanje ovih prometnih znakova nije u njihovoj nadležnosti te da doprinos može dati samo u dostavi ili pojašnjenju podataka u uređenosti statuta.

Na posebno tešku provedbu kada je riječ o srpskom jeziku i ćirilichnom pismu ukazuje i situacija u jednoj općini u kojoj pripadnici srpske manjine čine više od trećine ukupnog stanovništva. U predmetu u kojemu smo postupali po pritužbi zbog neprovođenja propisa vezanih za službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina, načelnik je iskazao bojazan da bi isticanje ćirilichnog pisma u javnom prostoru izazvalo nemire među stanovništvom i susjednim općinama, posebice jer graniče s u Domovinskom ratu jako stradalom općinom.

Dodatno, navodimo i podatke o korištenju prava pripadnika nacionalnih manjina na osobne iskaznice na manjinskom jeziku i pismu, koje u daleko najvećoj mjeri koriste pripadnici talijanske manjine.

IZDANE OSOBNE ISKAZNICE NA JEZIKU I PISMU NACIONALNE MANJINE									
NACIONALNA MANJINA	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
talijanska	2.721	3.184	2.767	2.585	3.638	3.871	5.711	3.868	2.734
srpska	118	98	85	93	131	143	154	103	116
mađarska	27	36	26	36	50	46	41	29	36
češka	30	36	21	41	47	69	83	52	56
rusinska	4	2	4	3	4	4	-	6	5
slovačka	1	2	3	3	3	-	6	4	2
UKUPNO	2.901	3.358	2.906	2.761	3.973	4.133	5.995	4.062	2.949

Odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina

U odgoj i obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina ulažu se znatni naponi, no Odbor stručnjaka je izrazio žaljenje što je kontinuirano obrazovanje od predškole do srednje škole dostupno samo na češkom, mađarskom, srpskom i talijanskom jeziku, te je naglasio važnost ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za razvoj jezičnih kompetencija.

U osnovnim školama podjednak broj djece, oko 3.280, početkom školske 2024./2025. godine pohađalo je model A (cjelokupna nastava se izvodi na manjinskom jeziku i pismu, uz obvezno učenje hrvatskog jezika) i model C (nastava se izvodi na hrvatskom jeziku uz dodatna dva do pet školska sata njegovanja manjinskog jezika i kulture), dok je nastava po modelu B (prirodna grupa predmeta na hrvatskom, a društvena na manjinskom jeziku) rijetka i pohađalo ju ukupno tek 20-ak učenika Srednjoškolskim obrazovanjem na jeziku i pismu nacionalnih manjina bilo je obuhvaćeno 1.514 učenika – 1.191 u modelu A, 27 u modelu B i 296 u modelu C obrazovanja.

Sve škole u kojima se održava nastava (i) na jeziku i pismu nacionalne manjine dio su hrvatskog obrazovnog sustava. Odabir hoće li djeca pripadnici nacionalnih manjina pohađati nastavu na hrvatskom jeziku ili neki od modela manjinske nastave ovisi isključivo o njihovim roditeljima. Sve manjinske modele nastave mogu pohađati svi učenici, bez obzira pripadaju li nacionalnoj manjini.



Prijenos osnivačkih prava na osnovnim školama u Borovu, Negoslavcima i Markušici s Vukovarsko-srijemske županije na istoimene općine, zatražen još 2015. godine, i dalje nije realiziran. Naime, Izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi iz 2014. godine propisano je da JP(R)S po zahtjevu JLS dužna prenijeti osnivačka prava u roku od 60 dana od dana

Preporuka 107. (ponovljena)

Vukovarsko-srijemskoj županiji, da sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi prenese osnivačka prava nad osnovnim školama u Borovu, Negoslavcima i Markušici na istoimene općine

primitka zahtjeva JLS, ako se radi o školskoj ustanovi u kojoj se nastava izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine i koja se nalazi na području JLS u kojoj je utvrđena ravnopravna službena uporaba manjinskog jezika i pisma. Još 2019. godine tadašnje je Ministarstvo znanosti i obrazovanja Vukovarsko-srijemskoj županiji citiralo je odredbe navedenog Zakona prema kojemu je JP(R)S dužna prenijeti osnivačka prava i preporučilo da se na dnevni red županijske skupštine uvrste zahtjevi ovih općina, no to nije učinjeno. U Operativnim

programima nacionalnih manjina 2024. - 2028. godine navedeno je da će Vlada „poduzeti mjere kojima će podržati prijenos osnivačkih prava nad osnovnim školama s jedinica područne (regionalne) samouprave na one jedinice lokalne samouprave za koje su ispunjeni zakonski i podzakonski uvjeti“, kao nositelji aktivnosti određeni su MZOM i JP(R)S, no nije precizirano koje će mjere Vlada poduzeti niti kako će podržati prijenos. Vukovarsko-srijemska županija je u srpnju 2025. godine od MZOM-a zatražila mišljenje o daljnjem postupanju, no MZOM joj nije odgovorilo.

Pristup sredstvima javnog priopćavanja

U izvješćima pučke pravobraniteljice kontinuirano se navodi da je zastupljenost nacionalnih manjina u javnim medijima jedno od područja u kojemu se manjinska prava slabije ostvaruju.

Dostavljajući nam informacije za potrebu izrade ovoga Izvješća, Savjet za nacionalne manjine, koji prema UZPNM-u daje mišljenje i prijedloge o programima javnih radio postaje i javne televizije namijenjenih nacionalnim manjinama, te o tretiranju manjinskih pitanja u programima javnih radio postaja i javne televizije i drugim sredstvima priopćavanja, naveo je da u listopadu 2025. godine zbog nezadovoljstva ukupnom minutažom manjinskih tema te kvalitetom prikazanog sadržaja nije prihvatio već je samo primio na znanje Izvješće HRT-a o proizvedenim, suproizvedenim i objavljenim programima namijenjenim informiranju pripadnika nacionalnih manjina u RH u 2024. godini.

Podsjećamo da je u Izvješću Odbora stručnjaka istaknuto da je nedovoljna prisutnost manjinskih jezika u medijima i dalje jedan od glavnih problema, a među preporukama za hitno djelovanje je i potreba osiguravanja dovoljnog trajanja, redovitosti i učestalosti emisija na javnoj televiziji za sve jezike obuhvaćene Europskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima.

No osim emisija na manjinskim jezicima, manjinski sadržaji trebali bi u većoj mjeri biti i dio općih programa HRT-a, čime bi se širile informacije i razumijevanje o i za nacionalne manjine u RH.

S obzirom da je u prethodnim izvješćima pučke pravobraniteljice bilo ukazano na nedostatne kadrovske kapacitete u redakciji za nacionalne manjine, HRT nas je izvijestila da zbog Plana

konsolidacije rada i poslovanja tijekom 2025. godine nije bilo zapošljavanja u ovoj redakciji, no da je HRT, s ciljem povećanja broja novinara koji prate teme nacionalnih manjina, uputila poziv studentima novinarstva na Fakultetu političkih znanosti zainteresiranima za suradnju u emisiji Prizma i drugim programima namijenjenima nacionalnim manjinama, kako bi se osigurao dostatan novinarski kapacitet, te da se time istodobno omogućava uključivanje mladih novinara u rad redakcije.

Preporuka 108. (ponovljena)

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

2.18. Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla

Rasna diskriminacija zabranjena je Ustavom RH, pravom EU (Poveljom o temeljnim pravima EU te zasebnom Direktivom) te brojnim međunarodnim ugovorima, kao što su EKLP, Pakt o građanskim i političkim pravima, Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencijom o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije i drugima, a na zakonskoj razini u prvom redu Zakonom o suzbijanju diskriminacije. Ipak, rasizam i posljedična diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla problem je u Hrvatskoj, kao i u Europi i svijetu.

Prema pojedinačnim osnovama diskriminacije, kao i svih ranijih godina od stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije 2009. godine, najzastupljenija u pritužbama pučkoj pravobraniteljici na diskriminaciju u 2025. godini bila je upravo diskriminacija na temelju rase, etničke pripadnosti i boje kože ili nacionalnog podrijetla. Podaci MUP-a o zločinima iz mržnje pokazuju da je čak 50 (mogućih) kaznenih djela bilo motivirano nacionalnim podrijetlom. I OCD-i s kojima surađujemo te koji su nam dostavljali podatke za potrebe pripreme ovog Izješća potvrđuju duboko ukorijenjene predrasude i institucionalne barijere koje otežavaju ravnopravno sudjelovanje pripadnika manjinskih i migrantskih skupina u društvu.

Nedavno istraživanje o diskriminaciji u EU pokazalo je da čak dvije trećine građana EU smatraju rasnu diskriminaciju raširenim problemom u svojoj zemlji, pri čemu smatraju da je najraširenija upravo diskriminacija Roma, zatim temeljem boje kože, pa etničkog podrijetla, a tek nakon toga temeljem ostalih osnova, kao što su seksualna orijentacija, invaliditet, dob, vjera, rod i druge. Europska komisija stoga je tijekom 2025. izradila (te početkom 2026. predstavila) novu EU Strategiju za borbu protiv rasizma 2026-2030. godine. Strategija ima za cilj borbu protiv rasizma u svim njegovim oblicima: osiguravanjem pune provedbe i provođenja anti-diskriminacijskih zakona/direktiva EU, nastavkom rješavanja prepreka i poticanjem uključivosti u obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvu i stanovanju te izgradnjom partnerstava protiv rasizma na svim razinama društva.

U RH pri tome ne postoji strateški dokument koji se bavi isključivo rasizmom, već je na snazi Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine i pripadajući Akcijski planovi. Tijekom godine provodio se Akcijski plan za suzbijanje diskriminacije za



2025. godinu, donesen početkom godine, no u trenutku pripreme ovog Izvješća nisu dostupni podaci o mjeri u kojoj su aktivnosti provedene.

OECD je izradio Izvješće o praćenju i procjeni učinka nacionalnih akcijskih planova protiv rasizma, objavljeno u ožujku 2025. godine. Izvješće navodi da su vidljive manjine izložene riziku 'rasijalizacije' pri čemu ne samo da ih se vidi kao različite, već kao suštinski 'druge'. Za potrebe ovog Izvješća korištene su metode koje otkrivaju automatske mentalne asocijacije, koje pojedinci ne mogu lako prikriti pa, za razliku od mnogih drugih istraživanja gdje se osobe ispituje o njihovim stavovima, ukazuje na nesvjesne predrasude. Istraživanje navodi da jedna četvrtina ispitanika u EU pokazuje snažnu pristranost prema bijelcima, odnosno sporije povezuju crnu boju kože s pozitivnim riječima poput 'dobro' ili 'lijepo', a brži su u povezivanju s negativnim konceptima kao što su 'loše' ili 'zloćudno'.

Agencija EU za temeljna prava u svom Izvještaju za temeljna prava za 2025. godinu navodi da diskriminacija, često u kombinaciji s mržnjom i rasizmom, i dalje opterećuje današnje društvo, pogađajući svakoga koga se doživljava drugačijim. Osobe afričkog podrijetla, Romi i ljudi drugačijeg etničkog podrijetla od većinskog suočavaju se s rasističkim uznemiravanjem i rasnom diskriminacijom.

U RH se i dalje sustavno ne prikupljaju disagregirani etnički podaci potrebni za razumijevanje diskriminacije. Zakonom o središnjem registru stanovništva iz 2025. godine predviđena je uspostava Registra koji će sadržavati podatke o karakteristikama građana koje predstavljaju zaštićene osnove prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, uključujući dobrovoljno i njihovu nacionalnost. Stoga smo ukazali na važnost zaštite osobnih podataka, odnosno da je iznimno važno precizno definirati svrhu prikupljanja podataka i tko će im moći pristupiti, kao i da građane treba informirati za koje se potrebe izjašnjavaju/daju svoje osobne podatke i kako će se ti podaci koristiti.

Zaključna razmatranja UN-ova Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava iz ožujka 2025. godine također su preporučila RH da ojača prikupljanje podataka na temelju nacionalne pripadnosti ili etničkog podrijetla.

U ovom poglavlju posebno prikazujemo situaciju vezano za pripadnike srpske i romske nacionalne manjine te migrante, uključujući strane radnike, tražitelje međunarodne zaštite i osobe pod međunarodnom zaštitom, kao skupine najizloženije rasnoj ili etničkoj diskriminaciji. Situaciju vezano za ostvarivanje prava iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina prikazujemo u poglavlju o pravima nacionalnih manjina.

Srbi

U 2025. godini došlo je do porasta negativnih stavova prema pripadnicima srpske nacionalne manjine u RH. Tako se i u Biltenu Srpskog narodnog vijeća (SNV) i medijskim izvještajima ukazuje na povećanu učestalost etnički motiviranih incidenata, govor mržnje te pritisak na kulturne i komemorativne programe srpske zajednice.

Došlo je do pogoršanja glede govora, simbola i poruka u javnom prostoru *online* i *offline*, o čemu više pišemo u poglavlju o slobodi izražavanja, a neki pripadnici srpske nacionalne manjine navode da osjećaju strah i nesigurnost.

Pri tome je i više konkretnih događaja izazvalo osjećaj straha i nesigurnosti. Posebno treba izdvojiti događaj u Splitu, kada su deseci osoba s crnim kapuljačama na glavama upali u prostorije Gradskog kotara Blatine, dok se publika tek počela okupljati, i tako spriječili održavanje programa koji se trebao održati u sklopu Dana srpske kulture, a policija je, prema javno dostupnim informacijama, devetoricu muškaraca kazнено prijavila zbog nasilničkog ponašanja i povrede slobode izražavanja nacionalne pripadnosti. Četiri dana nakon incidenta u Splitu, u Zagrebu su deseci maskiranih osoba odjevenih u crno došli pred Srpski kulturni centar, a u cilju prevencije incidenata događaj je osiguravala interventna policija. Nedugo potom u Ogulinu je otkazan folklorni nastup maloljetnih izvođača iz Banja Luke zbog straha od potencijalnih incidenata. Pravovremenom reakcijom policije u Rijeci je spriječen napad na mlade sportaše iz Srbije tijekom prvenstva Balkana u karateu.

Više godina ukazujemo na dugotrajno neriješene predmete u postupcima stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava (BNSP), koji su pretežito srpskog podrijetla, te još uvijek nije provedeno 487 rješenja o stambenom zbrinjavanju jer nisu osigurani odgovarajući stanovi. Tako primjerice korisnica još od 2009. godine čeka realizaciju rješenja o stambenom zbrinjavanju u Puli. Izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima iz 2025. godine predviđen je novi model stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskog prava koji se stambeno zbrinjavaju izvan potpomognutih područja kroz isplatu etalonske cijene građenja, umjesto da i dalje čekaju na izvršenje rješenja o davanju u najam stana u državnom vlasništvu, o čemu više pišemo u potpoglavlju o stambenom zbrinjavanju.

ECRI je u Izvješću za Hrvatsku u lipnju 2025. godine preporučio jačanje napora radi omogućavanja pristupa električnoj energiji i tekućoj vodi u područjima i naseljima u kojima uglavnom žive pripadnici srpske nacionalne manjine te je ukazao da je obaviješten o ilegalnim odlagalištima otpada u blizini kuća etničkih Srba i o neaktivnosti tijela nadležnih za njihovo uklanjanje, kao i o planovima o skladištenju nuklearnog otpada na području općine s većinskim srpskim stanovništvom te je preporučio zaštitu od nepovoljnih utjecaja odlagališta otpada i drugih ekološki opasnih aktivnosti.

SNV ukazuje i na poteškoće u primjeni Odluke o otpisu tražbina troškova parničnog postupka dosuđenih RH, tražbina s naslova naknade štete i drugih tražbina dosuđenih RH u određenim postupcima, donesene u prosincu 2023. godine, pri čemu dio podnositelja pripada srpskoj manjini i nalazi se u teškoj socioekonomskoj situaciji.

Romi

Romi su i u 2025. godini bili izloženi duboko ukorijenjenoj diskriminaciji u gotovo svim područjima života: obrazovanju, zapošljavanju, pristupu socijalnim pravima i uslugama, stanovanju ili govoru u javnosti. Unatoč znatnim ulaganjima države kroz Nacionalni plan za uključivanje Roma (NPUR) i financijske potpore kroz EU fondove te određene pozitivne pomake, ključni problemi neriješeni su desetljećima, a pojedini trendovi se pogoršavaju. Pri tome, u studenom 2025. godine osnovana je Radna skupina za izradu Nacrta Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma, za 2026.-2027. godinu, u kojoj sudjelujemo kao članovi.

U Zaključnim razmatranjima UN-ovog Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava iz 2025. godine RH je preporučeno učinkovitije suzbijanje govora mržnje te unaprjeđenje zdravstvene zaštite i suzbijanje siromaštva Roma, kao i dokidanje segregiranog stanovanja i obrazovanja.



Mnoge romske obitelji i dalje žive u prostorno segregiranim naseljima, koja su i infrastrukturno zanemarena, poput Vrtnog puta u Zagrebu, više naselja u Međimurju, Delnicama i Brodu na Kupi. ECRI je u svom Izvješću RH preporučio poduzimanje mjera za desegregaciju stanovanja Roma, posebno razvijanjem sveobuhvatnih programa kojima bi se podržalo dobrovoljno preseljenje Roma iz segregiranih naselja u područja gdje se mogu integrirati.

Romi pri tome nerijetko ne ispunjavaju uvjet prebivanja u jedinici lokalne samouprave u kojoj dugo faktično žive, slijedom čega im je otežan pristup socijalnom stanovanju. Naime, jedinice lokalne samouprave u pravilu pri davanju stanova u najam u svom vlasništvu traže uvjerenje o prebivalištu koje izdaje MUP kao dokaz prebivanja na svom području, što mnogi ne mogu pribaviti. Istovremeno, Romi su suočeni i sa diskriminacijom pri pokušajima iznajmljivanja stanova u privatnom vlasništvu.

ECRI je u Izvješću za RH također naveo da bi središnje vlasti trebale blisko surađivati s regionalnim i lokalnim vlastima te agencijama za iznajmljivanje, udrugama privatnih stanodavaca i lokalnim zajednicama, kako bi se prevladale predrasude prema Romima na tržištu najma stanova.

U 2025. godini smo proveli istraživanje o uvjetima po kojima gradovi odobravaju naknadu za troškove stanovanja korisnicima ZMN-a, koja je prema ZSS-u namijenjena podmirivanju najamnine, komunalne naknade, troškova grijanja, vodnih usluga te troškova vezanih uz povećanje energetske učinkovitosti zgrade. Pritužbe koje zaprimamo pokazuju da svi korisnici ZMN ne ostvaruju ovu naknadu, iako prema ZSS-u svi imaju na nju pravo. Naime, neke JLS traže od korisnika ZMN-a da predoče dokaze koje mogu pribaviti samo oni koji žive u tzv. „reguliranom stanovanju“, primjerice ako imaju ugovor o najmu ovjeren kod javnog bilježnika, računi glase na njihovo ime, imaju prebivalište na adresi na koju se odnose računi i slično, no mnogi korisnici ZMN-a žive u nereguliranim uvjetima, o čemu više pišemo u potpoglavlju o socijalnom stanovanju. U istraživanju smo razmatrali i da li ovakvi zahtjevi JLS-a nepovoljno utječu na pripadnike romske nacionalne manjine. Prikupljeni podaci su pokazali da postoji korelacija između vrste dokaza troškova stanovanja koje gradovi traže i broja korisnika naknade ovisno žive li u gradu pripadnici romske nacionalne manjine ili ne. No, kako smo već naveli, u svim gradovima

je manji broj korisnika naknade troškova stanovanja od broja korisnika ZMN-a.

Preporuka 109.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, da u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osmisle nove mjere za unaprjeđenje uvjeta stanovanja romskih obitelji koje žive u neuvjetnim nekretninama, uključujući i da osmisle mjere usmjerene na podršku u osiguravanju stanovanja van romskih naselja

U Izvješću za 2024. godinu preporučili smo ULJPPNM-u i MGPUDI-u, da u suradnji s JLP(R)S-ima u kojima žive Romi osmisle učinkovite modele unaprjeđenja uvjeta stanovanja romskih obitelji koje žive u neuvjetnim nekretninama. MGPUDI nas je obavijestilo da provode aktivnosti u okviru Godišnjeg programa unaprjeđenja životnih uvjeta pripadnika romske nacionalne manjine u romskom naselju Torjanci, dok je Povjerenstvo za praćenje provedbe NPUR-a osiguralo sredstva radi otklanjanja štete

uzrokovanih požarima, poplavama te ostalim nesrećama na 14 stambenih objekata. No potrebe su značajno veće.

U Izješću za 2024. godinu smo preporučili i osmišljavanje konkretnih aktivnosti za stambeno zbrinjavanje romskih obitelji u Zagrebu, posebice onih sa Struga i Vrtnog puta. Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Nacionalnog plana uključivanja Roma predvidio je samo dvije vrlo općenite

Preporuka 110. (ponovljena)

Gradu Zagrebu, da osmisli i provede konkretne aktivnosti koje će osigurati stambeno zbrinjavanje i poboljšanje uvjeta stanovanja Roma

aktivnosti u području stanovanja. Tijekom 2025. godine na Vrtnom putu je angažiran društveni medijator, koji je pružio podršku stanovnicima u prikupljanju potrebne dokumentacije za podnošenje prijave na natječaj Grada Zagreba za najam stanova temeljem socioekonomskog kriterija. Posljedično, većina romskih obitelji s Vrtnog puta se nalazi na listi reda prvenstva. Važnu podršku stanovnicima pružaju i OCD-i, poput udruge Ambidekster. No kako nije poznato kojom će se dinamikom osobe s liste useljavati u stanove, ukazujemo da su trenutni životni uvjeti stanovnika Vrtnog puta ispod minimuma dostojanstva te da je nužno osmisliti privremene mjere njihovog stambenog zbrinjavanja. I dalje nije jasno kako će se riješiti pitanje stanovanja Roma preseljenih 2022. godine s lokacije III. Struge pa ponavljamo raniju preporuku.

Unatoč izraženoj potrebi za radnom snagom, Romi se i dalje suočavaju s diskriminacijom u zapošljavanju. Prema informacijama OCD-a, suočavaju se s odbijanjem na natječajima za zapošljavanje. Pri razgovoru za posao im se navodi da su oglašena mjesta već popunjena, iako to nije točno, ili im se izravno govori da ih se ne želi zaposliti zbog romskog podrijetla. Prema podacima HZZ-a u prosincu 2025. godine bilo je 2.984 nezaposlenih pripadnika romske manjine, od kojih su 54,76% žene. 58,1% nezaposlenih nema završenu osnovnu školu, tek 1,2% ima četverogodišnju srednju školu, a samo šest nezaposlenih osoba ima fakultetsku kvalifikaciju. Posljedično, podaci pokazuju da je nezaposlenost usko vezana i s razinom obrazovanja pojedinaca.

Jedan od ključnih problema na području ljudskih prava kojem se već godinama ozbiljno ne pristupa je *de facto* segregacija romske djece u obrazovanju. Podaci škola koje pohađa veći broj romske djece ponovno govore o široko rasprostranjenosti praksi formiranja razrednih odjela koje pohađaju samo romski učenici ili ih je u njima više od 70%, čime im se onemogućuje integracija. Prema podacima koje smo prikupili od škola, 1.016 romskih učenika pohađa 87 potpuno segregiranih razreda u 11 škola. Ukoliko se pribroje i romski učenici koji pohađaju nastavu u pretežito romskim razredima, ukupno se radi o 1.505 djece u 16 škola. U tim školama 64% romske djece pohađa segregiranu nastavu, a isto toliko romske djece pohađa segregiranu nastavu u Međimurju. Kontinuirani problem je i prerano napuštanje osnovnoškolskog obrazovanja te smještanje romske djece u obrazovanje po posebnim programima, gdje su značajno nadzastupljena u odnosu na djecu iz većinskog stanovništva.

U rujnu 2025. godine pučka pravobraniteljica se ponovno obratila Vladi RH radi ovog problema. Naime, više puta smo predložili izradu akcijskog plana desegregacije za svaku školu u kojoj su ovakvi razredi, što je bilo predviđeno i Akcijskim planom za provedbu NPUR-a 2023.-2025. godine, no ovi planovi i dalje nisu izrađeni. Ukazali smo da podaci govore o *de facto* segregaciji, da UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije smatra da je odgovor države na segregaciju nezadovoljavajući, da je ECRI preporučio snažnije politike usmjerene na okončanje segregacije te da je UN-ov Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava preporučio RH poduzimanje mjera za ukidanje isključivo romskih razreda. Pri tome smo ukazali i da je EK zbog istog problema 2023. godine podnijela tužbu protiv Slovačke Sudu



EU-a. Stoga smo ponovno preporučili da se najkasnije do kraja 2025. godine pristupi izradi analize i plana desegregacije u obrazovanju, a mjere počnu provoditi najkasnije početkom 2026. godine.

U izvješću ULJPPNM na preporuke pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2024. godinu MZOM je naveo da je segregacija Roma u obrazovanju primarno vezana uz segregirana područja na kojima Romi žive. Dodatno se navodi da su tijekom 2024. i 2025. godine održali niz sastanaka s ravnateljima osnovnih škola u cilju iznalaženja zajedničkog rješenja oko razrednih odjela u kojima su većina ili svi učenici Romi te da je Nacrtom akcijskog plana za provedbu NPUR-a za razdoblje 2026. i 2027. godine predviđena izrada analize te plana smanjivanja udjela romske djece koja pohađaju osnovnoškolsko obrazovanje u skupinama u kojima je većina ili su sva djeca Romi do IV. kvartala 2027. godine. Pri tome, radi se o aktivnostima koje su bile predviđene i prethodnim akcijskim planom, a koje nisu provedene. Na raspravi o segregiranom obrazovanju u Hrvatskom saboru (u ožujku 2026. godine) MZOM je navelo dodatne razloge formiranja razreda u kojima su većina ili sva djeca Romi, a to su odljev većinske djece u druge škole, demografska kretanja i dobna struktura stanovništva te mreža škola i upisnih područja.

Upozoravali smo da osnivači škola određuju upisna područja, što može imati itekako važnu ulogu u desegregaciji. Naime, u blizini škola koje većinom pohađaju romska djeca su i škole koje pohađa vrlo malo romske djece ili ih uopće ne pohađaju. Tako u OŠ Domašinec, koju pohađa 24% romskih učenika, nema segregiranih razreda, dok u OŠ Tomaša Goričanca u Maloj Subotici, koju pohađa 45% romskih učenika, ima šest segregiranih razreda. Obje su škole podjednako udaljene od romskog naselja Piškorovec. Nadalje, OŠ Ivana Novaka Macinec je gotovo u potpunosti „romska“ škola, dok u obližnjoj

OŠ Nedelišće gotovo i nema romskih učenika, a sličan je odnos i OŠ Kuršanec i OŠ Strahoninec. Dodatno, često se navodi da prijevoz djece autobusima nije rješenje za ukidanje segregacije i omogućavanje integriranog obrazovanja. No mnoga romska djeca već ionako putuju autobusima do škole jer su romska naselja najčešće udaljena od administrativnih središta u kojima se u pravilu nalaze obrazovne ustanove. S obzirom na sve navedeno ponavljamo preporuku.

Tijekom 2025. godine, s obzirom na važnost obrazovanja za Rome te potrebu edukacije i osnaživanja učitelja, održali smo predavanja za

više od 280 studenata učiteljskih fakulteta u Zagrebu, Čakovcu, Rijeci, Osijeku i Slavonskom Brodu o temama zabrane diskriminacije i promicanja jednakosti u obrazovanju, koje nisu zastupljene u programima učiteljskog obrazovanja. Riječ je o budućim učiteljima i učiteljicama koji će imati važnu ulogu u stvaranju uključivog školskog okruženja i osvještavanju o predrasudama i stereotipima.

No, predavanja su pokazala i prisustvo duboko ukorijenjenih predrasuda o Romima. I posljednje istraživanje koje smo proveli vezano za stereotipe i predrasude, Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije (iz 2022. godine), pokazalo je da raste razina stereotipa prema Romima. Stoga ukazujemo da je za uspješnu desegregaciju i suzbijanje diskriminacije

Preporuka 111. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da žurno izradi plan desegregacije u obrazovanju za svaku školu u kojoj postoje segregirani razredi

Preporuka 112.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provodi aktivnosti usmjerene na većinsko stanovništvo s ciljem razbijanja postojećih stereotipa i predrasuda o Romima

potrebno provoditi i aktivnosti usmjerene na većinsko stanovništvo kako bi se razbili duboko ukorijenjeni stereotipi i predrasude o Romima.

Zabrinjavaju i sve veći izazovi u lokalnim zajednicama na sjeverozapadne Hrvatske. U Međimurju se tijekom 2025. godine intenzivnije raspravljalo o kriminalu i socijalnim zlouporabama, bespravnoj gradnji i sl. u romskim naseljima. O problemima poput sve dostupnije droge, oruđa, nasilja i kamatarenja u romskim naseljima govorilo se i na okruglom stolu u Hrvatskom saboru "Zajednice otpornosti: suzbijanje nasilja, droga i oruđa u romskim naseljima." Ubojstvo dviju Romkinja u romskom naselju Sitnice dodatno je pojačalo tenzije.

Sve je to potaknulo zahtjeve za jačim mjerama prevencije i suzbijanja ovih pojava te doprinijelo intenziviranju sastanaka MUP-a i lokalnih i regionalnih vlasti. Iz medija se moglo doznati da se najavljuju razne mjere poput pojačane policijske prisutnosti u romskim naseljima, kontrole socijalnih naknada i njezine potrošnje te reforma predškolskog i školskog sustava, s uvođenjem višegodišnjih predškolskih programa, kao i da je županija zagovarala strože sankcije za nasilje i prekršaje, kontrolu nenamjenskog trošenja socijalnih davanja, borbu protiv bespravne gradnje te jačanje obrazovnih i integracijskih mjera. Iako smo od nadležnih tijela zatražili više podataka o konkretnim planovima i mjerama, do zaključenja ovog Izješća ih nismo zaprimili.

Stoga ukazujemo da je potrebno suočiti se s nezakonitim postupanjima te raditi na njihovoj prevenciji i sankcioniranju počinitelja, a što je u interesu i stanovnika romskih naselja i većinskog stanovništva. Mjere koje se uvode trebale bi biti pažljivo osmišljene, nediskriminatorne te osmišljene uz uključivanje pripadnika romske zajednice. U svemu se ne smije ispustiti iz vida da je dio problema u romskim naseljima posljedica sustavne diskriminacije Roma u obrazovanju, stanovanju i pristupu dobrima i uslugama. Stoga provedba različitih mjera usmjerenih na romsku zajednicu, a bez istovremenog suzbijanja diskriminacije i uspješnijeg uključivanja pripadnika romske manjine u društvo nema potencijal da dovede do stvarnog i dugoročnog poboljšanja.

OCD-i izvješćavaju o ozbiljnim nedostacima u provedbi NPUR-a, poput slabe uključenosti romskih organizacija, zanemarivanja stambene i obrazovne segregacije te nedovoljno ciljanih mjera za višestruko diskriminirane skupine (djecu, žene i starije).

Konačno, u 2025. godini okončan je dugogodišnji postupak koji smo provodili zbog diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine s područja Delnica u ostvarivanju prava iz sustava socijalne skrbi, pri čemu su pritužbe na istu socijalnu radnicu pristizale od 2016. godine. Nakon detaljne analize velikog broja pojedinačnih rešenja o priznavanju prava iz socijalne skrbi te drugih podataka iz evidencija područnog ureda HZSR-a, utvrdili smo niz nezakonitosti, poput neinformiranja stranaka o pravima, nedostave podataka JLS-ima kako bi mogle priznati prava iz svoje nadležnosti, dugotrajnog postupanja, odbijanja zahtjeva bez provedbe upravnog postupka te neprepoznavanja potreba stranaka koje žive u izrazitom siromaštvu. Ove je nalaze potvrdila upravna inspekcija MRMSOSP-a. Budući da je takvo postupanje uočeno prema pripadnicima romske nacionalne manjine te da su na probleme kroz dulje razdoblje ukazivale međusobno nepovezane osobe, utvrdili smo postupanje protivno ZSD-u i preporučili da se ova socijalna radnica izuzme od rada na predmetima pripadnika romske nacionalne manjine. S obzirom da je socijalna radnica potom od korisnika tražila da potpišu peticiju za njezin ostanak nudeći im u zamjenu ostvarivanje prava, HZSR je donio odluku o njenom izvanrednom otkazu.



U vezi preporuke iz Izvješća za 2024. godinu Akademiji za socijalnu skrb, da provede edukaciju o suzbijanju diskriminacije za djelatnike sustava socijalne skrbi, Akademija nas je obavijestila da je u kolovozu 2025. godine potpisala sporazum s ULJPPNM-om, no kako nam nisu dostavljeni podaci o provedenim edukacijama, nastavljamo pratiti provedbu preporuke.

Migranti

U ovom poglavlju, radi ukazivanja na diskriminaciju temeljem rasnog i/ili etničkog podrijetla, uključujemo osobe u različitim statusima u RH: strane radnike, tražitelje međunarodne zaštite i osobe pod međunarodnom zaštitom. Tijekom 2025. godine oni su bili suočeni s govorom mržnje i ksenofobijom potaknutom političkim narativima i dezinformacijama, otežanim pristupom javnim i zdravstvenim uslugama, dugogodišnjim preprekama u integraciji, uključujući i nedostatnim mogućnostima za učenje hrvatskog jezika te povredama radnih i statusnih prava.

Niti tijekom 2025. godine RH nije izradila migracijsku politiku niti sveobuhvatnu integracijsku politiku koja bi se odnosila na sve skupine stranih državljana, što je bila ponovljena preporuka. Dodatno, nije razvidno niti koje tijelo je nadležno za izradu ovih dokumenta. Tako je prema Godišnjem planu rada za 2025. godinu Ministarstva demografije i useljništva trebala biti osnovana radna skupina za izradu nacrtu Nacionalnog plana migracijske politike do 2033. godine, no nemamo informaciju da li je to učinjeno. Vlada RH je usvojila Plan upravljanja migracijama i azilom za razdoblje do 2030. i provedbeni Akcijski plan do 2027. godine, no koji uključuje samo mjere za integraciju osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom.

Na lokalnoj razini, većina velikih gradova nema niti planira izraditi integracijske planove, a pozitivne iznimke su Grad Osijek, koji sudjeluje u međunarodnom URBACT projektu WELDI i Grad Zagreb, jedini u RH koji ima akcijski plan integracije stranih državljana. U Buzetu je pokrenuta inicijativa za osnivanje povjerenstva za integraciju, a u Puli je pokrenuta uspostava Regionalne mreže za podršku stranim radnicima.

Preporuka 113. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da žurno usvoji sveobuhvatnu migracijsku politiku te integracijsku politiku/e za sve skupine migranata

Preporuka 114.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osmisli i provede kampanju radi podizanja svijesti u društvu i suzbijanja predrasuda prema stranim radnicima

I ECRI je u lipnju 2025. godine preporučio RH razvijanje i usvajanje sveobuhvatne nacionalne strategije ili akcijskog plana za integraciju i uključivanje osoba pod međunarodnom zaštitom i drugih skupina migranata. Stoga, ponavljamo preporuku.

U društvu prevladava negativan odnos prema stranim radnicima, a institucionalni okvir integracije je nedovoljno razvijen, odnosno gotovo ne postoji. Istraživanje Instituta za istraživanje migracija i agencije Medianet pokazuje snažnu prisutnost negativnih stavova prema stranim radnicima. 20,6% građana je „potpuno nezadovoljno“ njihovom prisutnošću, dodatnih

42,2% je djelomično nezadovoljno, 34,1% je neutralno, dok su pozitivni stavovi marginalni, odnosno u razini statističke pogreške. Navodi se i da razlozi nezadovoljstva uključuju strah od porasta kriminala

(69,8%), zabrinutost za radna mjesta (51,7%), pad plaća i standarda (47,7%), kulturne razlike i mogući sukobi (48,8%). Nekoliko istraživača i provjeritelja činjenica upozorilo je na način prezentacije rezultata ovog istraživanja, koji može dodatno raspirivati strahove i predrasude, osobito u odsutnosti ozbiljnije znanstvene analize prikupljenih podataka.

S druge strane, prema podacima iz Istraživanja o kvaliteti života i obrascima života stranih radnika iz Azije i Afrike u gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji, koje je Institut za istraživanje migracija prikupio u prosincu 2025. godine, strani radnici uglavnom su zadovoljni životom i radom u Zagrebu i Zagrebačkoj županiji te njih 19.5% planira ostati u RH do kraja života, a 20.5% do mirovine. Istovremeno gotovo 40% ispitanika nema bliske prijatelje iz Hrvatske, a više od polovice rijetko ili nikada ne sudjeluje u lokalnim događanjima. Samo 28% ispitanika ima izabranog liječnika opće prakse, a u slučaju potrebe najčešće se obraćaju poslodavcu ili drugim migrantima. Diskriminaciju je ponekad osjetilo gotovo 70% ispitanika, a 10% stalno.

Slučaj lažno prijavljenog napada migranta na časnu sestru u Zagrebu, za koji je policija potvrdila da se radilo o samoozljeđivanju, ukazao je na utjecaj dezinformacija na čitavo društvo, uključujući i širenje netrpeljivosti i stereotipa prema migrantima. I nakon službene objave policije da je riječ o samoozljeđivanju, na društvenim mrežama se nastavilo širiti dezinformacije i govor mržnje protiv migranata, kao i prozivati medije koji nisu sudjelovali u širenju lažnih tvrdnji te policiju zbog rezultata istrage.

Ovaj složeni slučaj ukazao je na pitanja uloge policije, medija te reakcija u javnosti vezano za slučajeve gdje je počinitelj kaznenog djela migrant, što često izaziva zapaljive reakcije u javnosti, uključujući stigmatizaciju svih migranata.

U 2025. godini u javnom prostoru bilo je i više vijesti o različitim djelima gdje su počinitelji bili migranti, poput napada na policijsku službenicu, o čemu više pišemo u poglavlju o policijskom postupanju.

Nema dvojbe da svi slučajevi u kojima su počinjena (moguća) kaznena djela zahtijevaju pravovremenu reakciju svih nadležnih institucija i adekvatno sankcioniranje počinitelja, bez obzira je li riječ o državljanima RH, EU ili trećih zemalja, odnosno je li riječ o migrantima, i to je odgovornost policije i pravosudnog sustava. Istovremeno, u javnim raspravama je potrebno izbjegavati širenje mržnje u odnosu na cijelu skupinu.

Kao i godinu ranije, i tijekom 2025. godine migranti, a osobito strani radnici, bili su izloženi i fizičkim napadima, razbojništvima, krađama i etnički motiviranim incidentima, o čemu više pišemo u poglavlju o zločinima iz mržnje.

Nadalje, prema podacima Nastavnog zavoda za javno zdravstvo „Dr. Andrija Štampar“, 40% radnika stranog podrijetla u RH nema izabranog obiteljskog liječnika, a samo 5% žena ima odabranog ginekologa, 40% ih ima plaću nižu od 850 eura, 20% ih dijeli smještaj s više od 11 osoba.

Zdravstvene ustanove navode ozbiljne probleme u komunikaciji s osobama koje ne govore hrvatski jezik, a liječnici su često prisiljeni koristiti improvizirana rješenja, poput mobilnih aplikacija ili komuniciranja s

Preporuka 115. (ponovljena)

Ministarstvu zdravstva, da osmisli i u praksi učini dostupnim prevođenje radi sporazumijevanja zdravstvenog osoblja s pacijentima





osobama iz njihove pratnje. MZ nas je obavijestilo da je HZZO-u preporučilo da pružateljima zdravstvene zaštite, ponajprije izabranim liječnicima, osigura uvjete za sporazumijevanje s pacijentima koji ne govore i ne razumiju hrvatski jezik, no nije navedeno na koji način bi se to osiguralo. Stoga ponavljamo preporuku Ministarstvu zdravstva da osmisli i u praksi učini dostupnim prevodjenje radi sporazumijevanja zdravstvenog osoblja s pacijentima. Naime, nedostatne i nepouzdate informacije o nečijem medicinskom stanju dovode do otežanog pristupa liječenju, većeg rizika pogrešnih odluka i nesporazuma te povećanog stresa i nepovjerenja pacijenata.

Iako Centralizirana elektronička baza prevoditelja koju priprema ULJPPNM predstavlja pozitivan pomak, još nije u punoj primjeni i nije razvidno hoće li biti dostatna za postojeće potrebe svih institucija.

Vezano uz tečajeve jezika, podaci HZZ-a o uporabi vaučera za kraće neformalne programe učenja hrvatskog jezika za strance, koji i dalje ne obuhvaćaju tražitelje i osobe pod međunarodnom zaštitom u RH, pokazuju da je od ukupno 321 zahtjeva podnesenog u 2025. godini, dodijeljeno ukupno 278 vaučera, od kojih je 94 korisnika trenutno u procesu potpisivanja ugovora te čekaju početak obrazovanja, za 99 korisnika je obrazovanje u tijeku, a 85 ih je uspješno završilo obrazovanje. Ovi podaci, u usporedbi s brojem stranih radnika u RH, govore o izrazito niskoj zainteresiranosti za ovu mjeru, pa je potrebno evaluirati koje su prepreke za njezino korištenje. Također, trenutno ovu mjeru koriste poslodavci, a ne strani radnici, što bi također trebalo evaluirati.

I ECRI je preporučio RH da pokrene snažno ulaganje u učenje hrvatskog jezika za djecu i odrasle migrante, u razvoj kvalitetnih nastavnih materijala i osiguravanje dovoljnog broja sati integracijskog programa.

Preporuka 116. (ponovljena)

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da u postojeći model vaučera za učenje hrvatskog jezika uključi i osobe pod međunarodnom zaštitom

Tijekom 2025. godine jedna politička stranaka provela je javnu kampanju o „učenju hrvatskog jezika“ putem jumbo plakata na jezicima Filipina i Nepala. Tom prilikom ukazali smo da konkretni plakati ne potiču ni učenje jezika ni integraciju te ukazali da je, umjesto stigmatiziranja stranih radnika koji ne

govore hrvatski jezik, potrebno im stvarno omogućiti i poticati učenje hrvatskog jezika.

Strane radnike, osobito one kojima stanovanje osigurava poslodavac, često se smještavalo u neadekvatne kolektivne smještaje. Izmjenama ZoS je predviđeno donošenje pravilnika o uvjetima smještaja radnika migranata, slično kao za sezonske radnike kako bi se osigurali minimalni standardi uvjeta smještaja radnika migranata. U studenom 2025. godine u javnom savjetovanju bio je Prijedlog Pravilnika o Izmjenama i dopunama Pravilnika o boravku državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, koji propisuje što je primjeren smještaj za strane radnike. Prema gore navedenom istraživanju Nastavnog zavoda za javno zdravstvo, u odnosu na stanovanje, 64% stranih radnika-ispitanika imalo je osiguran besplatni smještaj od strane poslodavca. Najviše ispitanika, njih 33%, je živjelo u smještaju s još 1-3 osobe, 27% je živjelo s još 4-6 osoba, 12% sa 7-10 osoba, 16% ispitanika je živjelo s još 11-30 osoba, a 4% stranih radnika je živjelo s preko 30 ljudi, dok je 8% ispitanika izjavilo da žive sami.

Dodatno ukazujemo na prepreke s kojima su suočene osobe pod međunarodnom zaštitom u pogledu ostvarivanja prava na zdravlje. Naime, zakonom im je zajamčena zdravstvena zaštita u istom opsegu kao osiguranim osobama iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Međutim, ukoliko nisu zaposlene, prema postojećim propisima nemaju status osiguranika u HZZO-u, pa ne mogu imati dopunsko osiguranje, nemaju e-karton, e-recept ni izabranog liječnika, a liječnici koji im pružaju usluge zdravstvene zaštite moraju ručno slati račune MZ-u/HZZO-u. Ova situacija im otežava ostvarivanje zdravstvene zaštite, što u okolnostima nedostatno dostupnih informacija na jezicima koje razumiju, dovodi do poteškoća pri ostvarivanju prava.

Dodatni problem s kojim se suočavaju i strani radnici i osobe pod međunarodnom zaštitom je priznavanje stranih kvalifikacija u reguliranim profesijama, a što je osobito važno s obzirom na nedostatak stručnjaka, poput liječnika, medicinskih sestara ili socijalnih radnika. Stoga smo u postupku donošenja izmjena i dopuna Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti te Zakona o reguliranim profesijama predložili da se osobe pod međunarodnom zaštitom oslobodi plaćanja naknada za priznavanje inozemnih kvalifikacija kao što je to kod nereguliranih profesija, što nije prihvaćeno. No, u Planu upravljanja migracijama i azilom do 2030. i provedbenom Akcijskom planu do 2027. godine je aktivnost unaprjeđenja sustava priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija stečenih u trećim zemljama, za čije je provođenje zaduženo MRMSOSP, koje ćemo pratiti.

PGP Sisak nas je informirao o otežanom pristupu javnobilježničkim uslugama osobama pod međunarodnom zaštitom koje ne posjeduju druge važeće identifikacijske isprave osim dozvole boravka koju im izdaje MUP te koje stoga nisu mogle ishoditi usluge javnog bilježnika, poput ovjere preslika ili potpisivanja punomoći. PGP Sisak ukazuje da postoji dopis MPUDT-a javnim bilježnicima kojim se, primjerice, iskaznica osoba pod privremenom zaštitom raseljenih iz Ukrajine koju izdaje MUP priznaje kao valjan identifikacijski dokument, no da dozvola boravka azilanata, koju također izdaje MUP, nije u tom dopisu navedena kao prihvatljiva identifikacijska isprava te da stoga javni bilježnici postupaju različito.

2.19. Zločini iz mržnje

Prema Kaznenom zakonu, zločin iz mržnje je kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, jezika, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe. Takvo postupanje uzima se kao otegotna okolnost (ako Kaznenim zakonom nije izričito propisano teže kažnjavanje). Njihova pojavnost značajan je indikator mržnje, ali zapravo i predrasuda prema manjinskim skupinama. Praćenje i usporedba podataka o zločinima iz mržnje omogućuje donošenje zaključaka o učestalosti i povodu ovih kaznenih djela, što je bitno za njihovo prepoznavanje, adekvatno sankcioniranje te osmišljavanje mjera prevencije.

Prema Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, podatke o ovom kaznenim djelima prikupljaju MUP, DORH i sudovi, MPUDT objedinjuje podatke o sudskim predmetima, dok ULJPPNM prikuplja i objavljuje podatke nadležnih tijela o zločinima iz mržnje. Obzirom da svi slučajevi mogućih zločina iz mržnje, koji budu prijavljeni MUP i/ili DORH-u ne budu u konačnici procesuirani, a niti svi procesuirani slučajevi ne završe pravomoćnom osuđujućom presudom, statistički podaci ovih tijela o prijavljenim, odnosno procesuiranim i utvrđenim slučajevima zločina iz mržnje se razlikuju.



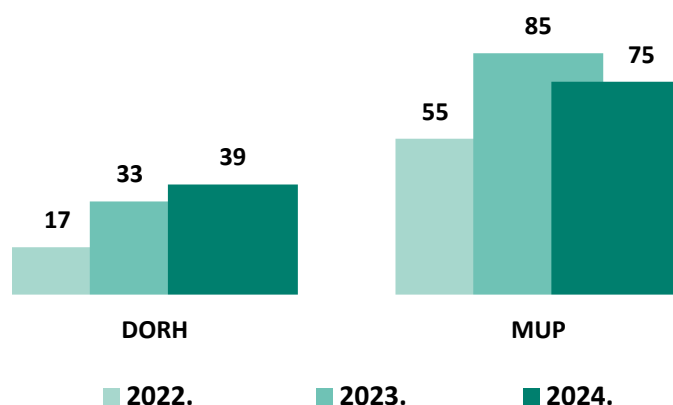
Do dovršetka izrade ovog Izvješća nisu bili dostupni objedinjeni službeni podaci o zločinima iz mržnje za 2025. godinu. Naime, donošenjem Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje 2021. godine, uvedene su izmjene u rokovima i vremenskim intervalima u kojima nadležna tijela prikupljaju i ULJPPNM-u dostavljaju podatke o ovim kaznenim djelima. S obzirom da se podaci iz Protokola za drugu polovicu izvještajne godine prikupljaju početkom iduće godine, oni nam se u pravilu ne dostavljaju na vrijeme kako bismo u Izvješće pučke pravobraniteljice unijeli aktualne podatke za izvještajnu godinu. Prema odgovoru ULJPPNM-a, statistički podatci o zločinima iz mržnje za 2025. godinu biti će prikupljeni, obrađeni i javno dostupni do kraja ožujka 2026. godine.

Stoga u nastavku obrađujemo objedinjene podatke o zločinima iz mržnje u 2024. godini, dostavljene od ULJPPNM-a, koji prema Protokolu objedinjava i objavljuje statističke podatke o tim kaznenim djelima na svojoj mrežnoj stranici. Za 2025. godinu navodimo podatke MUP-a, koji su nam jedini poznati podaci o (mogućim) kaznenim djelima za 2025. godinu.

Kao što smo naveli u Izvješću pučke pravobraniteljice za 2024. godinu, MUP je u toj godini evidentirao 75 mogućih kaznenih djela zločina iz mržnje, koje smo analizirali u tome Izvješću.

Državno odvjetništvo je u 2024. godini postupalo u 25 predmeta, u kojima je moguće počinjeno 39 ovih kaznenih djela motiviranih mržnjom i to: prijetnja (23), nasilničko ponašanje (4), oštećenje tuđe stvari (3), povreda djetetovih prava (2), teška tjelesna ozljeda (2), tjelesna ozljeda (1), nasilje u obitelji (1), povreda ugleda RH (1), terorizam (1) i protupravno oduzimanje slobode (1). Time je nastavljen porast ovih kaznenih djela. Naime, državno odvjetništvo je u 2022. godini postupalo zbog sumnje na počinjenje 17 kaznenih djela zločina iz mržnje, a u 2023. godini povodom 33 kaznena djela (u 22 predmeta.)

PODACI DORH-a i MUP-a O BROJU KAZNENIH DJELA ZLOČINA IZ MRŽNJE 2022. - 2024.



Prema podacima MPUDT-a dostavljenim ULJPPNM-u, u 2024. godini doneseno je 19 pravomoćnih osuđujućih presuda, i to 13 za kazneno djelo prijetnje, po dvije za kazneno djelo oštećenja tuđe stvari i nasilničkog ponašanja te po jedna za kaznena djela povrede djetetovih prava i nasilja u obitelji. Nacionalno podrijetlo bilo je motiv u čak 14 presuda, vjeroispovijed u dvije, a rasna pripadnost odnosno boja kože, spolna orijentacija i ostalo u po jednoj presudi.

Kao što smo naveli, za 2025. godinu raspolažemo samo podacima MUP-a o ovim (mogućim) kaznenim djelima, koji je zabilježio 75 kaznenih djela zločina iz mržnje, dakle jednak broj kao i 2024. godine. Evidentirano je 27 kaznenih djela prijetnji, 16 kaznenih djela nasilničkog ponašanja, 12 kaznenih djela oštećenja tuđe stvari, šest kaznenih djela teške tjelesne ozljede, četiri kaznena djela nasilja u obitelji, četiri kaznena djela razbojništva, tri kaznena djela tjelesne ozljede, te po jedno kazneno djelo dovođenja u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom, povrede slobode izražavanja nacionalne pripadnosti i teške krađe. Čak 50 kaznenih djela bilo je motivirano nacionalnim podrijetlom, 10 spolnom orijentacijom, osam rasnom pripadnošću/bojom kože, četiri vjeroispoviješću i tri invaliditetom žrtve.

Ocjena stanja glede pojavnosti zločina iz mržnje u 2025. godini značajno je otežana nedostatkom podataka, odnosno dostupnošću isključivo podataka MUP-a, no temeljem dostupnih podataka ipak su mogući određeni zaključci o trendovima. Pri tome statistički podatci MUP-a, koji je u 2025. godini zabilježio 75 kaznenih djela (mogućih) zločina iz mržnje, jednako kao i 2024. godine, za sada ne upućuju na značajnije pogoršanje stanja u 2025. godini. Međutim, iz postupanja DORH koje je u 2022. postupalo zbog 17 djela, u 2023. zbog 33 te u 2024. godini zbog 39 kaznenih djela vidi se porast broja djela kroz godine.

Istovremeno, pregled višegodišnjih podataka MUP-a pokazuje dugoročni trend rasta broja situacija koje policija evidentira kao moguće slučajeve zločina iz mržnje (unatoč godišnjim oscilacijama). Prema podacima MUP-a, 51 kazneno djelo zločina iz mržnje je zabilježeno u 2019. godini, 87 u 2020. godini, 101 u 2021. godini, što je bilo najviše do tada, a potom se bilježi pad na 55 kaznenih djela u 2022. godini, te zatim ponovni porast na 85 kaznenih djela u 2023. te po 75 u 2024. i 2025. godini. Pritom treba napomenuti da su do 2022. godine u statistiku bila uključena i kaznena djela javnog poticanja na nasilje i mržnju, koja se od 2023. godine više ne evidentiraju u toj kategoriji. Unatoč oscilacijama, prema Izvješću o radu policije u 2024. godini, usporedba dvaju petogodišnjih razdoblja (od 2015. do 2019. te od 2020. do 2024. godine) pokazuje porast kaznenih djela zločina iz mržnje za 136,9%.

Policija taj rast povezuje s većom osviještenosti policijskih službenika i većim povjerenjem građana i udruga koji prijavljuju takva kaznena djela. Iako to zasigurno utječe na porast evidentiranih kaznenih djela zločina iz mržnje, razloge njihovog povećanja također treba sagledavati i šire, kroz društvene pojave te osobito moguće prelijevanje govora mržnje, o kojem više pišemo u poglavlju o slobodi izražavanja, u zločine iz mržnje. Istovremeno, potrebno je sagledavati i ponašanja i nasilje koji ne ulaze u službeni evidenciju zločina iz mržnje, a prema dostupnim pokazateljima su u porastu.

U izvješćima pučke pravobraniteljice za 2023. i 2024. godinu ukazali smo na napade na strane radnike, o kojima mediji redovito izvještavaju, a koji su nastavljeni i u 2025. godini. Riječ je o verbalnim i fizičkim napadima na javnim mjestima, a u nekim slučajevima i o djelima koja uključuju elemente imovinskih kaznenih djela. Ponekad se radi o uvredama i/ili fizičkom nasilju za koje je razvidno da je motiv iskazivanje netrpeljivosti. Pri napadu na dostavljače, često im napadači, nakon što ih sruše s bicikla ili skutera, oduzmu mobitel, torbu s hranom ili čak bicikl. Ponekada im zadaju udarce te ih vrijeđaju zbog njihove rase, boje kože ili druge osobine. U takvim slučajevima pri klasifikaciji nezakonitog postupanja trebalo bi uzeti u obzir cjelokupno ponašanje napadača kako bi se utvrdio stvarni motiv napada, nakon kojega je uslijedilo i oduzimanje imovinske koristi. Naime, kada se napad kvalificira kao imovinsko kazneno djelo, u pravilu se ne procesuiru kao zločin iz mržnje jer se imovinska korist smatra primarnim motivom napada. Međutim, moguće je i da su neki od napada koji su kvalificirani kao imovinska



kaznena djela počinjena upravo zbog rase, boje kože ili druge osobine stranog radnika te je oduzimanje imovinske koristi bilo tek posljedica napada, ne i primarni ili jedini motiv. Stoga bi bilo dobro sagledati koliko je napada kvalificiranih kao imovinska kaznena djela bilo počinjeno prema stranim radnicima druge rase ili boje kože te kakvo je ponašanje okrivljenika prethodilo i uslijedilo nakon oduzimanja imovinske koristi.

Izvješće o radu policije za 2024. godinu navodi porast zločina iz mržnje motiviranih rasnom pripadnošću žrtve, osobito kroz napade na strane radnike, te se navodi da su u 2024. zabilježena 22 kaznena djela na njihovu štetu. S obzirom na broj stranih radnika koji živi i radi u RH i porast netrpeljivosti, potrebno je kontinuirano ulagati napore u suzbijanje predrasuda te u integraciju stranih radnika, o čemu više pišemo u poglavlju o rasnoj ili etničkoj diskriminaciji.

U poglavlju o nasilju nad starijima posebno opisujemo oblike nasilja kojima su izložene starije osobe, u obitelji, ali institucijama i u društvu te naglašavamo potrebu za boljim praćenjem i evidentiranjem kako bismo razumjeli obrasce, slabosti sustava podrške i izazove u pristupu pravosuđu, s ciljem razvoja učinkovitih društvenih odgovora.

Ukazujemo kako je 2024. godine usvojena Preporuka Vijeća ministara o suzbijanju zločina iz mržnje VE, kojom je „zločin iz mržnje” definiran kao kazneno djelo počinjeno s elementom mržnje na temelju jedne ili više stvarnih ili percipiranih osobnih karakteristika ili statusa, pri čemu „mržnja” uključuje i pristranost, predrasude ili prezir. Osobne karakteristike ili status uključuju, ali nisu ograničene na rasu, boju kože, jezik, vjeru, nacionalnost, nacionalno ili etničko podrijetlo, dob, invaliditet, spol, rod, seksualnu orijentaciju, rodni identitet i izražavanje te spolne karakteristike.

No, kao što smo prethodno pojasnili, u RH je Kaznenim zakonom propisana zatvorena lista osobina koje su motiv počinjanja zločina iz mržnje - rasna pripadnost, boja kože, vjeroispovijest, nacionalno ili etničko podrijetlo, jezik, invaliditet, spol, spolno opredjeljenje ili rodni identitet druge osobe. Dakle, Kaznenim zakonom nije prepoznata dob kao osobina žrtve zločina iz mržnje. Prema MPUDT-u, definicija zločina iz mržnje je usklađena sa zahtjevima Okvirne odluke Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenog 2008., o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima. Ujedno, vezano za osnovu dobi navode da Kazneni zakon kod niza kaznenih djela propisuje posebnu ranjivost žrtve zbog njezine dobi kao kvalifikatornu okolnost koja rezultira strožom zapriječenom kaznom (npr. kod kaznenog djela tjelesne ozljede, teške tjelesne ozljede, osobito teške tjelesne ozljede, prijetnje, teških kaznenih djela protiv spolne slobode).

Ipak, vezano za osnovu dobi ukazujemo da navedeno nije isto, a posebice ne simbolički - u pogledu poruke i prepoznavanja pristranosti, predrasuda ili prezira prema starijima. I Agencija za temeljna prava EU se zalaže za proširenje zaštićenih osobina, odnosno obuhvaćanje svih diskriminacijskih osnova iz čl. 14. EKLJP-a, odnosno iz čl. 21. Povelje o temeljnim pravima EU-a, među kojima je i dob.

Također, glede same koncepcije i definicije zločina iz mržnje ukazujemo da se Okvirna odluka Vijeća odnosi samo na rasističke motivirane zločine iz mržnje te da su se države članice EU oko definicije u njoj dogovorile još 2008. godine, a da su te iste države sudjelovale u kreiranje nove, šire, koncepcije zločina iz mržnje usvajanjem Preporuka Vijeća ministara o suzbijanju zločina iz mržnje VE, šesnaest godina kasnije. Razlog za to je što se kroz godine uvidjelo da je fokus samo na 'mržnji' preuzak te je, upravo zbog djela koja se čine, a motivirana su predrasudama, no zbog takve uske definicije nisu bila kvalificirana kao zločini iz mržnje, potrebno u definiciju zločina iz mržnje izrijeком uključiti i

motiviranost predrasudama odnosno 'pristranost, predrasude ili prezir'. Stoga predlažemo izmijeniti definiciju zločina iz mržnje za sve zločine iz mržnje, po svim osnovama, tako da obuhvati i pristranost, predrasude ili prezir te ujedno proširiti listu karakteristika koje su obuhvaćene Kaznenim zakonom glede zločina iz mržnje, na način da se izrijeком obuhvati i dob.

Preporuka 117.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da pri idućim izmjenama Kaznenog zakona predloži proširenje liste karakteristika iz čl. 87. st. 21. na način da uključi i dob, kao i da proširi definiciju ovih kaznenih djela na način da motiv njihovog počinjenja mogu biti i pristranost, predrasude ili prezir uvjetovani nekom od nabrojanih karakteristika

Radna skupina za praćenje zločina iz mržnje, čiji smo član, zadužena je za koordinaciju prikupljanja podataka o zločinima iz mržnje, praćenje i analizu njihove pojavnosti, koordinaciju međuresorne suradnje te izradu preporuka za unaprjeđenje sustava borbe protiv zločina iz mržnje. Posebna vrijednost Radne skupine je što uz predstavnike tijela nadležnih za borbu protiv zločina iz mržnje, akademske zajednice te pučke pravobraniteljice, uključuje i organizacije civilnog društva koje se bave temom zločina iz mržnje.

S obzirom da sva nadležna tijela dostavljaju statističke podatke o zločinima iz mržnje ULJPPN-u te se isti obrađuju polugodišnje, sastanci Radne skupine su prilika za njihovo iznošenje i analizu, što je korisno za sve njezine članove. No, to ne ostavlja dovoljno prostora za raspravu o aktualnim pitanjima i razmjeni informacija, čemu bi doprinijelo češće održavanje sastanaka od Protokolom propisana minimalno dva godišnje. Naime, bilo bi dobro da barem jedan sastanak Radne skupine godišnje bude posvećen isključivo razmjeni informacija o aktualnim događajima koji su vezani uz zločine iz mržnje što bi doprinijelo i boljem razumijevanju statističkih podataka koje prikupljaju nadležna tijela, a ULJPPNM objedinjuje i objavljuje.

Godinama ističemo važnost kontinuirane edukacije dužnosnika i službenika koji se bave procesuiranjem ovih kaznenih djela te prikupljamo podatke o edukacijama i polaznicima. Pravosudna akademija je nastavila edukacije o zločinima iz mržnje te je 2025. godine održala tri jednodnevne radionice o antisemitizmu, vjeroispovijedi i etničkom podrijetlu kao motivima počinjenja te odobravanju holokausta kao pojavnog oblika kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju. Na edukacijama je sudjelovao 61 polaznik iz pravosudnih tijela. Održane su i dvije jednodnevne radionice na temu „Zločin iz mržnje, istrage kaznenih djela i kvaliteta obrazloženja sudskih odluka“ na kojima je sudjelovalo 25 sudaca, savjetnika i zamjenika državnih odvjetnika.

2.20. Sudska praksa u predmetima vezanim uz diskriminaciju

Pri analizi sudske prakse predmeta vezanih uz diskriminaciju koristili smo statističke podatke MPUDT-a za građanske, prekršajne i kaznene predmete, koje prema čl. 14. ZSD-a treba dostaviti pučkoj pravobraniteljici do 1. veljače za prethodnu kalendarsku godinu, preliminarne podatke MUP-a, kao i raspoložive odluke iz građanskih i radnih, prekršajnih i kaznenih te upravnih predmeta.

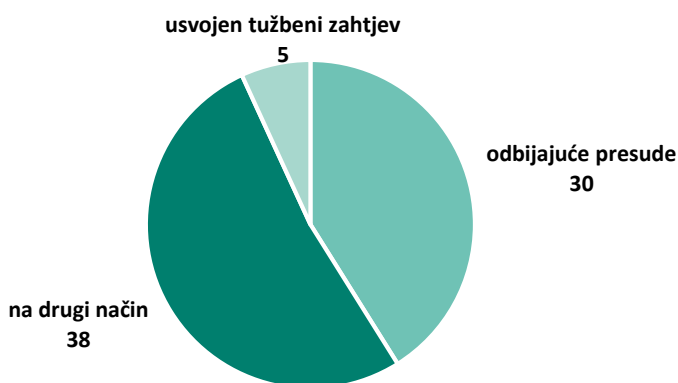
Građanski predmeti

Prema podacima MPUDT-a, u 2025. godini zaprimljena su 43 nova građanska predmeta vezana uz diskriminaciju, što je 27 manje nego 2024. godine.

Tužitelji su se najčešće pozivali na diskriminacijsku osnovu društvenog položaja (12), a zatim obrazovanja i spola (6), zdravstvenog stanja (5), invaliditeta (4), bračnog i obiteljskog statusa (3), dobi (2), dok su diskriminacijske osnove rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, političkog ili drugog uvjerenja, članstva u sindikatu te nacionalnog podrijetla isticane u po jednom predmetu. U jednom predmetu kao osnova navedeno je "ostalo", odnosno oznaka koja se primjenjuje kada nije moguće odrediti osnovu ili je navedena osnova koja nije među propisanimi čl. 1. ZSD-a. Iz prethodne godine preneseno je 195 predmeta, što je oko 23% više nego na prijelazu u 2024. godinu te 74% više nego na prijelazu u 2023. godinu. U prenesenim predmetima tužitelji su najčešće isticali diskriminacijske osnove društvenog položaja (37), obrazovanja (27), invaliditeta (25), spola (15), članstva u sindikatu (13), političkog ili drugog uvjerenja (12), zdravstvenog stanja (11), dok su ostale diskriminacijske osnove isticane nešto rjeđe.

Pravomoćno je riješeno 73 predmeta, značajno više nego prethodne godine kada je riješen 31 predmet. Čak 83% postupaka je trajalo preko 12 mjeseci. Najviše ih je okončano odbijajućom presudom (30) ili na drugi način (38), dok je u tek pet predmeta (oko 6%) usvojen tužbeni zahtjev.

NAČIN OKONČANJA GRAĐANSKIH PREDMETA VEZANIH UZ DISKRIMINACIJU 2025. GODINE



Za razliku od prethodnih godina kad se tužbama u podjednakom broju tražilo utvrđenje diskriminacije i naknada štete, u 2025. godini se najčešće tražilo utvrđenje diskriminacije (43), dok se zabrana diskriminacije i naknada štete tražila u po 24 predmeta. Dok se u 2023. i 2024. godini tužbenim zahtjevima uopće nije tražila objava presude u medijima, u 2025. godini je takav zahtjev postavljen u tri predmeta, od kojih je u jednom usvojen. Nažalost, ni u 2025. godini nije podnesena niti jedna udružna tužba, a statistika o trajanju i uspješnosti, kao i nepredvidivost ukupnih troškova anti-diskriminacijskih postupaka sigurno imaju utjecaja na odluku o nepodnošenju te vrste tužbi.

Prema presudama kojima raspolažemo, najveći broj anti-diskriminacijskih tužbenih zahtjeva proizlazi iz radnih odnosa. Tužitelji su, kao i prethodnih godina, vrijednost predmeta spora uglavnom određivali između 5.000 i 12.000 eura.

Analizom raspoloživih presuda primjećujemo da u većem dijelu ovih sudskih postupaka u vrijeme njihovog pokretanja radni odnos nije prestao pa tužitelji, pored utvrđenja diskriminacije, traže i zabranu takvog budućeg postupanja. U radnim sporovima u kojima je radni odnos prestao, uz utvrđivanje diskriminacije, tužitelji traže naknadu štete, dok se uglavnom ne traži vraćanje na radno mjesto, što može biti posljedica teško narušenih odnosa s bivšim poslodavcem ili straha od daljnje viktimizacije u slučaju vraćanja na staro radno mjesto.

Radi dokazivanja svojih tvrdnji tužitelji nerijetko kao svjedoke predlažu svoje kolege. No, iskazi onih koji su i dalje zaposleni kod tuženog poslodavca, najčešće ne idu u prilog tužitelju, što može biti uvjetovano i strahom od viktimizacije.

Tako su u postupku radi utvrđenja nezakonitom odluke o poslovno uvjetovanom otkazu ugovora o radu, između ostaloga zbog diskriminacije temeljem dobi, u dokaznom postupku saslušani zaposlenici tuženika, te su u prilog tužiteljice svjedočili uglavnom zaposlenici članovi radničkog vijeća i oni koji više ne rade kod tuženika. U odnosu na navode o diskriminaciji, tužiteljica, koja je bila u dobi od 58 godina, ukazivala je da je bila najstarija zaposlenica te da su u radnom odnosu zadržani mlađe kolege. Tužiteljica je u konačnici dokazala nezakonitost odluke o otkazu jer poslodavac nije proveo potpuno savjetovanje s radničkim vijećem prije otkazivanja njezinog ugovora o radu. No, sud nije smatrao da je tužiteljica diskriminirana temeljem dobi jer je radni odnos otkazan i njezinoj četiri godine mlađoj kolegici te je naveo da je pravo poslodavca odlučiti kojem će od kriterija - trajanje radnog odnosa, godine života i obveze uzdržavanja, dati prednost prilikom odluke o otkazu.

Mali broj usvajajućih presuda u predmetima u kojima tužitelje zastupaju odvjetnici, ukazuje na potrebu nastavka njihove edukacije o anti-diskriminacijskom pravu. To pokazuju i neki tužbeni zahtjevi odvjetnika, koji nisu sastavljeni u skladu sa ZSD-om, poput onog u kojem se kao diskriminacijska osnova navodi protivljenje radnika postupanju koje predstavlja uznemiravanje na radnom mjestu. Navedeno ne predstavlja niti jednu od 17 taksativno propisanih diskriminacijskih osnova iz ZSD-a, već je riječ o mogućoj nezakonitoj radnji za koju je tužitelj mogao tražiti da se sudski zabrani, a koja je eventualno bila motivirana nekom diskriminacijskom osnovom.

Nadalje, iz nekih sudskih postupaka je razvidno nedovoljno razumijevanje pojedinih diskriminacijskih osnova iz ZSD-a. Tako je u sudskom postupku vođenom, među ostalim, povodom navoda tužiteljice da je diskriminirana na radu po osnovi društvenog položaja jer je bila bliska suradnica prethodno smijenjenog čelnika tuženika, sud utvrdio njezinu diskriminaciju, odnosno njezinu profesionalnu povezanost s prethodnim čelnikom poslodavca podveo je pod diskriminacijsku osnovu „društveni položaj“, što je ocijenio da je bilo razlogom nepovoljnog postupanja. Ne umanjujući štetnost postupanja tuženika prema tužiteljici niti njezin konačni uspjeh u sporu, ovakvo tumačenje može stvoriti pogrešna očekivanja.

Dosadašnja sudska praksa uže je tumačila osnovu „društvenog položaja“ pa je tako Općinski radni sud u Zagrebu ovu diskriminacijsku osnovu pojasnio u presudi Pr-35/2010-19 navodeći da „društveni položaj određuje vrijednosti, prava, moć i karakteristično ponašanje ljudi, koje uključuje određene norme i ograničenja što se izražava određenim simbolima, pa se tako može govoriti npr. o društvenom



položaju razvojačenih hrvatskih branitelja, društvenom položaju umirovljenika, društvenom položaju političara na vlasti (...) odnosno pojedinca kao člana određene društvene skupine”. Iako je ova presuda naknadno djelomično preinačena prihvaćanjem žalbe, to nije utjecalo na navedeno tumačenje društvenog položaja kao diskriminacijske osnove.

Iz statističkih podataka MPUDT-a je razvidno da je “društveni položaj” najčešće isticana diskriminacijska osnova u građanskim predmetima. Pri tome broj odbijajućih sudskih odluka donesenih u 2025. godini u predmetima u kojima su se tužitelji pozvali na ovu diskriminacijsku osnovu (od deset

Preporuka 118. (ponovljena)

Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da provodi edukacije odvjetnika i odvjetničkih vježbenika o antidiskriminacijskom pravu

Preporuka 119.

Pravosudnoj akademiji, da u okviru programa cjeloživotnog stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika nastavi s provedbom edukacije sudaca i sudskih savjetnika o antidiskriminacijskom pravu, uključujući o prekršajima i kaznenim djelima s elementima mržnje i netrpeljivosti

pravomoćno riješenih predmeta, u šest je odbijen tužbeni zahtjev, tri su riješena na drugi način te je u jednom usvojen tužbeni zahtjev), pokazuju često nerazumjevanje tužitelja što obuhvaća „društveni položaj”. Stoga je važno ne samo razumijevanje sudova što obuhvaćaju pojedine diskriminacijske osnove i ocjena postojanja nepovoljnog postupanja temeljem te osnove, a s obzirom na okolnosti svakog konkretnog slučaja, već i da sudovi u obrazloženjima presuda pojasne značenje pojedinih diskriminacijskih osnova i njihovu primjenu u konkretnom slučaju. Time se doprinosi stvaranju ujednačene sudske prakse glede primjene antidiskriminacijskog prava, uključujući značenja pojedinih diskriminacijskih osnova, te educiranju stranaka konkretnog

postupka i šire. Obzirom da je ispravo postavljen anti-diskriminacijski tužbeni zahtjev jedan od preduvjeta donošenja usvajajuće sudske odluke, adekvatno obrazložene sudske odluke su od pomoći i odvjetnicima prilikom zastupanja u daljnjim sudskim postupcima vezanim uz diskriminaciju.

Svi navedeni primjeri, kao i statistika MPUDT-a, ponovno ukazuju na potrebu kontinuirane edukacije svih uključenih u primjenu antidiskriminacijskog prava.

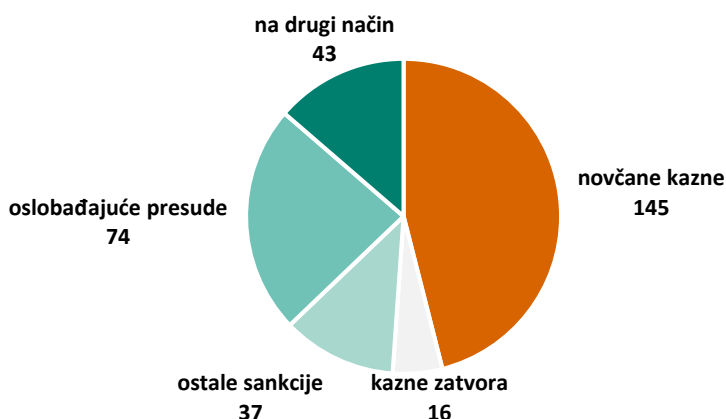
Prekršajni i kazneni predmeti

Statistički podaci MPUDT-a o prekršajima vezanim za diskriminaciju odnose se na prekršaje propisane Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Zakonom o ravnopravnosti spolova, čl. 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira te čl. 39. st. 1. toč. 2. i 5. Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima.

Prema podacima MPUDT-a u 2025. godini je iz prethodnih godina preneseno 346 predmeta te su zaprimljena 272 nova predmeta, što je slično podacima za 2024. godinu kada ih je 379 preneseno iz prethodnih godina te ih je 222 zaprimljeno.

U 2025. godini riješeno je 235 prekršajnih predmeta, od kojih ih je 158 dovršeno osuđujućim presudama, kojima je izrečeno 198 sankcija. Kao i prethodnih godina, najviše je izrečeno novčanih kazni (145), zatim 16 kazni zatvora te 37 ostalih sankcija. Preostali predmeti riješeni su oslobađajućim presudama (74) i na drugi način (43).

NAČIN OKONČANJA PREKRŠAJNIH PREDMETA VEZANIH UZ DISKRIMINACIJU 2025. GODINE



Najčešće diskriminacijske osnove u novo zaprimljenim predmetima bile su nacionalno podrijetlo (78) i spol (71). Slijede rasna ili etnička pripadnost ili boja kože (47), političko ili drugo uvjerenje (25), spolna orijentacija (12), vjera (5), invaliditet (3), u po dva predmeta zdravstveno stanje i dob, te u po jednom predmetu društveni položaj i rodni identitet odnosno rodno izražavanje. U 25 predmeta navode se „ostale osnove“.

U osuđujućim presudama također su najčešće diskriminacijske osnove bile nacionalno podrijetlo (47) i spol (38), zatim rasna ili etnička pripadnost ili boja kože (25), političko ili drugo uvjerenje (9), spolna orijentacija (6), vjera (5), u po dva predmeta dob i zdravstveno stanje te u po jednom predmetu društveni položaj, jezik, rodni identitet odnosno rodno izražavanje i socijalno podrijetlo. U 20 predmeta navode se „ostale osnove“.

146 prekršajnih postupaka trajalo je dulje od 12 mjeseci, dok ih je 89 dovršeno unutar tog perioda. Na kraju 2025. godine ostala su neriješena 383 predmeta.

Analiza raspoloživih presuda pokazuje da je većina prekršaja počinjena na javnim mjestima, najčešće u ugostiteljskim objektima ili na ulici, zatim između osoba koje su ranije bile u prijateljskim ili partnerskim odnosima, među susjedima i rodbinom, a čiji je odnos od ranije narušen. Neki su prekršaji bili počinjeni prema osobama koje su zbog karakteristike vidljive počinitelju, poput boje kože, bile verbalno, a ponekad i fizički napadnute na radnom mjestu, na ulici ili drugom javnom mjestu. Među ovim oštećenima su i strani radnici iz udaljenijih trećih zemalja te turisti. Nadalje, neki su prekršaji počinjeni na društvenim mrežama objavljivanjem neprimjerenih i uvredljivih komentara, najčešće zbog etniciteta oštećene osobe, njezine spolne orijentacije ili uvjerenja.



Kao i prethodnih godina, počinitelji su često alkoholizirani u javnosti vrijeđali i omalovažavali pa su prekršaji u svezi diskriminacije najčešće u stjecaju s prekršajima iz područja zaštite javnog reda i mira te nešto rjeđe s prekršajima vezanima uz zaštitu od nasilja u obitelji i drugim prekršajima.

Presude zbog spolnog uznemiravanja iz čl. 32. ZRS-a ili iz čl. 26. ZSD-a, najčešće se odnose na pokušaje uspostavljanja neželjenog fizičkog kontakta te neprimjerene, uvredljive ili ponižavajuće komentare spolne naravi. Vođeni su i prekršajni postupci radi prekršaja iz čl. 35. ZRS-a kojim je sankcionirana nedovoljna zastupljenost kandidatkinja na izbornim kandidacijskim listama.

Uglavnom su izricane novčane kazne pri čemu su sudovi rjeđe nego ranijih godina primjenjivali institut ublažavanja kazne, no najčešće su izricane kazne oko donje zakonske granice, što dovodi u pitanje ispunjavanje njihove preventivne svrhe. Tako je za uznemiravanje iz čl. 25. st. 1. ZSD-a, kojim je propisana novčana kazna od 5.000 do 30.000 kuna za fizičke osobe, okrivljenik kažnjen s 210 eura, iako je tijekom nekoliko mjeseci više puta grubo vrijeđao oštećene. U presudi nije obrazložena sankcija pa nije razvidno koje su okolnosti cijenjene pri njezinom određivanju, osim što je iz osobnih podataka okrivljenika vidljivo da je prekršajno nekažnjan.

Iako rjeđe, nekim su okrivljenicima izrečene nešto više kazne, poput okrivljenice kojoj je za uznemiravanje iz čl. 25. st. 1. ZSD-a izrečena kazna od 1.000 eura, pri čemu joj je kao otegotna okolnost uzeta dosadašnja višestruka osuđivanost za prekršaje s elementima nasilja. Dakle, sud nije cijenio samo okolnost je li okrivljenica već osuđivana isključivo za prekršaj iz čl. 25. st. 1. ZSD-a, već je uzeo u obzir njezinu raniju prekršajnu osuđivanost i za drugu vrstu prekršaja. No, iako se bilježe određeni pozitivni pomaci, i dalje je blaga penalna politika prekršajnih sudova prema počiniteljima prekršaja s elementima diskriminacije.

Maloljetnim počiniteljima je najčešće izricana odgojna mjera – sudski ukor, primjerice zbog objave na društvenoj mreži uvredljivog sadržaja o osobama homoseksualne orijentacije te zbog isticanja simbola kojima se širi rasna i druga netrpeljivost.

U obrazloženjima sankcija najčešće se navode uobičajene olakotne i otegotne okolnosti, poput osobite upornosti počinitelja pri počinjenju prekršaja ili trajanja prekršajne radnje, osobite ranjivosti žrtve zbog dobi ili drugih okolnosti. Pri određivanju kazne neki su sudovi uzimali u obzir samo raniju osuđivanost za istovrsne prekršaje, ali ne i raniju osuđivanost za prekršaje s elementima nasilja, dok su neki sudovi to uzimali u obzir radi izricanja adekvatne sankcije. No, u nekim slučajevima obrazloženja potpuno izostaju ili nisu obrazloženi neki aspekti, primjerice razlog ublažavanja kazne ispod zakonskog minimuma.

Prekršajni zakon propisuje mogućnost izricanja zaštitne mjere obveznog liječenja od ovisnosti, ukoliko je okrivljenik prekršaj počinio pod odlučujućim djelovanjem ovisnosti o alkoholu ili druge vrste ovisnosti te postoji opasnost da će ga zbog toga ponovno počiniti. Iako su okrivljenici niz prekršaja počinili u alkoholiziranom stanju, koje je obuhvaćeno činjeničnim opisom djela, u analiziranim pravomoćno osuđujućim presudama niti jednom počinitelju nije određena zaštitna mjera obveznog liječenja od ovisnosti. U jednom slučaju je počinjenje prekršaja pod utjecajem alkohola sud ocijenio olakotnim pri odmjeravanju kazne, smatrajući da je sposobnost okrivljenika za pravilno rasuđivanje bila smanjena.

Iz analize presuda, najčešće donesenih radi uznemiravanja iz čl. 25. ZSD-a, proizlazi da su neki okrivljenici oslobođeni zbog nepostojanja opisa namjere počinitelja da ponizi, uznemiri i povrijedi dostojanstvo žrtve temeljem neke od diskriminacijskih osnova. U postupku vođenom zbog uznemiravanja pripadnika romske zajednice vrijeđanjem, sud je oslobodio okrivljenike navodeći da nisu utvrđena zakonska obilježja prekršaja iz čl. 25 ZSD-a jer se oštećeni izjašnjavaju kao Hrvati, bijele su rase i govore hrvatski jezik. No to nužno ne isključuje njihovo romsko podrijetlo. Ujedno, ZSD propisuje diskriminaciju i u slučaju pogrešne predodžbe o postojanju osnove za diskriminaciju.

U postupku vođenom zbog verbalnog i fizičkog napada na ulici na Romkinju i njezinu maloljetnu djecu, počinitelj je uvjetno osuđen za prekršaj iz čl. 6. ZPPJRM-a, dok je oslobođen za prekršaj iz čl. 25. st. 1. ZSD uz obrazloženje da je iz optužnog prijedloga izostala namjera počinitelja da s ciljem prouzročenja straha ili stvaranja neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja na temelju razlike u nacionalnom podrijetlu povrijedi dostojanstvo osobe romske nacionalnosti. No, opisane okolnosti ukazuju da je riječ o nasilnom činu potaknutom netrpeljivošću prema Romima, kojeg je trebalo adekvatno pravno kvalificirati i shodno tome sankcionirati.

Neki od opisanih slučajeva ukazuju na potrebu nastavka educiranja pravosudnih dužnosnika o prekršajima i kaznenim djelima s elementima diskriminacije slijedom čega smo dali preporuku Pravosudnoj akademiji da nastavi s provedbom edukacije sudaca i sudskih savjetnika o antidiskriminacijskom pravu, uključujući o prekršajima i kaznenim djelima s elementima mržnje, netrpeljivosti i diskriminacije.

Kazneni predmeti vezani uz diskriminaciju odnose se na kaznena djela: mučenje i drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje iz čl. 104., povreda ravnopravnosti iz čl. 125., povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti iz čl. 126., spolno uznemiravanje iz čl. 156. i javno poticanje na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a. Sva ova kaznena djela uključuju određeni oblik povrede osobnih prava i sloboda, odnosno nejednakog postupanja prema pripadnicima pojedinih ranjivih skupina.

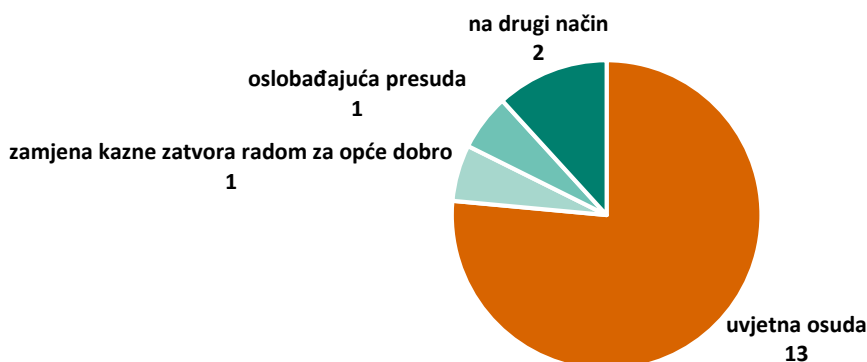
Prema podacima MPUDT-a u 2025. godini je zaprimljeno 20 novih predmeta vezanih uz ova kaznena djela, dok je 25 predmeta preneseno iz prethodnog razdoblja. To je nešto više nego 2024. godine kada je zaprimljeno 15 novih predmeta, dok ih je 23 bilo preneseno iz prethodnog razdoblja.

Postupci su vođeni zbog javnog poticanja na nasilje i mržnju (12) i spolnog uznemiravanja (11), dok se dva postupka vode kao „ostala“ kaznena djela. Počinitelji su najčešće bili motivirani spolom (16), nacionalnim podrijetlom (15), spolnom orijentacijom (6) ili rasom i etničkim porijeklom (5) oštećene osobe.

U 2025. godini sudovi su pravomoćno riješili 17 predmeta, od kojih je 14 okončano osuđujućom, jedan oslobađajućom presudom te su dva predmeta riješena na drugi način. Izrečeno je 14 sankcija, od čega 13 uvjetnih osuda i jedna zamjena kazne zatvora radom za opće dobro. 14 postupaka dovršeno je unutar godine dana, dok su tri trajala dulje. Na kraju godine ostalo je neriješeno 28 predmeta.



NAČIN OKONČANJA KAZNENIH PREDMETA VEZANIH UZ DISKRIMINACIJU 2025. GODINE



Dostupne analizirane kaznene presude odnosile su se na kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju, koje je bilo počinjeno putem društvenih mreža.

Okrivljeniku koji je na društvenoj mreži odobravao genocid počinjen prema Židovima izrečena je kazna zatvora od šest mjeseci uz primjenu uvjetne osude na dvije godine. Istu sankciju dobio je i njegov suokrivljenik koji je počinio kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju, komentirajući na portalu članak o Izraelu. Obojici je raniju kaznenu neosuđivanost sud cijenio kao olakotnu okolnost.

Okrivljenik je zbog pozivanja na društvenoj mreži na nasilje i mržnju prema osobama homoseksualne orijentacije osuđen na tri mjeseca zatvora uz primjenu uvjetne osude u trajanju od jedne godine.

Okrivljeniku koji je u nebrojivom stanju na društvenoj mreži širio netrpeljivost prema osobama srpske nacionalnosti je određen prisilni smještaj u psihijatrijskoj ustanovi od šest mjeseci.

Navedeni kazneni predmeti pokazuju da se društvene mreže, nažalost, i dalje često koriste za širenje netrpeljivosti te pozivanje na nasilje i mržnju prema pojedinim skupinama i njihovim pripadnicima, o čemu godinama pišemo i u poglavlju o slobodi izražavanja i govoru mržnje.

Upravni sporovi

Postupanje po tužbama radi utvrđenja diskriminacije, njezinog otklanjanja ili naknade štete u nadležnosti je općinskih građanskih i radnih sudova, dok je u nadležnosti upravnih sudova ocjena zakonitosti postupanja javnopravnih tijela, njihovih pojedinačnih odluka te sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora. No i upravni sudovi pri odlučivanju primjenjuju ZSD i druge izvore antidiskriminacijskog prava ocjenjujući navode stranaka koje se pozivaju na diskriminaciju. Time doprinose ekonomičnosti i efikasnosti sudskog postupanja.

MPUDT ne vodi posebne statističke podatke o predmetima upravnih sudova u kojima su se tužitelji pozivali na diskriminaciju, stoga podatke o ovim predmetima pribavljamo izravno od sudova.

Visoki upravni sud nas je, kao i ranijih godina, obavijestio da u sustavu eSpis ne vodi posebnu evidenciju o predmetima u kojima se stranka pozvala na diskriminaciju i ne raspolaže točnim podatkom o broju ovakvih predmeta. Za razliku od 2023. godine kada nam je dostavio odluke u sedam predmeta u kojima su se tužitelji pozivali (i) na diskriminaciju, te 2024. godine kada nam je dostavio jednu, za 2025. godinu nam nije dostavio niti jednu ovakvu odluku.

Upravni sud u Rijeci tijekom 2025. godine donio je jedanaest sudskih odluka u sporovima u kojima su se stranke pozvale na diskriminaciju, što je povećanje u odnosu na ranije godine, te nam je dostavio brojeve tih predmeta. Upravni sudovi u Zagrebu, Osijeku i Splitu su, kao i ranijih godina, naveli da takvih predmeta nisu imali.

Iz uvida u dostavljene odluke, razvidno je da se sudski sporovi u kojima su se tužitelji pozivali na diskriminaciju odnose na različita pravna područja: prestanak službe u MUP-u s pravom na mirovinu; pravo na obiteljsku mirovinu nakon smrti izvanbračnog supruga; uvjete za radno mjesto izvanrednog profesora; pravo na sekundarnu pravnu pomoć; stalnu novčanu naknadu zbog zasluga u kulturnoj djelatnosti; natječaj za imenovanje pročelnika gradskog upravnog odjela; utvrđivanje hrvatskog državljanstva; priznanje prava na invalidsku mirovinu; te obustavu isplate nepripadne mirovine. Nadalje, razvidno je i da diskriminaciju kao razlog pobijanja upravnog akta tužitelji i dalje u pravilu ističu uz druge (primarne) razloge, kao i da su njihovi navodi o diskriminaciji uglavnom neobrazloženi, pri čemu najčešće ne ističu diskriminacijsku osnovu iz ZSD-a.

ODLUKE UPRAVNIH SUDOVA U PREDMETIMA U KOJIMA SU SE TUŽITELJI POZVALI NA DISKRIMINACIJU (2023. – 2025.)												
	broj dostavljenih sudskih odluka			broj predmeta u kojima je navedena osnova iz ZSD-a			broj predmeta u kojima je navedena neka druga D osnova			broj predmeta u kojima nije navedena nikakva D osnova		
	2023.	2024.	2025.	2023.	2024.	2025.	2023.	2024.	2025.	2023.	2024.	2025.
Visoki upravni sud	7	1	-	2	1	-	1	-	-	4	-	-
Upravni sud u Zagrebu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Upravni sud u Splitu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Upravni sud u Rijeci	5	5	11	-	2	4	1	-	1	4	3	6
Upravni sud u Osijeku	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UKUPNO (po godinama)	12	6	11	2	3	4	2	-	1	8	3	6
SVEUKUPNO	29			9			3			17		



Od jedanaest odluka iz 2025. godine u kojima su se tužitelji pozvali na diskriminaciju, u šest se ne navodi nikakva konkretna diskriminacijska osnova, dok se u jednoj navodi „ranije poznanstvo“, što nije osnova propisana ZSD-om. U samo četiri odluke izričito se navode diskriminacijske osnove iz ZSD-a: u tri predmeta dob te u jednome invaliditet, o kojima više iznosimo u nastavku.

Odbijen je tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja MUP-a tužiteljice koja je isticala da je diskriminirana temeljem dobi jer se pri rješavanju zahtjeva za utvrđivanjem hrvatskog državljanstva primjenjuju različiti propisi ovisno jesu li podnositelji rođeni prije ili poslije 8. listopada 1991. godine. Upravni sud je, naime, utvrdio da je tužiteljica nakon rođenja stekla državljanstvo jedne od bivših republika, da se po ranijem propisu moglo imati samo jedno republičko državljanstvo te da se ne može naknadno utvrditi da je imala hrvatsko državljanstvo, jer ga nije imala prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu.

U predmetu u kojemu je Upravni sud poništio rješenja kojima je odbijen zahtjev za sekundarnu besplatnu pravnu pomoć, a u kojemu se na drugostupanjsku odluku MPUDT-a čekalo sedam godina, tužiteljica je, između ostaloga, tvrdila da je kao registrirana osoba s invaliditetom bila izložena dugogodišnjoj višestrukoj izravnoj diskriminaciji. Rješenja su poništena jer se prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo upustilo u ocjenjivanje i utvrđivanje meritorne stvari u vezi koje se vodio sudski postupak, a ne zbog tužiteljičinog prigovora da je diskriminirana.

U dva upravnosudska spora poništena su rješenja MUP-a kojim su odbijeni tužitelji sa zahtjevom za prestankom službe i odlaskom u mirovinu prema čl. 6. Zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja djelatnih vojnih osoba, policijskih službenika i ovlaštenih službenih osoba (ZMPO). Iako odlazak u mirovinu bez obzira na godine života, s najmanje 30 godina mirovinskog staža, od toga najmanje 15 na poslovima sa stažem s povećanim trajanjem, ne ovisi (samo) o volji policijskog službenika, već je potrebna i odluka resornog ministra, koji je u konkretnim slučajevima smatrao da bi prestanak službe tužitelja utjecao na redovno i uredno funkcioniranje službe, Upravni sud u Rijeci je, između ostaloga, smatrao da MUP nije otklonio prigovore tužitelja o diskriminaciji u usporedbi s drugim policijskim službenicima po osnovi dobi, odnosno tvrdnju da su u velikoj većini usvajani istovjetni zahtjevi drugih policijskih službenika te je naveo da je MUP obvezan ponovno odlučiti o zahtjevu vodeći računa o zakonskoj zabrani diskriminacije.

S obzirom na širinu područja koja mogu biti predmetom upravnih sporova te okolnost da upravni sudovi prilikom odlučivanja primjenjuju i antidiskriminacijsko pravo, evidentiranje ovih predmeta omogućilo bi njihovo sveobuhvatno praćenje, kao i praćenje kvalitete pravnih argumenata tužitelja o diskriminaciji, razumijevanja antidiskriminacijskog prava od strane tijela koje vode upravne postupke, a po potrebi i osmišljavanje mjera kako bi se prevenirala ili smanjila diskriminacija na koju se tužitelji pozivaju u upravnim sporovima.

2.21. Sloboda vjeroispovijedi i diskriminacija temeljem vjere

Sloboda vjeroispovijedi uključuje slobodu svakog pojedinca da vjeruje, promijeni vjeru te da svoje vjersko uvjerenje iskazuje kroz bogoslužje i druge oblike izražavanja vjere. Ustav RH priznaje jednakost svih vjerskih zajednica pred zakonom, njihovu odvojenost od države te slobodu da, u skladu sa

zakonom, javno obavljaju vjerske obrede. Osim prava vjernika i pripadnika vjerskih zajednica, sloboda vjeroispovijedi uključuje i prava nereligioznih osoba da ne vjeruju ili svoje vjerovanje i dalje traže. Diskriminacija temeljem vjere usko je povezana sa slobodom vjeroispovijedi kao temeljnim ljudskim pravom te je vjersko ili drugo uvjerenje i jedna od diskriminacijskih osnova. Stoga ovo poglavlje sadrži pregled pritužbi u 2025. godini vezano za slobodu vjeroispovijedi te zbog nejednakog postupanja temeljem vjere ili uvjerenja.

Građani su u obraćanjima pučkoj pravobraniteljici propitivali primjerenost vjerskih sadržaja u javnom prostoru, a iznosimo i informacije koje su nam dostavile vjerske zajednice u RH te slučajeve netrpeljivosti prema pojedinim vjerskim skupinama. Ove godine u okviru ovog poglavlja obrađujemo i priziv savjesti, koji proizlazi iz slobode savjesti i vjeroispovijedi, u kontekstu vojnog roka i vojničkih dužnosti te u medicini.

U 2025. godini smo zaprimili više pritužbi zbog vjerskih sadržaja u javnom prostoru. Građani su tražili pojašnjenja o opravdanosti, primjerenosti ili zakonitosti vjerskog sadržaja na radnom mjestu te u obrazovnim i zdravstvenim ustanovama, zbog: molitve na radnom mjestu, molitve svećenika na školskoj priredbi za prijem prvih razreda u osnovne škole, molitve na vijeću mjesnog odbora, križa postavljenog u školi koja je ujedno i biračko mjesto, programa vjerskog sadržaja na radiju u čekaonici u domu zdravlja te primjerenosti poziva na misu povodom završetka akademske godine. Neki su izražavali nelagodu jer nisu vjernici, a neki su smatrali da je vjerski sadržaj u konkretnom slučaju bio neprimjeren, bez obzira jesu li vjernici.

„...Naime nakon prve konstituirajuće sjednice i njenog izbora za predsjednicu navedena je dala sebi za pravo da na početku ... sjednice općinskog vijeća održava kršćansku molitvu (Oče naš), a što je u suprotnosti sa Statutom i Poslovnikom o radu općinskog vijeća općine ... Ističem da se kao praktični vjernik, katolik zgražavam činom koji provodi većina na čelu s predsjednicom ... čime se vrijeđa ne samo mene nego i sve vjernike kojima se na silu želi nametnuti mjesto molitve zbog jeftinog populizma i političke promocije, a ne na mjestu gdje je to i predviđeno (crkva ili vlastiti dom).“

I u 2025. godini smo zaprimili nekolicinu pritužbi i upita o „istupu“ iz Katoličke crkve, odnosno radi nemogućnosti ostvarenja zabilježbe istupa u crkvenim knjigama. Svi su zahtjevi u konačnici riješeni u korist pritužitelja koji su tražili „istup“, što ukazuje da se ustalila praksa da se u matici krštenih nadležne župe, u kojoj je upisano krštenje pritužitelja, zabilježi formalni čin istupa iz Katoličke crkve, čime se osigurava poštivanje slobode vjeroispovijedi.

Zaprimili smo i pritužbu radi diskriminacije temeljem vjere prilikom isključenja projektnog prijedloga iz postupka dodjele bespovratnih sredstava, s obrazloženjem da podnositelj prijedloga nije vjerska zajednica. No, podnositelj je ukazao da je organizacijski oblik vjerske zajednice te da se operative, provedbene i karitativne aktivnosti u praksi provode putem organizacijskih oblika vjerskih zajednica, što do sada nije bilo problem u odnosu na pravne oblike drugih vjerskih zajednica. U konačnici je MRMSOSP usvojilo žalbu podnositelja obrazlažući da isti ispunjava kriterije odabira u smislu pravne osobnosti budući da sukladno Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica iste samostalno i



slobodno određuju unutarnju organizaciju, uključujući i tijela i osobe koje predstavljaju vjerske zajednice i njene organizacijske oblike.

Tijekom godine su zabilježeni i incidenti s mogućim elementima vjerske i/ili etničke netrpeljivosti, o kojima smo izvještavali i prethodnih godina. Nažalost, i u 2025. godini su oštećivani kameni spoticanja (stolpersteina), pri čemu neki i više puta, a što predstavlja manifestaciju antisemitizma. Prema informacijama Centra za promicanje tolerancije i očuvanje sjećanja na holokaust, u 2025. godini je oštećeno pet kamena spoticanja na četiri lokacije u Zagrebu i Velikoj Gorici. S tim u vezi MUP nas je obavijestio da u suradnji s Centrom za promicanje tolerancije i očuvanje sjećanja na holokaust prate ovakve događaje.

Nadalje, prema podacima MUP-a, u 2025. godini počinjeno je 54 kaznena djela na štetu vjerskih objekata, od kojih se sedam odnosi na oštećenje tuđe stvari iz članka 235. KZ-a, koje osobito može imati elemente iskazivanja netrpeljivosti, dok se preostala odnose na kaznena djela kojima je cilj protupravno stjecanje imovinske koristi, odnosno krađe, teške krađe i jednu prijevare. Kaznena djela počinjena su na štetu Katoličke crkve i to šest kaznenih djela krađe iz članka 228. KZ-a, 38 kaznenih djela teških krađa iz članka 229. KZ-a, šest kaznenih djela oštećenja tuđe stvari iz članka 235. KZ-a i jedno kazneno djelo prijevare iz članka 236. KZ-a; zatim Baptističke crkve i to jedno kazneno djelo teške krađe iz članka 229. KZ-a i jedno kazneno djelo oštećenja tuđe stvari iz članka 235. KZ-a te jedno kazneno djelo teške krađe iz članka 229. KZ-a na štetu Srpske pravoslavne crkve.

Pri izradi ovog poglavlja oslanjali smo se i na informacije vjerskih zajednica, koje svake godine pozivamo na suradnju i dostavu podataka.

Dvije židovske općine obavijestile su nas o antisemitskim grafitima. U Splitu bilježe porast antisemitskih grafita nakon 7. listopada 2023. godine. U 2025. godini je ispisan grafit na javnoj signalizaciji i prekriven naziv židovske općine te su zabilježena dva grafita na nadgrobnim spomenicima na židovskom groblju na Marjanu. Pritom je istaknuto da su i lokalne i državne vlasti brzim uklanjanjem grafita pokazale jasan stav neodobravanja takvog postupanja. Također, u Rijeci je ispisan antisemitski grafit „Juden raus!“ na zgradi trgovačkog centra.

Jedna židovska općina navodi da nije zabilježila antisemitske incidente, iako njihovi članovi i dalje osjećaju nelagodu i strah kao posljedicu atmosfere i retorike vezane uz događanja na Bliskom istoku. Stoga se zajednica rijetko okuplja i više ne organizira manifestacije otvorene za javnost.

Vjerska zajednica Jehovini svjedoci izvijestila nas je o poteškoćama njihovih članova pri nastojanju da se liječe u skladu s njihovim vjerskim uvjerenjem, koje isključuje primanje donorske transfuzije krvi. Ukazuju da nekoliko bolnica koristi isti obrazac za pristanak na kirurške i anesteziološke postupke s pristankom na donorsku transfuziju krvi, umjesto dva odvojena obrasca, pa se pacijentu uskraćuje liječenje kada ne potpiše obrazac zbog odbijanja primanja donorske transfuzije krvi. Ukazuju i da se pacijente koji ne želi primiti donorsku krv ne upućuje drugom liječniku ili zdravstvenoj ustanovi, već ih se otpušta iz bolnice te da HZZO uskraćuje naknade za liječenje jer odbijanje donorske transfuzije tumači kao odbijanje dostupnog liječenja.

Međunarodno društvo za svjesnost Krišne u Zagrebu izvijestilo nas je da, osim pojedinačnih incidenata, ima vrlo korektne odnose sa službenim osobama RH i civilnim društvom. Zabilježili su pojedinačne

verbalne napade na njihove svećenike u javnom gradskom prijevozu, koje se ismijavalo, prijetilo im se te ih se snimalo mobitelima. Zbog toga sada svećenike šalju u paru te koriste drugi javni prijevoz.

Proteklih godina izvještavali smo o vjerskim molitvenim okupljanjima muškaraca koja se od listopada 2022. godine svake prve subote u mjesecu održavaju na Trgu bana Josipa Jelačića u Zagrebu i u više drugih gradova. O pritužbama vezanima uz molitelje na javnim trgovima te protuprosvjede pišemo u poglavlju o javnom okupljanju.

Kao i proteklih godina, nastavili smo susrete s predstavnicima vjerskih zajednica u RH te smo se u 2025. godini susreli s riječkim nadbiskupom i metropolitom radi razmjene iskustava i zapažanja vezano za slobodu vjeroispovijesti.

Također smo nastavili prisustvovati događajima koji promoviraju vjersku slobodu i međureligijski dijalog. U Hrvatskome saboru obilježena je deseta obljetnica „Crvene srijede“, međunarodne inicijative posvećene podizanju svijesti o progonu kršćana u svijetu. Cilj događaja je informirati i potaknuti javnost, medije i donositelje odluka na dublje razumijevanje da su kršćani danas globalno najprogonjenija vjerska skupina, kao i na poticanje na solidarnost s onima kojima je vjerska sloboda svakodnevno ugrožena. Kao i ranijih godina, pučka pravobraniteljica je sudjelovala na tradicionalnoj Svečanoj skupštini Udruge za vjersku slobodu u Republici Hrvatskoj u 2025. godini održanoj pod geslom „Svi su ljudi sestre i braća“.

U listopadu 2025. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrani, kojim se ponovno uvelo obvezno temeljno vojno osposobljavanje, slijedom čega je u fokusu javnosti bilo i pitanje reguliranja priziva ili prigovora savjesti u kontekstu vojnog roka i vojničkih dužnosti.

Priziv ili prigovor savjesti proizlazi iz slobode mišljenja, savjesti ili vjere te se uz vjernike mogućnost priziva odnosi i na druge pojedince koji zbog moralnih ili etičkih nazora odbijaju određene postupke, radnje ili dužnosti. U pravnom sustavu RH priziv savjesti je jasno prepoznat u vojnom kontekstu, u Ustavu RH, no priznat je i u medicini.

Člankom 47. Ustava RH priznaje se prigovor savjesti osobama koje zbog svojih vjerskih ili moralnih nazora nisu pripravne sudjelovati u obavljanju vojničkih dužnosti u oružanim snagama. Pri tome su te osobe obvezane ispunjavati druge dužnosti određene zakonom. Zakon o civilnoj službi je propisivao mogućnost isticanja prigovora savjesti, proceduru vezanu uz zahtjev za civilnu službu te obavljanje civilne službe. Međutim, donošenjem ZID Zakona o obrani, kojim je Zakon o civilnoj službi prestao važiti, Zakon o obrani je postao temeljni propis koji regulira prigovor savjesti u ovom kontekstu te civilnu službu, dok su pojedini aspekti civilne službe regulirani podzakonskim propisima (Uredbom o načinu obavljanja civilne službe u tijelu državne uprave nadležnom za civilnu zaštitu i Uredbom o načinu obavljanja i financiranja civilne službe u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Zakon o obrani osobama koje zbog svojih vjerskih ili moralnih nazora nisu pripravne sudjelovati u obavljanju vojničkih dužnosti u Oružanim snagama dopušta prigovor savjesti te su one obveznici civilne službe. Osobe su u zahtjevu za civilnu službu dužne učiniti uvjerljivim vjerske ili moralne razloge zbog kojih ističu prigovor savjesti. S obzirom da je prigovor savjesti pitanje ljudskih prava regulirano Ustavom RH te međunarodnim ugovorima, kao i pitanje suzbijanja diskriminacije, pučka pravobraniteljica se uključila u javno savjetovanje o zakonskim izmjenama te rad saborskih odbora koji su o njima



raspravljali. Između ostaloga je ukazala da formulacija „učiniti uvjerljivim“ nije obrazložena te je nejasno kako će netko učiniti uvjerljivim vlastita vjerska ili druga uvjerenja. Stoga ovakva formulacija može biti podložna različitim interpretacijama i voditi neujednačenoj primjeni, kao i potencijalno biti odvratajuća od podnošenja zahtjeva za civilnu službu. Negativno rješenje o zahtjevu za civilnu službu pri tome je moguće osporavati samo na sudu, jer žalba protiv njega nije dopuštena, što nekim ročnicima može dodatno otežati učinkovito isticanje prigovora savjesti.

Postavilo se pitanje opravdanosti i razmjernosti pojedinih mjera uvedenih radi motiviranja na služenje vojnog roka. Tako je za vojne ročnike propisana prednost pri zapošljavanju u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima te upravnim tijelima JLP(R)S pod jednakim uvjetima. Ovo je izazvalo niz polemika u javnosti, između ostaloga jer za civilne ročnike nije propisana ova mogućnost, pa se postavilo pitanje predstavlja li ovakvo zakonsko rješenje penalizaciju civilnog služenja odnosno diskriminaciju civilnih ročnika, ali i drugih (primjerice, onih koji su u ranijim razdobljima dragovoljno odsluživali, ali nemaju prednost pri zapošljavanju te moguće i žena). Nadalje, postavilo se i pitanje razlika u naknadama za vojno i civilno služenje. Pri donošenju podzakonskih akata koji reguliraju civilnu službu ukazali smo na iznimno niske naknade koje bi trebali primati civilni ročnici, što je uvaženo pa su iste podignute na iznos od 170 eura mjesečno, odnosno 340 eura mjesečno, ovisno o vrsti civilne službe. No, obzirom da mjesečna naknada koju će primati vojni obveznici iznosi 1.100 eura, naknada za civilnu službu je i dalje znatno niža te može djelovati odvratajuće za isticanje prigovora savjesti, naročito ročnika lošijeg imovnog stanja.

Noveliranim Zakonom o obrani također je propisano da se odredbe ovoga Zakona kojima se uređuje temeljno vojno osposobljavanje i obveza civilne službe ne smatraju diskriminacijom u smislu zakona kojim se uređuje suzbijanje diskriminacije. U postupku donošenja zalagali smo se za brisanje ove odredbe, ističući da je Zakon o suzbijanju diskriminacije organski zakon (a organski zakon je i Zakon o ravnopravnosti spolova), a pri čemu se ovim zakonima kojima se uređuje suzbijanje diskriminacije prenosi i pravo EU. Ovim putem ujedno ukazujemo da je u hrvatskom pravnom poretku, uz zakone kojima se uređuje suzbijanje diskriminacije, čija se primjena željela isključiti, diskriminacija zabranjena i odredbama Ustava RH, pravom EU (a što je relevantno u dijelu u kojem odredbe Zakona o obrani ulaze u pitanja nadležnosti EU, kao što je zabrana diskriminacije u području zapošljavanja) te međunarodnih ugovora, uključujući Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda i njezin Protokol 12 kojim je propisana opća zabrana diskriminacije.

Napokon, s obzirom da se Zakon o obrani s novim odredbama o prizivu savjesti tek počeo primjenjivati, preostaje vidjeti kako će odredbe o prizivu savjesti biti primjenjivane u praksi, kao i vidjeti odluku Ustavnog suda o zahtjevu za ocjenu suglasnosti Zakona o obrani s Ustavom (koja je podnesena u ožujku 2026. godine). Rasprave o novom zakonskom reguliranju priziva savjesti u vojnom kontekstu aktualizirale su i pitanje regulacije priziva savjesti u medicini, o čemu je pučka pravobraniteljica već ranije izvještavala te objavila analizu „Priziv savjesti – pravni izvori i standardi“ iz lipnja 2022. godine.

Naime, uz prigovor savjesti u vojnom kontekstu, koji je izriekom propisan Ustavom RH te Zakonom o obrani, priziv savjesti u području medicine nije izriekom naveden u Ustavu već se izvodi iz članka 40. Ustava koji jamči slobodu savjesti i vjeroispovijedi. Zakonski je propisan Zakonom o liječništvu, Zakonom o sestrinstvu, Zakonom o dentalnoj medicini, Zakonom o medicinski potpomognutoj oplodnji, te propisima nižeg pravnog ranga, poput Kodeksa medicinske etike i deontologije, Etičkog kodeksa primalja te Kodeksa ljekarničke etike i deontologije. Pri tome se priziv savjesti u medicini,

koliko nam je poznato, najčešće ističe radi odbijanja izdavanja kontracepcije i pružanja drugih zdravstvenih usluga radi prevencije trudnoće, zatim u slučaju pobačaja i postupka medicinski potpomognute oplodnje.

Novo normiranje postupka priziva savjesti u kontekstu vojnog roka otvorilo je pitanje načina na koji je regulirano isticanje pristupa u zdravstvu. Za razliku od prigovora savjesti prilikom obavljanja vojne službe, zdravstveni djelatnici nisu dužni obrazlagati razloge nepružanja određene zdravstvene usluge.

Pritom zdravstveni djelatnik koji istakne priziv savjesti ima obvezu uputiti pacijenta drugom liječniku kod kojega može dobiti potrebnu zdravstvenu uslugu. Međutim, građani su nam se obraćali jer ih zdravstveni djelatnici, nakon isticanja priziva savjesti, nisu uputili drugom liječniku, što je utjecalo na njihov pristup zdravstvenoj zaštiti odnosno pravu na zdravlje.

Obzirom da ne postoji evidencija zdravstvenih usluga koje pojedini liječnici ili zdravstveni djelatnici ne pružaju zbog priziva savjesti niti registar osoba koje koriste ovo pravo, pacijentima koji nisu odmah upućeni na drugu osobu, ponekad je otežano dobiti potrebnu zdravstvenu uslugu.

Napokon, za razliku od ranijih godina kada smo izvještavali o isticanju priziva savjesti u bolnicama, u 2025. godini su nam se građani obraćali zbog njegovog isticanja i u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

Pacijentica tako nije mogla ostvariti zdravstvenu zaštitu u domu zdravlja jer joj izabrana liječnica u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, pozivajući se na priziv savjesti, nije željela ugraditi intrauterini uložak, iako joj on nije trebao radi kontracepcije, već zbog medicinske dijagnoze i ublažavanja tegoba. Pri tome joj je navela da se može raspitati o liječnicima koji primaju nove pacijentice i prebaciti se kod drugog liječnika. Pritužiteljica je navela da je za priziv savjesti liječnice saznala pri pregledu te da je u konačnici intrauterini uložak ugradila u privatnoj zdravstvenoj ustanovi, na vlastiti trošak.

Pacijenti u pravilu saznaju za priziv savjesti tek nakon što liječnik odbije pružiti zdravstvenu uslugu pri čemu su u posebno nezavidnoj poziciji kada priziv istakne liječnik u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, kojemu je zadaća liječiti pacijenta ili ga uputiti u specijalističku i/ili dijagnostičku obradu. Obzirom da informacija o liječnicima koji imaju priziv savjesti i ne pružaju određene zdravstvene usluge nije javno dostupna, neki pacijenti moraju sami istraživati koji liječnici će im pružati zdravstvene usluge u cijelosti, a koji će im odbiti pružanje određenih usluga. Kako bi se prevenirao ovakav nerazmjerni teret za pacijente koji nisu odmah upućeni na drugog liječnika, HZZO-u smo preporučili da na mrežnim stranicama u tablici s ugovornim partnerima iz primarne zdravstvene zaštite žena te u *online* tražilici ugovornih partnera, kod svih koji iskazuju priziv savjesti navede koje zdravstvene usluge ne pružaju.

Obratio nam se i pritužitelj koji je s partnericom u postupku medicinski potpomognute oplodnje, kojemu je liječnik obiteljske medicine odbio izdati uputnicu za potrebne pretrage, a što je dodatno problem s obzirom da su liječnici obiteljske medicine „vrata“ prema različitim pretragama i postupcima. Čl. 20. Zakona o liječništvu dozvoljava priziv savjesti liječnicima koji sudjeluju u provođenju dijagnostike, liječenja ili rehabilitacije pacijenata. Radi ocjene ulazi li izdavanje uputnice pod pojam provođenja dijagnostike te da li liječnik obiteljske medicine sudjeluje u postupku medicinske potpomognute oplodnje prema čl. 43. Zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji, provodimo ispitni postupak.



Navedene pritužbe građana ukazuju na vrlo široko korištenje priziva savjesti u medicini, što može utjecati na dobivanje potrebne zdravstvene usluge odnosno dovesti do ograničenja Ustavom zajamčenog prava na pristup zdravlju.

S obzirom na navedeno, smatramo da je potrebno detaljnije uređenje ove materije, poštujući pravo na priziv savjesti koje proizlazi iz slobode savjesti i vjeroispovijedi, ali na način koji će osigurati učinkovit pristup zdravstvenim uslugama. Naime, sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi je ljudsko pravo koje je zajamčeno Ustavom RH te brojnim međunarodnim konvencijama, a priziv savjesti proizlazi iz njega te je slijedom toga potrebno omogućiti pojedincima da ga iskazuju. Međutim, priziv savjesti u zdravstvu, u pogledu funkcioniranja sustava zdravstvene zaštite, trebao bi biti ograničen zaštitom zdravlja odnosno ne bi smio biti prepreka pristupu zakonom zajamčenim zdravstvenim uslugama.

Stoga je potrebno sustav urediti na način da prava svih doista funkcioniraju u praksi – uvažavajući pravo na priziv savjesti zdravstvenim djelatnicima, ali na način da bude osiguran pristup zakonom zajamčenim zdravstvenim uslugama. I UN-ov Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava u ožujku 2025. godine preporučio je RH da zajamči pristup uslugama pobačaja, proširi i olakša odgovarajuće usluge upućivanja (referiranja) te osigura da ostvarivanje prava na priziv savjesti od strane zdravstvenog

osoblja ne predstavlja prepreku ženama koje žele prekinuti trudnoću. U tom pogledu, Odbor podsjeća na svoj Opći komentar br. 22 (2016.) o pravu na seksualno i reproduktivno zdravlje.

Preporuka 120.

Ministarstvu zdravstva, da izradi sveobuhvatnu analizu i izmjeni pravni okvir o prizivu savjesti zdravstvenih djelatnika kako bi se, uvažavajući pojedinačno isticanje priziva savjesti, uvijek pravovremeno osigurala odgovarajuća zdravstvena skrb, uključujući pravovremeni i učinkovit sustav informiranja i upućivanja liječniku koji može pružiti potrebnu zdravstvenu uslugu

Slijedom navedenog, preporučamo detaljno analizirati te potom potrebnim izmjenama unaprijediti postojeći pravni okvir o prizivu savjesti zdravstvenih radnika kako bi se, neovisno o isticanju priziva savjesti, uvijek pravovremeno

osigurala odgovarajuća zdravstvena skrb. Osobito je pri tome potrebno spriječiti zloupotrebe priziva savjesti te osigurati da zdravstvene ustanove pravovremeno pružaju zdravstvene usluge. Isto je moguće učiniti izmjenama odredbi zakona iz područja zdravstva kojima se regulira priziv savjesti te odgovarajućim podzakonskim aktima. Pri tome je minimalno potrebno urediti i osigurati pravovremeni i učinkoviti sustav upućivanja liječniku koji može pružiti potrebnu zdravstvenu uslugu.

2.22. Pravosuđe

Ovo poglavlje donosi pregled pojedinih aspekata učinkovitosti pravosuđa i izazova vezanih uz nastavak procesa njegove digitalne transformacije u 2025. godini. Uz to, prikazuje postupanje po pritužbama građana na rad pravosudnih tijela, stanje u vezi s ovrhama, stečajem potrošača i besplatnom pravnom pomoći te rad sustava podrške žrtvama i svjedocima.

2.22.1. Jaćanje učinkovitosti pravosuća

Tijekom 2025. godine nastavljene su reformske aktivnosti usmjerene na povećanje učinkovitosti pravosuća, skraćivanje trajanja postupaka, jaćanje javnosti i transparentnosti rada te smanjenje troškova. Među mjerama se ističu digitalizacija sustava, javna objava presuda i sustav anonimizacije sudskih presuda, primjena e-Komunikacije te aktivnosti usmjerene na brže rješavanje sudskih postupaka.

Da su ove reforme nužne potvrđuje i Izješće EK o vladavini prava za 2025. godinu za RH, koje identificira više ključnih problema u području neovisnosti i odgovornosti sudbene vlasti, među kojima se ističu broj neriješenih predmeta i duljina trajanja sudskih postupaka. Iako je zabilježen blagi pad broja neriješenih predmeta županijskih sudova, i dalje postoji potreba za unaprjeđenjem učinkovitosti rada sudova. Istaknuti su izazovi u području učinkovitosti istraga i kaznenog progona u korupcijskim predmetima, kao i kvalitete sudskih postupaka i odluka. Ostvaren je napredak u provedbi preporuka iz prethodnih izješća EK, osobito zakonodavnim izmjenama, no naglašeno je da se stvarni učinci tih izmjena u praksi tek trebaju u potpunosti procijeniti.

Razinu povjerenja građana u pravosuće bilježi Flash Eurobarometar, a prema posljednjim podacima iz siječnja 2025. godine 27% ispitanika u RH neovisnost sudova i sudaca ocjenjuje pozitivno ("vrlo dobar" ili "dobar"), što je više nego prethodne godine kada ih je tu ocjenu dalo 23%. No, 65% ispitanika i dalje negativno ocjenjuje pravosudni sustav ("prilično loš" ili "vrlo loš"), nešto manje nego godinu ranije kada je taj stav imalo 69% ispitanika. Kao glavne razloge nepovjerenja navode uplitanje Vlade, političara te gospodarskih interesa. 54% ispitanika koji daju lošu ocjenu smatra da su glavni razlozi manjka neovisnosti sudaca uplitanje ili pritisak Vlade i političara. Uplitanje gospodarskih ili drugih posebnih interesa kao razlog navodi 47%, dok 30% ispitanika smatra da status i položaj sudaca ne jamče dovoljno njihovu neovisnost.

Za unaprjeđenje pravosudnog sustava nužni su kvalitetniji propisi. U izvještajnom razdoblju se pristupilo izmjenama cijelog niza zakona te je proveden niz e-savjetovanja, primjerice glede Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnobilježničkim pristojbama, Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima.

Izmjenama Zakona o sudovima, Zakona o parničnom postupku te Zakona o kaznenom postupku pristupilo se prvenstveno radi provedbe presude Suda EU u spojenim predmetima C-554/21, C-622/21 i C-727/21 FINA protiv HANNINVEST d.o.o., MINERAL-SEKULINE d.o.o. i UDRUGA KHL MEDVEŠČAK ZAGREB od 11. srpnja 2024., odnosno radi revidiranja važećih normativnih rješenja kojima je uređena obvezatnost pravnih shvaćanja sjednica sudaca i sudskih odjela. Reorganiziran je način praćenja i proučavanja sudske prakse, kao i europskih propisa te prakse Suda EU i ESLP-a obveznim osnivanjem posebnih odjela u svim županijskim i visokim sudovima te propisivanjem prethodnog dostavljanja nacрта sudskih odluka odjelima za praćenje i proučavanje sudske prakse.

Jedan od izazova u pravosuću jest i nepovoljna dobna struktura pravosudnih dužnosnika i sve kasniji ulazak u pravosudne dužnosti. Stoga je MPUDT osnovao radnu skupinu za revidiranje normativnih rješenja kojima je uređen postupak imenovanja sudaca općinskih, trgovačkih i upravnih sudova te zamjenika općinskih državnih odvjetnika. Predložena rješenja trebala bi doprinijeti ubrzanju



imenovanja i ranijem ulasku u pravosudne dužnosti. Prijedlozi izmjena Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o Državnom sudbenom vijeću i Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću, kojima se stremi otkloniti nedostatke postojećeg sustava, uvršteni su u Plan zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2026. godinu, te su u trenutku pisanja ovog Izvješća u savjetovanju sa zainteresiranom javnošću.

Na kraju 2024. godine u svim sudovima u RH bilo je 1.660 sudaca. Prema podacima DSV-a u 2025. godini je razriješeno 59 sudaca, od čega 26 radi navršenih 70 godina života, 31 na vlastiti zahtjev, a dva zbog smrti. Imenovano je 106 sudaca, od čega 70 na općinske sudove, 23 na županijske, jedan na trgovački sud, tri na Visoki upravni sud RH, pet na Visoki kazneni sud RH, te po dva suca na Visoki trgovački sud RH i Visoki prekršajni sud RH. Planom popunjavanja slobodnih sudačkih mjesta te izmjenama i dopunama za 2025. godinu planirano je popunjavanje 115 sudačkih mjesta, slijedom čega proizlazi da bi se, nakon višegodišnjeg smanjenja broja sudaca, negativni trend mogao zaustaviti.

Nakon iznenadne smrti predsjednika Vrhovnog suda RH Radovana Dobronića u ožujku 2025. godine, u godinu dana (do zaključenja ovog Izvješća) nije izabrana čelna osoba najvišeg suda u RH.

U aktualnom postupku izbora predsjednika raspisana su tri javna poziva. Prvi javni poziv objavljen je u travnju 2025. godine, a na Općoj sjednici VSRH nitko od kandidata nije dobio pozitivno mišljenje. Drugi javni poziv raspisan je u srpnju 2025. godine, no na njega se prijavila samo jedna kandidatkinja koju predsjednik RH nije predložio Saboru. Treći javni poziv objavljen je u rujnu 2025. godine, nakon čega je DSV dostavilo predsjedniku RH tri valjane kandidature. Premda je na Općoj sjednici VSRH 28. listopada 2025. jedna kandidatkinja dobila pozitivno mišljenje te su svi kandidati saslušani pred Odborom za pravosuđe u prosincu 2025., točka glasanja i davanja prethodnog mišljenja o kandidatima je u više navrata skinuta s dnevnog reda saborskog Odbora za pravosuđe, zbog najave povezivanja izbora predsjednika Vrhovnog suda s izborom sudaca Ustavnog suda. U političkim istupima raspravljalo se o autonomiji (integritetu), kvaliteti i stručnosti kandidata. Poteškoće vezane uz ovaj postupak i javno iznošene poruke, kao i sama činjenica da je najviši sud RH već godinu dana bez čelne osobe, doprinose daljnjem produbljivanju negativne percepcije o pravosuđu u javnosti. Dodatno, Udruga hrvatskih sudaca reagirala je na izjave da će izbor predsjednika VSRH biti uvjetovan izborom sudaca Ustavnog suda RH, javno upozorivši da se stvara i potiče dojam o neprimjerenom utjecaju politike na sudbenu vlast te podsjećajući da je sudbena vlast prema Ustavu RH jedna od tri ravnopravne grane državne vlasti.

Tijekom 2025. imenovano je 12 predsjednika općinskih, četiri predsjednika upravnih, tri predsjednika županijskih sudova te predsjednici Visokog prekršajnog suda RH, Visokog kaznenog suda RH i Visokog trgovačkog suda RH. Međutim, na upražnjeno mjesto više od godinu dana nije imenovan predsjednik Trgovačkog suda u Zagrebu, a mediji objavljuju da je postupak tri puta zastao zbog komplikacija u ocjenjivanju iste kandidatkinje, što je spriječilo DSV da donese konačnu odluku.

Prema podacima DSV-a, u 2025. godini je protiv sudaca pokrenuto 11 stegovnih postupka, u kojima ih je osam proglašeno krivima, jedan sudac je oslobođen stegovne odgovornosti, a dva postupka su obustavljena. Zbog stegovnog djela neurednog obnašanja sudačke dužnosti proglašeno je krivim šest sudaca, a dva zbog stegovnog djela neurednog obnašanja sudačke dužnosti i stegovnog djela nepostupanja po odluci donesenoj u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Tri suca su udaljena od obnašanja sudačke dužnosti i to jedan zbog stegovnog djela neurednog obnašanja sudačke dužnosti, a dva zbog stegovnog djela nanošenja štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način.

U 2025. godini DSV je zaprimio 41 zahtjev za pokretanje kaznenog postupka protiv sudaca, od čega su dva zahtjeva usvojena, 33 odbijena, jedan je odbačen, a u radu ih je još pet.

DSV je u 11 predmeta svaka tri mjeseca produljivao udaljenje od obnašanja sudačke dužnosti, i to u osam predmeta jer su protiv sudaca započeti kazneni postupci (zbog kaznenih djela primanja mita, zlouporebe položaja i ovlasti, krađa, krivotvorenja službene ili poslovne isprave, trgovanja utjecajem, povrede djetetovih prava i prijetnje), a u tri jer su suci udaljeni od obnašanja sudačke dužnosti u stegovnom postupku.

2025. godine je usvojena Konvencija VE za zaštitu odvjetničke profesije (CETS No. 226), prvi međunarodni pravno obvezujući instrument koji osigurava zaštitu odvjetnika i slobodu obavljanja odvjetničke profesije. Do kraja 2025. godine Konvenciju je potpisalo 24 države VE, među kojima 18 država članica EU, a stupit će na snagu kada ju ratificira najmanje osam potpisnica, uključujući šest država članica VE. RH je Konvenciju potpisala 14. listopada 2025. godine, čime je potvrdila predanost jačanju vladavine prava i neovisnosti odvjetništva. Hrvatski sabor je 27. lipnja 2025. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odvjetništvu, kojim su dodatno ojačana procesna jamstva i prava odvjetnika te položaj Hrvatske odvjetničke komore.

Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a je u 2025. godini zaprimilo 1.041 disciplinsku prijavu, 48% više nego 2024. godine, kada ih je bilo 702. U 718 predmeta pokrenut je disciplinski postupak, 225 prijava je odbačeno, dok su po 73 prijave izvidi u tijeku. U 63 presude utvrđena je disciplinska odgovornost za težu povredu dužnosti i ugleda odvjetništva, od čega je u 37 predmeta izrečena novčana/ kazna, u 11 ukor, a u 15 disciplinska mjera gubitka prava na obavljanje odvjetništva.

Tijekom 2025. godine Disciplinsko tužiteljstvo HOK-a je zaprimilo dvije disciplinske prijave protiv dvije strane odvjetnice iz država članica EU koje obavljaju odvjetničku službu pod nazivom zanimanja iz svojih matičnih država članica, a povodom kojih je provođenje radnji u tijeku.

Na dan 31. prosinca 2025. godine u Imenik stranih odvjetnika koji u RH mogu obavljati odvjetničku službu pod nazivom zanimanja iz svoje matične države upisano je 16 odvjetnika iz država članica EU, dakle isto kao i godinu ranije. Radi se o odvjetnicima iz država članica EU s poslovnim nastanom u RH. Međutim, HOK niz godina upozorava na da je čl. 36. e. Zakona o odvjetništvu propisano da se ne smije zahtijevati upis u odgovarajuće registre odvjetnika iz država članica EU koji povremeno i privremeno pružaju odvjetničke usluge. Također upozorava da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odvjetništvu iz srpnja 2025. godine propisano da se odredbe kojima je regulirano obavljanje odvjetničke službe stranih odvjetnika na odgovarajući način primjenjuju i na odvjetnike iz država članica OECD-a. HOK smatra da postoji realna mogućnost da odvjetnici iz tih država, koji nisu upisani u imenike stranih odvjetnika HOK-a, primjerice sastavljaju ugovore i pružaju pravne savjete, pa i u situacijama kada im je u matičnim državama zabranjeno obavljanje odvjetništva ili nisu osigurani od profesionalne odgovornosti, o čemu HOK ne može imati spoznaja, jer nije obaviještena o njihovom djelovanju niti smije od njih tražiti bilo kakve dokaze. U trenutku pisanja ovog Izvješća u e-savjetovanju su izmjene i dopune Zakona o odvjetništvu, u kojima se dodaje posebna odredba koja će izričito propisati da odvjetnička društva iz države članice EU mogu u RH osnivati druga odvjetnička društva i pružati pravne usluge koje uključuju usluge savjetovanja o pravu svoje matične države, pravu EU, međunarodnom pravu i pravu RH.

HOK je u pogledu informacija o neovlaštenom pružanju pravne pomoći, temeljem nadležnosti iz čl. 6.



Zakona o odvjetništvu, u dva slučaja dostavio državnim odvjetništvima obavijest o postojanju osnova sumnje u počinjenje kaznenog djela nadripisarstva.

HOK ističe da podupire digitalizaciju i prati dinamične promjene koje se događaju u ovom području te razmatra mogućnost primjene novih tehnologija u odvjetništvu, vodeći pritom računa o zaštiti odvjetničke tajne i poštujući potrebu da čovjek ostane u središtu pravosudnog sustava.

HJK nas je izvijestila da javnobilježnička mjesta u Iloku i Visu tijekom 2025. godine nisu bila popunjena, a u Korčuli i Glini su imenovani javni bilježnici, pri čemu je javna bilježnica u Glini započela s radom 15. siječnja 2026. godine, dok javni bilježnik u Korčuli još nije stupio na dužnost. Stoga problem neravnomjerne dostupnosti javnih bilježnika ni nakon višegodišnjeg upozoravanja nije riješen.

Shvaćajući važnost komuniciranja sudova s javnošću, Pravosudna akademija je u 2025. godini održala pet jednodnevnih radionica za pravosudne dužnosnike i savjetnike u pravosudnim tijelima na temu „Načini komunikacije s medijima i društvene mreže“, na kojima su sudjelovala ukupno 72 polaznika. Radi slabog interesa Pravosudna akademija više ne organizira radionice za urednike i novinare, a HND niti ove godine nije organiziralo radionice na temu komunikacije novinara i sudova. Iako se prema izvješću HND-a pučkoj pravobraniteljici može zaključiti da se novinarstvo susreće s nizom izazova i problema, bilo bi korisno osigurati provođenje edukacija urednika i novinara u području pravosuđa.

MPUDT je i 2025. godine nastavilo ulagati u digitalizaciju pravosuđa s ciljem postizanja učinkovitosti pravosudnog sustava, smanjenja broja neriješenih predmeta i skraćivanja trajanja sudskih postupaka.

Digitalizacija je usmjerena i na olakšavanje komunikacije između građana, poslovnih subjekata i državnih tijela te na veću dostupnost pravosudnih usluga i informacija u digitalnom obliku.

Od 1. siječnja 2025. godine u primjeni je sustav ANON, koji omogućuje anonimizaciju, indeksaciju, objavu i pretraživanje sudskih odluka. Ovakav sustav anonimizacije sudskih odluka primarno predstavlja dio procesa digitalizacije pravosuđa, iako pojedina rješenja mogu uključivati elemente automatizirane obrade podataka, o čemu pišemo i u poglavlju o uporabi umjetne inteligencije. Također, na većini digitalnih pravosudnih usluga poput e-Komunikacije, e-Ovrhe, e-Predmeta, e-Oglasne ploče, e-Uvjerjenja da se ne vodi kazneni/prekršajni postupak te sustava Uređena zemlja, dostupni su i virtualni asistenti (chatbotovi). Prema navodima MPUDT-a, u njihovom radu nisu uočeni značajniji problemi jer korisnici u svakom trenutku mogu zatražiti pomoć putem korisničke podrške.

Pitanja digitalizacije i moguće uporabe umjetne inteligencije u pravosuđu, uključujući njezinu primjenu u okviru Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (ZIS), koji omogućuje povezivanje i razmjenu podataka između zemljišnoknjižnog i katastarskog sustava, kao i najavljeni projekt „Predvidive sudske odluke“, usmjeren na analizu sudske prakse, identifikaciju obrazaca odlučivanja i jačanje ujednačenosti sudske prakse te predvidivosti sudskih odluka, detaljnije se obrađuju u poglavlju ovog Izvješća posvećenom uporabi umjetne inteligencije.

Prema podacima MPUDT-a, trenutno je 93.166 korisnika uključenih u e-Komunikaciju, koji se sada više ne vode u internom registru MPUDT-a, nego se ovlasti za rad u e-Komunikaciji postavljaju kroz e-Ovlaštenja.

Iako je digitalizacija pravosuđa ispravno prepoznata kao nužnost, istovremeno je potrebno osigurati jednaku dostupnost pravosuđa na tradicionalne načine, zbog građana koji iz različitih razloga ne koriste ili ne mogu koristiti digitalne tehnologije.

2.22.2. Pritužbe na rad pravosuđa

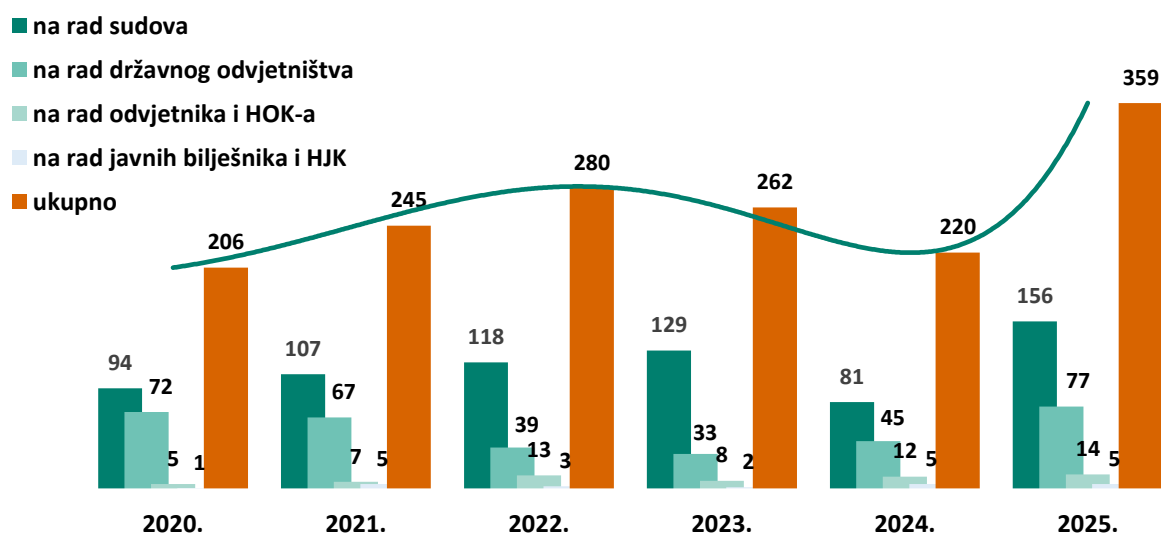
„Neovisno o činjenici što je riječ o sudskom postupku, a obraćam se adresatima koji ne čine sudsku vlast, isto činim isključivo radi zaštite mojih prava i interesa pa vam isto dostavljam na znanje...Dodatno ističem da je u navedenom sudskom postupku prvi puta u povijesti hrvatskog pravosuđa rješenjem raspravnog suca izuzeta javnost iz parničnog predmeta radi raskida ugovora i naknade štete i to temeljem prijedloga tuženika, nakon što se na ročištu pojavio novinar kao zainteresirana javnost, a koji prijedlog je sud usvojio u roku od nekoliko dana od zaprimljenog prijedloga tuženika temeljeći svoje rješenje na jednostranoj odluci tuženika o poslovnoj tajni koji dokument je tuženik donio nakon što je ovaj parnični postupak pokrenut po tužbi tužitelja. Kako su moja prava kao stranke i građanina Republike Hrvatske ozbiljno ugrožena moram ih štiti na svaki dopušteni civilizirani način pa stoga to činim i ovim putem.“

Pučka pravobraniteljica, sukladno zakonom propisanim ovlastima i načelu neovisnosti sudbene vlasti, u pravilu nije nadležna postupati po pritužbama u predmetima u kojima je u tijeku sudski postupak, niti može utjecati na ishod ili tijek odlučivanja sudova.

Tijekom 2025. godine zaprimili smo 359 pritužbi iz područja pravosuđa, odnosno 63% više nego 2024. godine, kada ih je bilo 220. Ovaj se broj odnosi na pritužbe iz područja pravosuđa (308) i pritužbe vezane uz ovršne postupke (51).

Od ukupnog broja pritužbi, njih 156 odnosilo se na rad sudova, čak 93% više nego 2024. godine. Najviše pritužbi (82) se odnosilo na nezadovoljstvo ishodom sudskog postupka, 48 na nepotrebno odugovlačenje postupka, 25 na zlouporabu položaja, a jedna na obavljanje poslova sudske uprave.

PREGLED BROJA PRITUŽBI NA RAD PRAVOSUĐA 2020. - 2025.





Građani su nam se najčešće obraćali pritužbama koje se odnose na meritum te zamolbama za intervenciju u sudske postupke zbog sumnje u nepristranost suda i pošteno suđenje. Odgovarali smo im da su prema Ustavu sudovi samostalni i neovisni u postupanju i donošenju meritornih i procesnih odluka te smo ih upućivali na korištenje redovnih i izvanrednih pravnih sredstava.

Osim pisano, građani su se često obraćali i usmeno, tražeći pravna mišljenja, pravne savjete ili zastupanje. Takvi upiti upućuju i na nedostatke u sustavu besplatne pravne pomoći, osobito dostupnosti sekundarne pravne pomoći, o čemu detaljnije pišemo u posebnom potpoglavlju ovog poglavlja.

Povodom predstavljeni na dugotrajnost sudskih postupaka strankama su pružane opće pravne informacije o mogućnostima podnošenja požurnica sudu, predstavljeni predsjedniku suda ili MPUDT-u te o podnošenju zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. U slučajevima pritužbi na nepotrebno odugovlačenje sudskog postupka, primjerice zbog dugotrajnijeg nezakazivanja ročišta ili neupućivanja predmeta drugostupanjskom sudu, tražili smo očitovanja predsjednika sudova o razlozima takvog postupanja.

Pritužbe zbog dugotrajnosti sudskih postupaka odnosile su se, primjerice, na postupke smetanja posjeda, radne sporove, zemljišnoknjižne i ostavinske postupke, ali i zamolbe za ubrzanje prekršajnog postupka i donošenje presude prije zastare. Zaprimali smo pritužbu zbog dugotrajnosti postupka radi osnivanja/ukidanja nužnog prolaza, koji se pred Općinskim sudom u Dubrovniku vodi već 21 godinu, zbog odugovlačenja kaznenog postupka u kojemu se okrivljenik dulje vrijeme nalazi u istražnom zatvoru, zbog nezakazivanja rasprave i posljedične dugotrajnosti parničnih postupaka, postupaka za razvod braka, nasljednopravnih sporova te upravnih sporova. U jednom slučaju građanin je ukazao da postupanje različitih tijela i sudova, uključujući i postupanje Ustavnog suda po ustavnoj tužbi, sveukupno traje već 30 godina.

Iz pritužbi na meritum sudskih odluka, rad sudaca te način vođenja sudskih postupaka, razvidno je nepovjerenje u pravično suđenje, pravilnost i zakonitost donesenih odluka, a povremeno se navodi i sumnja na korupciju.

Primjerice, jedna je stranka zatražila zaštitu od „ozakonjene otimačine“, smatrajući da je radnjama sudaca i odvjetnika njenoj majci oduzeta vrijedna nekretnina, radi čega je podnijela kaznenu prijavu USKOK-u. Zaprimaljena je i pritužba na navodne povrede prava pred Županijskim sudom te na pravnu nesigurnost i nepravično suđenje, nakon što je stranci prema čl. 105. st. 5. Zakona o zemljišnim knjigama odbijena žalba na rješenje o odbačaju prigovora jer ju je izjavila osobno, a ne putem javnog bilježnika ili odvjetnika.

Pojedini građani tražili su i da pučka pravobraniteljica ocijeni jesu li u sudskim postupcima povrijeđena njihova ljudska ili druga zakonska prava, iako su protiv presuda već podnijeli žalbe te su se predmeti nalazili u drugostupanjskom postupku. Zaprimaljene su i pritužbe na neujednačenu sudsku praksu, pri čemu su podnositelji navodili da se zbog takvog postupanja osjećaju diskriminirano.

Zaprimali smo na znanje predstavku upućenu MPUDT-u u vezi s navodnim proceduralnim pogreškama u radu integriranog sustava za upravljanje sudskim predmetima e-spis, odnosno sustava e-Predmet. Podnositeljica je navela da u sustavu nije bila evidentirana kao umješač u parničnom postupku pred

Općinskim sudom u Rijeci. MPUDT je povodom predstavke provelo postupak i o ishodu obavijestilo stranku.

Zaprimljena je i pritužba, odnosno dopuna zahtjeva za pristup informacijama upućena MPUDT-u, kojom su zatražena pojašnjenja o razlozima dodjele žalbenog predmeta u radnom sporu Županijskom sudu u Dubrovniku, uz tvrdnju da je takva dodjela u neskladu s algoritmom sustava e-Spis.

Također je zaprimljeno nekoliko pritužbi na rad stalnih sudskih vještaka, primjerice zbog nedostavljanja nalaza i mišljenja u roku, načina komunikacije i ponašanja vještaka prema strankama te zbog odustajanja vještakinje od dopune nalaza i mišljenja nakon proteka više godina od provedenog vještačenja.

Prema podacima MPUDT-a, tijekom 2025. godine zaprimili su 1.324 predstavke i pritužbe građana, od čega se 1.064 odnosilo na rad sudova, a 260 na rad državnog odvjetništva. U 455 predstavki građani su izrazili nezadovoljstvo meritumom sudskih odluka, dok se 458 odnosilo na odugovlačenje postupka. 87 pritužbi se odnosilo na neprimjereno ponašanje suca, radi čega su zatražena izvješća predsjednika sudova. Nadalje, 98 predmeta ustupljeno je drugim ustrojstvenim jedinicama MPUDT-a, u 211 zatražena je dopuna podataka od stranaka, dok u 15 predmeta nije bilo osnove za postupanje zbog neprimjerenog sadržaja podnesaka.

Tijekom 2025. godine zaprimili smo 77 pritužbi na rad državnog odvjetništva, što je 71% više nego 2024. godine. Najčešće su se odnosile na dugotrajnost postupanja po kaznenim prijavama, izostanak informacija o statusu predmeta, nezadovoljstvo odgovorima na predstavke te nezadovoljstvo odlukama državnog odvjetništva, najčešće zbog donošenja rješenja o odbačaju kaznene prijave. Građani su nam dostavljali i kaznene prijave, no u pravilu samo na znanje, pri čemu su ih istodobno dostavljali i tijelima kaznenog progona.

Od 260 predstavki podnijetih MPUDT-u na rad DORH-a, u 52 stranke su izrazile nezadovoljstvo državnoodvjetničkim odlukama, a u 54 predmeta zatraženo je izvješće Glavnog državnog odvjetnika. 154 kaznene prijave koje je MPUDT zaprimio do 31. prosinca 2025. godine proslijeđene su DORH-u.

Zaprimili smo 14 pritužbi na rad odvjetnika i HOK-a, dvije više nego 2024. godine. Pritužbe su se odnosile na navodne propuste u zastupanju, izostanak komunikacije s odvjetnicima, neobavješćavanje stranaka o sudskim odlukama te nezadovoljstvo postupanjem odvjetničkih društava. U pojedinim slučajevima građani su tražili i nadzor nad radom HOK-a. Podnositelji su u svim predmetima obaviješteni o nadležnostima pučke pravobraniteljice te su im pružene odgovarajuće opće pravne informacije. MPUDT je 2025. godine zaprimilo šest pritužbi na rad odvjetnika, a suradnju s HOK-om ocijenilo je zadovoljavajućom.

Pet pritužbi zaprimili smo na rad javnih bilježnika i HJK, jednako kao i 2024. godine. Odnosile su se na javnobilježničke naknade, korištenje elektroničkih sustava te postupanje po prijavama protiv javnih bilježnika. Podnositeljima su pružene opće pravne informacije, a pritužbe su prema potrebi ustupljene HJK-u i MPUDT-u. HJK je 2025. godine zaprimila 37 pritužbi na rad javnih bilježnika, pri čemu u većini stegovnih predmeta nije utvrđena osnovanost prijave. Od 37 pritužbi, stegovno tužiteljstvo HJK-a donijelo je prvostupanjsku odluku u 23 predmeta, od čega u 21 nije utvrdilo osnovanost prijave, dok je u dva temeljem prigovora prijavitelja Upravni odbor HJK donio odluku o podnošenju prijedloga županijskim državnim odvjetništvima radi pokretanja stegovnih postupaka. Najveći broj pritužbi



odnosio se na postupanje u povjerenim poslovima, osobito u ostavinskim i ovršnim predmetima. MPUDT je 2025. godine zaprimilo 26 predstavki na rad javnih bilježnika i vršitelja dužnosti javnih bilježnika, no nije bilo nadzora njihovog rada.

2.22.3. Ovrha i stečaj potrošača

U 2025. godini zaprimili smo 51 pritužbu zbog ovrhe i 36 pritužbi zbog kupoprodaje i servisiranja neprihodonosnih kredita, odnosno blokada računa. Iako po ovim pritužbama najčešće nismo ovlašteni postupati, važne su nam zbog praćenja primjene propisa iz područja ovršnog prava te preporuka za njihovo daljnje unapređenje.

„Podigao sam tužbu protiv banke 2019. god... i na osnovu financijskog vještačenja na kojem je i temeljena tužba prestao sam s daljnjim uplatama prema banci. Tužio sam banku za preplaćeni, a time i otplaćeni cijeli kredit. Banka je tri mjeseca nakon moje tužbe aktivirala zadužnicu i blokirani su mi računi za preostali iznos kredita (prema njihovoj evidenciji). Moja žalba na isto je u konačnici odbijena 2020.god (postoji presuda).

Fina je obustavila naplatu 2023. po službenoj dužnosti zbog proteka vremena, ali je banka ponovno nakon 3 mjeseca opet pustila istu i blokirala mi račune koji su blokirani i danas jer sudski postupak još uvijek traje.

U međuvremenu je pokrenuta i ovrha na nekretnini, ali je žalba na istu uvažena i ovrha je stopirana do okončanja postupka tj. do donošenja pravomoćne presude.

Nije mi jasno kako je moguće da je blokada računa dopuštena u ovom slučaju. Smatram da je pokretanje ovrhe u ovakvim okolnostima pravno i materijalno neutemeljeno jer se time zaobilazi sud i ozbiljno narušavaju moja temeljna prava, osobito pravo na pravično suđenje i financijsku sigurnost.

Sukladno svemu navedenom molim Vas da ispitajte zakonitost provedbe ove ovrhe i poduzmete mjere u okviru ovlasti.“

Kao i prethodnih godina, dužnici su nam se obraćali radi pravne pomoći u vezi s ovršnim postupcima koji su u tijeku ili im prijete, a nerijetko i nakon njihova dovršetka. Dio ovršenika priznavao je postojanje obveza, ali su isticali da ih ne mogu podmiriti. Budući da se često ne snalaze u važećim propisima, informirali smo ih o dostupnim pravnim sredstvima, mogućnosti ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć te o mogućnosti pokretanja postupka stečaja potrošača. Ovršenike kojima je prijetilo iseljenje iz nekretnine u kojoj stanuju, upućivali smo i na pravo na stambeno zbrinjavanje propisano Ovršnim zakonom.

Tijekom 2025. godine podneseno je svega sedam zahtjeva za naknadu troškova stambenog zbrinjavanja ovršenika, šest manje nego 2024. godine, što upućuje na potrebu boljeg informiranja o ovoj mogućnosti. Ovršnim zakonom propisano je pravo na novčanu naknadu za troškove stambenog zbrinjavanja koju priznaje HZSR. Naknada se priznaje od dana predaje nekretnine kupcu, isplaćuje se mjesečno, najduže do 18 mjeseci, u visini ugovorene najamnine, ali najviše do 500% osnovice za izračun iznosa drugih prava iz sustava socijalne skrbi.

Prema podacima FINA-e, u Očevidniku nekretnina i pokretnina koje se prodaju u ovršnom postupku u 2025. godini su bile upisane ukupno 3.774 nekretnine, od kojih je 528 kuća i 207 stanova. Provedene su 842 elektroničke javne dražbe, od kojih je 378 završilo valjanim ponudama.

*„Obraćam Vam se zbog nepravilno izvršene ovrhe od strane FINA-e te ljubazno molim provjeru izvršene ovrhe i sredstava koja su mi ovrhom skinuta, a zakonom su izuzeta:
Naime, u primanjima za 11. mjesec primila sam sljedeće neoporezive i izuzete stavke:
Božićnica- neoporezivo EUR
Bonus-neoporezivo EUR
Naknada za topli obrok EUR
Naknada za prijevoz EUR (ne nalazi se na platnoj listi ali sjeda na račun zasebno)
Sve navedeno je jasno označeno na platnoj listi koju dostavljam u privitku maila kao dokaz. Unatoč tome, puni iznos mojih primanja je ovršen.
Molim vaše posredovanje i savjet kako da FINA vrati nepravilno ovršena sredstva sukladno čl 172 Ovršnog zakona i propisima o apsolutno izuzetim primanjima.“*

U vezi preporuke da izradi sveobuhvatnu analizu ovršnog sustava i na temelju nje izradi prijedlog novog Ovršnog zakona, MPUDT je navelo da prikuplja podatke o provedbi Ovršnog zakona u praksi te da će, ako se pokaže potreba za njegovim usklađivanjem s drugim zakonima, predložiti izradu novog Ovršnog zakona. Cilj bi bio pojednostaviti i

povećati učinkovitost ovršnog postupka, smanjiti troškove te istodobno ojačati zaštitu dostojanstva ovršenika i osigurati učinkovitu zaštitu vjerovnika. Međutim, budući da MPUDT nije navelo koje je konkretne aktivnosti poduzelo u tom smjeru, preporuku ponavljamo kako bi se stvorila jasna podloga za izradu prijedloga novog Ovršnog zakona, osobito imajući u vidu da njegova izrada nije predviđena Planom zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu.

Građani su nam se prituživali i na postupanje agencija za naplatu potraživanja, odnosno pružatelja usluga servisiranja kredita. Najčešće su osporavali visinu potraživanja i upozoravali na nepotpune informacije o visini dugovanja te isticali potrebu za pravnom pomoći, a u manjoj mjeri i na neprimjerenu komunikaciju pružatelja usluga. Sukladno Zakonu o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja (ZNUPSKP), upućivali smo ih na mogućnost podnošenja pritužbe HNB-u u slučajevima naplate potraživanja po osnovi kredita, odnosno Financijskom inspektoratu Ministarstva financija, kada se radilo o naplati drugih potraživanja.

Prema podacima HNB-a o primjeni ZNUPSKP-a, tijekom 2025. nije zaprimljen nijedan zahtjev za izdavanje odobrenja za rad pružatelja usluge servisiranja kredita. U javno dostupnom Registru ovlaštenih pružatelja usluga servisiranja kredita nalazi se osam pružatelja sa sjedištem u RH te dva pružatelja iz drugih članica EU koji su 2025. godine upisani radi prekograničnog pružanja usluga servisiranja kredita na području RH.

Preporuka 121. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da izradi sveobuhvatnu analizu ovršnog sustava i na temelju nje izradi prijedlog novog Ovršnog zakona

„Molim vas da mi pomognete u rješavanju problema naime ja sam ... otplatila dug prema ... banci prije par godina međutim nova lihvarska kuća ... tvrdi da nisam i ponovo mi šalje dug po istoj ovrsci koju sam ja otplatila tvrdeći da oni nisu sa mnom mogli stupiti u kontakt od 2015. godine.“

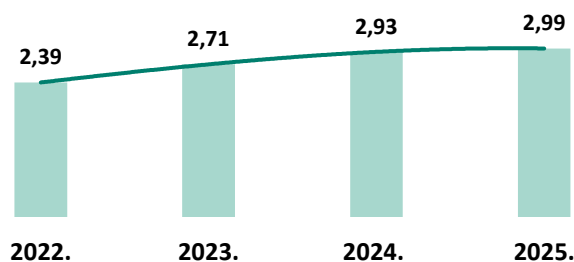
HNB je tijekom 2025. godine zaprimila 174 pritužbe dužnika, 64 više nego 2024. godine. Najčešće su podnošene zbog neosnovane naplate potraživanja (52 pritužbe, odnosno 42,6%) te na uznemiravanje ili neprimjerenu komunikaciju s dužnicima (12 pritužbi, odnosno 9,8%). Osnovanim je ocijenjeno 16 pritužbi, pri čemu se većina odnosila na naplatu duga za koji vjerovnik nije imao pravo zahtijevati ispunjenje. U tim bi slučajevima, nakon očitovanja prema HNB-ovu zahtjevu, pružatelji usluga obično opozvali naplatu i otpisali dugovanje. Ostali uočeni propusti su bili manjeg značaja te su promptno ispravljeni.

Radi boljeg informiranja dužnika, osobito potrošača, HNB priprema pregled najčešćih pitanja i odgovora o kupoprodaji i servisiranju neprihodonosnih kredita, koji će biti objavljen na mrežnim stranicama HNB-a, što pozdravljamo. Također je u listopadu 2025. godine kreditnim institucijama upućena okružnica o obvezi dostavljanja potpunih i razumljivih informacija dužnicima o namjeri kupoprodaje potraživanja, uključujući detaljan prikaz strukture duga (glavnica, kamate, troškovi i druge naknade).

Financijski inspektorat Ministarstva financija tijekom 2025. godine se očitovao na 20 pritužbi građana u vezi primjene ZNUPSKP-a, četiri više nego 2024. godine, pri čemu su osnovanim ocijenjene samo dvije. U jednom slučaju subjektu nadzora je dano pisano upozorenje, a u drugom je vjerovnik otpisao dug zbog malog iznosa dugovanja i dobi dužnika. U pritužbama građani najčešće navode da dug ne postoji, da je već podmiren ili da je nastupila zastara.

„Na moju molbu društvo ... odgovara da je ... društvu ... ustupio tražbinu koju je banka imala prema mojoj pokojnoj majci zajedno sa svim sporednim pravima i potraživanjima, sve sukladno članku 80. Zakona o obveznim odnosima. Ugovorom o cesiji preneseno je potraživanje koje je nastalo između ... i pokojne majke sklapanjem ugovora o kreditnoj kartici te da ne mogu udovoljiti mom zahtjevu za uvid u sadržaj Ugovora o kupoprodaji plasmana jer isti predstavlja poslovnu tajnu.“

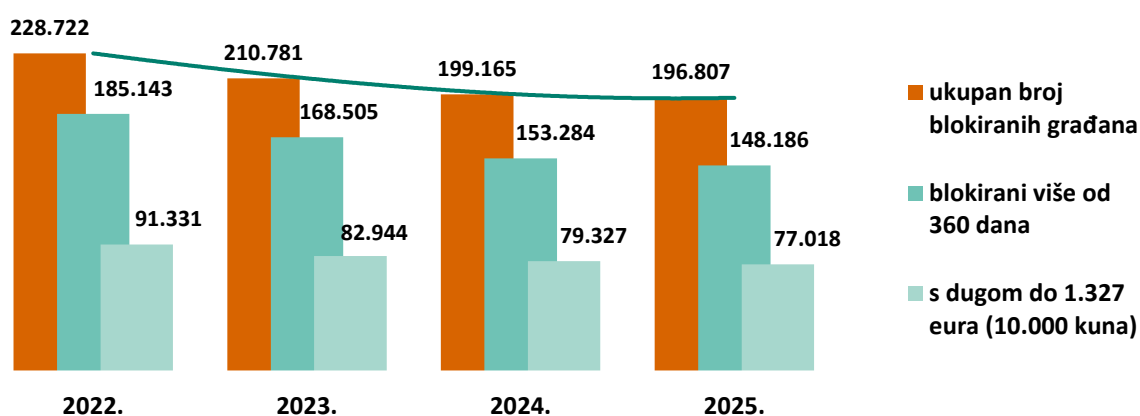
UKUPAN DUG BLOKIRANIH GRAĐANA 2022. - 2025.
(u milijardama eura)



Prema podacima o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima, broj građana s blokiranim računima i dalje se smanjuje, no njihov ukupan dug raste. Na dan 31. prosinca 2025. godine bilo je blokirano 196.807 građana s dugom od 2,99 milijarde eura, što znači da ih je bilo 2.358 manje, ali uz povećanje duga za 0,06 milijarde eura u odnosu na 2024. godinu.

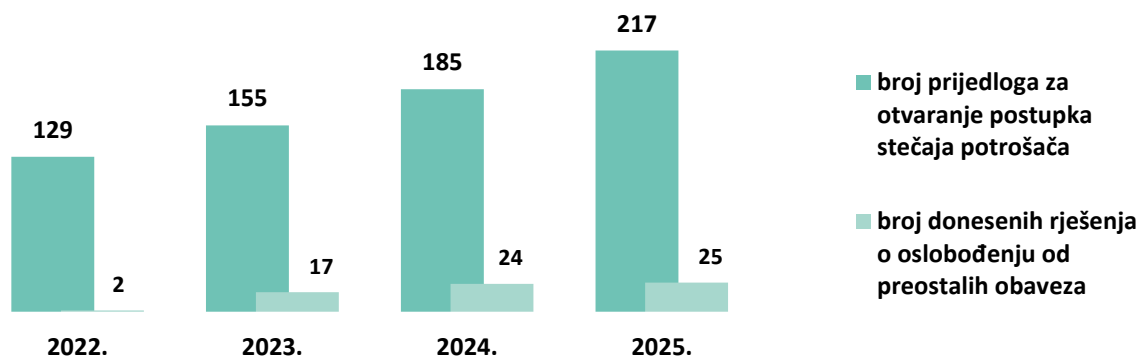
Koliko je teško izaći iz začaranog kruga ovrha govori podatak da i dalje prevladavaju dugotrajne blokade te je dulje od godinu dana bilo blokirano 75,3% (148.186) potrošača s 92,6% ukupnog duga. Na njihov težak socioekonomski položaj ukazuje i podatak da je 77.018 građana bilo blokirano jer nisu mogli podmiriti dug čiji iznos ne prelazi 1.327 eura (10.000 kuna). Iznos njihovog duga u 2025. godini je smanjen s 39,5 milijuna eura na 38,9 milijuna eura.

GRAĐANI S BLOKIRANIM RAČUNIMA 2022. - 2025.



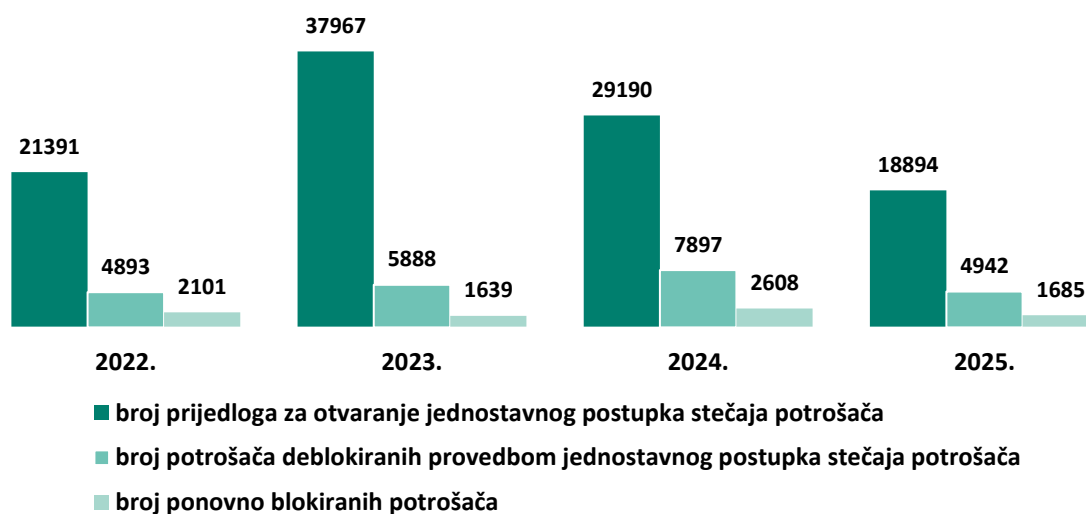
U 2025. godini je zaprimljeno 217 prijedloga za otvaranje postupka stečaja potrošača, što je 32 više nego godinu ranije. Time se petu godinu zaredom bilježi blagi rast broja prijedloga, iako je on i dalje nerazmjerni broju blokiranih građana. Doneseno je 28 rješenja o otvaranju i zaključenju postupka stečaja potrošača, pet rješenja o zaključenju postupka te 25 rješenja o oslobođenju od preostalih obaveza. Provedbom redovnog postupka deblokirano je sedam potrošača, od kojih je dvoje ponovno blokirano.

REDOVNI POSTUPAK STEČAJA POTROŠAČA 2022.-2025.





JEDNOSTAVNI STEČAJ POTROŠAČA 2022.-2025.



Tijekom 2025. godine su podnijeta 18.894 prijedloga za otvaranje jednostavnog postupka stečaja potrošača, a njegovom provedbom deblokirana su 4.942 potrošača, od kojih su 1.685 ponovno blokirana.

Prema navodima FINA-e, nije zabilježen porast broja upita građana o redovnom i jednostavnom postupku stečaja potrošača. Glavni razlozi zbog kojih se građani ne odlučuju na redovni postupak su nedovoljno poznavanje samog instituta, načina pokretanja i učinaka postupaka, kao i strah od gubitka nekretnine ili druge imovine ili primanja te od upravljanja imovinom od strane povjerenika tijekom razdoblja provjere ponašanja. Iako se građanima pojašnjava da u jednostavnom postupku ne dolazi do unovčavanja nekretnine te da se postupak odnosi samo na dio obveza evidentiranih u očevidniku koji vodi FINA, mnogi su i dalje protiv njegove provedbe.

Interes za ove postupke je i dalje nizak pa je MPUDT zaprimilo tek nekoliko desetaka upita, dok smo mi zaprimili pet zamolbi za pravnu pomoć, u kojima smo građanima pružili opće pravne informacije.

S obzirom na i dalje visoku razinu prezaduženosti građana, važno je utvrditi uzroke slabog interesa za ove postupke te razviti mjere koje bi većem broju prezaduženih građana omogućile novi financijski početak. U tom smislu nužna je i sveobuhvatna analiza strukture dužnika i uzroka prezaduženosti, kao temelj za osmišljavanje ciljanih mjera prevencije i izlaz iz prezaduženosti te sprječavanje socijalne isključenosti.

2.22.4. Besplatna pravna pomoć

Svrha besplatne pravne pomoći je omogućiti socijalno ugroženim građanima potrebne pravne informacije i zastupanje pred sudovima, odnosno zaštitu prava koje im jamče Ustav i zakoni i pristup pravdi, čime se doprinosi socijalnoj pravdi, zaštiti ljudskih prava i vladavini prava.

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći su propisana dva oblika BPP-a – primarna i sekundarna. Primarnu pružaju ovlašteni pružatelji (udruge, pravne klinike i upravni odjeli u županijama) i obuhvaća pravno savjetovanje, sastavljanje podnesaka i zastupanje pred javnopravnim tijelima, ESLJP-om i međunarodnim organizacijama te pravnu pomoć u izvansudskom rješavanju sporova. Sekundarna pravna pomoć, uz odvjetničko zastupanje u zakonom propisanim područjima, obuhvaća i oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka i vještačenja te oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi.

Građani se često obraćaju pučkoj pravobraniteljici tražeći pravni savjet i zastupanje pred sudovima i državnim tijelima. Budući da nismo nadležni pravno savjetovati i zastupati građane, upućujemo ih na ovlaštene pružatelje BPP-a. Međutim, ovo pokazuje i da ih dio i dalje nije dovoljno upoznat s nadležnostima pučke pravobraniteljice, ali niti s uvjetima i načinom ostvarivanja besplatne pravne pomoći. Stoga pozdravljamo aktivnosti MPUDT-a, koje je u 2025. godini distribuiralo brošure, letke i plakate s osnovnim informacijama o sustavu besplatne pravne pomoći upravnim odjelima u županijama, HZSR-u i njegovim županijskim i područnim uredima, HZZO-u i HZMO-u i njihovim područnim uredima, ovlaštenim pružateljima i pravobraniteljskim institucijama. Također, u razdoblju od rujna do studenog provedena je radijska kampanja tijekom koje je na Hrvatskom radiju i osam lokalnih postaja tri puta dnevno emitiran radio spot o sustavu BPP-a. Radi pristupa građana lošijeg imovnog stanja sustavu besplatne pravne pomoći, potrebno je i dalje kontinuirano informirati širu javnost o ovome sustavu, jer oni koji ne znaju da imaju pravo na besplatnu pomoć i kako ju mogu ostvariti, neće ju ni ostvarivati.

Međutim, trenutno je najveći problem glede besplatne pravne pomoći da je ona dostupna samo najsiromašnijima. Naime, imovinski uvjeti za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći podrazumijevaju da ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva mjesečno ne prelaze po članu iznos proračunske osnovice (trenutno iznosi 441,44 eura), te da ukupna vrijednost imovine podnositelja zahtjeva ne prelazi 60 proračunskih osnovica (26.486,40 eura). Propisani imovinski cenzus dulje vrijeme nije usklađen sa stvarnim troškovima života i socioekonomskim stanjem te ne odražava realne potrebe građana.

„...Ja sam bila poslala zahtjev da mi daju odvjetnika, ali su napisali da ga ne mogu dobiti jer mi je mirovina oko 500 eura i nisam u toj kategoriji... pa kako ću ja od moje mirovine platiti odvjetnika i sud kad ne mogu ni hranu kupiti...“

Zbog ovako postavljenog imovinskog cenzusa mnogi su građani slabijeg imovnog stanja realno onemogućeni u realizaciji sekundarne pravne pomoći, iako se nalaze u lošim financijskim okolnostima te ne mogu platiti troškove odvjetnika i ostale sudske troškove.

Stoga bi pri donošenju izmjena ZBPP-a, planiranih za 2026. godinu, nužno bilo revidirati imovinske uvjete za ostvarivanje sekundarne BPP, odnosno ne vezati ih isključivo uz iznos

Preporuka 122.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da pri izradi prijedloga izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći revidira imovinske uvjete za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći



proračunske osnovice, već procjenu imovinskog statusa podnositelja zahtjeva i članova kućanstva temeljiti na iznosu prihoda koje ostvaruju, odnosno dostatnosti za financiranje pravnog savjetovanja i/ili zastupanja u sudskim postupcima.

Tijekom 2025. zaprimili smo pritužbe građana nezadovoljnih rješenjima upravnih odjela u županijama kojima su odbijeni zahtjevi za sekundarnu pravnu pomoć, zbog čega su tražili da pučka pravobraniteljica provede nadzor nad radom upravnih odjela. S obzirom da je rješenje o zahtjevu za BPP upravni akt, ono se može preispitivati isključivo u upravnom postupku pred drugostupanjskim tijelom, odnosno MPUDT-om, protiv čije odluke se može pokrenuti upravni spor.

Osim sekundarne pravne pomoći propisane ZBPP-om, BPP odvjetnici mogu pružati i prema Zakonu o odvjetništvu, prema kojemu HOK može imenovati punomoćnika za zastupanje bez prava na nagradu. No to obuhvaća zastupanje na sudu ili pred drugim tijelom, ali ne i isključivo pravno savjetovanje bez zastupanja. BPP se time osigurava socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata radi ostvarenja prava u vezi s njihovim položajem. U 2025. godini HOK je zaprimio 255 molbi za odobravanjem BPP-a, koja je odobrena u 104 slučaja.

U Uredbi o vrijednosti iznosa za utvrđivanje vrijednosti boda za izračun naknade za pružanje sekundarne pravne pomoći za 2025. godinu, vrijednost boda je povećana s 1,25 na 1,70 eura, što je 36% više nego u Uredbi za 2024. godinu. Izmijenjen je i uvjet za ostvarivanje naknade za izbjavanje iz pisarnice kod putovanja odvjetnika na ročište na općinskom sudu radi zastupanja korisnika sekundarne pravne pomoći. Naime, Uredba za 2024. godinu je propisivala pravo na naknadu ako je mjesto ureda odvjetnika udaljeno najmanje 45 km od mjesta na kojem se održava ročište, dok je Uredbom za 2025. godinu udaljenost smanjena na 30 km.

Preporuka 123.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da pružateljima primarne pravne pomoći izradi službene iskaznice za zastupanje korisnika pred javnopravnim tijelima

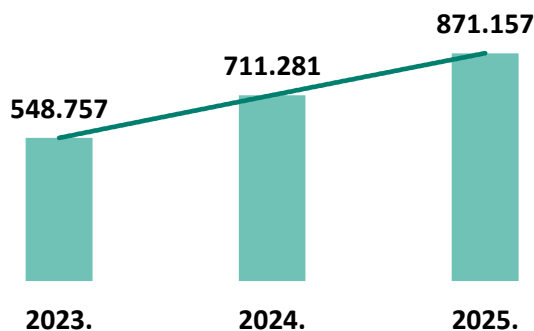
Nastavno na rad pružatelja primarne pravne pomoći, pojedine udruge su ukazale na poteškoće pri zastupanju korisnika ove pravne pomoći pred javnopravnim tijelima. Naime, pri zastupanju građana u upravnim postupcima se od zaposlenika udruga ponekad traži dokaz o ovlaštenju za zastupanje. Udruge tada dostavljaju izvadak

iz Registra pružatelja primarne pravne pomoći MPUDT-a, koji sadrži popis svih ovlaštenih osoba s njihovim osobnim podacima. Time se iznose osobni podaci zaposlenika pružatelja primarne pravne pomoći, koji nisu relevantni za konkretni postupak. Problem bi se mogao riješiti uvođenjem službenih iskaznica koje bi izdavalo MPUDT, radi legitimacije ovlaštenih pružatelja pred javnopravnim tijelima, kako je već učinjeno za djelatnike udruga koje pružaju podršku žrtvama i svjedocima.

U 2025. godini završeno je trogodišnje financiranje ovlaštenih pružatelja primarne pravne pomoći, koje je uvedeno 2023. godine, čime je postavljen financijski okvir za osiguravanje održivosti sustava primarne pravne pomoći. Međutim, neki pružatelji su ukazali na kašnjenje pri isplati sredstava. Prva rata je isplaćena u ožujku 2025. godine, druga u srpnju, dok je MPUDT treću ratu isplatilo krajem listopada i u studenom, iako su pružatelji pravovremeno, do 30. srpnja, dostavili polugodišnje izvješće, kao preduvjet za isplatu.

Natječaj za novo trogodišnje financiranje udruga i pravnih klinika, od 1. siječnja 2026. do 31. prosinca 2028. godine, objavljen je krajem prosinca 2025. te je ukupno planiran iznos za svaku godinu 1.007.500,00 eura.

IZNOSI SREDSTAVA OSIGURANIH ZA PRIMARNU BESPLATNU PRAVNU POMOĆ (u eurima)



Iako su novim natječajem povećana ukupna sredstva, nepromijenjen je maksimalni iznos po projektu od 50.000,00 eura godišnje. Pri tome je u proteklom trogodišnjem razdoblju maksimalni iznos ostvarilo oko 30% pružatelja, dok je ostalima dodijeljeno od 12.000,00 do 45.000,00 eura. Budući da iz dodijeljenog iznosa udruge moraju podmiriti plaću pravnog savjetnika, administrativne i režijske troškove te troškove terenskog rada, sredstva su i dalje nedostatna za osiguravanje financijske stabilnosti pružatelja, naročito onih koji ne dobivaju maksimalan iznos.

Također, u područjima u kojima nema upravnih odjela u županijama građani se obraćaju udrugama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, ponajprije zbog njihove teritorijalne dostupnosti i neposredne prisutnosti u lokalnim zajednicama, što im omogućuje blizak kontakt s ranjivim skupinama stanovništva. Osim što premošćuju razlike u teritorijalnoj dostupnosti upravnih odjela u kontekstu pružanja primarne pravne pomoći, udruge imaju i izravan uvid u svakodnevne potrebe i životne okolnosti građana.

Stoga bi trebalo razmotriti povećanje maksimalnog i ostalih iznosa po pojedinom projektu imajući u vidu kriterije poput rezultata i kontinuiteta rada pružatelja, terenski rad u područjima gdje nema drugih pružatelja i sl. U novom trogodišnjem natječaju je navedeno da će pružatelji koji pružaju primarnu pravnu pomoć na većem području, imaju podružnice u drugim mjestima ili djeluju u zajednicama s nižim stupnjem razvijenosti, imati prednost pri financiranju, no nisu predviđena dodatna sredstva za takve aktivnosti.

Iako je ZBPP-om propisana mogućnost financiranja projekata BPP-a od strane JLP(R)S-a, u 2025. godini samo ih je manji broj financijski podržao pružatelje, poput Slavonskog Broda, Karlovca, Vukovara i Zagreba. Razumijevajući da nemaju sve JLP(R)S jednake mogućnosti, ipak bi unutar postojećih proračunskih planiranja trebale razmotriti dodjelu sredstava pružateljima ili ih podržati na drugi način, primjerice smanjenjem troškova zakupa, komunalne naknade i sl., kako bi se osigurala veća dostupnost BPP-a u lokalnim zajednicama.



Ispunjena je preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2024. godinu te je MPUDT imenovalo članove Povjerenstva za BPP, čija je konstituirajuća sjednica održana 29. rujna 2025. godine. Izmjenama Poslovnika o radu Povjerenstva, kojim se uređuje način rada Povjerenstva, omogućeno je održavanje *online* sjednica u svrhu njihovog redovitijeg održavanja.

Nastavno na ponavljanu preporuku pučke pravobraniteljice o potrebi provedbe specijaliziranih edukacija za službenike upravnih odjela u županijama koji pružaju primarnu pravnu pomoć, DŠJU je u suradnji s MPUDT-om u 2025. godini provela sedam radionica u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci, na kojima je sudjelovalo 122 polaznika. Na radionicama se, sukladno preporukama pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2024. godinu, raspravljalo i o kriterijima za procjenu „konkretnih životnih okolnosti“ pri odlučivanju o zahtjevima za sekundarnu pravnu pomoć i kriterijima za pružanje primarne pravne pomoći od strane upravnih odjela u županijama. S obzirom da su nas upravni odjeli obavijestili da su radionice bile izuzetno korisne, DŠJU i MPUDT bi trebali nastaviti s njihovom provedbom. Također, MPUDT je u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci educirao i djelatnike HZSR-a, HZMO-a i HZZO-a na temu „Sustav besplatne pravne pomoći i komunikacija s tražiteljima besplatne pravne pomoći“.

Preporuka 124.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da provodi edukacije pružatelja primarne pravne pomoći o komunikaciji s pripadnicima ranjivih društvenih skupina koji su korisnici besplatne pravne pomoći

Pojedini pružatelji primarne pravne pomoći ukazuju na izazove u radu s korisnicima u vrlo nepovoljnim životnim okolnostima, prema kojima je nužan osobito pažljiv i individualiziran pristup. Stoga bi bilo korisno da MPUDT organizira edukacije pružatelja primarne pravne pomoći o komunikaciji s pripadnicima ranjivih društvenih skupina.

Nakon konzultacija održanih 2024. godine u Splitu s pružateljima BPP-a s područja Splitsko-dalmatinske, Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske i Zadarske županije, u 2025. godini u Rijeci i Osijeku održali smo konzultacije s pružateljima s područja Primorsko-goranske, Ličko-senjske, Istarske, Osječko-baranjske, Brodsko-posavske i Vukovarsko-srijemske županije. Prisustvovali su im službenici upravnih odjela u županijama koji rade na poslovima BPP-a i predstavnici pružatelja primarne pravne pomoći.

U 2025. godini smo sudjelovali na dvodnevnoj radionici „Sustav besplatne pravne pomoći – aktualnosti“ te na sastanku „Sustav besplatne pravne pomoći – informiranje javnosti i javnopravnih tijela o mogućnostima unapređenja pristupa građana besplatnoj pravnoj pomoći“, koje je organiziralo MPUDT. Izlagali smo na Okruglom stolu „Osiguranje dostupnosti i efikasnosti sustava besplatne pravne pomoći“ na Pravnom fakultetu u Splitu te Okruglom stolu „Između prava i povjerenja: izazovi provedbe besplatne pravne pomoći i medijacije u lokalnim zajednicama“ kojeg su u Vukovaru organizirali Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek i Udruga žena Vukovar.

Iz Izvješća o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2024. godini proizlazi da je u 2024. godini zabilježen pad broja zahtjeva za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći za 10,83% u odnosu na 2023. godinu. Najveći pad je zabilježen u Šibensko-kninskoj, Sisačko-moslavačkoj, Ličko-senjskoj županiji te Gradu Zagrebu, dok je porastao je broj podnesenih zahtjeva za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći u Zagrebačkoj, Međimurskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Brodsko-

posavskoj županiji. Istovremeno je došlo do smanjenja broja pružene primarne pravne pomoći od strane udruga i pravnih klinika, dok istovremeno upravni odjeli u županijama bilježe povećanje broja pružene primarne pravne pomoći za 46,02 %. Neki od mogućih razloga ovih brojčanih razlika su nizak imovinski cenzus za ostvarenje prava na BPP i nedovoljna informiranost građana o sustavu BPP-a, iako je MPUDT tijekom 2025. godine intenziviralo aktivnosti javnog informiranja o sustavu besplatne pravne pomoći. Stoga bi bilo korisno, osobito prije pristupanja najavljenim izmjenama zakona o BPP-u, detaljno analizirati uzroke koji su doveli do porasta/smanjenja pružene primarne pravne pomoći od strane pojedinih pružatelja, te porasta/smanjenja zahtjeva za sekundarnu pravnu pomoć po pojedinim županijama, a kako bi se otklonile sve eventualne zapreke za ostvarenje prava na BPP.

Preporuka 125.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da izradi analizu uzroka porasta/smanjenja pružene primarne pravne pomoći od strane različitih pružatelja, te uzroka razlika u broju podnesenih zahtjeva za sekundarnu pravnu pomoć po pojedinim županijama

2.22.5. Podrška žrtvama i svjedocima

U sklopu širenja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH tijekom 2025. godine osnovan je Odjel za podršku žrtvama i svjedocima na Općinskom kaznenom sudu u Zagrebu. U Odjelu je zaposlen samo jedan službenik, a podrška se pruža u jednom uredu, bez zasebne čekaonice za žrtve i svjedoke. Istodobno, iako je osnivanje takvog odjela na Županijskom sudu u Dubrovniku, jedinom županijskom sudu u RH koji ga još nema, bilo najavljeno za 2025. godinu, on još nije osnovan, već je navedeno da će se osnovati kada se osiguraju potrebni prostorni preduvjeti.

S obzirom da je svrha ovih odjela pružanje emocionalne podrške žrtvama i svjedocima, informiranje o njihovim pravima i tijeku kaznenog i prekršajnog postupka te ublažavanje stresa povezanog sa svjedočenjem i boravkom na sudu, njihovo postojanje i učinkovito funkcioniranje na svim nadležnim sudovima od ključne je važnosti.

Kao što je već isticano u prethodnim izvješćima, pojedini postojeći odjeli i dalje nemaju zasebne čekaonice, zbog čega žrtve i svjedoci raspravu čekaju na hodnicima zajedno s okrivljenicima, što za neke žrtve može biti izrazito traumatično. Takva praksa nije u skladu s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, koja naglašava potrebu da se prema žrtvama postupa s poštovanjem, na primjeren, stručan, nediskriminirajući, ali i osjećajan način te da im se osiguraju odgovarajuće informacije, potpora i zaštita.

Ponovno ukazujemo i na nedovoljnu tehničku i prostornu opremljenost sudova audio-video uređajima, zbog čega često nije moguće svjedočenje ili davanje iskaza bez boravka u istoj prostoriji s okrivljenikom, na što ukazuju i OCD-i koji pružaju podršku na sudovima. Budući da se, ovisno o okolnostima pojedinog slučaja, kao mjera zaštite najčešće predlaže ispitivanje uporabom audio-video tehnologije (video-link), potrebno je daljnje tehničko opremanje sudova i daljnje educiranje za korištenje takvom opremom.

Osim toga, žrtve i svjedoci kaznenih djela i prekršaja mogu tijekom postupka biti izloženi opasnosti da počinitelj sazna njihove osobne podatke pa je stoga potrebno osigurati njihovu zaštitu, radi prevencije daljnje viktimizacije.

Odjeli su pružili podršku za više od 6.300 osoba te su, na zahtjev tijela koja provode pojedinačnu procjenu, sudjelovali u pribavljanju podataka potrebnih za provođenje postupka i izradu odgovarajućih preporuka. Prema podacima MPUDT-a, tijekom 2025. provedena je pojedinačna procjena za 4.353 žrtve te je određeno skoro 8.000 mjera. Ovi podaci ukazuju na pozitivne pomake, budući je pojedinačna procjena ključan instrument za utvrđivanje stvarnih potreba i interesa žrtve. Pritom je osobito važno aktivno uključiti žrtve u sam proces procjene kako bi se pri donošenju odluka i procjeni rizika uzele u obzir njihove osobne karakteristike, životne okolnosti, posljedice kaznenog djela koje trpe i ostale važne okolnosti.

Individualizirani pristup posebno je važan kod ranjivih skupina žrtava, poput žrtava nasilja u obitelji, seksualnog nasilja, trgovanja ljudima, terorizma, organiziranog kriminala te zločina iz mržnje.

POSEBNE MJERE ZAŠTITE ŽRTAVA 2025. (e-spis)



Tijekom 2025. godine na području 17 županija u RH podršku su obavljali OCD-i kroz program MPUDT-a „Mreža podrške i suradnje za žrtve i svjedoke kaznenih djela“. Njihov rad osobito je važan na područjima sudova na kojima nisu osnovani odjeli za podršku žrtvama i svjedocima. U Mrežu još nisu uključene Splitsko-dalmatinska, Primorsko-goranska i Zagrebačka županija te Grad Zagreb, no od 1. siječnja 2026. najavljeno je njezino proširenje i na Primorsko-goransku županiju, što pozdravljamo.

Prema podacima OCD-a Ženska soba, koja koordinira deset partnerskih organizacija, pružena je podrška za 1.373 korisnika te 11.736 različitih usluga. Među njima se izdvajaju 282 pratnje na sud u ulozi osobe od povjerenja, 131 pratnja na policiju, državno odvjetništvo i/ili područne urede HZSR-a, 78 usluga savjetovanja socijalnih radnica te 31 terenski posjet.

Tijekom 2025. godine MPUDT je započelo izradu novog Pravilnika o radu odjela za podršku žrtvama i svjedocima. Javno savjetovanje provedeno je od 15. rujna do 14. listopada 2025. godine, a Pravilnik je objavljen u Narodnim novinama 23. ožujka 2026. te će stupiti na snagu 31. ožujka 2026. godine. U e-savjetovanju smo podržali donošenje Pravilnika te je prihvaćen naš prijedlog da se podrška pruža i žrtvama drugih prekršaja, a ne samo kaznenih djela te prekršaja nasilja u obitelji. Predviđeno je da se Odjel o potrebi pružanja podrške obavještava prema procjeni suca i naravi prekršaja, čime se osigurava da žrtve nasilja u obitelji i drugih prekršaja, uključujući one s elementima mržnje, mogu dobiti odgovarajuću podršku.

Krajem 2025. godine MPUDT je na svojim službenim internetskim stranicama objavilo ažurirane letke i vodič za žrtve i svjedoke kaznenih i prekršajnih djela na hrvatskom i engleskom jeziku, na koje i mi upućujemo žrtve prilikom davanja opće pravne informacije u pojedinim predmetima.

„Poštovani, prateći svakodnevno medije čujem da su uloženi maksimalni naponi da se zaštite žrtve nasilja, a ja kao žrtva nasilja nisam zaštićena, niti su zaštićene druge žrtve nasilja, jer se svakodnevno u medijima i portalima, objavljuju presude Suda, u kojem je opisano nasilje, a u istima je vidljivo mjesto počinjenja, ulica počinjenja, bez kućnog broja. ...Smatram da objavama presuda samo štetite žrtvama nasilja, da javnost to doživljava na drugačiji način, a pogotovo u malim sredinama, gdje svako svakoga poznaje i potom se prepričavaju priče koje žrtve nasilja dodatno žigošu. Molim Vas za pomoć i zaštitu!!“

Izmjenama i dopunama ZKP-a iz 2024. godine dodatno su unaprijeđeni položaj i zaštita žrtava kaznenih djela, među ostalim priznavanjem prava na tajnost osobnih podataka. Ovo je pravo posebno važno u kontekstu uvođenja sustava ANON, koji omogućuje automatsku i poluautomatsku obradu sudskih odluka, uključujući anonimizaciju, ekstrakciju metapodataka i tematsku klasifikaciju.

Prema pojašnjenju MPUDT-a, sustav ANON kod prvostupanijskih odluka automatski provodi anonimizaciju i postavlja indekse te ih, po isteku roka od 15 dana od otpreme odluke, javno objavljuje u anonimiziranom obliku. Kod drugostupanijskih odluka i odluka viših sudova, anonimizaciju dodatno provjeravaju i po potrebi dopunjuju djelatnici suda prije objave. Prvostupanijski sudovi također mogu označiti posebno osjetljive odluke kako bi se prije objave dodatno provjerila njihova anonimizacija. U slučaju zaprimljenih pritužbi, odluke se povlače iz javne tražilice, ispravljaju i ponovno objavljuju.

Preporuka 126.

Nadležnim sudovima, da se sudske odluke anonimiziraju uzimajući u obzir pravo žrtava na zaštitu osobnih podataka

Stoga je u daljnjem razvoju ovog sustava potrebno voditi računa da se sudske odluke anonimiziraju uzimajući u obzir i pravo žrtava na zaštitu osobnih podataka.

Osim o pravima žrtava kaznenih djela i prekršaja, potrebno je voditi računa i o pravima osoba koje sudjeluju u postupku kao svjedoci. Prema podacima Udruge za podršku žrtvama i svjedocima, na besplatnu liniju Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela (NPC) – 116 006, tijekom 2025. godine zaprimljeno je 115 poziva svjedoka (oko 5% ukupnih poziva), dok se Mreži podrške i suradnje



obratilo 79 svjedoka (oko 7%). Većina slučajeva zbog kojih su se svjedoci obraćali odnosi se na rodno utemeljeno nasilje, što upućuje na potrebu za osiguravanjem podrške ne samo žrtvama, već i svjedocima u emocionalno i socijalno složenim situacijama. Dio svjedoka obraća se kada je postupak pred sudom već u tijeku, no velik je i broj poziva svjedoka prije prijave nadležnim tijelima, koji se najčešće informiraju o načinima prijave kaznenog djela ili prekršaja, pri čemu im je anonimnost posebno važna.

„Tijekom ispitivanja kao svjedok nije mi bio osiguran službeni prevoditelj, iako ne govorim i ne razumijem hrvatski jezik. Bez razumijevanja sadržaja, bila sam prisiljena potpisati dokumente koji mi nisu prevedeni. Ispitivanje se odnosilo na optužbu protiv... Odbila sam davati izjave protiv njega jer smo u civilnoj zajednici kao izvanbračni supružnici.

Policija nije uzela u obzir da nemam nikakve pritužbe prema..., da smatram naš odnos građanskopravnim i obiteljskim te da mi nije nanio značajnu fizičku ni psihičku štetu.

Te činjenice nisu unesene u zapisnik koji sam bila prisiljena potpisati.

Molim da ispitajte ovaj slučaj, utvrdite odgovornost nadležnih osoba i preporučite mjere kojima će se ubuduće osigurati poštovanje prava stranih državljana i svjedoka.“

Svjedoci koji se nalaze u sudskoj fazi postupka najčešće traže informacije o svjedočenju pred sudom, svojim pravima i obvezama, naknadi putnih troškova te moraju li koristiti godišnji odmor ili druga prava iz radnog odnosa radi dolaska na sud. Česti su i upiti kako obavijestiti sud o nemogućnosti odazivanja sudskom pozivu.

Prema Zakonu o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela, žrtve kaznenog djela nasilja počinjenog s namjerom imaju pravo na novčanu naknadu iz sredstava državnog proračuna. Obradu zahtjeva provodi Služba za podršku žrtvama i svjedocima MPUDT-a, a o zahtjevima odlučuje Odbor za novčane naknade žrtvama kaznenih djela. U 2025. godini od 37 zahtjeva, u potpunosti ili djelomično ih je usvojeno osam, u iznosu od 4.723,47 eura, što je znatno manje nego prethodne godine kada je od 47 zahtjeva potpuno ili djelomično usvojeno 12, u iznosu od 22.566,09 eura. Zahtjevi se najčešće odnose na kaznena djela ubojstva, ubojstva u pokušaju i nanošenja teške tjelesne ozljede.

Vlada RH je u prosincu 2025. godine izmijenila sastav Odbora, a u Planu zakonodavnih aktivnosti MPUDT-a za IV. tromjesečje 2026. predviđene su izmjene Zakona o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela. Planira se proširenje sustava naknada i na žrtve kaznenog djela trgovanja ljudima, što je važan iskorak u unaprjeđenju zakonskog okvira koji je na snazi od 2013. godine.

U daljnjim zakonodavnim aktivnostima potrebno je uzeti u obzir i obveze iz Direktive (EU) 2024/1385, Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, čiji je rok za transponiranje 14. lipnja 2027. godine. Direktiva, među ostalim, predviđa jačanje zaštite žrtava i pristup pravosuđu te propisuje obvezu državama članicama preispitati postupanje zdravstvenih djelatnika kod prijavljivanja kaznenih djela nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, kod pojedinačne procjene potrebe žrtava izričito prepoznavanje nekih od rizičnih čimbenika za ponavljanje nasilja (identifikacija rizika), proširenje postupka pojedinačne procjene potreba žrtava na potporu (ne samo zaštitu) što će iziskivati i zakonsko reguliranje upućivanja žrtava na Službe za potporu, zatim širenje

ovlasti policije na izdavanje hitnih naloga za udaljšavanje, izradu programa rane intervencije za počinitelje i osumnjičeniike, kao i mjere za uklanjanje spolno eksplicitnog sadržaja na internetu (što će iziskivati i izmjene ZKP-a).

Prema Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u za 2025. godinu, žrtve kaznenih djela u RH mogu zatražiti preispitivanje odluke kojom im se odbija pružiti zaštitna mjera, dok neki drugi pravni lijekovi, dostupni žrtvama u pojedinim državama članicama EU (poput financijske pomoći ako počinitelj ne plati naknadu o kojoj je donesena presuda, preispitivanja odluke kojom se odbija pružiti prevođenje ili tumačenje i dr.), nisu dostupni žrtvama u RH.

Pozdravljamo edukacije koje je tijekom 2025. godine organizirala Pravosudna akademija o pravima žrtava i pojedinačnoj procjeni njihovih potreba, no takve bi se edukacije trebale provoditi kontinuirano. Na temu „Pojedinačna procjena žrtve“ provedene su tri jednodnevne radionice za kaznene suce i sudske savjetnike općinskih i županijskih sudova te državne odvjetnike, zamjenike i državnoodvjetničke savjetnike općinske i županijske razine, za ukupno 29 polaznika. Održano je i pet jednodневnih radionica na temu „Prava žrtava kaznenih djela i prekršaja iz područja nasilja u obitelji“ za kaznene i prekršajne suce i sudske savjetnike općinskih i županijskih sudova te zamjenike i državnoodvjetničke savjetnike općinske i županijske razine, za ukupno 58 polaznika. Provedene su i četiri radionice na temu „Promicanje temeljnih prava žrtava u praksi sudova RH i praksi ESJP-a (s posebnim osvrtom na nasilje prema ženama i obitelji)“ za kaznene i prekršajne suce i savjetnike općinskih i županijskih sudova, državne odvjetnike, zamjenike i državnoodvjetničke savjetnike općinske i županijske razine te stručne suradnike izvanpravne struke na sudovima, za ukupno 67 polaznika.

Preporuka 127.

Pravosudnoj i policijskoj akademiji, da kontinuirano provode edukacije sudaca, državnih odvjetnika i policijskih službenika o pravima žrtava i pojedinačnoj procjeni žrtava kaznenih i prekršajnih djela

Osim učinkovite individualne procjene žrtve te prevencije sekundarne viktimizacije, važno je i okončanje sudske postupke u razumnom roku. Uvažavajući opterećenost sudaca brojem predmeta te okolnost da neke stranke zlorabljujući procesna sredstva produljuju sudske postupke, njihova dugotrajnost može biti naročito otegotna za žrtve, ali i svjedoke koji također mogu biti traumatizirani viđenim i doživljenim.

Prema Izješću predsjednika VSRH o stanju sudbene vlasti za 2024. godinu, prosječno trajanje općinskih kaznenih prvostupanijskih predmeta bilo je 670 dana, što je 46 dana kraće nego 2023. godine, dok su prvostupanijski predmeti na županijskim sudovima trajali 263 dana, 27 dana kraće nego u 2023. godini. Istodobno je produljeno trajanje odlučivanja o žalbama na županijskim sudovima, kao i procijenjeno vrijeme rješavanja predmeta na Visokom kaznenom sudu RH.

Na nacionalnoj razini trebalo bi razmisliti o izraditi strategije za prava žrtava, koja bi povezala sve relevantne dionike i osigurala sustavan pristup zaštiti i podršci žrtvama, u skladu s pristupom predviđenim Strategijom EU-a za prava žrtava (2020.–2025.).

2.23. Postupanje Europskog suda za ljudska prava

U 2025. godini obilježeno je 75 godina od potpisivanja EKLJP-a, jednog od najvažnijih dokumenata za zaštitu ljudskih prava i sloboda u Europi. Istovremeno se Europa suočava s ozbiljnim izazovima u provedbi presuda ESLJP-a, pri čemu gotovo polovica presuda donesenih u posljednjih deset godina nije u potpunosti izvršena. To negativno utječe na vladavinu prava i dovodi u pitanje dugoročnu stabilnost konvencijskog sustava zaštite ljudskih prava. Stoga je, osobito radi sprječavanja novih povreda, važan kontinuirani dijalog najviših nacionalnih sudova i ESLJP-a.

Pučka pravobraniteljica i Kuća ljudskih prava su u prosincu 2025. organizirali konferenciju posvećenu 75. obljetnici EKLJP-a, u sklopu koje je održan okrugli stol o radu ESLJP-a i utjecaju njegove prakse na nacionalno pravo te izvršenje presuda ESLJP-a, uz sudjelovanje domaćih i međunarodnih stručnjakinja.

U lipnju 2025. godine Upravni odbor za ljudska prava Vijeća Europe (CDDH) objavio je Izvješće o prvim učincima Protokola br. 16 uz Konvenciju, koji je stupio na snagu 1. kolovoza 2018. godine, a kojim najviši sudovi države stranke mogu zatražiti od ESLJP-a savjetodavno mišljenje o načelnim pitanjima koja se odnose na tumačenje ili primjenu prava i sloboda iz Konvencije ili Protokola. Prema Izvješću, Protokol br. 16 je ratificiralo više od polovice država članica VE, dok ih 22, uključujući i RH, to još nije učinilo.

U svibnju 2025. godine devet država članica VE uputilo je otvoreno pismo u kojem su izrazile zabrinutost zbog, prema njihovu stajalištu, preširoke interpretativne prakse ESLJP-a u području migracija. Inicijativi su se pridružile i brojne druge države, uključujući i RH, te se 27 država članica suglasilo oko zajedničke izjave u prosincu 2025. političkom deklaracijom koju se namjerava usvojiti u svibnju 2026. godine.

Na sastanku Odbora ministara VE u lipnju 2025. razmatrano je izvršenje presude M.H. i dr. protiv RH (15670/18), koja je pod pojačanim nadzorom. Izvršenje presude prethodno je razmatrano 2023. godine, od kada su domaća tijela poduzela više općih mjera za sprječavanje povrede čl. 3. (zabrana mučenja) koje je OMVE ocijenio učinkovitima, i u kojem dijelu je zatvorio nadzor nad izvršenjem. OMVE je također zatvorio nadzor nad izvršenjem dijela presude u vezi povrede čl. 34. (povreda prava na podnošenje zahtjeva ESLJP-u), dok je izvršenje presude u odnosu na ostale utvrđene povrede i dalje pod pojačanim nadzorom. Uredu zastupnika RH pred ESLJP smo dostavili mišljenje na Nacrt Akcijskog plana za izvršenje presude M.H. i dr. (15670/18), u kojem smo predložili opće mjere radi sprječavanja budućih povreda čl. 3. (zabrana mučenja), čl. 5. (pravo na slobodu i sigurnost) i čl. 4. Protokola 4 (zabrana kolektivnog protjerivanja stranaca).

U rujnu 2025. u RH je boravila delegacija Odjela za izvršenje presuda ESLJP-a VE i resora za migracije i izbjeglice VE radi razmatranja otvorenih pitanja izvršenja presuda M.H. i dr. i Statileo grupe, te uvida u prakse nadležnih tijela u sektoru migracija. Delegacija se sastala s predstavnicima državnih tijela, sudbene vlasti i pravobraniteljskih institucija.

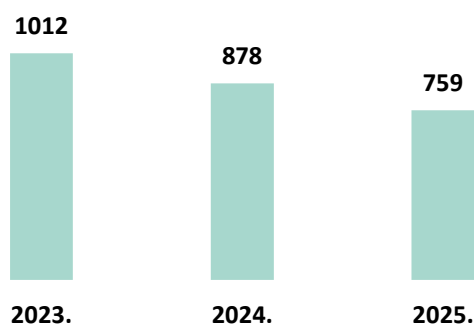
Kao članovi Stručnog savjeta Ureda zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava u 2025. godini smo dali mišljenja na nacрте akcijskih planova u postupku izvršenja tri presude ESLJP-a protiv Hrvatske:

- na Nacrt Akcijskog plana za izvršenje presude *Statileo grupa i dr. (12027/10)* nad kojom je okončan nadzor izvršenja u prosincu, o čemu više pišemo u poglavlju o pravu na adekvatno stanovanje;
- na Nacrt Akcijskog plana za presudu *T.V. (47909/19)*, koja se nalazi u postupku izvršenja, a odnosi se na povredu prava na život zbog neodgovarajućeg postupanja policije i medicinskog osoblja prema osobi s duševnim smetnjama, o čemu više pišemo u poglavlju o zaštiti osoba s duševnim smetnjama;
- na Nacrt Akcijskog plana za izvršenje presude u predmetu *Petrović i dr. (32514/22, 33284/22, 15910/23)*, u kojem je ESLJP utvrdio povredu čl. 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života) jer u RH ne postoji mehanizam temeljem kojega bi roditelji saznali sudbinu svoje djece, za koju im je nedugo po rođenju rečeno da su preminula. ESLJP je naložio uspostavu posebnog mehanizma individualne pravne zaštite, po mogućnosti donošenjem *lex specialis*, u roku od godine dana od konačnosti presude, odnosno do 30. lipnja 2026. godine.

Postupanje Europskog suda za ljudska prava po zahtjevima protiv RH

Iz podataka ESLJP-a za 2025. godinu proizlazi da je ukupno 759 zahtjeva protiv RH raspoređeno sudskom odjelu na pregled i odlučivanje, što je za 13,55% manje nego u 2024. godine, čime se nastavlja trend smanjenja zahtjeva raspoređenih sudskom odjelu.

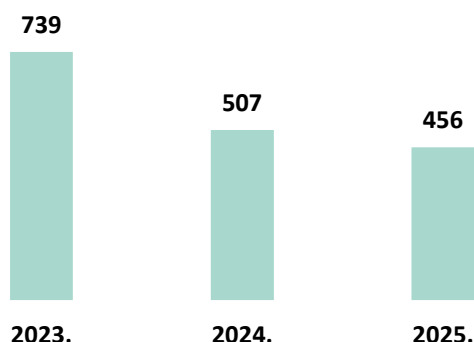
ZAHTJEVI RASPOREĐENI SUDSKOM ODJELU



Na dan 31. prosinca 2025. pred ESLJP-om je u postupku rješavanja bilo ukupno 456 zahtjeva protiv RH, što je za 10% manje u odnosu na isto razdoblje 2024. godine.



ZAHTJEVI U RJEŠAVANJU



Od ukupnog broja zahtjeva protiv RH o kojima je ESLJP odlučivao u 2025. godini, 794 ih je proglašeno nedopuštenima ili su izbrisani s liste predmeta, u 13 je odlučeno presudom te su donesene dvije odluke o prihvaćanju jednostrane izjave Vlade RH o priznanju povreda (unilateralne deklaracije) iz čl. 6. Konvencije (pravo na pošteno suđenje) i to u predmetima Marković (29935/23) te Stečajna masa iza KOMPA d.o.o. u stečaju (17021/24), koje se odnose na prigovore radi dugotrajnosti sudskih postupaka.

U skladu s Pravilom 39. Poslovnika, ESLJP može odrediti privremenu mjeru protiv tužene države u slučajevima izloženosti podnositelja zahtjeva stvarnom riziku teške i nepopravljive štete. U 2025. godini ESLJP je u odnosu na RH odlučivao o pet zahtjeva za određivanjem privremene mjere, od kojih je četiri odbijeno i to u slučajevima obveze izručenja podnositelja nakon odbijanja zahtjeva za azil. ESLJP je nakon višegodišnjeg trenda odbijanja zahtjeva za određivanjem privremenih mjera u odnosu na RH, donio privremenu mjeru u predmetu Radeka te naložio odgodu ovrhe iseljenja iz nekretnine po zahtjevu ovršenika radi razmatranja povrede prava na dom, zajamčenog čl. 8. Konvencije. Međutim, početkom veljače 2026. godine ESLJP je ukinuo navedenu privremenu mjeru i proglasio preuranjenima podnositeljeve prigovore o povredi prava na pošteno suđenje (čl. 6.), prava na poštovanje osobnog i obiteljskog života (čl. 8.) i prava na mirno uživanje vlasništva (čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju), jer te prigovore razmatra Ustavni sud RH u postupku koji je u tijeku. Podnositeljev prigovor radi povrede čl. 3. (zabrana mučenja) ESLJP je proglasio nedopuštenim.

Presude protiv RH u 2025. godini

Od ukupno 13 presuda koje je ESLJP u 2025. godini donio protiv RH, u jednoj nije utvrđena povreda (čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju - zaštita vlasništva).

Od utvrđenih povreda najviše (pet) ih se odnosi na povredu čl. 6. (pravo na pošteno suđenje), čime se nastavlja trend najvećeg broja utvrđenih povreda prava iz ovog članka. Dvije su povrede Protokola 1. čl. 1 (zaštita vlasništva) i čl. 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života) te po jedna povreda čl. 3. (zabrana mučenja), čl. 2. (pravo na život), čl. 5. (pravo na slobodu i sigurnost), čl. 10. (sloboda izražavanja) i čl. 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek).

ZABRANA MUČENJA (čl. 3.)	1
PRAVO NA ŽIVOT (čl. 2.)	1
PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST (čl. 5.)	1
PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I OBITELJSKOG ŽIVOTA (čl. 8.)	1
PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK (čl. 13.)	1
SLOBODA IZRAŽAVANJA (čl. 10.)	2
PROTOKOL 1.-1. (zaštita vlasništva)	2
PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE (čl. 6.)	5

Povrede koje ESLJP utvrđuje u svojim presudama mogu biti procesne ili materijalne. Procesne povrede odnose se na povrede konvencijskih prava do kojih dolazi tijekom postupka odlučivanja, pri čemu one same po sebi ne utječu na konačan ishod postupka. Nasuprot tome, kod materijalnih povreda upravo je ishod postupka u suprotnosti s Konvencijom ili Protokolima pa je za njihovo otklanjanje nužno donošenje drugačije odluke.

U nastavku dajemo kratki pregled sadržaja presuda koje je ESLJP donio 2025. u odnosu na RH, a u kojima je utvrđena povreda EKLJP-a ili Protokola uz Konvenciju:

U predmetu **Merćep (47880/20)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. Konvencije (pravo na pošteno suđenje) zbog pretjeranog formalizma suda odbacivanjem tužbe zbog nepravovremene prijave potraživanja u predstečajnom postupku. Naime, tijekom postupka za naknadu štete, kojeg je podnositelj pokrenuo protiv medijske kuće, otvoren je postupak predstečajne nagodbe u kojem su vjerovnici pozvani na prijavu tražbina. Podnositelj je to propustio učiniti te je Sud odbacio njegovu tužbu za naknadu štete. ESLJP je istaknuo da je svrha postupka predstečajne nagodbe reguliranje nespornih potraživanja, a ne rješavanje svih potencijalnih obveza između vjerovnika i dužnika. U rujnu 2025. godine OMVE je zatvorio nadzor nad izvršenjem ove presude. Prije toga je Ustavni sud uskladio svoju sudsku praksu sa standardima ESLJP-a vezano za ostvarivanje prava na pristup sudu, a Pravosudna akademija je provela radionice za suce i sudske savjetnike na temu čl. 6. Konvencije.

U predmetu **Jelinić-Starčević (3942/24)** ESLJP je utvrdio djelomičnu povredu čl. 6. Konvencije zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, a preostali dio zahtjeva u odnosu na isti članak je odbacio kao nedopušten. Podnositeljica je podnijela prigovor zbog duljine kaznenog postupka koji je protiv nje vođen zbog dva kaznena djela klevete. ESLJP je utvrdio da je postupak u dijelu u kojem je podnositeljica oslobođena optužbi trajao sedam godina i devet mjeseci na dvije razine nadležnosti, iako za to nisu postojali objektivni razlozi, dok je proglasio nedopuštenim dio zahtjeva koji se odnosio na nastupanje zastare kaznenog progona. Ujedno je utvrdio da je dio postupka koji se odnosio na naknadu troškova trajao dvije godine i šest mjeseci na dvije razine nadležnosti, što se ne smatra prekomjernim te je konstatirao da je Ustavni sud utvrdio povredu prava podnositeljice na suđenje u razumnom roku, radi čega je i taj dio zahtjeva proglasio nedopuštenim.

U predmetu **Gašparini (5605/21)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Konvencije u odnosu na pravo na pristup sudu, kao dijelu prava na pošteno suđenje. Podnositelju zahtjeva, kao članu lovačkog društva, u disciplinskom postupku izrečena je mjera zabrane lova svih vrsta divljači u trajanju od dvije godine.



Općinski sud se proglasio nenadležnim i odbacio tužbu, Županijski sud je potvrdio prvostupanjsko rješenje, a Ustavni sud je odbio podnositeljevu ustavnu tužbu. Podnositelj je pred ESLJP-om istaknuo da mu je onemogućen pristup sudu radi osporavanja disciplinske mjere. Iako je ESLJP naveo da sudski nadzor može biti potpuno isključen za neke manje povrede statuta udruge ili unutarnjih propisa društva te da je ograničenje sudskog nadzora načelno opravdano radi poštivanja prava na autonomiju djelovanja udruga, u konkretnom slučaju je utvrdio da potpuna isključenost sudske zaštite nije bila proporcionalna.

U predmetu **Tadić (31038/20)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. st. 1. (pravo na pristup sudu) jer mu je postupanjem domaćih sudova onemogućeno osporavanje iznosa pravične naknade koja mu je dodijeljena za obvezni prijenos dionica. Naime, podnositelj je bio manjinski dioničar dioničkog društva te je pred domaćim sudovima bezuspješno pokušao osporiti iznos naknade koja mu je dodijeljena za prijenos dionica većinskom dioničaru.

U predmetu **Stojević (39852/20)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita vlasništva), te je istaknuo da oduzimanje gotovine koja nije prijavljena prilikom prelaska granice predstavlja miješanje u pravo vlasništva te sankcija mora biti razmjerna težini povrede zbog koje je izrečena, a ne težini moguće povrede koja nije utvrđena. U listopadu 2025. godine OMVE je zatvorio nadzor nad izvršenjem ove presude temeljem poduzetih mjera u sličnim predmetima protiv RH, i to: Gabrić (9702/04), Boljević (43492/11), Tilocca (40559/12), Imeri (77668/14) te Pascale (69278/16). Poduzete su opće mjere izvršenja izmjenama Zakona o deviznom poslovanju te usklađenjem prakse Ustavnog suda s Konvencijom.

U predmetu **Štengl (1742/21)** ESLJP je ocijenio neosnovanim prigovor podnositeljice u postupku naknade štete radi nesavjesnog liječenja temeljem čl. 8. Konvencije (pravo na poštovanje privatnog života) te je utvrdio osnovanim dio prigovora o prekomjernom trajanju parničnog postupka podnositeljice temeljem čl. 6. st. 1. (pravo na suđenje u razumnom roku), koji je na tri razine nadležnosti trajao sedam godina i tri mjeseca.

U predmetu **Petrović i dr. (32514/22, 33284/22, 15910/23)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 8. Konvencije (pravo na poštovanje privatnog života) u odnosu na navode podnositeljica zahtjeva da su njihove bebe otete iz rodilišta i dane na nezakonito posvajanje. Podnositeljice zahtjeva rodile su između 1986. i 1994. godine u bolnicama u Vukovaru i Slavonskom Brodu te su nakon poroda imale kontakt s novorođenčadi sve dok ih zdravstveni djelatnici nisu obavijestili da su se bebe razboljele i preminule, neke u bolnicama u Novom Sadu, Vukovaru i Slavonskom Brodu. Sumnjajući u istinitost tih tvrdnji, podnositeljice su prigovorile da im država i dalje uskraćuje informacije o stvarnoj sudbini njihove djece. Postupak izvršenja ove presude nalazi se pod pojačanim nadzorom OMVE-a.

U predmetu **Gospočić (18827/21)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 10. Konvencije (sloboda izražavanja) jer je podnositeljica zahtjeva osuđena za kazneno djelo teškog sramoćenja zbog izjava kojima je susjede optužila za kriminal, korupciju i podmićivanje lokalnih dužnosnika. ESLJP je utvrdio da domaći sudovi nisu proveli test razmjernosti između prava na slobodu izražavanja i prava na čast i ugled, već su se ograničili na ocjenu da su izjave mogle štetiti ugledu podnositeljinih susjeda. Također, podnositeljici je uskraćeno pravo na dokazivanje istinitosti njenih izjava jer su sudovi zaključili da se radi o izjavama iz privatnog i obiteljskog života susjeda, bez odgovarajućeg obrazloženja. ESLJP je naglasio i da domaći sudovi nisu uzeli u obzir kontekst u kojem su izjave izrečene, niti su procijenili proporcionalnost kaznenog postupka u odnosu na blaže mjere, primjerice provedbu parničnog postupka.

U predmetu **Radelić (12432/22)** ESLJP je utvrdio povredu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita vlasništva) tijesnom većinom (četiri glasa za i tri protiv), a presudi su priložena izdvojena mišljenja trojice sudaca. Podnositelj zahtjeva je osuđen radi počinjenja kaznenog djela u gospodarskom poslovanju koje je počinio kao vlasnik i direktor trgovačkog društva, za što mu je uz uvjetnu kaznu zatvora naloženo i oduzimanje imovinske koristi. Iako Kazneni zakon na sadrži izričitu odredbu za takve situacije, domaći sudovi su oduzimanje imovinske koristi obrazložili analognom primjenom Zakona o trgovačkim društvima. ESLJP je istaknuo da oduzimanje imovinske koristi predstavlja miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva te da nije bilo zakonito. Naglasio je da je imovinska korist ostvarena u korist trgovačkog društva, a ne podnositelja osobno te da Kazneni zakon ne propisuje mogućnost oduzimanja imovinske koristi od počinitelja ako je ona stečena u korist druge osobe. U izdvojenom mišljenju trojice sudaca navedeno je da su odredbe Zakona o trgovačkim društvima bile dovoljno jasne i predvidive jer da član uprave društva koji je grubo povrijedio dužnost urednog i savjesnog gospodarenja odgovara za štetu vjerovnicima tog društva. Stoga je podnositelju mogla biti poznata protupravnost njegovog djela i nastale posljedice.

U predmetu **Y.K. (38776/21)** ESLJP je utvrdio povredu procesnog aspekta čl. 3. (zabrana mučenja) i čl. 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek). Podnositelj zahtjeva, turski državljanin kurdskog podrijetla, tvrdio je da su nadležna domaća tijela zanemarila njegovu namjeru da zatraži međunarodnu zaštitu u RH te mu nisu osigurala učinkovita pravna sredstva za osporavanje rješenja o protjerivanju i povratku koji bi odgodio njihov učinak. Također, ukazivao je da mu je bio ograničen pristup odvjetniku. ESLJP je utvrdio da su hrvatska tijela udaljila podnositelja bez omogućavanja pristupa postupku međunarodne zaštite te da njegov odlazak iz RH nije bio dobrovoljan. O ovoj presudi detaljnije pišemo u poglavlju o migracijama.

U predmetu **Mamuzić i dr. (53358/21)** ESLJP je utvrdio povredu procesnog aspekta čl. 2. (pravo na život) radi neučinkovite istrage ubojstva majke podnositelja zahtjeva tijekom ratnih zbivanja 1991. godine. ESLJP je zaključio da domaće vlasti nisu poduzele potrebne istražne radnje unatoč postojanju svjedoka i indicija o mogućim počiniteljima te da je istraga od 2010. godine bila neaktivna.

U predmetu **Radobuljac (38785/18)** ESLJP nije utvrdio povredu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita vlasništva) radi odbijanja domaćih javnih tijela da prebiju podnositeljev porezni dug s njegovim potraživanjem prema državi. Naime, podnositelj je odvjetnik koji je imao porezni dug prema državi te je zatražio prijeboj s potraživanjem koje je imao prema državi s osnove zastupanja po službenoj dužnosti. Porezna uprava je odbila njegov zahtjev za prijebojem, izrekla mu je kaznu radi neplaćanja poreza te je porezni dug naplatila u ovršnom postupku, a naknadno mu podmirila dugovanje za zastupanje. ESLJP je ocijenio da je miješanje u imovinska prava bilo zakonito te da država nije prekoračila svoje široko polje procjene.

ESLJP je u odnosu na RH u 2025. godini donio ukupno 15 odluka o nedopuštenosti, u predmetima: Picig i dr. (25866/21) - čl. 2. (pravo na život), Bušić (50632/21) - čl. 5. st. 1. (pravo na slobodu), Arula i Bjedov (16440/21) - čl. 12. (pravo na brak), čl. 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek), čl. 14. (zabrana diskriminacije) te čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (zaštita vlasništva), M.G. i L.G. (31652/21) - čl. 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života), čl. 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek) i čl. 14. (zabrana diskriminacije), Radočaj (22092/21) - čl. 3. (zabrana mučenja), M.H. (37199/21) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje), Bankruptcy Estate of CM-Expert (20811/20) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje), Čalušić (20791/19) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje), Gospočić (46881/21) - čl. 10. (sloboda



izražavanja), Topalović (45909/20) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje), Ivković (50372/20) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje) i čl. 1. Protokola br. 1 (zaštita vlasništva), Blagojević (25906/20) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje), Elcomat d.o.o. (18510/22) - čl. 6. (pravo na pošteno suđenje) i čl. 1. Protokola br. 1 (zaštita vlasništva), Pavušek Rakarić (21371/22) - čl. 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života), Uljhazi (49817/19) - čl. 1. Protokola br. 1 (zaštita vlasništva).

ESLJP je u lipnju objavio odluku u predmetima *Kalember i dr.* (319/19), kojom je zahtjeve radi moguće povrede čl. 6. (pravo na pošteno suđenje) i čl. 1. Protokola br. 1 (zaštita vlasništva) izbrisao s liste predmeta jer su posljedice mogućih povreda Konvencije i Protokola u međuvremenu ispravljene. Podnositelji su pokrenuli parnične postupke protiv države radi naknade štete, tvrdeći da su članove njihovih obitelji usmrtili pripadnici Hrvatske vojske. Njihovi tužbeni zahtjevi su odbijeni, uz nalog da nadoknade državi troškove postupka, što su pred ESLJP-om osporavali kao povredu prava na pristup sudu i mirno uživanje vlasništva. Dana 28. prosinca 2023. godine Vlada RH donijela je Odluku o otpisu tražbina troškova parničnog postupka i drugih tražbina dosuđenih RH u određenim postupcima, temeljem koje je izvršen povrat plaćenih troškova prvom i drugom podnositelju, dok je protiv trećeg povučen prijedlog za ovrhu.

Izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava

Odbor ministara VE je u 2025. godini u odnosu na RH okončao nadzor nad izvršenjem 23 predmeta, od čega je 17 presuda.

U odnosu na povredu čl. 6. (pravo na pošteno suđenje) zatvoren je nadzor nad izvršenjem presuda Baljak i dr. (41295/19), Juričić (646/17), Jelčić Stepinac (16087/18), Hyett Perger Cvitanović (57743/19), Tadić (31038/20) i Merćep (47880/20). Nadzor je zatvoren i nad presudama Cetinja (6959/17) - čl. 7. (načelo „nema kazne bez zakona“), Čehić (14043/19) - čl. 3. (zabrana mučenja) te Miklić (42613/19) - čl. 5. (pravo na slobodu).

Nadzor je okončan i nad izvršenjem presuda u kojima je utvrđena povreda čl. 1. Protokola 1 (zaštita vlasništva) u predmetima Stojević (39852/20) i Statileo (12027/10), koja čini grupu s još šest istovrsnih presuda: Mirošević-Anzulović (25815/14), Bego i dr. (35444/12), Gošović (37006/13), Skelin Hrvoj i Đuričić (23414/15+), Arambašin (48981/17+) i Hegediš (41306/18). Navedena grupa presuda zatvorena je temeljem zakonodavnih mjera, odnosno donošenja Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda RH U-I-3242/2018 i dr. (NN 36/24), kojim se ukida institut zaštićenog najma.

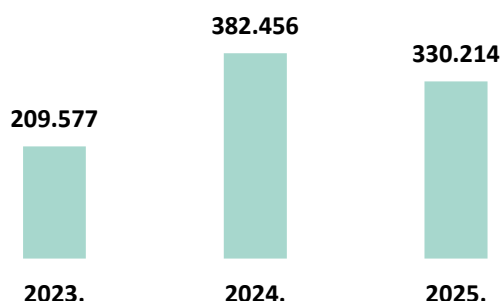
Odbor ministara VE je također zatvorio nadzor nad šest odluka ESLJP o prijateljskom rješenju: Andrijanić i dr. (12947/22), Patalen i Skorić (1638/24+), Rudnički (35027/23), Markulin Ivančić i dr. (7128/21), Travančić i Tešija (37137/21) te Čalušić (20791/19).

Kako proizlazi iz podataka koje nam je dostavio Ured zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava, RH je na kraju 2025. u izvršenju pred OMVE-om imala 67 predmeta (62 presude i pet prijateljskih rješenja), od čega ih je 36 klasificirano kao vodeći (što znači da je povreda utvrđena prvi puta), 23 kao ponavljajući (istovrsna povreda je već utvrđena u ranijim presudama ESLJP u odnosu na RH), a za tri presude se još čeka klasifikacija OMVE-a.

U izvješću „Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts’ Judgments and the Rule of Law” za 2025. godinu, kojeg je objavila Europska mreža za provedbu presuda (EIN), RH je svrstana u četvrtu kategoriju („umjereno“) od ukupno sedam kategorija. U rangiranju se, između ostalih, koriste indikatori prosječnog izvršenja presuda, koje je u RH tri godine i tri mjeseca (prosjeak na razini EU je pet godina i četiri mjeseca), te postotak od 32% vodećih presuda koje čekaju na izvršenje u posljednjih deset godina.

RH je u 2025. godini na ime pravičnih naknada dosuđenih od strane ESLJP po presudama i odlukama isplatila 330.214,35 eura, koje je dužna isplatiti podnositeljima u roku od tri mjeseca od dana konačnosti presude, odnosno tri mjeseca od dana objave odluke ESLJP-a.

IZNOS ISPLAĆENIH PRAVIČNIH NAKNADA



2.24. Izražavanje u javnom prostoru

U ovome poglavlju obrađuje se sloboda izražavanja i pojave govora mržnje i drugih oblika nedopuštenog i/ili štetnog govora u javnom prostoru, uključujući lažne vijesti. Obrađuju se i medijske slobode, uvjeti za rad i napadi na novinare i redakcije te drugi pritisci kojima su izloženi mediji i medijski djelatnici, kao i noviteti u EU i nacionalnom pravnom okviru.

2.24.1. Sloboda izražavanja i govor mržnje

U 2025. godini je u javnom prostoru zabilježen porast različitih oblika nezakonitog i/ili štetnog govora, osobito online, ali i u fizičkom prostoru, uz učestale javne rasprave o tome što je nezakonito, a što nije.

Sloboda izražavanja zajamčena je Ustavom RH te međunarodnim ugovorima, kao što su EKLJP i Pakt o građanskim i političkim pravima te je ovo ljudsko pravo ključno za demokraciju. No, dio građana i dalje nije svjestan da sloboda izražavanja nije neograničena, a takva uvjerenja potiču i neke javne osobe.



Stoga je važno podsjetiti da se čl. 38. Ustavom RH jamči sloboda mišljenja i izražavanja misli. No, ovo se pravo može ograničiti zakonom, da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u pojedinom slučaju. Ujedno je čl. 39. Ustava izrijekom zabranjeno i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na, između ostalog, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti.

I ESLJP je zauzeo stav prema kojem je sloboda izražavanja jedan od bitnih temelja demokratskog društva te preduvjet za njegov napredak i razvoj svakog čovjeka te da se sloboda izražavanja ne odnosi samo na informacije ili ideje koje se blagonaklono primaju ili se smatraju neuvredljivima ili nevažnima, već i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji dio populacije. Ipak, budući da pravo na slobodu izražavanja nije neograničeno, legitimni ciljevi miješanja u ovo pravo razrađeni su u čl. 10. st. 2. EKLJP-a. Tako ono može biti podvrgnuto „formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti“. Sudska praksa je razvila i testove koji služe ujednačenom procjenjivanju je li sloboda izražavanja prekoračena te treba li je ograničiti.

Pri tome već godinama posebno ukazujemo na pojave govora mržnje na Internetu, osobito na društvenim mrežama. Osim što društvene mreže demokratiziraju javni prostor, omogućavajući velikom broju osoba da javno izražava svoja mišljenja i stavove i time koriste svoju slobodu izražavanja, u pozadini djeluju algoritmi koji nagrađuju ekstremne sadržaje koji pobuđuju jake emocije, kao što su bijes i strah, koje se onda brže šire. Na taj način može doći do širenja mržnje i *online* nasilja, dezinformacija i teorija zavjere, a sve u vrijeme kada se građani sve više informiraju na društvenim mrežama, zaobilazeći klasične medije i novinarstvo.

Vezano za reguliranje zakonitog sadržaja na društvenim mrežama, 2024. godine stupila je na snagu EU Uredba - Akt o digitalnim uslugama (DSA), a u 2025. je donesen Zakon o provedbi DSA, kojim su, između ostalog, određena nadležna tijela za izdavanje naloga za djelovanje protiv nezakonitog sadržaja i naloga za davanje informacija. Međutim, planirani sustav zaštite se još formira te je, prema podacima HAKOM-a, nacionalnog koordinatora za provedbu DSA-a, početkom 2026. godine formiran Sektor za digitalne usluge. HAKOM je 16. ožujka 2026. godine objavio izvješće o provedbi DSA-a u RH za 2025. godinu, ukazujući da je tijekom godine zaprimio 52 pritužbe korisnika, od čega se 45 pritužbi odnosilo na vrlo velike internetske platforme i tražilice.

U utrci za čitanost i gledanost, pojedini mediji su posezali za naslovima i sadržajima koji su dopušteni, ali upućuju na regresiju kvalitete u korist tzv. klikabilnosti i posjećenosti portala. Pojedini su portali u 2025. godini objavljivali i diskriminirajući sadržaj, što su nastojali opravdati medijskim slobodama lišenim odgovornosti, etike i pravila struke. Ipak, nisu sve takve objave ostale bez sankcija. Vijeće za elektroničke medije (VEM) je u 2025. godini raspravljalo o 64 predmeta kršenja čl. 14. st. 2. ZEM-a, tj. zbog poticanja i širenja mržnje ili diskriminacije, te je u tri predmeta utvrdilo kršenje te odredbe. Ovi su se predmeti odnosili na izvještavanje o istom događaju - nastupu glazbenika na festivalu "U svijetu bajki Ivane Brlić-Mažuranić" u Slavonskom Brodu. VEM je utvrdilo povredu i izreklo opomenu jer se u člancima objavljenima na portalima 035portal.hr, slavonsija24.hr te narod.hr dovodila u pitanje jednakost građana u pravu na javni nastup, na glazbeno izražavanje i zastupljenost u javnom životu ovisno o seksualnoj orijentaciji te se pogodovalo poticanju i širenju diskriminacije. Zbog istog je

izvješćavanja i Vijeće časti HND-a utvrdilo da objave na 035portal.hr predstavljaju grubo kršenje univerzalnih novinarskih etičkih načela, a na Slavonija24.hr grubo kršenje Kodeksa časti hrvatskih novinara.

Objavljivane su i širene lažne vijesti i dezinformacije. U prosincu 2025. godine policija je objavila priopćenje o postupanju po dojavu zagrebačke bolnice o liječenju žene s ozljedom abdomena zadobivenom ostrim predmetom. U pojedinim je medijima bilo navedeno da se radi o napadu stranca/migranta na časnu sestru, dok su pojedine osobe isto širile putem društvenih mreža. Nakon kriminalističkog istraživanja MUP-a utvrđeno je da se žena samoozljudila te da je lažno prijavila napad s ciljem dovođenja policije u zabludu, zbog čega je protiv nje podnesena kaznena prijava zbog kaznenog djela lažnog prijavljivanja iz čl. 304. st. 1. KZ-a. Iako je od prijave događaja do dovršetka policijskog istraživanja prošlo svega nekoliko dana te je policija opovrgla navode o napadu migranta, dio građana je tvrdio da se radi o sustavnom zataškavanju od strane policije i medija i da je prava istina da ju je napao migrant.

Nadalje, policija je zbog širenja ili izmišljanja lažnih vijesti kojima se remeti mir i spokojstvo građana pokrenula prekršajni postupak zbog objave o izmišljenom događaju, odnosno da je skupina migranata napala djevojčicu, koju je spasio pas. Unatoč brznoj reakciji policije, pronalasku počinitelja i njegovom procesuiranju, učinjena je šteta širenjem laži.

Govor u javnom prostoru stvara određeno ozračje u društvu, a često oni najekstremnijih stavova svoje misli šire putem društvenih mreža. Pri tome se takav *online* prostor i pozivanje ili poticanje na mržnju i nesnošljivost s vremenom može preliti u stvarni prostor. U okruženju u kojem internetski prostor obiluje štetnim i nezakonitim sadržajem, povećava se i prostor za iskazivanje mržnje u stvarnom prostoru, prijetnim grafitima, a u najekstremnijim slučajevima, i zločinima iz mržnje. U svom izvješću za 2025. godinu SOA navodi da dio ekstremne desnice promiče neonacističku ideologiju, uz pojave animoziteta prema migrantima i stranim radnicima u RH te ukazuje i na radikalizaciju djece i maloljetnika kao sigurnosni izazov u Europi.

Pritom osobito zabrinjava kada ovakav narativ preuzimaju maloljetnici, od kojih neki moguće nisu niti svjesni razmjera ljudskih stradanja i strahota koje predstavlja neki simbol mržnje. Tome u prilog govore i pojedine sudske presude, primjerice, slučajevi učenika jedne gimnazije kojima se sudilo zbog događaja na školskom satu. Jedan je na nastavi bio odjeven u crnu majicu sa šahovnicom s prvim bijelim poljem, tekstom godine osnutka NDH napisane rimskim brojevima te tekstom "Hrvatska se krv budi, sada vrije svaka kap, nova zora nama rudi, naš je pozdrav ŽAP" (Živio Ante Pavelić, op.a). Iako se branio da je majicu dobio na dar i nije smatrao da nekog vrijeđa, izrečena mu je odgojna mjera sudskog ukora. Drugom učeniku izrečena je ista mjera nakon što je priznao da je vidjevši spornu majicu, pred cijelim razredom podignuo desnu ruku u zrak (Hitlerov pozdrav), kao i da je na satu robotike na zaslonu računala kao pozadinu postavio sliku Adolfa Hitlera u vojnoj uniformi.

U 2025. godini u javnosti su se, i više nego ranijih godina, pojavljivali različiti oblici govora mržnje i simboli mržnje, prijetnje manjinskim skupinama, mrzilački i prijetni grafiti i skandiranja na stadionu. Prekidane su, otkazivane ili odgađane priredbe i događaji zbog prijetnji i pritisaka te straha od napada ili eskalacije situacije, o čemu više pišemo u poglavljima o etničkoj diskriminaciji i slobodi okupljanja.



S obzirom na objavljene snimke ponašanja dijela građana prije koncerta pjevača Marka Perkovića u srpnju 2025. godine na zagrebačkom Hipodromu, pučka pravobraniteljica je reagirala s javnim priopćenjem. Posebno se to odnosilo na snimku pjevanja ustaške pjesme „Jure i Boban“ u Bogovićevoj ulici dan prije koncerta, kao i odjekivanje pozdrava „Za dom spremni“ uz dizanje ruku u Hitlerov pozdrav na ulicama Zagreba. Pozvala je sve nadležne da javno osude ova ponašanja kojima se glorificira ustaški režim te da se sankcioniraju počinitelji nezakonitih postupanja.

U kolovozu 2025. godine MUP nas je izvijestio da je nakon koncerta u Zagrebu policija podnijela prijavu protiv šest osoba zbog prekršaja iz čl. 5. ZPPJRM. No, pregledom objavljenih fotografija i snimki vidljivo je da je bila riječ o većem broju osoba koje su protupravno postupale, čineći djela za koja su se u praksi pokretali prekršajni postupci. Mediji su izvještavali o sličnim pojavama i na ulicama Sinja prije koncerta istog pjevača u kolovozu, dok je bilo manje javnih objava o događanjima, pa i mogućim protupравnim postupanjima, prije koncerata u drugim gradovima. Prema podacima MUP-a, u 2025. godini je zbog korištenja pokliča „Za dom spremni“, odnosno prekršaja iz čl. 5. ZPPJRM, pokrenut prekršajni postupak protiv ukupno 23 osobe.

Udruga Antifašistička liga, Documenta i braniteljska udruga VeDRA, zajedno s nekolicinom građana, podnijeli su prekršajnu prijavu MUP-u protiv Marka Perkovića zbog osnovane sumnje u počinjenje produljenog prekršaja iz čl. 5. st. 1. ZPPJRM-a te prekršaja iz čl. 25. st. 1. ZSD-a, a podredno kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. st. 1. KZ-a, u vezi izvedbe pjesme „Bojna Čavoglave“ na koncertima u Zagrebu i Sinju u 2025. godini.

U javnosti je pažnju izazvalo donošenje Zaključka Gradske skupštine Grada Zagreba u studenom 2025. godine. Gradska skupština Grada Zagreba izglasala je Zaključak kojim gradonačelnika Grada Zagreba poziva da poduzme sve potrebne mjere kako bi se osiguralo da se na javnim površinama i u prostorima kojima upravljaju ustanove i trgovačka društva u vlasništvu Grada, kao i na svim javnim površinama za čije korištenje Grad izdaje dozvolu u svrhu organizacije javnih događaja, ne smiju koristiti obilježja, slogane i poruke kojima se veliča, potiče ili odobrava nacionalna, rasna ili vjerska mržnja, uključujući fašističke i ustaške simbole ili pokliče, uključujući „Za dom spremni“.

U 2025. godini ovaj pozdrav je izazivao pozornost javnosti, pri čemu ga je u javnom prostoru bilo više nego ranijih godina, o istome se javno raspravljalo, a vidljiva je i promjena stava prema ovom pozdravu. Međutim, Ustav i zakon koji regulira ovo pitanje, Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (ZPPJRM), se nisu promijenili.

Dok je u 2023. godini zbog pokliča „Za dom spremni“ saborski zastupnik izbačen iz sabornice, u 2025. je izostala čak i usmena opomena zastupniku koji je koristio taj pozdrav u Saboru.

Do sada su sudovi, prema dostupnim informacijama, imali ujednačeni stav da se radi o zabranjenom ponašanju temeljem čl. 5. ZPPJRM (osim kada je riječ o pozdravu ZDS u pjesmi „Bojne Čavoglave“, kada ju izvodi autor). O neustavnosti ovog pozdrava jasno se odredio i Ustavni sud. U 2025. godini je u dvije presude VPS zauzeo stav da se ne radi o zabranjenom ponašanju s obzirom na korištenje ovog pozdrava u Domovinskom ratu, pozivajući se pri tome na Dokument dijaloga Vijeća za suočavanje s posljedicama vladavina nedemokratskih režima (Vijeće za suočavanje s prošlošću), iz 2018. godine.

U Dokument dijaloga se navodi (a isto navodimo zbog učestalih netočnih navoda u javnosti): „Uslijed propusta nadležnih tijela, taj se pozdrav već više od četvrt stoljeća de facto i de lege vezuje (i) uz

Domovinski rat, što danas u društvenim raspravama služi (i) kao dokaz da je značenje spornog pozdrava, proizašlo iz ustaškog režima, zbog njegova korištenja u kontekstu pravednog i legitimnog Domovinskog rata i samo postalo višeznačenjsko (pa bi ga zbog toga trebalo izdvojiti i podvesti pod režim višeznačenjskih spornih obilježja). Ta teza nije prihvatljiva jer ne uzima u obzir činjenicu da je i u doba Domovinskog rata taj pozdrav bio suprotan Ustavu, ali je izostala odgovarajuća službena reakcija, pa se danas s tim pozdravom suočavamo kao s datošću.“

Zadaća Vijeća je bila da predlože nadležnim tijelima smjer zakonodavnih izmjena. Vijeće u zaključcima i preporukama, a vezano za „Za dom spremni“ navodi:

- „Vijeće ne smatra neprihvatljivom izričitu zabranu javne uporabe svih prima facie spornih obilježja mržnje, to jest jednoznačenjskih spornih obilježja koja se identificiraju s idejama totalitarizma, pa su sama po sebi njihovi noseći simboli. Primjeri takvih prima facie spornih obilježja mržnje su fašistički rimski pozdrav, tzv. Hitlerov pozdrav uz riječi Sieg heil, nacistički znak kukastog križa, nacistički znak "SS", četnička kokarda, ustaško "U", ustaški pozdravi "Za dom i poglavnika" i "Za dom spremni";“
- „Vijeće ne smatra neprihvatljivim propisivanje iznimke koja se odnosi na striktno ograničenu pravnu mogućnost javne uporabe pozdrava "Za dom spremni" zbog okolnosti vezanih uz Domovinski rat, opisanih u četvrtom poglavlju, točki 2. ovog dijela dokumenta (Moguća iznimka od blanketne zabrane)“

U Dokumentu dijaloga se također navodi da bi se moglo razmotriti uvođenje iznimke kada je riječ o javnoj uporabi pozdrava "Za dom spremni", koja bi trebala biti sadržana u propisima, pri čemu bi se „buduća dopustivost javne uporabe spornih vojnih insignija morala striktno vezati uz događaje na kojima se, na javnim mjestima (uključujući groblja), odaje poštovanje braniteljima koji su poginuli za Republiku Hrvatsku boreći se pod tim insignijama“. Međutim, nije došlo do zakonskih izmjena i propisivanja ovakve iznimke.

Osim što se VPS pozivao na Dokument dijaloga, koji nema pravnu snagu i nije izvor prava, ujedno je ukazao i da je u navedenim predmetima izostalo ujednačavanje sudske prakse pozivajući se na odluke Suda EU u tzv. predmetu Hann-Invest iz 2024. godine, jer da bi to bilo protivno pravu EU i načelu neovisnosti sudaca. Međutim, Sud EU u predmetu Hann-Invest nije naveo da nacionalni sudovi ne trebaju ujednačavati sudsku praksu. Štoviše, pojasnio je da, kako bi se „izbjegle ili otklonile razlike u sudskoj praksi i time osigurala pravna sigurnost svojstvena načelu vladavine prava, postupovni mehanizam koji sucu nacionalnog suda koji ne zasjeda u nadležnom sudskom vijeću omogućuje da predmet uputi proširenom vijeću tog suda ne povređuje zahtjeve koji proizlaze iz čl. 19. st. 1. drugog podstavka UEU-a“. Naprotiv, vladavina prava, kao temelj EU sadržan u čl. 2. UEU, nalaže uspostavu pravne sigurnosti i jednakosti svih pred zakonom. S obzirom na mišljenje da je oslobađajućom presudom VPS-a Ppž-1247/2025, koja se u obrazloženju poziva na Dokument dijaloga, izostala adekvatna primjena zakona na nezakonito ponašanje okrivljenika, a budući se radi o pravnom pitanju važnom za jedinstvenost sudske prakse, pučka pravobraniteljica je Glavnom državnom odvjetniku RH predložila da u vezi ovog predmeta te prvostupanjske i drugostupanjske presude podigne zahtjev za zaštitu zakonitosti (ZZZ) s daljnjim prijedlogom Vrhovnom sudu RH da utvrdi da je ZZZ osnovan i da je pravomoćnom presudom povrijeđen zakon u korist okrivljenika. Radi se o izvanrednom pravnom lijeku protiv pravomoćne presude zbog povrede zakona kojeg može podnijeti samo Glavni državni odvjetnik RH Vrhovnom sudu RH.



Pažnju javnosti u 2025. izazvala je i nepravomoćna oslobađajuća prekršajna presuda donesena povodom optužnog prijedloga MUP-a zbog prekršaja iz čl. 5. ZPPJRM-a. Okrivljeniku se stavljalo na teret da je tijekom uklanjanja novinarka HRT-a u središnji Dnevnik, ušao u kadar te uzviknuo „Za dom spremni“. Sud ga je oslobodio, a MUP je na presudu uložio žalbu.

I u Izvješću za 2024. godinu ukazivali smo na nejasnoće u javnosti oko toga što je zakonito, a što nije, pri čemu se kažnjavaju se oni koji koriste taj pozdrav, primjerice uzvikujući ga u javnom prostoru, ističući ga primjerice na majicama, kapama i šalovima ili u komentarima na društvenim mrežama. No, ne kažnjava se svako takvo postupanje te nije izvjesno kada za isto postupanje građanima slijedi sankcija, a kada ne.

Budući da se u međuvremenu dodatno raširilo korištenje pozdrava „Za dom spremni“ i stvorilo dodatno nerazumijevanje u javnosti o njegovoj neustavnosti, te iako postojeće zakonodavstvo omogućava sankcioniranje korištenja ovog pozdrava, smatramo da je potrebno jasnije normativno regulirati ovo pitanje. U javnosti se raspravljalo o različitim se formulacijama odredbe kojom bi se detaljnije uredila zabrana korištenja sadržaja kojim se promiče netrpeljivost i/ili nesnošljivost prema drugima, a čime se remeti javni red i mir. Pri tome je i Vijeće za suočavanje s prošlošću predlagalo razna rješenja uređenja ovog pitanja. Prva preporuka Vijeća za suočavanje s prošlošću, iz 2018. godine, bila je „Vijeće – vodeći se načelima pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti i pravne predvidljivosti – preporučuje jasnije normativno reguliranje njihove javne uporabe kako bi svatko tko pojedina konkretna sporna obilježja upotrebljava ili se njima koristi u javnom prostoru bio u prilici s izvjesnošću predvidjeti posljedice svojih postupaka u praksi.“

Dakako, na nadležnim je tijelima, u prvom redu izvršne te potom zakonodavne vlasti, odluka hoće li se ovo pitanje jasnije zakonski urediti te je jedna od mogućnost i ostaviti ga normiranog odredbom zakona

Preporuka 128.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da predloži donošenje novog Zakona o zaštiti javnog reda i mira kojim će se, među ostalim, detaljnije urediti zabrana korištenja sadržaja kojim se promiče netrpeljivost i/ili nesnošljivost, a čime se remeti javni red i mir

inicijalno donesenog 1977. godine. Sudovi će donositi odluke i stvarati i razvijati sudsku praksu. Poštujući sudbenu vlast i njenu ulogu u trodiobi vlasti, ipak se ukazuje da građani teško mogu pratiti sudsku praksu, no trebaju moći s izvjesnošću predvidjeti posljedice svojih postupaka u praksi. Istovremeno se oko ustavnosti i zakonitosti pozdrava u javnosti šalju različite, ponekad netočne i kontradiktorne poruke. Novo normativno uređenje način je za postići da budu jasne (a svakako jasnije nego je trenutno) zakonske

posljedice korištenja pozdrava „Za dom spremni“ zabranjeno. Zbog pravne izvjesnosti i predvidljivosti te vladavine prava, preporuča se pristupiti jasnijem normativnom uređenju i u 2026. godini uputiti prijedlog Zakona o zaštiti javnog reda i mira u zakonodavnu proceduru.

2.24.2. Medijske slobode

Stupanj demokracije ovisi i o slobodi medija, a ekonomski ili politički pritisci na medije predstavljaju napad na njihovu slobodu izražavanja i izvještavanja, utječu na zaštitu javnog interesa i pravo građana da primaju informaciju i oblikuju misli i stavove. Pri tom je slobodno i profesionalno novinarstvo važno za objektivno istraživanje nepravilnosti i izvještavanje o njima.

Od 8. kolovoza 2025. godine u državama članicama izravno se primjenjuje EU Uredba – Europski akt o slobodi medija (EMFA) kojoj je cilj ojačati slobodu, neovisnost i pluralizam medija te osnažiti položaj novinara. To uključuje zaštitu uredničke i novinarske neovisnosti, zaštitu novinarskih izvora te se zabranjuje nadzor, prisluškivanje, praćenje i/ili korištenje špijunskih softvera protiv novinara i njihovih izvora (osim iznimno, uz sudski nadzor). EMFA uređuje i rad javnih medija, osiguravajući stabilno financiranje i zaštitu od političkog utjecaja, te regulira transparentnost vlasništva nad medijima. Njome se jača pravni okvir usmjeren obrani od pritisaka, zastrašivanja i cenzure. Iako se EMFA izravno primjenjuje od kolovoza 2025. godine, Zakon o provedbi EMFA-e je izglasan u Hrvatskom Saboru u ožujku 2026. godine. Potrebno je međutim provesti i širu analizu i izmjene medijskog zakonodavstva (Zakona o medijima, Zakona o elektroničkim medijima, Zakona o HRT-u i Zakona o HINA-i), a što je potrebno i radi Europskog akta o slobodi medija.

U Izvješću EK o vladavini prava za 2025. godinu preporučeno je RH da nastavi raditi na rješavanju pitanja strateških tužbi protiv novinara (SLAPP), navodeći da je u Izvješću o praćenju medijskog pluralizma, zaštita slobode izražavanja ocijenjena umjereno povišenim rizikom, što znači da postoje ozbiljni nedostaci i prijetnje koje mogu utjecati na ostvarivanje tog prava.

Suzbijanju tzv. SLAPP tužbi i doprinijeti će transponiranje Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”), za što je rok do 7. svibnja 2026. godine. Svrha Direktiva je pružiti zaštitu novinarima, nevladinim organizacijama, prijaviteljima nepravilnosti, znanstvenicima, istraživačima, umjetnicima i drugima koji javno djeluju u pitanjima od javnog interesa od zlonamjernih sudskih postupaka koji se pokreću protiv njih kako bi ih se odvratilo od tog djelovanja. Cilj SLAPP tužbi nije ostvarivanje pravde, već gušenje javne rasprave i sprječavanje istraživanja i izvještavanja o temama od javnog interesa.

Radi prenošenja ciljeva ove Direktive u nacionalno zakonodavstvo MPUDT je osnovalo radnu skupinu, u koju smo bili uključeni s obzirom da o ovom problemu izvještavamo godinama. Budućim bi se zakonom, koji je početkom 2026. stavljen u savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, trebao poboljšati položaj tuženika korištenjem zaštitnih mjera, poput podnošenja zahtjeva za rano odbijanje SLAPP

Preporuka 129.

Ministarstvu kulture i medija, da pristupi cjelovitim izmjenama medijskih zakona radi postizanja efektivne usklađenosti medijskog zakonodavstva s ciljevima Europskog akta o slobodi medija

Preporuka 130.

Ministarstvu kulture i medija, da napravi analizu utjecaja zlonamjernih kaznenih postupaka protiv novinara i novinskih redakcija na slobodu medija



tužbe, osiguranja za pokrivanje procijenjenih troškova postupka te izricanja sankcija tužiteljima, koje bi trebale biti djelotvorne, proporcionalne i odvrćajuće. Pravosudna akademija je kontakt točka koja informira tuženike o njihovim pravima, dok će MPUDT voditi evidenciju o ovim sudskim postupcima. Objavljivanjem i praćenjem prikupljenih podataka omogućit će se usporedba i usklađivanje podataka o broju SLAPP postupaka s kojima raspolažu HND, MKIM te MPUDT.

No, osim građanskim tužbama koje obuhvaća Anti-SLAPP Direktiva, novinari su izloženi i zlonamjernim kaznenim postupcima. Stoga bi, po uzoru na ovu Direktivu i zakon, valjalo razmotriti i uvođenje mehanizama zaštite medija i medijskih djelatnika od očito neutemeljenih kaznenih postupaka koje tužitelji koriste kao produženi mehanizam utjecaja na slobodu medija.

Dugoročno održivo financiranje medija iznimno je važan čimbenik očuvanja sloboda medija te njihovog neovisnog i profesionalnog djelovanja. HND navodi da financiranje treba biti stabilno i predvidljivo, posebice kod javnih servisa (HRT i HINA), kako bi bili otporniji na političke utjecaje, kao i da je javno financiranje medija putem institucionalnih potpora često netransparentno, bez jasnih kriterija financiranja. Za neprofitne medije je predviđen manji dio sredstava Fonda za poticanje pluralizma i raznovrsnosti elektroničkih medija, što negativno utječe i na zapošljavanje medijskih djelatnika.

Dodatno, mediji često prilagođavaju sadržaj algoritmima tako što analiziraju podatke o ponašanju publike i stvaraju naslove, formate i teme koji povećavaju klikove, gledanost i angažman. Također optimiziraju vrijeme objave, duljinu sadržaja i korištenje ključnih riječi kako bi povećali vidljivost na platformama poput društvenih mreža i tražilica. Time mediji, zbog algoritama, često podređuju javne interese interesima kompanija i oglašivača, čime se povećava njihova ovisnost o politikama tehnoloških tvrtki te slabi uloga novinarstva. Stoga je u vrijeme kada sve više ljudi vijesti konzumira usputno, te u okolnostima gdje se mediji moraju prilagođavati algoritmima, za njihov opstanak ključno adekvatno financiranje. Budući da su nacionalni fondovi država članica ograničeni za financiranje medija, a utjecaj velikih tehnoloških kompanija na medije jača, ne iznenađuje sve prisutnija ideja digitalnog oporezivanja velikih tehnoloških kompanija koje ostvaruju prihode na nacionalnim tržištima, kroz digitalno oglašavanje i obradu korisničkih podataka. To bi mogao biti mehanizam uspostave porezne i tržišne ravnoteže, pri čemu bi se oporezovana sredstva mogla preusmjeriti u fondove za poticanje i financiranje novinarstva.

Osim financijskih ugroza medija, i dalje je prisutna opasnost za tjelesni integritet medijskih djelatnika, o čemu govore i događaji iz 2025. godine. Prema podacima novinarske mreže SafeJournalists 2025. godine zabilježeno je 30 napada na novinare, među kojima su i dva fizička napada te šest prijetnji smrću. HND pri tome navodi da novinari prijetnje uglavnom ne prijavljuju jer su postale svakodnevni dio posla pa ih mnogi doživljavaju kao dio profesije.

Preporuka 131.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da dodatno educira policijske službenike o svrsi, očekivanom učinku i primjeni Protokola o postupanju policije prilikom saznanja o kaznenom djelu počinjenom na štetu novinara i drugih medijskih djelatnika u obavljanju radnih zadaća

Postavilo se i pitanje učinkovitosti protokola potpisanih s MUP-om, osobito Protokola o postupanju policije prilikom saznanja o kaznenom djelu počinjenom na štetu novinara i drugih medijskih djelatnika u obavljanju radnih zadaća (Protokol 1). HND ukazuje da su protokoli djelotvorni u većim gradovima, no da je u

manjim sredinama policija neinformirana o protokolima ili ih se ne pridržava. U prilog takvim tvrdnjama govore i napadi na novinarske ekipe u Zagrebu i Štrbačkom Buku. Naime, verbalni i fizički napad na ekipu N1 televizije u Zagrebu tijekom obavljanja novinarskog zadatka policija je promptno okvalificirala kaznenim djelom protiv osoba koje obavljaju poslove od javnog interesa iz čl. 315.b. KZ-a. Suprotno tome, nakon napada na ekipu Nove TV tijekom snimanja priloga o devastaciji prirode policija je prvotno i napadačima i novinarima pokušala uručiti obavijesti o podnošenju optužnog prijedloga zbog prekršaja remećenja javnog reda i mira tučom, svađom ili vikom na javnom mjestu. Novinari su se pozivali na Protokol 1 te je u konačnici kvalificirano da su napadači ostvarili obilježja kaznenog djela iz čl. 315.b. st. 1. KZ-a na štetu novinara, da novinarska ekipa nije prekršila zakon te da je riječ o kaznenom djelu, a ne prekršaju.

Da bi se u punom opsegu ostvarila intencija zaštite novinara kroz primjenu odredbi KZ-a, nužno je da svi policijski službenici budu dobro upoznati s pratećim protokolima, kako bi ih mogli dosljedno primjenjivati.

2.25. Pravo na javno okupljanje

Pravo na javno okupljanje i mirni prosvjed u skladu sa zakonom zajamčeno je Ustavom RH te međunarodnim ugovorima, kao što su EKLJP (sloboda mirnog okupljanja) i Pakt o građanskim i političkim pravima (pravo na mirno okupljanje), dok Zakon o javnom okupljanju (ZJO) razrađuje način ostvarenja, kao i ograničenja tog prava. Javna okupljanja u smislu tog zakona su mirna okupljanja i javni prosvjedi, javne priredbe i drugi oblici okupljanja, a mirnim okupljanjem i javnim prosvjedom podrazumijeva se svako organizirano okupljanje više od 20 ljudi, koje se održava radi javnog izražavanja i promicanja političkih, socijalnih i nacionalnih uvjerenja i ciljeva.

Prilikom svakog javnog okupljanja važna je ravnoteža između prava na javno okupljanje kao građanskog ljudskog prava pojedinca u demokratskom društvu, s jedne strane, te prava i sloboda drugih i očuvanja javnog reda i mira, s druge strane. Prava i slobode drugih, na koja bi javna okupljanja mogla utjecati, u pravilu uključuju pravo na privatnost, pravo na mirno uživanje vlasništva, pravo na slobodu kretanja, a pod određenim uvjetima i pravo na osobnu sigurnost i slobodu te obiteljski život.

Neka javna okupljanja tijekom 2025. i postupanja MUP-a povodom njih ukazala su na nedovoljnu jasnoću i podložnost različitim tumačenjima pojedinih odredbi ZJO-a, posebice o obvezi prijave javnog okupljanja te prostorima na kojima se održavaju. Propitivane su i poruke koje su slane na nekim okupljanjima te njihov utjecaj na prava drugih skupina u društvu. Napokon, i dalje postoji prostor za bolje razumijevanje (protu)prosvjeda kao oblika slobode javnog okupljanja.

U 2025. godini, prosvjede su tako organizirali i prosvjedovali sindikati, udruge, inicijative te brojni građani: radnici, studenti, branitelji, roditelji i drugi, iz različitih razloga. Nezadovoljni uvjetima rada, između ostalih, prosvjedovali su dostavljači Wolt-a, radnici HT-a i INA-e, prosvjetni radnici, odgojitelj, obiteljski liječnici, fizioterapeuti te poljoprivrednici, a pomorci su prosvjedovali zbog procesuiranja kolega nakon nesreće na trajektu u kojoj su poginula trojica radnika. Organiziran je i prosvjed potrošačke udruge „Halo inspektore“ zbog povećanja naknade banaka, prosvjedovali su umirovljenici ukazujući na siromaštvo. Građani su bili pozivani i na opći bojkot trgovina i teleoperatera zbog visokih



cijena. Građani i udruge su prosvjedovali zbog zagađenja okoliša, mora, zraka, buke, neugodnih mirisa, betonizacije i devastacije zelenih površina u lokalnim zajednicama, kao i zbog očuvanja prirodnih resursa. Studenti su prosvjedovali zbog podizanja iznosa školarine, zbog nasilja profesora koji je nakon prijava dobio samo opomenu pred otkaz te u podršku studentima u Srbiji. Građani su prosvjedima iskazivali neslaganje s ratnim događanjima, upotrebom umjetne inteligencije u vojne svrhe, kao i s ponovnim uvođenjem vojnog roka. Roditelji su prosvjedovali i zbog međuvršnjačkog nasilja i sve češćeg nasilnog djelovanja maloljetničkih skupina. Kao i ranijih godina, održani su Noćni marš, Povorka ponosa, Hod za život te u Rijeci Hod za slobodu.

U nastavku ukazujemo na pojedina javna okupljanja, vezano za koja su se pojavila različita pitanja te o kojima se raspravljalo u javnom prostoru, uključujući u pogledu prava na javno okupljanje i mirni prosvjed i njegovih ograničenja, odnosno tumačenja pravnog okvira te okupljanja vezano za koja smo postupali.

U 2025. godini u više gradova su nastavljena održavanja molitvenih okupljanja, svake prve subote u mjesecu, uz koja su se održavali (protu)prosvjedi. S tim u vezi postupali smo zbog neujednačenog postupanja policijskih službenika pri osiguravanju javnog reda i mira.

U Zagrebu je u siječnju 2025. godine redarska služba (protu)prosvjednike, koji su se okupili prije molitelja na mjestu molitvenih okupljanja, maknula s tog mjesta, a potom ih je policija identificirala i pretražila zbog sumnje u narušavanje javnog reda i mira. Početkom ožujka na splitskom peristilu ni redari niti policijski službenici nisu reagirali kada je dio molitelja ušao u dio prostora koji je bio zakupljen radi postavljanja umjetničke instalacije. Pritom umjetnici nije bio dozvoljen prolazak između molitelja, iako su se oni nalazili i na dijelu prostora na kojem se održavala umjetnička izvedba. MUP je istaknulo da je zadaća policije prvenstveno spriječiti moguće incidente i protupravna ponašanja, a ne isključivo reagirati na narušavanje javnog reda i mira. Ova dva slučaja ukazuju na razlike u postupanju policije pri zaštiti slobode govora i javnog nastupa, uključujući umjetničkog izražavanja, te sprječavanju ometanja na javnim okupljanjima. Naime, dok su u prvom slučaju (protu)prosvjednici fizički uklonjeni s područja na kojem su se nakon njihovog dolaska okupili molitelji, u drugom slučaju je moliteljima dozvoljen ulazak u prostor na kojem je prethodno postavljena umjetnička instalacija te se trebala održati umjetnička izvedba. Nakon toga je umjetnici zabranjen ulazak u prostor među molitelje, iako je dio navedenog prostora prethodno zakupljen kako bi umjetnica na istome postavila umjetničku instalaciju.

Zaprimali smo i pritužbe građana koji su (protu)prosvjede smatrali neprihvatljivima jer se glasnim bubnjanjem ometaju molitvena okupljanja. S obzirom na nedostatno razumijevanje (protu)prosvjeda kao oblika slobode javnog okupljanja, ukazujemo da sukladno praksi ESLJP-a i Ustavnog suda te Smjernicama Venecijanske komisije, kada se na određenom prostoru okupljaju skupine s različitim stajalištima, važno je omogućiti istovremeno održavanje prosvjeda i (protu)prosvjeda. Pritom ne znači da uopće ne smije doći ni do kakvog uznemiravanja okoline, ali ono ne smije biti pretjerano.

Nakon što je jedan od sudionika molitvenog okupljanja na trgu u Zagrebu gazio ruže koje su bile postavljene za ubijene žene, pokrenuta je peticija inicijative „Za Hrvatsku slobode“ ukazujući da poruke molitelja koje se šalju s trgova ugrožavaju žene te je traženo da se molitvena okupljanja maknu s glavnih gradskih trgova. Peticija s više od 61.000 u tome trenutku prikupljenih potpisa, predana je Hrvatskom saboru te je ista aktualizirala ne samo prikladnost prostora već osobito i poruka koje se bilo izravno ili neizravno šalju s molitvenih okupljanja. Policija je prekršajno prijavila muškarca koji je gazio ruže, radi remećenja javnog reda i mira.

U travnju 2025. policija je prekinula mirni prosvjed ispred Ministarstva vanjskih i europskih poslova te privela prosvjednike i protiv njih pokrenula prekršajni postupak. Naime, zbog događaja u Gazi te neslaganja s vanjskom politikom, 19 osoba je prosvjedovalo ispred zgrade Ministarstva te je njih 17 policija privela zbog remećenja javnog reda i mira jer su sjedeći na stepenicama blokirali jedan od ulaza u zgradu Ministarstva i odbili se razići. MUP je podnio optužne prijedloge radi remećenja javnog reda i mira, smatrajući da se u konkretnom slučaju ne radi o javnom okupljanju temeljem ZJO-a te je razlog postupanja policije bilo blokiranje ulaza u šticeći objekt. Do pripreme ovog Izješća sud je u 11 postupaka donio nepravomoćne oslobađajuće presude, između ostaloga navodeći da je inkriminiran događaj počinjen u posebnim okolnostima tijekom mirnog prosvjeda, kojeg štiti Ustav RH i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, što je važno kod utvrđivanja koja ponašanja ulaze u krug prekršaja protiv javnog reda i mira. Sud je također naveo da se buka smatra uobičajenom na javnom okupljanju i da takvo postupanje prosvjednika samo po sebi ne može predstavljati prekršaj te da u postupanju prosvjednika koji su sjedili na stepenicama nije bilo nasilničkog djelovanja ili poticanja na nasilje ili bilo kojeg drugog oblika odbacivanja demokratskih načela, iako je bio privremeno otežan ili onemogućen ulazak u zgradu Ministarstva. Na prvostupanjske presude se MUP žalio te su predmeti na Visokom prekršajnom sudu.

U srpnju 2025. godine uhićeni su aktivisti na vojnom mimohodu u Zagrebu, koji su legli na cestu ispred vozila u simbolički krvavim majicama te postupamo po pritužbi zbog načina njihovog uhićenja. Tijekom njihova odvođenja od strane policije, neki promatrači mimohoda su aktivistima upućivali pogrdne riječi te poticali na nasilje. No policija ih nije identificirala, a kriminalističko istraživanje je i dalje u tijeku. U međuvremenu su aktivisti nepravomoćno osuđeni s obrazloženjem da su uznemiravali građane i oskrvnili sjećanje okupljenih na poginule i nestale hrvatske branitelje. Aktivisti su u obrani iznosili da se radilo o prosvjednoj akciji kojom su izrazili političko neslaganje s povećanom militarizacijom društva i naoružavanjem. Sud je ocijenio da ponašanje aktivista nije imalo obilježja prosvjeda prema ZJO, da je za kvalifikaciju nekog ponašanja kao prosvjeda odlučno kako ono djeluje prema javnosti, kao i da ponašanje koje nema poruke, simbola, uzvika, natpisa, slogana ili slično, nije prosvjed u smislu ZJO-a. Na presudu je uložena žalba te je drugostupanjski postupak u tijeku.

Krajem ljeta su pojedine braniteljske udruge u više gradova prosvjedovala protiveći se održavanju kulturnih manifestacija, zbog čega su neke odgođene ili otkazane, uslijed straha od eskalacije sukoba i nasilja. U Benkovcu su braniteljske udruge onemogućile održavanje festivala „Nosi se“, pri čemu je verbalno napadnuta jedna od organizatorica, ujedno i novinarka. Prema navodima MUP-a, po prijavi održavanja oba okupljanja – kulturne manifestacije i prosvjeda, sačinjen je plan djelovanja radi osiguranja javnog reda i mira te nisu zabilježena protupravna ponašanja. Neposredno nakon ovog događaja, 12 braniteljskih udruga je prosvjedom zahtijevalo obustavu financiranja festivala „Fališ“ u Šibeniku, smatrajući da se ne radi o kulturnom već političkom događaju.

U Rijeci su aktivistkinje privremeno prekinule kazališnu plesnu predstavu izraelskog koreografa, iskazujući nezadovoljstvo događajima u Gazi te pozivajući na solidarnost s Palestinom. Prema javno dostupnim podacima, policija je protiv jedne od aktivistkinja podnijela optužni prijedlog radi remećenja javnog reda i mira.

Početak studenog je na rivi u Splitu u organizaciji Kluba navijača Torcide održano javno okupljanje, a prosvjednici su potom otišli pred Županijski sud te tražili puštanje na slobodu uhićenika koji su nekoliko dana ranije prekinuli održavanje manifestacije Dana srpske kulture. Obzirom da je prosvjed na rivi



prijavljen samo dan prije održavanja, što je u suprotnosti s obvezom prijave propisanom ZJO-om, nametnulo se pitanje postupanja MUP-a kod nepravovremenog prijavljivanja javnog okupljanja.

Iako MUP zbog neprijavljivanja okupljanja sukladno ZJO podnosi optužne prijedloge protiv organizatora, u konkretnom slučaju to nije učinjeno, uz navode da nisu propisane sankcije za nepravovremeno prijavljivanje odnosno prijavu okupljanja izvan propisanog roka. S obzirom da je prema ZJO-u organizator dužan prijaviti mirno okupljanje i javni prosvjed pet dana prije početka održavanja, a iznimno, najkasnije 48 sati prije, osim ukoliko se okuplja manje od 20 osoba, što se ne odnosi na konkretni slučaj, opisani slučaj može rezultirati različitim tumačenjima ZJO-a i nepridržavanjem pojedinih obveza koje su njime propisane.

U Zagrebu, Splitu i Rijeci održani su prosvjedi zbog nezadovoljstva prekomjernim useljavanjem stranih radnika, na kojima su iznošene i poruke kojima se upućivalo na mržnju i nesnošljivost prema stranim radnicima, što je zakonski uvjet da se javno okupljanje prekine ili zabrani. Policija je naknadno pokrenula prekršajni postupak protiv organizatora zbog izjava koje su iznošene na javnom okupljanju.

U Zagrebu, Rijeci i Zadru održani su antifašistički prosvjedi pod nazivom „Ujedinjeni protiv fašizma“. U Rijeci je prosvjednike napala organizirana skupina maskiranih muškaraca, protiv kojih je policija podignula optužne prijedloge. Prekršajni sud je osudio šestoricu muškaraca i jednog maloljetnika zbog fizičkog i verbalnog napada te zbog veličanja ustaškog režima i izrekao im novčane kazne od 3.300 do 4.200 eura.

U srpnju je u Zagrebu održan koncert (javna priredba) za koji je MUP izjavio da se radi o najzahtjevnijem osiguranju javnog okupljanja. Angažirana su 6.523 policijska službenika, 4.993 redara, 70 vatrogasaca te 26 hitnih službi, a u javnosti se raspravljalo o organizaciji jako velikih okupljanja na siguran način, za posjetitelje i ostale građane.

Udruga U ime obitelji obavijestila nas je o podnošenju tri kaznene prijave zbog krađe i uništavanja zastave manifestacije Hod za život te ometanja konferencije. Prema pribavljenim informacijama, državna odvjetništva su odbacila kaznene prijave, a MUP nije pokrenuo prekršajne postupke.

Krajem 2025. godine je u Zagrebu održano nekoliko prosvjeda ispred domova saborskih zastupnica i gradonačelnika, zbog neslaganja s njihovim političkim djelovanjem i stavovima. ZJO propisuje da se javna okupljanja mogu održati na svakom za to prikladnom prostoru. Pri tome se izrijeком navodi gdje se mirno okupljanje i javni prosvjed ne smije održavati (a domovi/stambeni objekti nisu navedeni). U javnosti se raspravljalo jesu li prostori ispred domova javnih osoba, iako se radi o javnoj površini, prikladni za okupljanje. Saborske zastupnice ispred čijih se domova prosvjedovalo su uputile prijedlog izmjene zakona radi zabrane prosvjeda neposredno ispred stambenih objekata bez suglasnosti svih stanara. ZJO ne pojašnjava značenje prikladnog prostora za javno okupljanje. Pri tome se ocjena prikladnosti može razlikovati iz pozicije prosvjednika, iz pozicije građana koji nisu sudionici i koje prosvjed može ometati ili iz sigurnosnog aspekta koji procjenjuje policija. Stoga bi Zakonom o javnom okupljanju trebalo propisati što podrazumijeva prikladnost prostora, kako bi se preveniralo da javna okupljanja imaju za posljedicu ugrozu ili kršenje drugih prava građana, a čime bi se ujedno olakšalo postupanje policijskih uprava po prijavama mirnog okupljanja.

S obzirom na sve navedeno, a vezano za nedovoljnu jasnoću i podložnost različitim tumačenjima pojedinih odredbi Zakona, posebice o obvezi prijave javnog okupljanja, prostorima na kojima se

održavaju te porukama koje je na njima dopušteno slati, preporučujemo pripremiti izmjene i dopune Zakona o javnom okupljanju.

ZJO propisuje zabranu održavanja prosvjeda najmanje 10 metara od zgrada Hrvatskog sabora i Vlade RH te najmanje 20 metara od Ustavnog suda RH. Trg sv. Marka je i dalje ograđen te zatvoren za javnost i slobodno okupljanje. Stoga su građanske inicijative povodom pete godišnjice postavljanja ograde, na dijelu trga izvan ograde, održale akciju simboličnog čitanja Ustava, kako bi istaknule da je RH zasnovana na demokratskim vrijednostima i slobodama.

Napokon, u Izvješću za 2024. godinu Vladi RH smo preporučili da javnosti obrazloži osnovne sigurnosne razloge ograđivanja Trga sv. Marka. U očitovanju na danu preporuka, MUP je naveo da je o privremenom ograničenju kretanja i prometovanja Trgom sv. Marka javnost obaviještena 13. listopada 2020. godine na internet stranicama Policijske uprave zagrebačke te da je odgovoreno na sve zaprimljene zahtjeve i upite građana, medijskih kuća, tvrtki i institucija. Ukazano je i da se dijelom Trga unutar tehničkih zapreka mogu kretati sve osobe kojima je to nužno radi pristupa štićenim objektima, koje imaju opravdani razlog radi dolaska do objekta u kojemu rade, obavljanja komunalnih i drugih poslova, sudjelovanja u vjerskim obredima u Crkvi sv. Marka te javnim okupljanjima, kao i osobe starije životne dobi i s poteškoćama u kretanju.

Iako je na dijelu Trgu, izvan štićenog prostora, omogućeno održavanje javnog okupljanja te je 2025. godine održano 332 javna okupljanja, od čega 54 prosvjeda, javnosti i daljnje nisu obrazloženi barem najopćenitiji sigurnosni razlozi iz kojih nije moguće slobodno se kretati i javno okupljati na dijelu Trga iza tehničkih zapreka, pri čemu je od napada koji je bio povodom ograđivanja prošlo šest godina.

Preporuka 132.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da pripremi izmjene i dopune Zakona o javnom okupljanju

Preporuka 133. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da javnosti obrazloži osnovne sigurnosne razloge ograđivanja Trga sv. Marka

2.26. Pravo na privatnost

Pravo na privatnost jedno je od temeljnih ljudskih prava koje pojedincima osigurava zaštitu od neovlaštenog zadiranja u osobni život. U društvu obilježenom brzim razvojem tehnologije, masovnom razmjenom informacija i širenjem digitalnih platformi, zaštita privatnosti sve je važnija, no i složenija. Na međunarodnoj i europskoj razini ovo pravo je zajamčeno nizom dokumenata - Općom deklaracijom o ljudskim pravima UN-a, EKLJP-om i Poveljom EU. U njima zajamčeno pravo i njegovo značenje i zaštita mora se prilagođavati društvenim, tehnološkim i pravnim promjenama, no uz poštovanje načela razmjernosti odnosno zaštite kako samog prava na privatnost kao jamstva individualnih sloboda, tako i zaštite drugih temeljnih prava i sloboda.

Povreda prava na privatnost može nastati na različite načine i putem različitih sredstava, primjerice neovlaštenim ulaskom u privatni prostor ili komunikaciju, medijskim objavama, aktivnostima na društvenim mrežama ili korištenjem digitalnih alata i novih tehnologija. Povelja EU pri tom odvojeno



uređuje pravo na privatnost i pravo na zaštitu osobnih podataka. Iako su ta prava usko povezana, mogu biti ugrožena i povrijeđena na različite načine, pri čemu povreda prava na privatnost može proizlaziti iz nezakonite obrade osobnih podataka. U RH je pravo na privatnost zaštićeno Ustavom, koji jamči svakome pravnu zaštitu osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti, EU i međunarodnim pravom, kao i nizom zakona, uključujući Kazneni zakon, Zakon o radu, Obiteljski zakon, Zakon o medijima i Zakon o zaštiti prava pacijenata.

U 2025. godini raste broj pritužbi zbog neovlaštenog uvida u e-Karton građana od strane zdravstvenih djelatnika koji nisu sudjelovali u njihovu liječenju. Raste i broj pritužbi zbog moguće povrede privatnosti putem videonadzora. S obzirom da je za utvrđivanje zakonitosti prikupljanja osobnih podataka nadležan AZOP, građane smo upućivali da njima podnesu zahtjev za zaštitu prava.

„Poštovani, zanima me kako se mogu zaštititi od neovlaštenog snimanja videonadzora na susjednoj kući uz sumnju da se snima i moje dvorište pa možda i prostor u kući... Imam malodobno dijete i bazen u dvorištu i strah me da nas taj susjed snima. Kamere koje je postavio su visoke rezolucije i dometa... Molim vas što mogu učiniti da zaštitim svoju obitelj pa na kraju i svoju imovinu.“

U predmetu pritužiteljice koja nam se obratila zbog neovlaštenog uvida u e-Karton od strane kolegica, zdravstvenih djelatnica, zatražili smo postupanje Komore dentalne medicine. Komora je utvrdila povredu Kodeksa dentalne etike i deontologije te je u tijeku postupak pred Časnim sudom I. stupnja.

Ističemo i pritužbu bolničke djelatnice čiji su kolege kontinuirano pristupali njezinim zdravstvenim podacima u Bolničkom informacijskom sustavu (BIS) te ih usmeno prenosili trećim osobama. Pritužiteljica je navela da je takvo postupanje narušilo njezinu emotivnu ravnotežu i ugled te dovelo do ogovaranja i stigmatizacije unutar radnog kolektiva, zbog čega je pokrenula postupak pred AZOP-om i podnijela tužbu radi povrede prava osobnosti.

„Došla sam do saznanja da se mojim zdravstvenim podacima s različitih informatičkih sustava u okviru Bolnice pristupilo najmanje 2600 puta i od strane najmanje 170 različitih osoba...“

Zaprimili smo i pritužbu zbog moguće povrede privatnosti u zdravstvenoj ustanovi uslijed neadekvatne vizualne zaštite pri pregledu pacijenata. Prema navodima pritužbe prozori prostorija u kojima su pregledavani pacijenti nisu bili propisno zaštićeni od pogleda iz susjednih zgrada. MZ nas je obavijestilo da je inspeksijskim nadzorom utvrđeno da su navodi iz pritužbe neosnovani jer su poduzete sve mjere radi osiguravanja prava pacijenata na privatnost.

Neka županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata obavijestila su nas da su u 2025. godini zaprimala pritužbe o povredi prava na privatnost i povjerljivost podataka pacijenata uslijed dijeljenja ili izlaganja zdravstvenih podataka u radnom okruženju, dijeljenje osobnih podataka od strane

ljekarnika pri izdavanju lijekova, kao i na neosiguravanje privatnosti tijekom pružanja zdravstvene zaštite, primjerice nepostojanje paravana kod ginekoloških pregleda.

Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju HLK izvjestilo nas je da je tijekom 2025. godine odlučivalo o pritužbama zbog neovlaštenog uvida u e-Karton te je u šest predmeta utvrdilo povredu Kodeksa medicinske etike i deontologije.

Iz navedenog proizlazi potreba za kontinuiranim provođenjem aktivnosti usmjerenih podizanju svijesti zdravstvenih djelatnika o važnosti zaštite privatnosti pacijenata. Hrvatska komora primalja izvjestila nas je da je organizirala edukacije o zaštiti privatnosti pacijenata, dok Hrvatska ljekarnička komora razmatra provedbu edukativnih aktivnosti za ljekarnike u tom području.

Zakonom o zaštiti prava pacijenata propisano je da pacijent ima pravo na povjerljivost podataka o svome zdravstvenom stanju, u skladu s propisima koji uređuju čuvanje profesionalne tajne i zaštitu osobnih podataka, kao i pravo na osigurane uvjete privatnosti tijekom pregleda i liječenja. Sukladno čl. 22. st. 2. Zakona o podacima i informacijama u zdravstvu, pristup sustavu e-Karton imaju isključivo zdravstveni radnici koji sudjeluju u procesu liječenja, zdravstvene njege i skrbi o pacijentu, kao i osobe kojima je pacijent dao izričitu privolu.

Preporuka 134.

Ministarstvu zdravstva, da provodi edukaciji zdravstvenih djelatnika o zakonskim obvezama u području zaštite prava na privatnost pacijenata

Preporuka 135.

Ministarstvu zdravstva, da unaprijedi sustav e-Građani Portal zdravlja onemogućavanjem pristupa podacima širokom krugu zdravstvenih djelatnika bez ugrožavanja prava na zdravlje

Iako u sustavu e-Građani - Portal zdravlja građani mogu upravljati pristupom podacima o svome zdravlju, početne postavke ovog sustava omogućuju uvid širokom krugu zdravstvenih radnika, primjerice „svi liječnici obiteljske medicine“, „svi liječnici medicine rada“, „svi stomatolozi u PZZ-u“,.... Građani koji žele ograničiti pristup isključivo zdravstvenim radnicima koji im pružaju zdravstvenu skrb moraju sami isključiti početne opcije (tzv. *Opt-out model*).

Radi osiguranja više razine zaštite privatnosti, smatramo da bi bolje bilo primijeniti načelo „*privacy by design*“ te početno onemogućiti pristup podacima širokom krugu zdravstvenih djelatnika koji nisu uključeni u proces liječenja i zdravstvene skrbi o pacijentu, uz mogućnost da građani naknadno (tzv. *Opt-in model*) sami odobre pristup određenim kategorijama zdravstvenih djelatnika. Pri tome je važno osigurati razmjernost prava na zdravstvenu zaštitu i prava na privatnost, u svrhu pružanja pravovremene i adekvatne zdravstvene skrbi uz istovremeno osiguravanje privatnosti pacijenata.

U izvješću za 2024. godinu MPUDT-u je dana preporuka o unapređenju postavki Portala zdravlja, postavljanjem postavke početnog onemogućavanja pristupa podacima o zdravlju širokom krugu zdravstvenih djelatnika. Međutim, budući se u Izvješću o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice ULJPPNM-a navodi da Portal zdravlja nije u nadležnosti MPUDT-a, pa iz tog razloga ne može biti provedena, preporuku upućujemo MZ-u, kao nadležnom ministarstvu.



Zaprimili smo dopis Koordinacije hrvatske obiteljske medicine u kojem se ukazuje na moguće nezakonitosti i nepravilnosti u postupanju HZZO-a pri kontroli rada ugovornih partnera (domova zdravlja i privatnih ordinacija primarne zdravstvene zaštite) pri čemu je, prema navodima, ostvarivan uvid u kompletne zdravstvene kartone pacijenata, bez njihove prethodne suglasnosti. Zatražili smo očitovanje AZOP-a, no on u konkretnom slučaju nije utvrdio kršenje Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (EU) 2016/679.

Nakon pritužbe građana pokrenuli smo ispitni postupak zbog objave Prijedloga liste prvenstva za davanje stanova u najam prema socioekonomskom statusu na mrežnim stranicama Grada Zagreba s prekomjernim opsegom osobnih podataka. AZOP je utvrdio povredu Opće uredbe te je Gradu Zagrebu izrekao korektivnu mjeru službene opomene. Slučaj ukazuje na zahtjevnost postizanja razmjernosti između transparentnosti rada javnopravnih tijela i zaštite prava na privatnost.

Kako se povrede prava na privatnost mogu prevenirati već pri izradi propisa, sudjelovali smo u javnom savjetovanju o Nacrtu izmjena i dopuna Općeg poreznog zakona. Ukazali smo na dvojbenost predložene odredbe kojom bi se poreznom tijelu omogućio uvid u znatnu količinu elektroničkih podataka poreznih obveznika, uključujući mogućnost kopiranja cjelokupnog medija s podacima, bez jasno propisanih kriterija i mehanizama nadzora nad obuhvatom podataka. Istaknuli smo da bi to moglo dovesti do nerazmjernog zadiranja u privatnu komunikaciju građana te potencijalne povrede čl. 36. Ustava RH (sloboda i tajnost dopisivanja) i čl. 8. EKLJP-a (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života).

Stoga smo predložili preciznije određivanje kruga adresata i kriterija obuhvata podataka relevantnih za utvrđivanje porezne obveze, uz propisivanje zaštitnih mehanizama osiguravanja prava na privatnost građana. Predlagatelj je prihvatio primjedbe te je u konačnom prijedlogu Zakona precizirano da je porezni obveznik dužan dostaviti šifre i lozinke onih programskih rješenja kojima se provodi postupak fiskalizacije.

2.27. Umjetna inteligencija

Posljednjih godina bilježe se značajni pomaci u transformaciji gospodarstva i javne uprave, a zbog sve bržeg razvoja tehnologije fokus se, uz digitalizaciju, usmjerio i na razvoj te primjenu umjetne inteligencije (UI), s ciljem povećanja učinkovitosti rada, automatizacije poslovnih procesa, pružanja prilagođenih, dostupnih usluga te poboljšanja komunikacije s građanima. Unatoč napretku i dalje postoje brojna pitanja i prepreke. Napori za povećanjem učinkovitosti moraju biti praćeni povjerenjem građana u dostupne, sigurne i pouzdane usluge, koje su u skladu sa zaštitom ljudskih prava, pri čemu su potrebni veći kapaciteti javnog sektora za regulaciju i provedbu, kao i bolje informiranje građana.

U RH se o temi UI, pa tako i na razini donošenja odluka, još uvijek prečesto ne raspravlja dovoljno ozbiljno, niti se u potrebnoj mjeri analizira njezin utjecaj na cjelokupno društvo, osobito na ljudska prava, slobodu i jednakost građana (na što je pučka pravobraniteljica više puta ukazivala tijekom 2025. godine).

Istraživanja o percepciji i primjeni UI

Rezultati trećeg po redu ispitivanja o percepciji UI u RH, provedeni na uzorku od čak 2.500 ispitanika, pokazali su da je korištenje alata UI u odnosu na 2023. godinu poraslo za 60%, pri čemu je najčešće korišten ChatGPT. Alati se najčešće koriste za pretraživanje, zabavu, pisanje tekstova i prevođenje. Najizraženija zabrinutost odnosi se na povećanje dezinformacija, što ističe 46% ispitanika. U stavovima prema UI primjetan je generacijski jaz: 49% generacije Z smatra da je pojava UI pozitivna za društvo, a 65% ju aktivno koristi. Starije generacije pokazuju veću skepsu ili indiferentnost te alate UI koriste rjeđe.

Budući da su kompetencije službenika tijela javne uprave ključne za poboljšanje kvalitete javnih usluga, DŠJU je provela istraživanje o spremnosti državnih tijela i službenika na primjenu UI. Iako je upitnik ispunilo samo 15% od ukupno 44.621 zaposlenika, preliminarni podaci ukazuju na nedostatak znanja službenika u primjeni alata UI te potrebu za sustavnom izobrazbom, dok se tijela javne vlasti nalaze tek u fazi početne izgradnje kapaciteta u pogledu primjene UI.

Provedeno je i prvo istraživanje u RH o iskustvima sindikalnih predstavnika u vezi s utjecajem UI na svijet rada. Podaci su pokazali da je primjena UI alata u sindikalnom radu također tek u početnoj fazi. Oko polovice ispitanika vrlo rijetko koristi UI alate i to pretežno za stvaranje tekstualnog sadržaja, učenje, pronalaženje informacija, prevođenje, informiranje i komuniciranje sa članovima. Kao glavne prepreke ističu zabrinutost za privatnost podataka te nedostatak potrebnih vještina i kompetencija, što dodatno naglašava potrebu za ciljanim edukacijama.

Hrvatska udruga poslodavaca provela je istraživanje među 659 poduzeća, ispitujući kako hrvatsko gospodarstvo vidi i koristi UI. Većina ispitanika ima pozitivan stav prema UI te procjenjuje da je dobro ili djelomično upoznata s njezinim mogućnostima. UI se najčešće koristi ili planira koristiti u marketingu, prodaji i automatizaciji sadržaja, a najčešće korišten alat također je ChatGPT. Gotovo polovica poduzeća percipira UI kao prijatnu radnim mjestima te postoji zabrinutost oko nedostatka ljudske kontrole i sigurnosti. Međutim, 70% ih smatra da neće doći do zamjene radnih mjesta u njihovim poduzećima. Tvrtke koje već koriste UI ističu jasne prednosti, a četvrtina navodi uštedu veću od jednog sata dnevno po zaposleniku. Međutim, vlastita rješenja UI su rijetka te se većinom oslanjaju na komercijalna. Samo 3% poduzeća ima definiranu strategiju UI, a 10% ima osobu ili tim koji nadzire razvoj i upotrebu UI-ja. Većina nije upoznata s Uredbom o UI. Iako poduzeća prepoznaju važnost razvoja analitičkih, kreativnih i kritičkih vještina, sustavna ulaganja u edukaciju zaposlenika su rijetka.

U studenom 2025. godine provedeno je istraživanje o razumijevanju i primjeni UI u osnovnim i srednjim školama, u kojem je sudjelovalo 2.514 učenika te 399 učitelja i nastavnika. Rezultati pokazuju otvorenost škola prema primjeni UI, ali i potrebu za sustavnom podrškom, dodatnim edukacijama i razvojem jasnih smjernica. Iako 94% učitelja i nastavnika te gotovo 60% učenika koristi alate UI, značajan dio još nije siguran kako ti sustavi funkcioniraju. I učitelji i učenici osjećaju nesigurnost prilikom korištenja jer nemaju iskustva i jasnih primjera u korištenju alata u nastavi, pri čemu čak 95% učitelja i 80,6% učenika prepoznaje mogućnost netočnih ili pristranih informacija te više od 70% smatra provjeru podataka nužnom.

Istraživanja ukazuju na nedovoljnu informiranost građana o UI, nedostatku znanja o primjeni UI, kao i negativnim posljedicama upotrebe ovakvih sustava. Problem je kašnjenje s informiranjem javnosti i

Preporuka 136.

Vladi Republike Hrvatske, da provede sveobuhvatnu nacionalnu kampanju radi podizanja svijesti javnosti o primjeni UI, regulatornom okviru, prednostima te nedostacima, uključujući rizike za ljudska prava i diskriminaciju

edukacijom o ovoj temi. Naime, građane je potrebno široko informirati i upoznati s osnovama UI, regulatornim okvirom, prednostima te nedostacima, uključujući i rizicima za ljudska prava i diskriminaciju pa i mogućih negativnih posljedica po njih, i to prije početka korištenja alata umjetne inteligencije. Stoga preporučamo da se provede

sveobuhvatna nacionalna kampanja radi podizanja svijesti javnosti o primjeni UI, regulatornom okviru, prednostima te nedostacima, uključujući i rizike za ljudska prava i diskriminaciju.

Edukacija

Vezano za uvođenje umjetne inteligencije u obrazovni sustav, u javnosti se navodi da se u hrvatskim školama trenutačno provodi kurikulum o umjetnoj inteligenciji u 147 osnovnih i 93 srednje škole, pri čemu je program zasad organiziran kao izvannastavna aktivnost za učenike 5. do 8. razreda te kao fakultativni predmet za učenike 2. i 3. razreda srednjih škola. Pri tome se najavljuje se da će se u školskoj godini 2026./2027. kurikulum "Umjetna inteligencija: od koncepta do primjene" provoditi u svim razredima srednjih škola diljem Hrvatske.

Kao pozitivni primjer edukacija o UI u 2025. godini ističemo one koje je provodila DŠJU za državne službenike, a održano je 14 radionica s 307 polaznika. Državnim službenicima u RH omogućeno je i besplatno pohađanje e-tečaja pod nazivom „UI i digitalna transformacija u javnoj upravi“ koji su pokrenuli UNESCO i Poslovna škola Saïd Sveučilišta u Oxfordu.

Pokrenut je i program besplatnih edukacija od strane Hrvatskog telekoma o UI pod nazivom „AI ti to možeš“, na hrvatskom jeziku, koji se sastoji od 12 kratkih informativno-edukativnih videa, a održane su i edukacije „AI se educiraj“ namijenjene nastavnicima, profesorima i drugim osobama za primjenu UI u obrazovanju.

O prepoznavanju potrebe za odgovornom uporabom alata UI u učenju i poučavanju od strane visokih učilišta, kao i potrebu za razvojem znanja, već smo pisali u Izvješću za 2024. godinu. U 2025. Fakultet elektrotehnike i računarstva (FER), Farmaceutsko-biokemijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Sveučilište Algebra Bernays, donijeli su Politiku primjerenog korištenja UI, a početkom 2026. godine FER je donio i Vodič za studente: Kako (ne) koristiti UI.

U svijetu ubrzanog razvoja tehnologije i društvenih promjena FER je prepoznao potrebu za novim kompetencijama u području elektrotehnike i računarstva, a kroz program cjeloživotnog učenja provodi edukacije prilagođene različitim razinama predznanja, trajanja i dostupnosti. Fakultet informatike u Puli je prepoznao i potrebu za obrazovanjem budućih nastavnika informatike, ne samo o etičkom korištenju alata UI, nego i kao asistativnoj tehnologiji za učenike s teškoćama. Također, razvijaju i vlastite sustave koji studentima omogućuju dubinsko razumijevanje tehnologije te kao praktična rješenja za stvarne probleme u obrazovanju i industriji. Na Pomorskom i Tehničkom fakultetu u Rijeci izrađeno je prvo autonomno plovilo koje može služiti za mapiranje podmorja, otkrivanje zagađenja, ali

i pomorskih prekršaja. Pravni fakultet u Zagrebu provodi projekt Algoritamska pravednost za tražitelje azila i izbjeglice (*Algorithmic Fairness for Asylum Seekers and Refugees – AFAR*), koji ima za cilj dati doprinos razumijevanju i institucionalizaciji 'pravednosti' u upravljanju migracijama i azilom.

Primjena UI u državnom i javnom sektoru i zakonodavni okvir

Primjena UI je sve prisutnija u državnim i lokalnim tijelima. Uvedena je automatizirana anonimizacija sudskih odluka (sustav ANON), pri čemu, kako je izvijestilo MPUDT, u 5% slučajeva dolazi do grešaka te potreba za naknadnim ispravcima. Ljudski nadzor je osiguran kod anonimizacije odluka drugostupanjskih sudova. Također, unaprjeđen je sustav za upravljanje sudskim predmetima (e-Spis), koristi se i nacionalna jezična platforma (HRVOJKA), jedinstveni kontakt centar za građane (JKC) te virtualni asistent za zemljišne knjige i katastar (ZIS OSS).

„Nakon promjena, iz posjedovnog lista br. ... brisane su čestice u k.o. ... te su unesene u novoformirane BZP čestice ... koje sada sadrže velik broj osoba upisanih u dalekoj prošlosti, što u stvarnosti proizvodi rezultate koji nalikuju “administrativnim halucinacijama” odnosno u AI terminologiji “halucinacijama umjetne inteligencije”— tj. podacima koji ne odražavaju realno stanje posjeda“

ZIS koristi UI i za vođenje i održavanje baze podatka zemljišnih knjiga i katastra. Međutim, unatoč namjeri da se automatski usklade baze podataka s ciljem osiguravanja njihove preglednosti i točnosti, pojedini građani izbrisani su iz evidencije dosadašnjih posjednika, posebice u ruralnim područjima. S tim u svezi, zaprimili smo pritužbu građanina na netransparentan rad automatskog sustava, kojemu su izbrisane čestice iz posjedovnog lista nakon smrti oca. Ispitni postupak po ovoj pritužbi je u tijeku.

S obzirom na najavljeni projekt „Predvidive sudske odluke“ u kojemu će građani unošenjem ključnih riječi i činjenica moći dobiti odgovor o mogućoj uspješnosti u sporu s ciljem smanjenja broja novih predmeta na sudovima, u eSavjetovanju na Nacrt Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine, ukazali smo na nužnost edukacije pravosudnih dužnosnika i službenika o rizicima primjene UI u pravosuđu. Prijedlog je primljen na znanje te će Pravosudna akademija doraditi mjeru i uvrstiti edukacije o ovoj temi. Probacijski sustav također uvodi UI u svoj rad te se najavljuje da će uz pomoć virtualne stvarnosti (VR) osuđenici vježbati rješavanje problema i snalaženje u određenim životnim situacijama.

Najavljeno je uvođenje UI u energetiku. MPUGDI koristi rješenje eProstorna inspekcija za detektiranje promjena u prostoru koristeći satelitske snimke za nadzor bespravne gradnje, a Hrvatsko ratno zrakoplovstvo ima na raspolaganju besposadni zrakoplovni sustav *Bayraktar* za borbeno djelovanje, koji se može koristiti i za civilne aktivnosti, od nadzora granice i obalnog pojasa do detektiranja požara i nestalih.

Digitalni asistenti koji pružaju podršku građanima uz pomoć UI (chatbotovi), osim u pravosuđu, razvijeni su i na portalu eGrađani, ali i u diplomaciji. U zdravstvu, HZZO je razvio alat radi lakšeg pristupa informacijama osiguranim osobama o obveznom i dopunskom zdravstvenom osiguranju (HANA), za



ginekološku pismenost razvijen je asistent GINA Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (HZJZ). Početkom 2026. godine predstavljen je i asistent ZdrAVKO namijenjen unaprjeđenju zdravstvene pismenosti građana.

U gradovima se UI asistenti trenutno najčešće koriste u administrativnim poslovima, komunalnim uslugama ili pružanju turističkih informacija. UI se koristi i u sustavima pametnog parkiranja i upravljanja semaforima, za predviđanje potrošnje električne energije u javnim zgradama te optimizaciju sustava javne rasvjete. Udruga gradova ukazuje na visok stupanj interesa za upotrebu UI u javnoj upravi, ali i na manjak informatičkih stručnjaka te osnovne digitalne infrastrukture. Također, obzirom na tehnološke promjene, primjećuju i prepreke u komunikaciji s građanima koji nisu dovoljno informatički pismeni te digitalnu isključenost starije populacije.

Sindikati su ukazali na sve veću upotrebu UI od strane privatnih poslodavca u nadzoru radnika, kod dodjeljivanja zadataka te vrednovanja učinka. Problem je što kompanije uglavnom ne razvijaju vlastite sustave UI, već ih nabavljaju od trećih strana te pritom prikupljaju velike količine podataka. Istovremeno, nemaju ni strateškog okvira za upravljanje UI, ne raspolažu adekvatnom pismošću o UI te stoga ne znaju kako alati funkcioniraju ili donose odluke, iako iste imaju direktan utjecaj na radne uvjete zaposlenika.

GONG je upozorio na korištenje *deepfake* sadržaja generiranog UI na lokalnim izborima 2025. godine te da njihova upotreba otvara prostor za manipulaciju birača i širenje dezinformacija, ugrožavajući integritet izbornih procesa.

Nakon što su krajem 2024. godine stupile na snagu izmjene Zakona o sigurnosti prometa na cestama kojim se, između ostaloga, uređuje uvođenje tzv. autonomnih vozila u promet, izvršen je terenski pregled 60 prototipova kao preduvjet za izdavanje potvrde o usklađenosti, dok je proizvodni pogon u završnoj fazi izgradnje. U tijeku je izrada prijedloga sporazuma s Gradom Zagrebom i operaterom javnog prijevoza o izdavanju 50.000 besplatnih vaučera za vožnju osobama s invaliditetom na području Grada Zagreba. FER je u završnoj fazi izrade sustava koji će pouzdano moći prepoznati ljudske radnje u otkrivanju kriznih situacija, kao važna pomoćna funkcionalnost autonomnih vozila.

U 2025. godini donesene su izmjene Kaznenog zakona, kojim je RH prva u EU uvela novo kazneno djelo „Dovođenje u opasnost života i imovine sustavom UI“. U slučaju kada sustav UI prouzroči konkretnu opasnost za život, tijelo ljudi ili imovinu većeg opsega, kazneno će odgovarati osoba koja razvija, testira ili upravlja sustavima, bilo zlonamjerno ili iz nehaja. To je izazvalo raspravu u stručnoj javnosti, pri čemu se ukazuje da je norma vrlo široka i nedovoljno precizna te je pitanje u odnosu na koga sve i kako će se utvrđivati krivnja za ovo djelo, a pitanje je i koliko pravosudni sustav trenutno raspolaže adekvatnim znanjima o funkcioniranju UI sustava za provođenje postupaka glede ovog kaznenog djela.

Unatoč različitim navedenim inicijativama, i dalje se kasni s izradom potrebnog zakona o UI i strateških dokumenata, budući da je Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Uredba o UI) stupila na snagu u kolovozu 2024. godine (pri čemu je njena provedba planirana po fazama), a rok za implementaciju istekao je u svibnju 2025. godine. Iako je Zakon o provedbi Uredbe o UI bio planiran za upućivanje u proceduru Vlade RH do kraja prvog tromjesečja 2025. godine, rok je prolongiran na I. tromjesečje 2026. godine. Sastanak Radne skupine za izradu Zakona, u kojoj sudjeluje i institucija pučke pravobraniteljice, ujedno i kao

jedno od tijela za zaštitu ljudskih prava iz čl. 77. Uredbe o UI, održan je u travnju 2025. godine, no nakon toga više nije bilo novih sastanaka.

U međuvremenu je Europska komisija (EK) predložila Europskom parlamentu i Vijeću EU tzv. *Digital Omnibus*, u kojem predlaže pojednostavljenje obveza, između ostalog i iz Uredbe o UI, iako Uredba još nije u potpunosti primjenjiva. Dodatno zabrinjava što je postupak pokrenut bez procjene učinaka i javnih konzultacija, a usvajanje *Omnibusa* očekuje se do polovice 2026. godine. U pogledu odgovornosti i zaštite ljudskih prava zabrinjava prijedlog izmjene vezane uz obvezu registracije i izvještavanja o samoprocjeni visokorizičnih sustava, što utječe na transparentnost u upravljanju UI, kao i odgoda primjene glede visokorizičnih sustava, koja je prvotno određena za kolovoz 2026. godine. Zabrinutost izaziva prijedlog smanjenja ovlasti tijela za zaštitu ljudskih prava iz čl. 77. Uredbe. Dodatno zabrinjava i činjenica da Komisija još nije objavila tehničke standarde s ciljem lakšeg usklađivanja s obvezama iz Uredbe za visokorizične sustave te je u veljači 2025. godine povukla prijedlog Direktive o odgovornosti za UI kojim je građanima trebala olakšati pristup pravosuđu ukoliko su pretrpjeli štetu.

Prema Uredbi o UI, države članice bile su u obvezi do 2. kolovoza 2025. godine imenovati tijelo za nadzor tržišta i o tome obavijestiti EK, što veliki broj država članica, uključujući i RH, nisu izvršile, iako bi kašnjenje moglo pokrenuti postupak povrede prava EU. Također, trebalo je definirati i suradnju između tijela za nadzor tržišta i tijela za zaštitu ljudskih prava, što RH također nije uradila. Navedeni propust stvara nesigurnost na tržištu, jer se može pogrešno shvatiti da pojedina pravila još nisu obvezujuća, primjerice, obveza o informiranom uvođenju UI te osiguranju dostatne razine pismenosti u području UI svih koji razvijaju, uvode ili koriste sustave UI, kao i rizicima te šteti koju ona može izazvati, iako je obveza u primjeni od veljače 2025. godine.

Sud pravde EU (CJEU) je u veljači 2025. godine donio još jednu presudu u vezi automatiziranog donošenja odluka, naglašavajući da osoba ima pravo na objašnjenje kako je odluka donijeta i koji su osobni podaci korišteni, dok samo priopćavanje algoritma ne predstavlja dovoljno sažeto i razumljivo objašnjenje.

Nakon što je VE u svibnju 2024. godine usvojilo Okvirnu konvenciju o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava, prvi pravno obvezujući međunarodni instrument o UI, do kraja 2025. godine potpisale su je 42 države članice. Budući da Konvencija promovira inovacije te nadopunjuje postojeće međunarodne standarde o ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava, kao i pravne praznine koje mogu proizaći iz brzog tehnološkog napretka, a na razini EU se trenutno razmatraju izmjene Uredbe o UI koje bi mogle degradirati zaštitu ljudskih prava građana, ponovno preporučamo da RH ratificira Okvirnu konvenciju VE.

Primjećujući brzi napredak UI u upravljanju migracijama, Parlamentarna skupština VE donijela je Rezoluciju 2628 (2025) „UI i migracije“ ističući njezin potencijal za poboljšanje učinkovitosti i dostupnosti usluga za migrante, izbjeglice i tražitelje azila, kao što su nadzor granica, obrada viza, biometrijska identifikacija i podrška integraciji. Skupština naglašava i važnost zaštite temeljnih prava, potičući države članice da usklade razvoj UI s etičkim standardima i zaštitom ljudskih prava, izbjegavajući diskriminirajuće ili aplikacije koje krše privatnost. Poziva na transparentnost i uključivanje ljudskog nadzora u donošenje odluka u migracijskim procesima te preporuča Odboru ministara da potiče države na potpisivanje, ratifikaciju i provedbu Okvirne konvencije o UI, uz osiguravanje provedivih zaštitnih mjera, uključujući i razvoj kodeksa dobre prakse o korištenju UI u upravljanju migracijama.

Preporuka 137. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Okvirnu konvenciju o UI, ljudskim pravima, demokraciji i vladavini prava Vijeća Europe

Preporuka 138.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da uspostavi registar sustava umjetne inteligencije koji se koriste u javnom sektoru

Obzirom na rizike ovakvih sustava za ljudska prava i pravo na jednakost, a uzimajući u obzir da je i Entry/Exit sustav (EES) za digitalnu registraciju podataka o ulasku i izlasku državljana trećih zemalja, koji prikuplja biometrijske podatke (otiske prstiju i sliku lica), u primjeni od sredine listopada 2025. godine, potrebno je osigurati transparentnost i kontrolu načina njihovog rada te upoznati javnost s njihovim korištenjem. Stoga ponovno ističemo da je objava te pojašnjenje načina rada sustava UI koji koristi javna uprava od izuzetne važnosti.

Nastavno na višegodišnje preporuke pučke pravobraniteljice vezano za izradu Nacionalnog plana za razvoj umjetne inteligencije, pozitivno je da je 2025. godine započela s radom Radna skupina za izradu nacрта prijedloga Nacionalnog plana za razvoj UI u RH 2026. do 2032. godine i Akcijskog plana za razvoj UI, čiji smo članovi. U rad stručne radne skupine uključeno je 128 članova iz 55 institucija, međutim, ne i organizacije civilnog društva za zaštitu digitalnih prava, već udruge iz poslovnog sektora.

Sudjelujući u radnoj skupini zalagali smo se, između ostaloga, za izradu smjernica za upotrebu visokorizičnih sustava UI, uključujući i onih za procjenu učinaka na ljudska prava i diskriminaciju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, kao i za osiguravanje zaštitnih mjera i pravnih lijekova te ljudskog nadzora nad radom sustava u sektorima poput rada i zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva, pravosuđa, osiguranja, financija, ali i sigurnosti i obrane. Zalagali smo se i za uspostavu i javnu objavu registra sustava UI, koji bi se kontinuirano ažurirao, te transparentno objavljivanje izvješća o radu i funkcioniranju sustava UI, koji će dokumentirati odstupanja i pristranosti te procjene algoritma na ljudska prava. Isticali smo da je potrebno osigurati neovisnu stručnu evaluaciju sustava, angažiranjem društvenih i tehničkih stručnjaka za provedbu procjene pristranosti, nepristran nadzor trećih strana sa specijaliziranim znanjem u području etike UI i analize sistemskih rizika te, ovisno o namjeni sustava, aktivno uključivanje građana i organizacija civilnog društva.

2.28. Branitelji ljudskih prava

Globalna zbivanja i tijekom 2025. godine obilježena su jačanjem relativizacije ljudskih prava i udarima na vladavinu prava, ratovima, nasilnim sukobima i pojačanom društvenom polarizacijom, rezultirala su značajnim izazovima za sustave zaštite i promicanja ljudskih prava. Ovakvi trendovi utjecali su i na uvjete za djelovanje branitelja ljudskih prava - pojedinaca i skupina te neovisnih institucija koji djeluju na promicanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda, suzbijanju diskriminacije te jačanju demokratskih vrijednosti i vladavine prava.

Tako je CIVICUS Monitor, participativni projekt koji od 2017. godine bilježi uvjete za djelovanje civilnoga društva u dimenzijama slobode udruživanja, slobode izražavanja i prava na mirno okupljanje

u 198 država i teritorija širom svijeta, 2025. godine u odnosu na prethodnu zabilježio promjene u njih osamnaest, od čega je u petnaest pogoršan i sužen prostor za civilno djelovanje. U 2025. godini su zabilježene povrede prave i sloboda u područjima koja se prate, najčešće lišavanja slobode branitelja ljudskih prava i novinara, napadi na novinare, prekomjerne uporabe sile, kao i prekidanja prosvjeda.

Duboku zabrinutost ovakvim pojavama izrazilo je i Vijeće za ljudska prava UN-a, usvojivši u srpnju 2025. godine Rezoluciju o prostoru za djelovanje civilnog društva, ponovno snažno naglasivši ključnu ulogu civilnoga društva u promicanju i zaštiti ljudskih prava, prevenciji njihovih kršenja, promicanju vladavine prava, dobrog upravljanja i prevencije sukoba, i pozivajući države, na kojima je glavna odgovornost za zaštitu ljudskih prava, da osiguraju sigurno i poticajno okruženje za djelovanje civilnog društva u fizičkim i *online* prostorima, uključujući i zaštitu od napada, prijetnji, kampanja blaćenja i stigmatizacije, uklanjanje prepreka sudjelovanju u odlučivanju, te predvidljivo i stabilno financiranje.

Karakterizirajući trenutnu situaciju kao alarmantan trend i krizu s kojim se u Europi suočavaju branitelji ljudskih prava, poziv državama članicama da poštuju svoje obveze i štite branitelje ljudskih prava i civilno društvo uputio je i Povjerenik za ljudska prava VE Michael O’Flaherty.

Na zabrinjavajuće trendove u EU upozorila je i Agencija za temeljna prava EU (FRA), pozivajući države članice da se suzdrže od mjera kojima se ograničava sloboda izražavanja i okupljanja, sudjelovanje u donošenju odluka i civilno djelovanje i da bez odgode istraže i sankcioniraju napade na branitelje ljudskih prava, naglasivši kako “zaštita civilnog društva i poštivanje temeljnih prava nisu opcionalni, već su osnova pravnih temelja i vrijednosti EU.”

Na prepreke s kojima se branitelji ljudskih prava suočavaju u svome djelovanju u proteklih su nekoliko godina upozoravale i državama preporuke upućivale sve ključne institucije EU – Parlament, Komisija i Vijeće. U studenome 2025. godine EK je usvojila nove dokumente: Europski demokratski štit i dugo očekivanu EU strategiju za civilno društvo. I dok prvi od ovih dokumenata, između ostaloga, predviđa ažuriranje Komisijine Preporuke o sigurnosti novinara i jačanje djelovanja u smjeru provedbe postojećeg EU okvira za suzbijanje SLAPP-a, Strategijom za civilno društvo je planirano jačanje uključivanja civilnoga društva u procese odlučivanja na EU razini te sistematizacija postojećih mehanizama za njihovu zaštitu i jačanje financiranja. Od država se očekuje da sukladno ranijim preporukama Komisije jačaju sudjelovanje OCD-a u odlučivanju, uspostave poticajno okruženje za djelovanje civilnoga društva, komplementiraju Unijino financiranje aktivnosti civilnoga društva nacionalnim sredstvima, ali i da usvoje nacionalne strategije za razvoj civilnog društva.

Vezano uz posljednje, RH nema nacionalni strateški dokument za stvaranje povoljnog okruženja za djelovanje civilnog društva od 2016. godine, a unatoč ponavljajućoj preporuci pučke pravobraniteljice, činjenici da EK u svojim izvješćima o vladavini prava ovaj problem prepoznaje još od 2022. godine, naporima civilnog društva, te činjenici da je radna skupina

za njegovu izradu nekoliko puta uspostavljana, a nacrt dokumenta nekoliko puta raspisivan, do njegova usvajanja nije došlo niti tijekom 2025. godine, što reflektira nedostatak svijesti o važnosti civilnog društva i njegove uloge u podržavanju i razvoju demokracije, ljudskih prava i vladavine prava.

Preporuka 139. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da žurno usvoji Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva



Kako bi udruge mogle dugoročnije planirati svoj rad, zadržati kontinuitet pružanja usluga, koje su u velikoj mjeri usmjerene prema korisnicima u ranjivom položaju, ali i zadržati kvalitetnu radnu snagu i održati kvalitetu djelovanja, nužno im je osigurati stabilno, višegodišnje, programsko financiranje. Za jačanje njihovih kapaciteta, pa time i kvalitete i kontinuiteta u radu, važne su institucionalne podrške. Primjer dobre prakse je model trogodišnjeg financiranja organizacija koje pružaju usluge besplatne pravne pomoći uveden 2023. godine. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva također raspisuje natječaj za dodjelu institucionalnih potpora OCD-ima, no iznosi nisu značajno rasli.

No, u RH kronično nedostaje potpore za aktivnosti udruga koje se bave promicanjem i zaštitom ljudskih prava i suzbijanjem diskriminacije te koje provode zagovaračke i *watchdog* aktivnost. Te udruge godinama iskazuju potrebu za proširenjem modela programskoga financiranja i institucionalnih potpora. Ukazuju i na potrebu da se natječaji raspisuju u terminima kad su najavljeni, a ne sa zakašnjenjima, te na potrebu smanjenja administrativnog opterećenja. Tako je primjerice ULPPNM osigurao institucionalno i programsko financiranje udruga nacionalnih manjina temeljem Operativnih programa nacionalnih manjina, ali iako već godinama najavljuje objavu natječaja za udruge koje se bave diskriminacijom u okviru ESF+-a, kasni u provedbi pa ni početkom 2026. godine nije raspisan.

Preporuka 140. (ponovljena)

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da uvede dugoročno institucionalno i programsko financiranje aktivnosti organizacija civilnog društva u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije

U pripremi ovog Izvješća proveli smo anketu, prema čijim rezultatima udruge kao najznačajnije probleme u području financiranja prepoznaju nepredvidivost i diskontinuitet izvora financiranja, veliko administrativno opterećenje u provedbi projekata, ali i nepostojanje natječaja koji bi odgovarali programskim ciljevima organizacije i potrebama na terenu. Nešto manje od polovice anketiranih udruga

izgubilo je tijekom protekle dvije godine značajan dio zaposlenih zbog nedostatka financijskih sredstava. Pritom udruge igraju važnu ulogu u pružanju usluga, primjerice onih socijalnih, dok su one koje se bave *watchdog* i zagovaračkim aktivnostima bitan dionik u sustavu zaštite i promicanja ljudskih prava, demokracije i vladavine prava. Pritom i jedne i druge omogućavaju uvid u stanje ljudskih prava na terenu i glas daju upravo onima najisključenijima.

Niz međunarodnih instrumenata, uključujući i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, uspostavlja i uređuje pravo javnosti na sudjelovanje u odlučivanju. Sudjelovanje raznovrsnih dionika, pa tako i udruga, omogućava da se javne politike i propisi donose uzimajući u obzir iskustva s terena, uključujući skupina u ranjivom položaju, kojima upravo ove organizacije često “daju glas”, čime se doprinosi kvalitetnijem normiranju. Unatoč tome, udruge niz godina svoje mogućnosti sudjelovanja u javnome odlučivanju ocjenjuju više formalnim negoli suštinskim i bez ozbiljnog integriranja njihovih doprinosa u javne politike i propise. Na ovaj problem ukazujemo u poglavlju o pravu na dobro upravljanje.

Nakon promjena u sustavu e-savjetovanja uvedenih sredinom 2024. godine, niz se udruga prituživao na poteškoće u sudjelovanju u javnim savjetovanjima, a podaci Ureda za zakonodavstvo pokazivali su značajno smanjenje broja udruga i njihovih komentara u navedenoj godini u odnosu na nekoliko

prethodnih. Prema preliminarnim podacima za 2025. godinu, ove su brojke ponovno porasle, ali je, primjerice, broj udruga koje su u javnim savjetovanjima tokom godine sudjelovale i dalje manji nego prije izmjena sustava.

Tijekom 2025. godine bilježimo pojave defamiranja i pokušaja delegitimizacije udruga aktivnih u području ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije iz dijela javnopolitičkih krugova i dijela medija i putem društvenih mreža. Tako je udruga koja se bavi rodnom ravnopravnošću bila metom napada dezinformacijama, uključujući i pojedinih saborskih zastupnika, nakon predstavljanja materijala namijenjenih seksualnoj edukaciji mladih.

I tokom 2025. godine braniteljima ljudskih prava su upućivane uvrede i prijetnje, kojima su kao i ranije najizloženiji bili aktivni u promicanju i zaštiti prava LGBTQ+ osoba, nacionalnih, etničkih i vjerskih manjina, žena i migranata, ali i okolišni branitelji ljudskih prava te oni aktivni u području demokracije. Tako su, primjerice, anonimne prijetnje upućene aktivistu Zoranu Pusiću i odvjetnici Lini Budak.

U Izješću za 2024. godinu izvijestili smo o zaposlenicima udruge koja se bavi tranzicijskom pravdom i suočavanjem s prošlošću, koji su zaprimili niz prijetećih poruka. O prijavljenim događajima i o svojem postupanju policija je izvijestila nadležno državno odvjetništvo posebnim izješćem. Državno odvjetništvo predmet je zatvorilo bilješkom, bez donošenja rješenja o odbačaju. Posljedično, podnositeljice nakon obraćanja policiji nisu bile obavještene ni o postupanju policije ni o ishodu rješavanja državnog odvjetnika, čime su izostala saznanja o odluci povodom prijave te mogućnost prijavitelja za njeno preispitivanje. Iako izješćavanje nije zakonska obveza, takvo postupanje rezultira nedostatkom povjerenja prema institucijama, a građani, uključujući i branitelje ljudskih prava nisu informirani da mogu tražiti informacije od nadležnih tijela. Pri tome, UN-ova Deklaracija o braniteljima ljudskih prava predviđa da su države odgovorne za zaštitu branitelja ljudskih prava, uključujući i zaštitu od nasilja, prijetnji ili odmazde zbog njihova rada na ljudskim pravima.

I prijašnjih godina smo ukazivali kako građani kaznena djela u većini slučajeva prijavljuju policiji, a policijski službenici mogu najbrže reagirati na obavijest o počinjenom kaznenom djelu, a ista je situacija i s braniteljima ljudskih prava. Međutim, ponekad policijski službenici ne smatraju da postoji sumnja u počinjenje kaznenog djela (koje se progoni po službenoj dužnosti), kao i da nema potrebe za konzultacijom s državnim odvjetništvom, o čemu više pišemo o poglavlju o policijskom postupanju.

Vezano za poziciju branitelja ljudskih prava važno je spomenuti nedavnu presudu ESLJP-a u predmetu Ilareva i drugi protiv Bugarske br. 24729/17, u kojoj je Sud po prvi puta primijenio koncept diskriminacije temeljem povezanosti na branitelje ljudskih prava koji su bili izloženi govoru mržnje putem interneta zbog svog rada. Ovom presudom Sud je utvrdio povredu proceduralnih odredbi EKLJP-a, budući da su nadležna tijela propustila uzeti u obzir da su aktivisti bili meta napada zbog svoga zalaganja za prava određenih, diskriminiranih društvenih skupina, a propustili su i provesti učinkovitu istragu, uključujući pribavljanje osobnih podataka vlasnika profila na društvenoj mreži Facebook i podataka o vlasniku web stranice putem njene IP adrese.

Vezano uz govor mržnje EU Akt o digitalnim uslugama stupio (DSA) je stupio na snagu te se izravno primjenjuje u svim državama članicama od 17. veljače 2024. godine. U travnju 2025. godine donesen je i Zakon o provedbi Akta o digitalnim uslugama, o čemu više pišemo u poglavlju o slobodi izražavanja u javnom prostoru.



Kao i ranijih godina, okolišne udruge izvještavaju o teškoćama u ostvarenju prava prema Aarhuškoj konvenciji, odnosno pristupu informacijama, kvalitetnom sudjelovanju u okolišnim postupcima i pristupu pravosuđu, ali i smanjenju broja dostupnih natječaja na EU i nacionalnoj razini usmjerenih na zaštitu okoliša i prirode. Vezano uz potonje, zaseban natječaj za institucionalne podrške stabilizaciji i/ili razvoju udruga za zaštitu okoliša, prirode i ekološke održivosti po prvi put je uvršten u natječaje koje raspisuje Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva u 2024. godini, no 2025. godine nažalost nije ponovljen.

SLAPP tužbe su još jedan problem s kojim se susreću udruge aktivne u području zaštite okoliša pa je tako jedna već osam godina tuženik u paralelnim postupcima, kaznenom i građanskom, zbog svoga aktivističkog djelovanja. U ovome kontekstu važna će biti primjena Direktive Europskog Parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka, odnosno Zakona o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje, čije se usvajanje očekuje, a o čemu više također pišemo u poglavlju o slobodi izražavanja u javnom prostoru. Ipak, valja napomenuti kako se ovi propisi odnose isključivo na građanske postupke pa će nužno biti osmisliti modalitete zaštite od ovakvog tipa tužbi u kaznenim i drugim postupcima.

2025. godine uhićeni su te su nepravomoćno oslobođeni krivnje aktivistkinje i aktivisti koji su prosvjedovali zbog događaja u Gazi i neslaganja s vanjskom politikom pred zgradom MVEP-a, a uhićen je te nepravomoćno osuđen prorektor za znanost Sveučilišta u Rijeci zbog nošenja palestinske zastave na Noćnome maršu povodom Dana žena u Rijeci, kao i aktivistkinje i aktivist koji su prekinuli vojni mimohod povodom tridesete obljetnice vojno-redarstvene operacije Oluja održanom u srpnju 2025. godine u Zagrebu.

Pritom, osobito su zabrinjavajući navodi prosvjednika pred MVEP-om o uvjetima u policijskim prostorijama za zadržavanje, da ih je petnaest držano u dva kaveza dimenzija cca 2x2m² više od sedam sati. U lipnju 2025. godine nenajavljeno smo obišli prostorije za osobe lišene slobode u I. policijskoj postaji Zagreb i Pritvorskoj jedinici PU zagrebačke (Oranice) i pritom neposrednim uvidom utvrdili kako se u prvospomenutoj nalaze dva prostora za osobe lišene slobode koji su u obliku „kaveza“, veličine cca 2,5x2m, bez zasebnog sanitarnog čvora i neposredne mogućnosti korištenja pitke vode, a u svakome se nalazi klupa s naslonom, fiksirana za pod prostorije, na koju može sjesti do tri osobe. Na poseban upit razmještaju li uhićenike, kada ih je više, u druge policijske postaje, načelnik je odgovorio da ih razmještaju kada su njihove prostorije popunjene, no na upit kada smatraju da su prostorije popunjene odgovorio je da ovisi o osobama (odnosno sigurnosnoj procjeni i njihovom ponašanju).

Dodatno, aktivistima koji su prekinuli vojni mimohod neki promatrači mimohoda su upućivali pogrdne riječi te poticali na nasilje. Prema očitovanju MUP-a, kriminalističko istraživanje i dalje je, pola godine nakon spornoga događaja, u tijeku. Trima od četvero aktivista koji su mimohod nenasilno prekinuli nepravomoćnom su prvostupanjskom presudom izrečene novčane kazne od 3.000 eura za prekršaj iz čl. 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira. Sud je ocijenio da ponašanje aktivista nije imalo obilježje prosvjeda u smislu ZJO-u jer prema obrazloženju jer „nisu imali jasnu poruku“ te „cilj njihovog postupanja prosječnoj osobi nije bio razumljiv“.

Zaprimili smo i pritužbu skupine udruga koje su prije pandemije COVID-19 bile aktivne u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu i Kutini, kada im je, s obrazloženjem potrebe zaštite

osoblja i korisnika, pristup oduzet te, unatoč našim preporukama, još nije vraćen u pretpandemijskom opsegu, o čemu opširnije pišemo u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.

Uz OCD-e, novinare, zviždače i druge pojedince i skupine koji aktivno rade na promicanju i zaštiti ljudskih prava, braniteljima ljudskih prava smatraju se i neovisne nacionalne institucije za ljudska prava, poput ombudsmana, neovisnih institucija za zaštitu i promicanje ljudskih prava (NHRI) i tijela za jednakost, a što je sve institucija pučke pravobraniteljice.

Negativni trendovi vezani uz sužavanje prostora za djelovanje branitelja ljudskih prava tokom protekle godine odražavali su se i na ove institucije pa se, prema Izvješću o vladavini prava u EU za 2025. godinu Europske mreže nacionalnih institucija za promicanje i zaštitu ljudskih prava, jedan od četiri NHRI-ja u EU suočavao s prijetnjama, zastrašivanjem ili napadima.

Negativni trendovi u kontekstu neovisnih institucija bili su tokom protekle godine prisutni i na nacionalnoj razini. Primjer su odgode plenarnih rasprava u Hrvatskome saboru o izvješćima pučke pravobraniteljice, pa je tako Izvješće za 2022. godinu na plenarnu raspravu čekalo gotovo dvije godine – od srpnja 2023. do lipnja 2025. godine. Dodatno, još nisu raspravljena izvješća za 2023. i 2024. godinu. Ova je praksa nedopustiva i prema instituciji pučke pravobraniteljice kao opunomoćenici Hrvatskoga sabora, ali i prema građanima koji se zbog povreda svojih prava instituciji obraćaju.

Napadi na pučku pravobraniteljicu i instituciju pojačali su se nakon javnog priopćenja pučke pravobraniteljice nakon velikog koncerta u srpnju 2025. godine u Zagrebu, u kojem je pučka pravobraniteljica ukazala na nedopuštene oblike izražavanja u javnome prostoru i upozorila na nedostatak i važnost javne osude istoga. Uključili su omalovažavajuću javnu izjavu predsjednika Vlade RH, a vezano za isto priopćenje jedna desna oporbena stranka najavila je pokretanje postupka za razrješenje pučke pravobraniteljice u Hrvatskom saboru. Podnesena je i kaznena prijava protiv pučke pravobraniteljice zbog počinjenja kaznenog djela u istom javnom priopćenju. Tijekom 2025. godine pučka pravobraniteljica bila je izložena oštrim kritikama pojedinih saborskih zastupnika na raspravama u Hrvatskom saboru, a neki su i objavama na društvenim mrežama potaknuli daljnje objave koje su sadržavale uvrede i zastrašivanje čelnice institucije, a čime su ujedno poticali i širenje nepovjerenja građana u cijelu instituciju.

Podsjećamo da je institucija pučkog pravobranitelja ustavna kategorija i neovisna institucija, pri čemu Ustav RH izrijekom navodi „Pučki pravobranitelj samostalan je i neovisan u svom radu.“. Neovisne institucije su neovisne upravo zato da mogu (neovisno) ukazivati na probleme, a njihova neovisnost je dio sustava kontrola i provjera, odnosno sastavni dio vladavine prava. Standardi za rad neovisnih institucija – Pariška načela za neovisne institucije za ljudska prava, Venecijanska načela VE za ombudsmanske institucije, Fakultativni protokol uz UN-ovu Konvenciju protiv mučenja (OPCAT), UN rezolucije o ombudsmanskim institucijama te Direktive za standarde za tijela za jednakost EU, a što je sve institucija pučke pravobraniteljice, traže rad neovisnih institucija bez pritisaka i napada.

Upravo trendovi regresije u područjima demokracije i vladavine prava motivirali su Venecijansku komisiju VE da, deset godina od njihove posljednje inačice, usvoji nova mjerila za ocjenjivanje stanja vladavine prava. Među njima se sada po prvi puta kao izdvojeno i zasebno mjerilo nalazi i tzv. sustav kontrola i provjera, u koji se izrijekom ubrajaju i ombudsmanske i neovisne institucije za ljudska prava,



ali i civilno društvo. Venecijanska komisija pritom obrazlaže kako su upravo trendovi regresije naglasili važnost učinkovitih sustava kontrola i ravnoteža, kao i važnost institucija neovisnih od većinske vlasti, poput ustavnih sudova, ombudsmana i ostalih neovisnih institucija, ističući kako funkcionalan sustav kontrola i ravnoteža, dio kojega nisu samo institucije već i robustan i adekvatno zaštićen civilni prostor (koji uz nevladine organizacije uključuje i akademsku zajednicu i medije), ne samo da ne podriva učinkovitost državnih institucija već je osnažuje.

Preporuka 141. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da, u suradnji s tijelima za jednakost, u hrvatski pravni poredak transponira DIREKTIVU VIJEĆA (EU) 2024/1499 od 7. svibnja 2024. o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, jednakog postupanja u pitanjima zapošljavanja i rada prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima socijalne sigurnosti te u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, te o izmjeni direktiva 2000/43/EZ i 2004/113/EZ, i DIREKTIVU (EU) 2024/1500 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 14. svibnja 2024. o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada te o izmjeni direktiva 2006/54/EZ i 2010/41/EU

Podsjećamo i da na EU razini nedavno usvojene Direktive o standardima tijela za jednakost uključuju pravno obvezujuće odredbe o neovisnosti ovih institucija koje je potrebno prenijeti u hrvatski pravni poredak. U Izvješću za 2024. godinu dana je preporuka oko transponiranja Direktiva, u suradnji s tijelima za jednakost, a što je potrebno učiniti do 19. lipnja 2026. godine. Do predaje ovog Izvješća osnovana je jedino radna skupina za izmjenu ZRS-a. Ova RS će uz prenošenje obveza koje proizlaze iz EU Direktive o transparentnosti plaća imati za cilj i transponiranje navedenih direktiva o tijelima za jednakost, no samo u odnosu na pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova kao instituciju uspostavljenu ZRS-om. Međutim, u RH je uspostavljena institucionalna arhitektura koja poznaje više tijela za jednakost te više zakona istovremeno uređuju postupanje i uvjete za rad ovih tijela pri suzbijanju diskriminacije. Kao

središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u RH, pučka pravobraniteljica je pozvala nadležna ministarstva (MPUDT i MRMSOSP), kao i ULPPNM i posebne pravobranitelje na zajednički sastanak radi razmatranja obveze transponiranja ovih Direktiva. No, kako predloženi zajednički sastanak nije održan, a približava se rok za transponiranje, preporuku ponavljamo.

2.29. Pravo na čist, zdrav i održiv okoliš

U ovome poglavlju pišemo o klimatskim promjenama i njihovim štetnim učincima na život i zdravlje ljudi, o čemu više navodimo u poglavljima o energetske siromaštvu i diskriminaciji temeljem imovnog stanja, te pišemo o civilnoj zaštiti i njezinoj važnosti u slučaju raznih izvanrednih opasnosti. Izvještavamo i o sanaciji crnih točaka iz Plana gospodarenja otpadom za razdoblje 2023.–2028., zatim o problemu ilegalnih odlagališta otpada i mjerama koje se povodom toga poduzimaju, o centrima za

gospodarenje otpadom i izazovima s kojima se susreću građani koji žive u njihovoj blizini. Obrađujemo i postupanje vezano za zaštitu zraka i tla, zatim prirode i voda te zaštitu mora, kao i zaštitu od buke te svjetlosnog onečišćenja. U konačnici, prenosimo iskustva okolišnih OCD-a u njihovom nastojanju očuvanja ljudskog prava na čist, zdrav i održiv okoliš.

2025. godine postupali smo u ukupno 298 predmeta, od čega ih je u 2025. godini otvoreno njih 124, otvorenih po pritužbama građana, građanskih inicijativa i udruga, kao i na vlastitu inicijativu, zbog ugroze ljudskog prava na čist, zdrav i održiv okoliš, odnosno ustavnog prava na zdrav život i zdrav okoliš.

Vijeće za ljudska prava UN-a je u 2025. usvojilo 37 rezolucija o okolišu, a Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava je u svom Općem komentaru br. 27. istaknuo da je univerzalno pravo na čist, zdrav i održiv okoliš preduvjet za uživanje prava zajamčenih Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Stručnjaci UN-a su u svibnju 2025. godine pozvali ministre država članica VE da započnu pregovore o dodatnom obvezujućem protokolu EKLJP-a kojim bi se priznalo pravo na čist, zdrav i održiv okoliš te pružio jači pravni alat za učinkovito rješavanje sporova o povredi ovog prava.

Prvi puta je u RH predstavljeno izvješće Europske agencije za okoliš (EEA) o stanju okoliša za 2025. godinu, u kojem su kao najveći izazovi istaknuti prijetnja prirodi i klimatske promjene te zagrijavanje Europe, koje je brže od ostalih kontinenata. Smanjena je bioraznolikost u svim kopnenim, slatkovodnim i morskim ekosustavima zbog neodrživih obrazaca proizvodnje i potrošnje, posebice iz prehrambenog sustava. Pod jakim su pritiskom i vodni resursi te nestašica vode pogađa trećinu europskog stanovništva i teritorija.

Ustavni sud RH je 17. rujna 2025. godine donio Odluku U-III-5807/2020 temeljem ustavne tužbe Udruge za zaštitu okoliša i prirode PAN zbog povrede ustavnog prava na pravično suđenje. Ocijenio je da upravni sudovi u obrazloženju presuda nisu iznijeli relevantne i dostatne razloge koji bi opravdali donošenje rješenja o prihvatljivosti utjecaja zahvata na ekološku mrežu na temelju podataka iz studije starije više od 15 godina. Ova odluka ukazuje na nužnost korištenja točnih i ažurnih podataka za ocjenu stanja okoliša i prirode na lokaciji mogućeg zahvata.

Novi plan zaštite okoliša i Strateški plan razvoja zdravstvene ekologije nisu doneseni, a prema navodima MZOZT-a, novim Zakonom o zaštiti okoliša definirat će se strateško planiranje u zaštiti okoliša te uloga i struktura nacionalnog plana za zaštitu okoliša za novo razdoblje.

Kako bismo unaprijedili javnu raspravu, potaknuli suradnju i povećali institucionalnu vidljivost prava na čist, zdrav i održiv okoliš, kao jednog od većih izazova suvremenog doba, u studenom smo organizirali konferenciju pod nazivom „Zajedničkim naporima prema boljoj zaštiti prava na čist, zdrav i održiv okoliš“. Konferencija je okupila oko stotinu predstavnika institucija, OCD-a, građanskih inicijativa, a video porukom se obratio i UN-ov posebni izvjestitelj za branitelje ljudskih prava u području okoliša. Istaknuo je da se diljem svijeta branitelji ljudskih prava u području okoliša u 60% slučajeva istovremeno suočavaju s više oblika prijetnji, a da su četiri glavna oblika: osvetničke ili kaznene istrage ili progoni; verbalne i fizičke uključujući i *online* prijetnje; strateške tužbe protiv javnog djelovanja (SLAPP); i policijska brutalnost ili zlostavljanje. Posebni izvjestitelj postupa i po pritužbi iz RH te navoda o kaznenim prijavama podignutim protiv gospođe Vesne Grgić, voditeljice foruma Zeleni odred, zbog objavljivanja informacija o navodnim nepravilnostima i nezakonitom postupanju u gospodarenju hrvatskim šumama (ACSR/C/2023/15 (Croatia)).

Klimatske promjene

„Klimatske promjene su zajednička briga. Suradnja nije stvar izbora za države, već hitna potreba i pravna obveza. Čist, zdrav i održiv okoliš preduvjet je za uživanje mnogih ljudskih prava, kao što su pravo na život, pravo na zdravlje i pravo na odgovarajući životni standard, uključujući pristup vodi, hrani i stanovanju. Posljedično, ukoliko su države stranke ugovora o ljudskim pravima dužne jamčiti učinkovito uživanje tih prava, teško je vidjeti kako se te obveze mogu ispuniti bez istovremenog osiguranja zaštite prava na čist, zdrav i održiv okoliš kao ljudskog prava. Ljudsko pravo na čist, zdrav i održiv okoliš stoga je inherentno uživanju drugih ljudskih prava“

Međunarodni sud pravde
Savjetodavno mišljenje o obvezama država u vezi s klimatskim promjenama
srpanj 2025.

U RH su u 2025. godini najizraženije posljedice klimatskih promjena bili toplinski val u lipnju i intenzivna superćelijska oluja u srpnju u Splitu, u kojoj su Marjan i zapadni dio grada pretrpjeli veliku materijalnu štetu, a ugroženi su bili i ljudski životi. U Vranjicu je oluja razbacala azbest na prostoru bivše tvornice Salonit, zbog čega smo pokrenuli ispitni postupak.

Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) je 2025. godinu globalno svrstala u tri najtoplije godine (uz 2023. i 2024.). DHMZ je 2025. godinu u većem dijelu RH ocijenio vrlo toplom, a u okolici Knina i Šibenika ekstremno toplom. Hrvatska vatrogasna zajednica zabilježila je neznatno više požara na otvorenom i požara raslinja nego u 2024. godini, ali su opožarene znatno manje površine. Hrvatske šume su zabilježile 70 požara na državnim i privatnim šumama te je opožareno 2.657 hektara šuma i šumskog zemljišta. Formirane su i opremljene interventne grupe radnika za gašenje početnih požara, a video nadzor je ustrojen na 110 lokacija s 220 kamera, u devet županija: Splitsko-dalmatinskoj, Šibensko-kninskoj, Zadarskoj, Dubrovačko-neretvanskoj, Ličko-senjskoj, Primorsko-goranskoj, Istarskoj, Karlovačkoj i Vukovarsko-srijemskoj.

U travnju 2025. godine stupio je na snagu novi Zakon o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja u koji je na prijedlog pučke pravobraniteljice kod ublažavanja i prilagodbe klimatskim promjenama i zaštite ozonskog sloja, uz načelo zaštite okoliša, dodano i načelo jednakosti, te uveden cilj postizanja ugljične neutralnosti do 2050. godine.

Važno je poduzimati mjere ublažavanja klimatskih promjena radi smanjenja ili sprječavanja emisija stakleničkih plinova te mjere prilagodbe klimatskim promjenama i smanjiti ranjivost kod ekstremnih vremenskih događaja i katastrofa, porasta razine mora, gubitka bioraznolikosti i problema u osiguranju dovoljne količine hrane i vode. Pri osmišljavanju potrebnih mjera u RH treba uzeti u obzir „Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti; Prilagodba klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj“ Državnog ureda za reviziju (DUR) iz veljače 2025. godine, u kojem su aktivnosti MZOZT-a u vezi s prilagodbom klimatskim promjenama ocijenjene djelomično učinkovitima te se, između ostaloga, navodi da bi ranjive skupine građana trebale biti uključene u procjenu rizika, kao i da je potrebno uspostaviti učinkovitu suradnju s JLP(R)S-ima.

U savjetodavnom mišljenju o obvezama država u vezi s klimatskim promjenama iz srpnja 2025. godine, Međunarodni sud pravde se oslanja na izvješća Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (IPCC) te zaključuje da se dužnost država da spriječe značajnu štetu za okoliš primjenjuje i kod klimatskih promjena, uključujući i putem regulacije privatnih dionika. U Rezoluciji o ljudskim pravima i klimatskim promjenama, također iz srpnja 2025. godine, Vijeće za ljudska prava UN-a kao prioritete ističe koncept „klimatske pravde“, znanje autohtonih naroda i lokalnih zajednica te potiče države na obrazovanje o ljudskim pravima, okolišu i klimatskim promjenama. Vijeće za ljudska prava UN-a je u listopadu 2025. godine u Rezoluciji o porastu razine mora i njegovim učincima na potpuno i učinkovito uživanje ljudskih prava potvrdilo da je porast razine mora povezan s klimatskim promjenama te je ozbiljna prijetnja potpunom i učinkovitom uživanju ljudskih prava. Stoga treba poticati obrazovanje o ljudskim pravima, okolišu i klimatskim promjenama, primjerice na Pravnim fakultetima kroz zelene pravne klinike.

Civilna zaštita

Posljednjih 15-ak godina u RH smo se više puta suočili s djelovanjem prirodnih sila, poput poplava, požara i potresa. Poplave, požari i potresi, a posebice različite moguće katastrofe i moguća ratna djelovanja, imaju posljedice na ostvarivanje ljudskih prava. Pri tome je važna uloga civilne zaštite i to u planiranju, pripremi i provođenju mjera za sprječavanje i/ili smanjenje njihovih posljedica, a temeljne operativne snage čine operativne snage vatrogastva, Hrvatska gorska služba spašavanja (HGSS) i Hrvatski Crveni križ.

Prve preporuke o mogućim posljedicama ovakvih događaja na ostvarivanje ljudskih prava dali smo u Posebnom izvješću o ljudskim pravima u kontekstu katastrofe u Vukovarsko-srijemskoj županiji iz 2014. godine, a potom smo i doprinijeli izradi Zakona o sustavu civilne zaštite iz 2015. godine, donesenog radi uređivanja sustava i djelovanja odnosno smanjenja rizika od katastrofa te zaštite i spašavanja građana, materijalnih i kulturnih dobara i okoliša od posljedica prirodnih, tehničko-tehnoloških velikih nesreća i katastrofa, otklanjanja posljedica terorizma i ratnih razaranja.

HGSS je jedna od operativnih snaga civilne zaštite, no istodobno (nacionalna, dobrovoljna, stručna, humanitarna i nestranačka) udruga koja obavlja djelatnosti od interesa za RH, s ciljem spašavanja na planinama i na drugim nepristupačnim područjima i u izvanrednim okolnostima kod kojih pri spašavanju i pružanju pomoći treba primijeniti posebno stručno znanje i upotrijebiti tehničku opremu za spašavanje. Dok se krovna stanica HGSS-a financira iz državnog proračuna, preostale 24 stanice se financiraju iz proračuna JLP(R)S-a, koje nemaju sve jednake mogućnosti njihovog financiranja. Stoga je zbog važnosti rada HGSS-a, odnosno njezinih spašavatelja, potrebno unaprijediti financiranje HGSS-a odnosno voditi računa i osigurati da sve stanice HGSS-a, bez obzira u kojoj su JLP(R)S smještene, imaju dostatne kapacitete za učinkovito djelovanje. U 2025. godini se u javnosti problematizirao i nedostatak helikoptera s vitlom koji bi omogućavali spašavanje s visine, bez slijetanja, po kojem pitanju HGSS, kako je javno izvještavano, surađuje s MORH-om, a od nedavno i s MUP-om.

Različite ugroze s kojima se svijet suočava, uključujući ratne i druge moguće izvanredne opasnosti, traže da države za njih budu spremne. Učinkovit sustav civilne zaštite, između ostalog, ovisi i o dostupnosti javnih skloništa, strateškim robnim zalihama i dr. Državni ured za reviziju je u reviziji učinkovitosti „Upravljanje i korištenje skloništa za građane na području RH“ iz svibnja 2024. godine



preporučio izradu prijedloga propisa kojima bi se uredilo upravljanje i održavanje javnih i drugih skloništa, kao i nadzor planskih i drugih dokumenata civilne zaštite koje donose JLS, što uključuje i kapacitete skloništa.

Prema navodima MUP-a iz siječnja 2025. godine, održavanje skloništa bit će dodatno razrađeno novim Zakonom o sustavu civilne zaštite i Strategijom razvoja sustava civilne zaštite. Međutim, primjećujemo da izrada prijedloga ovog Zakona nije u Planu normativnih aktivnosti za 2026. godinu. Stoga Ministarstvu unutarnjih poslova preporučamo da u okviru sustava civilne zaštite poduzme aktivnosti u cilju uspostave učinkovitijeg upravljanja i održavanja svih javnih skloništa na teritoriju RH, uključujući da to moguće bude razrađeno novim Zakonom o sustavu civilne zaštite te Strategijom razvoja sustava civilne zaštite te u suradnji s JLS-ima.

Preporuka 142.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da predloži izmjene i dopune ili novi Zakon o sustavu civilne zaštite i Strategiju razvoja sustava civilne zaštite kojima će se, između ostaloga, propisati načini upravljanja, održavanja i korištenja javnih skloništa te osiguranje njihovih dostatnih kapaciteta

Ujedno ukazujemo da bi i iz drugih razloga, u vremenima sve većih nesigurnosti, a pri čemu su prirodne katastrofe nažalost uvijek moguće, svakako bilo korisno pristupiti izmjenama ili izradi novog Zakona o sustavu civilne zaštite, kao i Strategije razvoja sustava civilne zaštite. Dodatni razlog za to je i da je izmjenama i dopunama Zakona o obrani propisano da se civilna služba obavlja u tijelu državne uprave

nadležnom za civilnu zaštitu (MUP) ili u JLP(R)S-ima, između ostalog, obavljanjem poslova u funkciji protupožarne i civilne zaštite. Navedeno ujedno predstavlja priliku za unapređenje sustava civilne zaštite kao krovnog sustava od javnog interesa za RH, osposobljavanjem osoba koje će steći potrebne vještine za civilnu i protupožarnu zaštitu.

Crne točke

Od 2023. godine pratimo sanaciju svih osam crnih točaka, predviđenih Planom gospodarenja otpadom za razdoblje 2023.-2028. godine te u godišnjim izvješćima izvještavamo o stanju i pomacima. Crne točke su Strategijom gospodarenja otpadom RH definirane kao lokacije na kojima je dugotrajno i neprimjereno gospodareno proizvodnim (tehnološkim) otpadom, a 2025. godine su poduzete aktivnosti u sanaciji četiri crne točke.

Prema podacima FZOEU u 2025. godini je odabran izvođač za sanaciju crne točke „Obalni dio nasuprot tvornice Salonit d.d. u stečaju – Kosica“ u Vranjicu, onečišćene azbestom, te je u tijeku ishođenje građevinske dozvole. MZOZT je u siječnju 2026. godine s FZOEU sklopilo ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za postavljanje i održavanje informativnih ploča za javnost, praćenje koncentracije azbesta u zraku tijekom izvođenja radova, praćenje dinamike naseljavanja i razvoj novih betonskih životinjskih zajednica te pojavu invazivnih biljnih vrsta, a ispitivat će se i prisutnost azbesta u morskom okolišu izvan područja sanacije.

Na području crne točke „Lokacija na kojoj se nalaze veće količine šljake i pepela: odlagalište šljake u Kaštelanskom zaljevu“ u Kaštel Sućurcu, uz sudjelovanje Međunarodne agencije za atomsku energiju (IAEA) su provedena neinvazivna radiološka mjerenja, čiji se rezultati očekuju (u veljači 2026. su započeli geotehnički i dodatni radiološki istražni radovi).

Započela je sanacija crne točke „Odlagalište kamenog agregata („crno brdo“) – Biljane Donje“ u Benkovcu, na kojem se nalaze velike količine troske, koja se u Sisku pretvara u sirovinu za cestogradnju. Planirani dovršetak sanacije je studeni 2026. godine, a FZOEU navodi da su poduzete sve mjere zaštite pri utovaru, transportu i obradi troske, kao i da se na području Siska mjeri razina kvalitete zraka te da nisu uočena prekoračenja koja bi bila uzrokovana obradom troske. Građani Siska, zabrinuti zbog dovođenja i obrade troske, održali su više prosvjeda, stoga ih je važno adekvatno informirati o mjerama koje se poduzimaju radi njihove zaštite te o eventualnim posljedicama na okoliš i zdravlje ljudi.

U tijeku je sanacija crne točke „Jama Sovjak kod Rijeke“, onečišćene katranom, kiselim muljem, otpadnim uljima i drugim otpadom. U travnju 2025. godine se krenulo s vađenjem krutog otpada, a u srpnju i s vađenjem sloja plutajućih ugljikovodika. Prema navodima FZOEU, s jednim izvođačem je raskinut ugovor te se zastalo sa sanacijom, a po odabiru novog izvođača radovi će biti nastavljeni.

Foto – Izvor: Ekološka udruga „Krka“ Knin

Nije započela sanacija crne točke „Tvrta DIV d.o.o. – mazut u sklopu tvornice vijaka TVIK u Kninu“, lagune uz tvornicu onečišćene mazutom iz spremnika bivše tvornice TVIK, neobrađenim tehnološkim vodama iz tvornice DIV d.o.o. te oborinskim i gradskim otpadnim vodama. Lokacija nije označena ni ograđena, a za sanaciju su zaduženi Hrvatske vode, Grad Knin i Šibensko-kninska županija. Prema navodima DIRH-a, zbog neugodnih



mirisa u blizini tvornice od travnja 2025. godine NZJZ SDŽ provodi mjerenja koja su obuhvatila parametre sumporovodika i amonijaka te koja su pokazala prekoračenja satnih i dnevnih vrijednosti. Uredbom o razinama onečišćujućih tvari u zraku dopuštena su 24 prekoračenja satne i sedam prekoračenja dnevne granične vrijednosti sumporovodika u godini, a u razdoblju od 3. do 16. prosinca 2025. godine izmjereno je 160 prekoračenja satne i 11 dnevne granične vrijednosti sumporovodika.

Nije nastavljena sanacija crne točke „Bazeni crvenog mulja i otpadne lužine bivše tvornice glinice u Obrovcu“ u blizini rijeke Zrmanje. Sanacija je djelomično provedena pa prekinuta 2010. godine zbog pokretanja sudskih postupaka, koji su u tijeku. Lokacija je i dalje neoznačena i neograđena.

Nije započela sanacija crne točke „Lokacija praonice i dezinfekcijske stanice u Botovu“, gdje se nekada prala unutrašnjost vagona cisterni za prijevoz kemikalija i stočni vagoni. Obveznik sanacije je HŽ infrastruktura koja treba provesti dodatne istražne radove, a lokacija nije označena niti je ograđena.



Crna točka „Odlagalište fosfogipsa – Petrokemija Kutina“ je u privatnom vlasništvu te se nalazi u blizini Parka prirode Lonjsko polje, zbog čega je potreban dodatan oprez, osobito u slučaju poplava, kako bi se spriječilo izlijevanje onečišćene vode u okoliš. Lokacija je označena kao „deponij fosfogipsa“ te je ograđena. Prema navodima DIRH-a, u 2025. godini nije zaprimljena niti jedna prijava u vezi ove crne točke, a u koordiniranim inspekcijskim nadzorima nisu utvrđene nepravilnosti.

Ilegalna odlagališta otpada

Građani, građanske inicijative, udruge i JLS-i se sve češće pritužuju pučkoj pravobraniteljici zbog ilegalnih odlagališta otpada i neprovođenja njihove sanacije. Hrvatske šume ističu da se na šumskim područjima kojima gospodare nalazi velik broj ilegalnih odlagališta te da u suradnji s brojnim udrugama, volonterima i lokalnom samoupravom kontinuirano rade na njihovoj sanaciji. Točan broj ilegalnih odlagališta ne znaju jer stalno nastaju nova.

Po Javnom pozivu FZOEU za sufinanciranje projekata uklanjanja otpada odbačenog u okoliš, 2025. godine odobrena su sredstva za 35 JLS. U srpnju 2025. godine u Plan gospodarenja otpadom RH (ID PGO) za razdoblje od 2023.-2028. godine uvrštene su nove lokacije za sanaciju, u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba, koje se nalaze u Pazinu, Gospiću, Samoboru, Poznanovcu, Benkovcu i Lovincu.

Kako od 2021. godine postupamo zbog više tisuća tona plastičnog otpada iz Italije protuzakonito odloženog u prostoru bivše tvornice Istraplastika u Pazinu, pozdravljamo uvrštavanje ove lokacije na popis lokacija predviđenih za sanaciju.

Nakon objava u medijima, na vlastitu smo inicijativu započeli ispitni postupak u vezi ilegalnog odlagališta otpada u Gospiću, gdje je nekoliko godina zakopavan plastični opasni i neopasni otpad. Lokaciju smo u srpnju 2025. godine obišli sa članovima građanske inicijative „Gospić je naš dom“. Sanacija će se odvijati u više faza zbog složenosti stanja na terenu, različitih vrsta otpada te istražnih radnji koje se provode u okviru kaznenog postupka. ZJZ LSŽ-u i Gradu Gospiću preporučili smo da lokalno stanovništvo na dostupan, jasan i lako razumljiv način kontinuirano informiraju o stanju te radnjama koje se planiraju poduzeti radi zaštite zdravlja, okoliša i prirode. Preporučili smo da se provodi sustavni, dugoročni epidemiološki i biološki monitoring radi procjene eventualnog utjecaja novonastalih okolišnih čimbenika na incidenciju malignoma ili drugih kroničnih nezaraznih bolesti te da se provedu ciljane preventivne aktivnosti ukoliko se zabilježe odstupanja od uobičajenih trendova.

Nastavno na navedeno, a prema navodima ZJZ LSŽ, provodi se kontinuirani monitoring vode za ljudsku potrošnju, unapređuje se sustav pravovremenog i transparentnog informiranja lokalnog stanovništva te se planira zaposliti zdravstvenog ekologa. ZJZ LSŽ ukazuje i da kontinuirano prati epidemiološko zdravstveno stanje stanovništva, što uključuje i incidenciju malignih i kroničnih nezaraznih bolesti po dobi, spolu i prebivalištu. Naveo je i da će u suradnji s HZJZ-om i Ministarstvom zdravstva razmotriti uspostavu sustava epidemiološkog i biološkog monitoringa, uz proširenje ispitivanja na dodatne pokazatelje ukoliko se pojave odstupanja od uobičajenih trendova.

Institut za vode je u 2025. godini uveo novu mjernu postaju Lika, most Ostrvica, koja je najbliža nepropisno odloženom otpadu kod Gospića. Pored toga, uvedene su i dvije nove mjerne postaje na

vodotoku Jezerščak u Poznanovcu, na kojima nije utvrđeno onečišćenje, a periodički monitoring nastavlja se u 2026. godini.

Prema podacima Hrvatskih šuma iz listopada 2025. godine uklonjen je građevinski i kućni otpad u šumskom i vodozaštitnom području u Ježdovcu pored Zagreba, koji se dugo godina ilegalno odlagao.

Foto – Izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Od 2024. godine provodimo ispitni postupak zbog ilegalnog odlagališta na vodozaštitnom području u Kosnici kod Velike Gorice. Lokaciju smo obišli u listopadu 2025. godine s djelatnicima lokalne samouprave. Prema prikupljenim informacijama riječ je uglavnom o građevinskom otpadu koji se i dalje protuzakonito odlaže iako su u više navrata postupali komunalni redari Grada Velike Gorice, DIRH i Hrvatske šume. Lokacija je od 2018. godine više puta sanirana, Grad Velika Gorica je postavio kamere, pojačao kontrole komunalnih redara, zatvarao pristupnu cestu i postavljao fizičke barijere radi onemogućavanja prolaza kamionima s otpadom, no više kamera je razbijeno, barijere su uklanjane, a komunalnim redarima se prijetilo, što je bilo prijavljeno i policiji.



Budući da raste broj ilegalnih deponija te se na postojeće dovozi novi otpad, nužno je poduzeti mjere kojima bi se počinitelje adekvatno sankcioniralo te preveniralo buduće protupravno postupanje.

Preporuka 143.

Ministarstvu zaštite okoliša i zelene tranzicije, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Zakona o gospodarenju otpadom kojima će se propisati strože novčane kazne za nezakonito odbacivanje otpada u okoliš

Nastavno na sanaciju lokacije u Dugom Ratu, na kojoj se nalazi troska ostala nakon zatvaranja tvornice ferolegura Dalmacija d.d., prema navodima MZOZT-a, sukladno mišljenju DORH-a provest će se obična sanacija tako da će troska ostati na lokaciji, a teren će se poravnati. U prosincu je MZOZT sklopilo ugovore za geodetske i geotehničke radove i izradu vjetrovalne klime, a potom će se izraditi projektna dokumentacija s detaljima poravnavanja terena.

Centri za gospodarenje otpadom – CGO

U 2025. godini smo nastavili pratiti rad postojećih i izgradnju planiranih CGO-a. Prema podacima MZOZT-a izgrađena su i u funkciji četiri CGO-a (Mariščina, Kaštijun, Bikarac i Biljane Donje), četiri CGO-a su u izgradnji (Babina Gora, Lečevica, Lučino Razdolje i Piškornica), dok je u pripremi dokumentacija

za CGO Šagulje, Orlovnjak i Zagreb. MZOZT je u siječnju 2026. godine donijelo Rješenje o prihvatljivosti CGO-a Zagreb za okoliš, uz primjenu mjera zaštite okoliša i programa praćenja stanja okoliša.

„Kao i svako jutro, ne možemo sjesti vani od smrada smeća sa Kaštijuna. Djeca idu u školu, udišu taj "zrak", od kojega se diže želudac. Ne možemo provjetriti kuću jer nemamo svježeg zraka. Ne možemo sušiti robu vani, jer roba smrdi po smeću. Ovo već jako djeluje na psihi. Molimo za pomoć i pravo na dostojanstven život.“

U rujnu, listopadu i studenom 2025. godine zaprimili smo više pritužbi zbog neugodnih mirisa iz CGO-a Kaštijun. Grad Pula je naveo da su mogući uzroci neugodnih mirisa povećane količine otpada koje CGO zaprima ljeti (što je posljedica većeg broja osoba koje borave na istarskom području tijekom turističke sezone) te visok sadržaj neodvojenog biootpada u cijeloj Istarskoj županiji. U svibnju i srpnju su provedena mjerenja sastava otpada te je utvrđeno da najveći udio biootpada ima MKO iz obalnih gradova. Radi smanjenja količine MKO i udjela biotpada u njemu, Grad Pula je nabavio komunalnu opremu te proveo edukacije o gospodarenju otpadom. Unutar CGO-a je postavljena automatska mjerna postaja za praćenje kvalitete zraka čiji rezultati se objavljuju na stranicama MZOZT-a. U vrijeme pripreme ovog Izvješća, nije bilo dostupno Izvješće za 2025. godinu, no objavljeni podaci izmjerenih vrijednosti koncentracije merkaptana (R-SH) ne pokazuju prekoračenje dopuštenih vrijednosti. Inspekcija zaštite okoliša je u 2025. godini obavila pet inspekcijskih nadzora ovog CGO-a, a zbog većeg broja pritužbi u rujnu je od NZJZ IŽ zatražila rezultate olfaktometrijskih mjerenja za razdoblje nakon 19. kolovoza, koja su pokazala da neugodni mirisi nisu kontinuirani te da vjetar doprinosi njihovom širenju prema naseljima.

No, DIRH je utvrdio da se unutar CGO Kaštijun nalaze nedopuštene količine baliranog gorivog otpada, da se na prostoru za skladištenje otpada nalaze prekomjerne količine obojenih i željeznih metala te da dio otpada nije kvalitetno prekriven inertnim materijalom što omogućuje prodor oborina. Naloženo je otklanjanje utvrđenih nepravilnosti te je izdan prekršajni nalog zbog kršenja odredbi Zakona o gospodarenju otpadom.

Preporuka 144.

Primorsko-goranskoj županiji, da provede kampanju među stanovnicima Marčelja i okolice o uvjetima nastavka biološkog monitoringa, načinu njegove provedbe i važnosti radi ocjene utjecaja rada Centra za gospodarenje otpadom Mariščina na njihovo zdravlje

Nastavili smo postupati i vezano za neugodne mirise i onečišćenje zraka u blizini CGO-a Mariščina. DIRH je obavio inspekcijske nadzore te je izvršio uvid u izvješća o mjerenju kvalitete zraka NZJZ PGŽ-a, pri čemu nije utvrdio nepravilnosti. Također, NZJZ PGŽ provodi dodatna ispitivanja prisutnosti neugodnih mirisa korištenjem dinamičkog olfaktometra i terenskim

izvidima, te rezultate objavljuje na svojim mrežnim stranicama. U Ekološkoj studiji utjecaja ŽCGO-a Mariščina na zdravlje mještana Marčelja i okolice iz 2021. godine, predložen je nastavak biološkog monitoringa mještana, no NZJZ PGŽ navodi da od veljače 2022. godine, kada je Ekološka studija predana naručitelju, nisu zaprimili takav zahtjev PGŽ-a. NZJZ PGŽ ukazuje da je za provođenje studije

potrebno dobrovoljno sudjelovanje stanovnika koji udovoljavaju kriterijima, no da se javila tek trećina potrebnog broja.

Ciljevi u području gospodarenja otpadom jesu do 2035. godine smanjiti odlaganje otpada na 10% te povećati recikliranje na 65%. Podaci za 2025. godinu još nisu dostupni, no MZOZT navodi da je u 2024. godini u RH nastalo 486 kg otpada po stanovniku, odloženo je 51%, a reciklirano 37% otpada.

Inspekcija zaštite okoliša DIRH-a je u 2025. godini obavila nadzore na 201 odlagalištu otpada (77 aktivnih, 100 zatvorenih, 20 „divljih“ i četiri odlagališta građevinskog otpada) te je zbog nepravilnosti izrečena 31 mjera na zapisnik, donesena su 22 rješenja, izdano je 13 prekršajnih naloga, pet optužnih prijedloga te su podnesene četiri kaznene prijave.

Zaštita zraka i tla

Iz ispitnih postupaka koje provodimo razvidno je da su zrak i tlo najčešće ugroženi zbog aktivnih i/ili nesaniranih industrijskih te drugih zahvata s emisijama u okoliš.

Među najbrojnijima su pritužbe građanske inicijative „Mjesto koje hoće živjeti“ iz Vranjica, u kojima se ukazuje na više izvora onečišćenja u Vranjičko-solinskom bazenu gdje se nalaze objekti nekadašnje industrije, rafinerija, brodogradilište te luka za skladištenje raznih tereta. Za olujnog nevremena u srpnju 2025. godine vjetar je razbacao komade azbesta s prostora bivše tvornice Salonit te se u lokalnoj zajednici ponovno aktualizirala sanacija prostora bivše tvornice, koja je službeno završena.

Nastavili smo postupati po pritužbi građana Pule zbog prašine i neugodnih mirisa iz cementare Calucem d.o.o. DIRH navodi da je NZJZ SDŽ izradio godišnji izvještaj o ispitivanju kvalitete zraka temeljem provedenih indikativnih mjerenja kvalitete zraka s mjerne postaje na području Grada Pule, kojim je utvrđeno da postoji dominantan izvor onečišćenja zraka te radi donošenja točne ocjene kvalitete zraka predlaže nastavak cjelogodišnjeg praćenja. U cilju zaštite zdravlja građana i unapređenja kvalitete zraka, Grad Pula planira pokrenuti postupak izrade kratkoročnog akcijskog plana koji će sadržavati mjere za smanjenje rizika od prekoračenja graničnih i/ili ciljnih vrijednosti onečišćujućih tvari u zraku.

Prema podacima Europske agencije za okoliš (EEA) Slavonski Brod nekoliko godina ima najzagađeniji zrak u EU. NZJZ BPŽ nam je dostavio završni dokument s objedinjenim i evaluiranim podacima o zdravlju građana, prikupljenima od 2016. do 2024. godine te je ukazao da su za utvrđivanje uzročno-posljedičnih veza između stanja okoliša i bolesti/zdravlja ljudi potrebna ekstenzivna i dugotrajna epidemiološka istraživanja te usporedbe podataka s drugim područjima u RH ili susjednim zemljama. Stoga predlaže daljnja istraživanja o zdravstvenom stanju građana Slavanskog Broda te nastavljamo postupati povodom ovog problema.

Kao i prethodnih godina, ukazujemo na potrebu zaštite javnog zdravlja od štetnih utjecaja iz okoliša, odnosno jačanja zdravstvene ekologije. HZJZ je izradio

Preporuka 145.

Ministarstvu zdravstva i Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo, da provode istraživanja o zdravstvenom stanju lokalnog stanovništva koje živi u blizini zahvata koji u okoliš emitiraju onečišćujuće tvari, a osobito u blizini centara za gospodarenje otpadom, crnih točaka te industrijskih postrojenja



prijedlog Strateškog plana razvoja javnog zdravstva kojeg dalje treba donijeti Ministarstvo zdravstva te HZJZ i Mreža timova javne zdravstvene službe, temeljem Zakona o zdravstvenoj zaštiti, obavljaju sve poslove iz područja zdravstvene ekologije na način da je županijskim zavodima za javno zdravstvo od početka 2020. godine odobren tim zdravstvene ekologije sastavljen od jednog liječnika specijalista epidemiologije / javnog zdravstva / zdravstvene ekologije i jednog sanitarnog inženjera. U 2025. godini HZJZ nije započeo izradu novih studija o utjecaju okolišnih čimbenika na zdravlje niti je provodio studije biološkog monitoringa.

Od 2024. godine su na snazi direktive koje bi trebale doprinijeti unapređenju zaštite zraka i tla, odnosno okoliša: Direktiva (EU) 2024/1785 EP i Vijeća o izmjeni Direktive 2010/75/EU EP i Vijeća o industrijskim emisijama (integrirano sprječavanje i kontrola onečišćenja), Direktiva Vijeća 1999/31/EZ o odlagalištima otpada (tzv. IED 2.0) te Direktiva (EU) 2024/2881 EP i Vijeća o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu. Temeljem prve dvije direktive u 2026. godini se planira donošenje novog Zakona o zaštiti okoliša, a temeljem treće direktive planira se donošenje novog Zakona o zaštiti zraka. Zajednički im je cilj smanjiti onečišćenje i unaprijediti zaštitu zdravlja ljudi, stoga ćemo pratiti njihovu izradu i donošenje.

Unaprijed ukazujemo da je ovo prilika da MZOZT i Ministarstvo zdravstva razmotre uvođenje sustava obvezne procjene utjecaja na zdravlje (HIA) iz Nacionalnog plana razvoja zdravstva za razdoblje 2021.-2027. u postupcima planiranja i odlučivanja kod zahvata s emisijama onečišćujućih tvari u okoliš koji mogu imati značajne učinke na zdravlje stanovništva.

Čak 60-70% tla u EU je nezdravo pa je pozitivno što je u prosincu na snagu stupila Direktiva (EU) 2025/2360 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. studenoga 2025. o praćenju i otpornosti tla (Zakon o praćenju tla) koja se primjenjuje na sva tla, uključujući šume, poljoprivredno zemljište i urbana područja. Države članice moraju pratiti i procjenjivati zdravlje tla, prilagođavajući se lokalnim uvjetima, te poduzimati odgovarajuće mjere kod rizika za zdravlje ili okoliš. U Izvješću pučke pravobraniteljice za 2017. godinu istaknuli smo da u programima praćenja stanja okoliša nedostaju podatci o tlu i mjere kojima se prati njegovo stanje. Stoga smo tadašnjem Ministarstvu zaštite okoliša i energetike preporučili da u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš uvede mjere praćenja stanja tla, uključujući obvezna uzorkovanja. Preporuku smo ponovili u izvješćima za 2018. i 2019. godinu, no ona nije provedena. Stoga će prenošenje ove Direktive biti prilika za uspostavu učinkovitog sustava praćenja i procjene stanja tla, održivog upravljanja tlom i očuvanja njegovog zdravlja, što ćemo pratiti.

Zaštita prirode i voda

Od 2024. godine na snazi je Uredba EU o obnovi prirode, kojoj je cilj do 2030. godine obnoviti najmanje 20% kopnenih i morskih područja EU te do 2050. godine obnoviti sve ekosustave koje treba sanirati. U tijeku je izrada Nacionalnog plana obnove prirode, dok je u Planu zakonodavnih aktivnosti MZOZT-a za 2026. godinu donošenje novog Zakona o zaštiti prirode, između ostaloga, radi obveze proglašenja područja stroge zaštite te obnove prirode nakon usvajanja ove Uredbe.

U 2025. godini postupali smo po više pritužbi radi ugroze prirode i voda, kojima se ukazivalo na štetne učinke kamenoloma, protupravnu gradnju, izgradnju kojoj nije prethodila ispravna studija procjene utjecaja na okoliš i slično.

Od 2022. godine postupamo po pritužbi zbog utjecaja na prirodu planiranog zahvata kamenoloma Veliki Siljevac na brdu Ivanščica te ćemo nastaviti pratiti kako će na isti utjecati Zakon o proglašenju Parka prirode "Zagorske gore" (koji je stupio na snagu u ožujku 2026. godine).

Obratili su nam se i građani koji ukazuju da kamenolomi na području Svete Jane ugrožavaju bioraznolikost, podzemne i površinske vode, da stvaraju prašinu, buku i vibracije te da često prometovanje teretnih kamiona narušava kvalitetu života i zdravlja te ugrožava sigurnost građana. Zaprimali smo i pritužbu u kojoj se ukazuje na prekogranični utjecaj dvaju kamenoloma u BiH, „Začula“ i „Smjak“, na izvor rijeke Omble koja je ključna za opskrbu pitkom vodom Dubrovnika.

Hrvatsko planinarsko društvo i Hrvatsko biospeleološko društvo ukazali su na ugrozu ponora Sušik, uslijed neadekvatne studije o utjecaju na okoliš za izgradnju željezničke pruge Skradnik-Krasica - Tijan. Postupamo i po pritužbi Planinarskog društva Osmica zbog onečišćenja podzemnih i površinskih voda rijeke Korane i špilje Adios, uništenja staništa te uginuća gotovo cijele podzemne faune.

Pratimo postupak uspostave prijašnjeg stanja na devastiranom području izvora rijeke Une na kojemu je bila nezakonito izgrađena mini hidroelektrana. Krajem 2025. godine Zadarska županija je donijela rješenje o obveznoj provedbi ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu, a Javna ustanova „Natura Jadera“ i lokalna zajednica predlažu da se navedeno područje zaštititi kao park prirode. Postupamo i zbog višegodišnje devastacije Štrbačkog Buka na rijeci Uni u Općini Donji Lapac, protupravnim eksploatiranjem rudnog blaga, promjenom vodnog režima i protupravnim gradnjom, te nastavljamo pratiti postupanje nadležnih tijela RH povodom utvrđenih nezakonitih postupanja.

Prema podacima DIRH-a, u 2025. godini obavljeno je 112 inspekcijskih nadzora i donijeto je šest rješenja radi uspostave prijašnjeg stanja i zabrane izvođenja daljnjih radova bez prethodne ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Obavljeno je 13 inspekcijskih nadzora speleoloških objekata od kojih u 12 slučajeva nisu utvrđene nepravilnosti, dok se inspekcijski nadzor za špilju Adios nastavlja.

U vezi ponovljene preporuke MZOZT-u, Ministarstvu zdravstva i Hrvatskim vodama, da izrade analizu učinkovitosti mjera zaštite izvorišta i vodocrpilišta, Hrvatske vode su nas obavijestile da su u 2024. godini od HZJZ-a naručile studiju „Analiza parametara sukladnosti na vodocrpilištima za potrebe procjene rizika njihovih slivova“, koja je početni korak u tom smjeru.

Od više od 9.000 za sada poznatih speleoloških objekata, u Katastru speleoloških objekata registrirano ih je 4.979, a otpadom su onečišćena 692 objekta. Prema podacima MZOZT-a, od 2020. godine FZOEU jednom godišnje objavljuje natječaj za udruge radi čišćenja speleoloških objekata, no zbog skromnog odaziva pozivi će biti usmjereni prema javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima.

Radi zaštite prava na zdrav život i zdrav okoliš od 2022. godine postupamo zbog pomora pčela kada je zbog nedozvoljene uporabe pesticida došlo do pomora pčela u Međimurju, te 2023. na području Međimurske i Bjelovarsko-bilogorske županije. Nakon pomora pčela u Konavlima 2024. godine, kao mogući uzrok pomora pčela utvrđen je spora Nosema spp., no nije provjereno jesu li i u ovom slučaju nepravilno korišteni pesticidi. U slučaju pomora pčela u Slavoniji 2025. godine utvrđena je nepravilna uporaba pesticida, što ukazuje na daljnju potrebu provođenja opsežnih i temeljitih istraga DIRH-a radi utvrđivanja točnog uzroka pomora pčela, koje su neizostavne za održavanje bioraznolikosti. Pritom je važno primjenjivati i Upute o postupanju pri uginuću pčela Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, posebice kada se sumnja na trovanje.

Zaštita mora

Čisto more nije samo trenutni resurs kao izvor hrane i prihoda od turizma, nego i temelj za održivu budućnost obalnih krajeva RH.

Građani i građanske inicijative sve češće nam se obraćaju zbog ugroze i onečišćenja mora i obale. Tako smo postupali zbog broda „Moby Drea“ koji je u srpnju 2025. godine radi remonta dovezen u brodogradilište „Brodosplit“. S obzirom da je sadržavao približno 300 tona azbestnih panela, građani su javno prosvjedovali tražeći zaštitu zdravlja i isplavljanje broda iz luke. U konačnici je MMPI naložilo uklanjanje broda iz brodogradilišta i hrvatskog teritorijalnog mora te je brod isplovio 2. rujna 2025. godine.

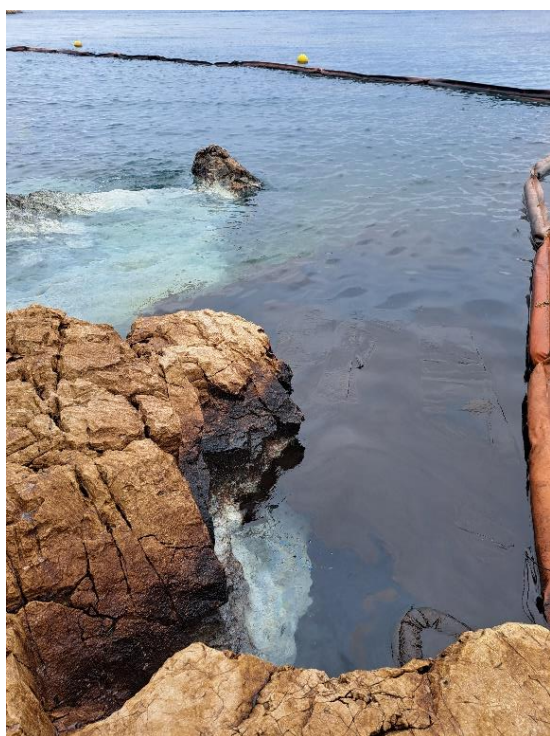


Foto – Izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Građanska inicijativa „Čuvari kvarnerskog zaljeva“, obratila nam se zbog onečišćenja mora uzrokovanog ispuštanjem ugljikovodika iz rafinerije u Urinju, povodom čega smo obišli lokaciju te je postupak u tijeku. Grad Bakar se pritužio zbog onečišćenja mora vodom kojom je prskan rasuti teret u Terminalu za rasute terete Bakar.

Nakon medijskih objava pokrenuli smo postupak zbog izlivanja ugljikovodika iz spremnika goriva benzinske postaje u more u luci Hvar. Građani su nam se obratili i zbog dugotrajnog odlaganja i skladištenja velike količine metalnog otpada na obali u neposrednoj blizini stambenih naselja u Pločama.

Više godina postupamo zbog troske odložene na obali i u moru u Dugom Ratu, kao i zbog onečišćenja mora u Vranjičko-solinskom bazenu. Mještani otoka Ošljak obratili su nam se zbog masovnog dovoženja turista od strane privatnih brodara, što smatraju ugrozom za zaštićeni krajobraz.

Udruga Zelena Istra ukazala je na ugrozu okoliša planiranom izgradnjom luke za javni promet Dajla-Belveder. Udruga SUNCE nas je obavijestila o 44 prijave onečišćenja Jadranskog mora tijekom ljetnih mjeseci.

Predmeti u kojima postupamo ukazuju da bi u stručno povjerenstvo za koncesije kao stalne članove ipak bilo korisno uključiti stručnjake iz područja zaštite okoliša te zaštite prirode, na što smo ukazivali i 2023. godine pri donošenju Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, no prijedlog nije usvojen.

Pratimo sanaciju Ivane D, prve potonule plinske platforme u Jadranu, koja je značajna kako radi zaštite morskog okoliša, tako i radi budućeg postupanja s plinskim platformama. U skladu s mišljenjem energetske inspekcije za naftno rudarstvo DIRH-a, MMPI-a te Uprave vodnog gospodarstva i zaštite mora tadašnjeg MGOR-a, ukazali smo na prednosti potpune sanacije, odnosno uklanjanja Ivane D s morskog dna i odvoz na kopno radi ponovnog korištenja, u skladu s najvišim standardima zaštite morskog okoliša. Odluka o njejoj sanaciji još nije donesena te platforma još uvijek nije uklonjena. Ukazujemo da more i morski okoliš ne smiju postati odlagalište olupina i potonulih objekata, već je potrebna njihova brza i potpuna sanacija te niti propisi koji definiraju sanaciju ne poznaju pojam djelomične sanacije. Stoga podržavamo stav MMPI-a da su podrštine i potonule stvari prijetnja sigurnosti plovidbe te mogući izvor onečišćenja morskog okoliša i obale. Tako je u srpnju 2025. godine uklonjena podrština m/b DEALA, koja je ostala na području Općine Raša nakon nasukavanja broda s oko 47.000 litara dizelskog goriva i 1.800 litara motornog ulja.

Prema navodima MMPI-a, opremljen je prvi od tri planirana nacionalna sustava za suzbijanje onečišćenja mora velikih razmjera (EAS-HR) u Splitu te je u tijeku postupak javne nabave opreme za drugi EAS-HR sustav na području Pule. MMPI sufinancira održavanje deset plovila čistača mora, a u 2025. godini su ovlašteni službenici MMPI-a i lučkih kapetanija obavili 434 inspekcijska nadzora pomorskog dobra, pri čemu su izdali 33 rješenja o zabrani korištenja, izrekli 33 naredbe za uklanjanje te 13 naredbi za povrat pomorskog dobra u prvotno stanje.

U rujnu 2025. godine je ratificiran Sporazum prema Konvenciji UN-a o pravu mora o očuvanju i održivom korištenju morske biološke raznolikosti područja izvan nacionalne jurisdikcije (BBNJ sporazum), koji se odnosi na međunarodne vode koje pokrivaju gotovo 50% površine Zemlje te su među najvećim rezervoarima bioraznolikosti na Zemlji.

Zaštita od buke i svjetlosnog onečišćenja

Kao i ranijih godina građani su se prituživali na prekomjernu buku iz industrijskih pogona, ugostiteljskih objekata i različitih obrta, na buku cestovnog ili željezničkog prometa, kao i na neadekvatne mjere zaštite od buke ili njihovo neprovođenje. Ukazivali su i da im je zbog prekomjerne buke narušeno zdravlje i kvaliteta života. Uz buku se često javlja i svjetlosno onečišćenje, osobito kod industrijskih postrojenja.

Postupamo po pritužbi Mjesnog odbora Centar-Sušak zbog buke i svjetlosnog onečišćenja s kontejnerskih terminala u Rijeci, u kojoj se ukazuje da je višegodišnji problem uzrokovan radom dizalica i premještanjem kontejnera, teretnim prometom i upaljenim reflektorima.

Obratila nam se i građanska inicijativa „Mjesto koje hoće živjeti“ te stanovnici Vranjica zbog buke i svjetlosnog onečišćenja s pomoćnog nogometnog igrališta Sportskog centra Kava, smještenog neposredno uz obiteljske kuće, na saniranom odlagalištu azbestnog otpada „Vranjička kava“.

„U stvarnosti mi imamo u naselju STADION sa svakodnevnim utakmicama, sa 18 upaljenih reflektora, sa navijačima, nogometnim sudcima i trenerima koji proizvode neizmjerne decibele psujući. Uz to imamo uništavanje privatne imovine, blokiranje prometnice, bolje rečeno opći kaos usred naselja, bez ikakvog reda i zakona....kod zahtjeva za bukobrane, između ostalog, odgovori su bili da se ne smije kopati zbog azbesta jer su tereni napravljeni na deponiju azbesta!? Istovremeno kod odgovora da se ne smije kopati, na tom istom terenu kopaju se temelji za postavljanje tribina prilikom čega se iskopala zaštitna membrana tzv. geotekstil i komadi azbesta su sada na površini ispod tribina gdje svakodnevno bude preko stotinjak djece i roditelja koja su izložena opasnosti udisanja čestica azbesta. Kako je moguće da se iskopi vrše na deponiju azbesta, a za bukobrane je to nemoguće?!“

Prema podacima DIRH-a, sanitarna inspekcija je u području zaštite od buke provela 1.037 nadzora, najviše u području ugostiteljstva, industrije, obrta, trgovine te cestovnog i željezničkog prometa. Provela je i 81 nadzor u području zaštite od buke u sklopu Programa koordiniranih inspekcijskih nadzora za 2025. godinu, koje je koordinirala inspekcija zaštite okoliša. Donesena su 482 rješenja kojima je naređeno mjerenje razine buke ili je zabranjena uporaba izvora buke. DIRH je naveo i da su svi nadzori iz područja zaštite od buke obavljeni nenajavljeno. Ministarstvo zdravstva je u 2025. godini obavilo tri stručna nadzora nad ovlaštenim pravnim osobama za mjerenje buke okoliša te im nije oduzimalo ovlaštenja.

Inspekcija zaštite okoliša je u 2025. godini obavila osam nadzora po prijavama svjetlosnog onečišćenja, 17 manje nego 2024. godine. Pojedine JLS i DIRH različito su tumačili i primjenjivali akte kojima je uređena zaštita od svjetlosnog onečišćenja pa je početkom 2025. godine MZOZT dostavio DIRH-u, Udruzi gradova u RH, Zajednici općina u RH, pojedinim općinama te pučkoj pravobraniteljici tumačenje o nadležnosti DIRH-a i komunalnih redara u provedbi nadzora.

Iskustva OCD-a

Okolišni OCD-i kao glavni problem ističu način provedbe e-savjetovanja, koja većinom traju kraće od 30 dana, često se provode u vrijeme neradnih dana i godišnjih odmora, prijedlozi građana i OCD-a se rijetko prihvaćaju, a prevelik broj komentara se samo prima na znanje. Ukazuju i da je osobito niska otvorenost JLS-a za sudjelovanje građana u odlučivanju te da OCD-ima često ne dostavljaju tražene informacije. Pojedini OCD-i ukazuju da je na mrežnim stranicama potrebno objavljivati i izmjene ranije objavljenih dokumenata, a ne samo prvotne verzije, primjerice studija utjecaja na okoliš i elaborata zaštite okoliša, kao i da na mrežnim stranicama nekih državnih ili lokalnih tijela informacije nisu lako dostupne, što im otežava sudjelovanje u okolišnim postupcima.

OCD-i kao problem navode i neprovođenja postupaka procjene utjecaja na okoliš u slučajevima u kojima ih je sukladno Uredbi o procjeni utjecaja zahvata na okoliš trebalo provesti. Nakon inspekcijskog nadzora investitoru se najčešće nalaže provedba odgovarajućeg okolišnog postupka, iako je zahvat u okolišu već izveden, čime se marginalizira načelo predostrožnosti iz Zakona o zaštiti okoliša.

Kao i ranijih godina, ukazuje se na nedovoljno financiranje okolišnih udruga. Prema analizi dr. sc. Krunoslava Kardova „Represija nad okolišnim inicijativama i organizacijama civilnog društva u Hrvatskoj“ iz rujna 2024. godine, okolišnim OCD-ima tijekom prošlog desetljeća bilo je namijenjeno tek između 0,5% i 1% javnih sredstava dodijeljenih civilnom društvu. Pojedini OCD-i ističu da je pozitivno povećanje maksimalnog iznosa sredstava koje dodjeljuje FZOEU s 10.600 na 20.000 eura.

Za učinkovitu zaštitu okoliša i prirode važno je zaštititi okolišne branitelje ljudskih prava, koji su suočeni i s drugim izazovima, o čemu više pišemo u poglavlju o braniteljima ljudskih prava.

3. Zaštita prijavitelja nepravilnosti

Radi usklađivanja sa zakonodavstvom EU te ispunjenja preporuka Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) i kriterija za pristup RH toj organizaciji, u 2025. godini se pristupilo izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (ZID ZZPN), koji je stupio na snagu 13. studenog 2025. godine. Njime je uvedena mogućnost izravnog podnošenja prijave nepravilnosti državnom odvjetništvu i policiji uz ostvarivanje prava koja prijaviteljima pruža ZZPN, prošireno je materijalno područje primjene ZZPN-a na sva kaznena djela protiv gospodarstva, kaznena djela protiv službene dužnosti, kazneno djelo pronevjere te kazneno djelo podmićivanja zastupnika, promijenjene su odredbe o sudskoj zaštiti s ciljem ubrzavanja sudskih postupaka radi zaštite prijavitelja nepravilnosti i bržeg ostvarenja sudske zaštite te su povećani iznosi novčanih kazni za poslodavce i odgovorne osobe poslodavaca za sve prekršaje predviđene ZZPN-om (npr. ako poslodavac ne uspostavi sustav za unutarnje prijavljivanje nepravilnosti; ako bez pristanka otkrije identitet prijavitelja; ako se osvećuje, pokušava osvetiti ili prijeti osvetom i slično).

Podržavajući svaki napor usmjeren boljoj zaštiti prijavitelja nepravilnosti, uključili smo se u rad na izmjenama i dopunama ZZPN-a. Kao institucija koja je nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti koje neposredno primjenjuje ZZPN i kao član Savjeta za sprječavanje korupcije, surađivali smo s MPUDT-om, kao stručnim nositeljem izrade ovog propisa, i članovima Savjeta, s ciljem

pronalaženja optimalnih rješenja kojima će se pružiti bolja zaštita prijaviteljima te ispuniti preporuke OECD-a. S istim smo se ciljem uključili u postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a potom i u rad saborskih odbora koji su raspravljali o ZID ZZPN-u, dajući svoje mišljenje i prijedloge na isti. Naši su prijedlozi uglavnom prihvaćeni.

Istovremeno smo ukazivali i na potrebu sveobuhvatnijih izmjena ZZPN-a s ciljem stvaranja preduvjeta za još učinkovitiju zaštitu prijavitelja nepravilnosti i dodatnog poticanja kulture prijavljivanja, a time i borbe protiv korupcije te drugih nepravilnosti obuhvaćenih ZZPN-om. Ukazivali smo da je prijaviteljima, s obzirom da nepravilnosti prijavljuju u javnom interesu, a ne radi zaštite svojih pojedinačnih prava, potrebno omogućiti sekundarnu besplatnu pravnu pomoć bez

Preporuka 146.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da osnuje stručnu radnu skupinu radi sveobuhvatnih izmjena i dopuna Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, s ciljem uklanjanja nedostataka uočenih u praksi i dodatnog unaprjeđenja zaštite prijavitelja nepravilnosti

Preporuka 147.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da pri izradi prijedloga i dopuna Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uključi pravo prijavitelja nepravilnosti na sekundarnu besplatnu pravnu pomoć neovisno o imovinskom cenzusu

vezanja tog prava uz vrlo nizak imovinski cenzus, ukoliko nisu u mogućnosti sami snositi trošak zastupanja. Smatramo i da bi trebalo razmotriti da se, uz emocionalnu, prijaviteljima omogućiti i psihosocijalna podrška, s obzirom na specifične izazove s kojima se susreću, a koji mogu imati negativne

učinke na njihov poslovni i privatni život. U konačnici, predlagali smo i da se razmotri pružanje zaštite osobama koje trpe osvetu poslodavca zbog pogrešne predodžbe da su upravo one prijavile nepravilnosti. Tim se izmjenama, za sada, nije pristupilo.

U skladu s izmijenjenim zakonskim okvirom, izmijenili smo i opće pravne informacije o ključnim institutima ZZPN-a na mrežnoj stranici pučke pravobraniteljice, na kojoj se nalazi i ažurirani Vodič za prijavitelje nepravilnosti, koji je osim prijaviteljima namijenjen i povjerljivim osobama koje postupaju po tzv. unutarnjim prijavama, poslodavcima, sindikatima, radnicima, OCD-ima i nadležnim državnim tijelima (<https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2024/09/Vodic-za-prijavitelje-nepravilnosti.pdf>).

Primijećeno je da osobe koje imaju pravo na emocionalnu podršku ne znaju uvijek kako to dokazati Rehabilitacijskom centru za stres i traumu, koji pruža ovu uslugu, no ukazujemo da to mogu dokazati i davanjem na uvid nekog od dopisa pučke pravobraniteljice iz kojeg je vidljivo da su prijavili nepravilnost sukladno ZZPN-u.

Kao član Savjeta za sprječavanje korupcije, institucija je tijekom 2024. i 2025. godine bila uključena u izradu Akcijskog plana za razdoblje od 2025. do 2027. godine uz Strategiju sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, predlažući aktivnosti u vezi zaštite prijavitelja nepravilnosti, poput edukacija različitih dionika, održavanja periodičkih sastanaka tijela uključenih u provedbu ZZPN-a radi njegove učinkovitije primjene, izrade izmjena i dopuna ZZPN-a itd. Naši prijedlozi i primjedbe su uglavnom uvaženi, a Vlada RH je Akcijski plan donijela u svibnju 2025. godine.

Bili smo uključeni i u edukativne aktivnosti u vezi zaštite prijavitelja nepravilnosti. Na poziv MPUDT-a smo sudjelovali u zajedničkoj edukaciji o primjeni ZZPN-a, namijenjenoj predstavnicima pravnih osoba u vlasništvu RH i/ili JLP(R)S te smo ponovno na Zimskoj školi – „WELS 2025 Law & Business“, u organizaciji Europske udruge studenata prava (ELSA), održali predavanje o zaštiti prijavitelja nepravilnosti na razini EU.

Sudjelovali smo i u panel raspravi u Osijeku pod nazivom „Analiza stanja hrvatskog pravosuđa u odnosu na kaznene procese s elementima korupcije“ u organizaciji Centra za mir, nenasilje i ljudska prava, potom na Compliance konferenciji u okviru koje je održan panel „Od prijave do akcije – kako sustavi za prijavu nepravilnosti i povrede Etičkog kodeksa oblikuju kulturu povjerenja“ te na konferenciji Hrvatski dani sigurnosti 2025. godine, u organizaciji Hrvatske udruge menadžera sigurnosti, u okviru koje je održan panel „Interni istražitelj, Povjerljiva osoba, Osoba za zaštitu dostojanstva radnika - Kome što prijaviti i tko istražuje?“. Svako događanje imalo je specifičnu ciljanu publiku te smo se odazvali kako bismo doprinijeli podizanju svijesti o važnosti prijavljivanja nepravilnosti i zaštiti prijavitelja, kao i educirali prisutne o praktičnoj primjeni ZZPN-a.

Stručna radna skupina za izradu Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (ZID ZSUKJS), u čijem radu smo sudjelovali od 2023. godine, pripremila je zakonske izmjene koje su stupile na snagu u srpnju 2025. godine. Njima je najvećim dijelom ispunjena preporuka pučke pravobraniteljice iz Izješća za 2022. godinu o izradi prijedloga ZID ZSUKJS-a, dana radi razdvajanja funkcije povjerljive osobe iz ZZPN-a od osobe za nepravilnosti iz ZJUKS-a. U roku od 12 mjeseci s tim će izmjenama trebati uskladiti i Pravilnik o postupanju i izvješćavanju o

nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru, čime će preporuka u cijelosti biti ispunjena.

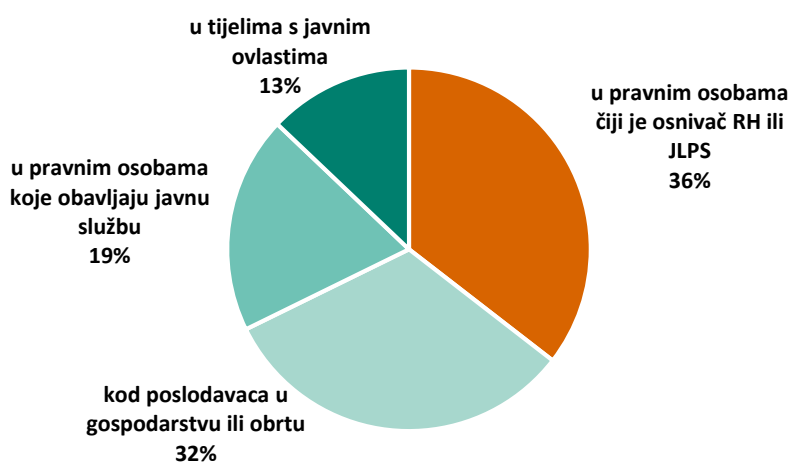
Kao član Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA), nastavili smo sudjelovati u radu njenih radnih skupina, osnovanih s ciljem razmjene informacija kako je u državama iz kojih su članovi ove mreže implementirana Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Direktiva), kao i kako u praksi funkcioniraju pojedini aspekti zaštite prijavitelja predviđeni Direktivom.

Sve navedene aktivnosti, kao i rad u konkretnim predmetima, usmjeren je nastojanjima da doprinesemo učinkovitoj zaštiti prijavitelja nepravilnosti koja je, uz pravovremeno te beziznimno sankcioniranje počinitelja, nužna za promjenu nažalost još uvijek prisutnih negativnih stavova prema prijavljivanju nepravilnosti te nepovjerenja u institucije, a koji su i prema podacima EK za 2025. godinu u odnosu na korupciju i dalje u velikoj mjeri prisutni.

3.1. Unutarnje prijavljivanje nepravilnosti

U 2025. godini smo zaprimili 31 obavijest povjerljivih osoba o zaprimljenim unutarnjim prijavama nepravilnosti, što je 19 obavijesti manje nego 2024. godine. 11 obavijesti se odnosilo na nepravilnosti u pravnim osobama čiji je osnivač ili u kojima RH ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, deset na nepravilnosti kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, šest u pravnim osobama koje obavljaju javnu službu i četiri u tijelima s javnim ovlastima.

UNUTARNJE PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI U 2025. GODINI



Prijave povjerljivim osobama odnosile su se na javne natječaje za zapošljavanje/prijam u službu ili imenovanje na rukovodeće pozicije, javnu nabavu, sklapanje štetnih ugovora i sukob interesa, različite slučajeve zlouporabe položaja i ovlasti i druga koruptivna kaznena djela.

U pet predmeta u kojima su prijavitelji ukazivali na nepravilnosti u javnoj nabavi, nepravilnosti pri zapošljavanju, zlouporabu položaja i ovlasti te povredu osobnih podataka, povjerljive osobe su utvrdile

da je prijava osnovana te su poduzele mjere radi otklanjanja nepravilnosti, odnosno prema prijavljenim osobama. Tako je, primjerice, poslodavac radniku koji je počinio nepravilnost izrekao disciplinske mjere koje su rezultirale otkazom ugovora o radu te je organizirao edukaciju za sve djelatnike radi sprječavanja daljnjih nepravilnosti. U slučajevima u kojima nepravilnosti nisu mogle biti otklonjene unutar poslodavca, podnesene su kaznene prijave DORH-u.

Iz izvješća povjerljivih osoba proizlazi da i dalje zaprimaju velik broj prijava koje nisu obuhvaćene ZZPN-om, poput prijava o nepravilnostima kojima se ne ugrožava javni interes, onih koje su podnijele osobe koje se ne smatraju prijaviteljem nepravilnosti u smislu ZZPN-a (npr. korisnici usluga koje pruža pravna osoba) ili su anonimne pa nije moguće utvrditi je li riječ o osobi koja je za nepravilnosti saznala u svom radnom okruženju te ispunjava li sve uvjete iz ZZPN-a da bi se smatrala prijaviteljem. Međutim, vidljivo je da povjerljive osobe češće nego ranijih godina prepoznaju takve nedostatke i ne provode postupak sukladno ZZPN-u kada nisu ispunjeni uvjeti, već upućuju podnositelje da se obrate tijelima ili osobama nadležnim za postupanje po sadržaju njihovih pritužbi.

U manjem broju slučajeva povjerljive osobe su ipak postupale i po takvim prijavama, što može imati pozitivan učinak na prevenciju svih nepravilnosti, pa i onih koje ne ulaze u primjenu ZZPN-a, kao i radi stjecanja povjerenja u sustav unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti. No u tim je situacijama nužno da povjerljive osobe ukažu podnositelju prijave da se postupak ne provodi po ZZPN-u.

Kao i prethodnih godina, kada je iz zaprimljenih izvješća proizlazilo da su povjerljive osobe postupale po prijavama na koje se ne primjenjuje ZZPN ili bi na drugi način proizlazilo da imaju poteškoća s primjenom ovog Zakona ili bi izvješće o provedenom postupku sadržavalo nedostatke, uputili smo im opću pravnu informaciju ukazujući na relevantne odredbe ZZPN-a o kojima ovisi njegova primjena.

Iako rjeđe, nailazimo na slučajeve u kojima poslodavac nije imenovao povjerljivu osobu ili ju je imenovao, ali tu informaciju nije na prikladan način učinio dostupnom svima u radnom okruženju. Tako je javna ustanova imenovala povjerljivu osobu, no nije objavila njezine podatke, pa nakon promjene rukovodećeg i administrativnog osoblja nitko nije znao tko je povjerljiva osoba niti gdje se nalazi dokumentacija o njenom imenovanju. U drugom slučaju je poslodavac imenovao povjerljivu osobu nakon zakonskog roka, a odluku o imenovanju je donio prije no što je pribavio njezinu pisanu suglasnost. Stoga ponavljamo da informacije o sustavu za unutarnje prijavljivanje nepravilnosti moraju biti lako dostupne svim osobama iz radnog okruženja, a to su pored osoba zaposlenih kod poslodavca i sve druge osobe koje na bilo koji način sudjeluju u djelatnostima pravne ili fizičke osobe. Kako bi se to postiglo, prikladnije je te informacije objaviti i na mrežnim stranicama poslodavca, a ne samo na intranetu ili oglasnoj ploči poslodavca.

Povjerljive osobe se susreću s raznim izazovima, osobito kada zaprime složene i opsežne prijave, kojima ponekad prethode i narušeni međuljudski odnosi. Tako nam je povjerljiva osoba dostavila pet obavijesti o provedenim postupcima koji se odnose na zlouporabu položaja i ovlasti po prijavama dviju osoba, od kojih su obje u nekim predmetima prijavitelji, a u nekima prijavljene osobe. Iako to može ukazivati na povjerenje u sustav unutarnjeg prijavljivanja, može ukazivati i na pokretanje zlonamjernih postupaka protiv prvotnog prijavitelja, što dodatno otežava postupanje povjerljive osobe.

Neke povjerljive osobe ukazuju na osvetu koju trpe zbog postupanja po unutarnjim prijavama nepravilnosti. Tako smo utvrdili da je povjerljivoj osobi, zbog postupanja u tom svojstvu, izdano pisano



upozorenje na obveze iz radnog odnosa, zbog čega smo izdali mjeru poslodavcu. Povjerljive osobe, kao i prijavitelji nepravilnosti, uživaju sudsku zaštitu od osvete. Tako je u slučaju u kojemu smo započeli postupak, povjerljiva osoba zbog razrješenja od ove dužnosti i otkaza ugovora o radu, pokrenula sudski postupak radi zaštite svojih prava. Ishod ovog sudskog postupka bit će važan i radi praćenja primjene ZZPN-a u slučajevima sudske zaštite povjerljivih osoba od osvete.

Iako iz zaprimljenih obavijesti primjećujemo bolje snalaženje povjerljivih osoba u postupanju po prijavama nepravilnosti i ispunjavanju zakonske obveze obavještavanja pučke pravobraniteljice, potrebne su daljnje edukacije povjerljivih osoba, poslodavaca i potencijalnih prijavitelja nepravilnosti, te osiguravanje da povjerljive osobe mogu postupati bez straha od osvete. Važno je povjerljivim osobama osigurati i odgovarajući prostor i sredstva za rad, što je moguće detaljnije regulirati općim aktom kojim se uređuje postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti.

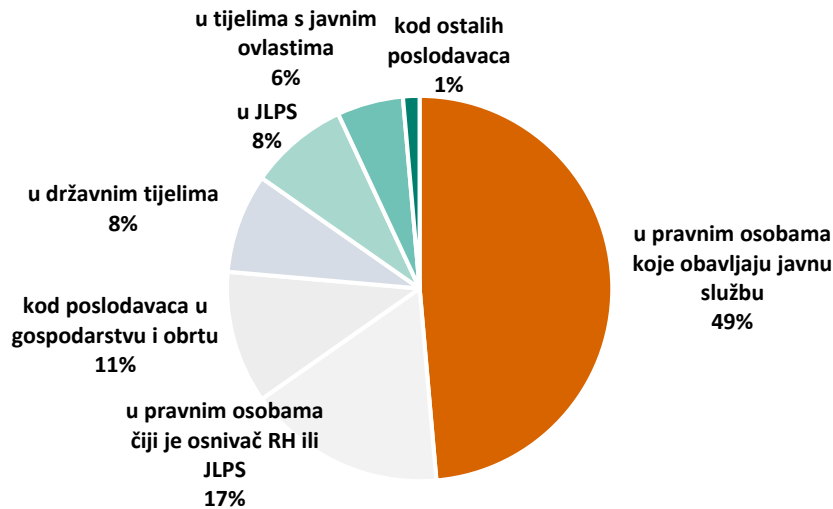
Kao što je uvodno navedeno, u 2025. godini smo zaprimili manji broj obavijesti povjerljivih osoba o postupanju po unutarnjim prijavama nepravilnosti. To može ukazivati da su se prijavitelji rjeđe odlučivali za taj kanal prijavljivanja ili da su povjerljive osobe propustile obavijestiti pučku pravobraniteljicu o postupanju. Važno je naglasiti da pučka pravobraniteljica prema zaprimljenim obavijestima povjerljivih osoba ne postupa kao drugostupanjsko tijelo, već joj one služe za praćenje primjene ZZPN-a i temelj su za ocjenu potrebe unaprjeđenja ovog kanala prijavljivanja, osnaživanja povjerljivih osoba i zaštite prijavitelja nepravilnosti. Stoga je u interesu, kako povjerljivih osoba tako i prijavitelja nepravilnosti, da se ove obavijesti pravovremeno dostavljaju pučkoj pravobraniteljici.

3.2. Vanjsko prijavljivanje nepravilnosti

Kao nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti pučka pravobraniteljica zaprima prijavu te samu prijavu, ukoliko udovoljava uvjetima propisanim ZZPN-om, u razumnom roku i na siguran način proslijeđuje tijelima nadležnim za postupanje po sadržaju prijave (npr. DORH-u, DIRH-u, Ministarstvu financija itd.). Ukoliko prijavitelj učini vjerojatnim da jest ili bi mogao biti žrtva osvete zbog prijavljivanja nepravilnosti, pučka pravobraniteljica može pokrenuti ispitni postupak te izraditi izvještaj kojim ocjenjuje jesu li ugrožena ili povrijeđena njegova ustavna ili zakonska prava. Na poslodavcu je teret dokazivanja da su radnja ili propust koji se ispituju kao osveta bili opravdani. Kao nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti pučka pravobraniteljica je dužna čuvati identitet prijavitelja, prijavljene osobe i sve podatke zaprimljene u prijavi od neovlaštenog otkrivanja odnosno objave drugim osobama. Pri tome pučka pravobraniteljica temeljem izričitih odredbi ZZPN-a ne smije, kao u drugim područjima svog rada, o istome javno komentirati – dapače, svako javno istupanje i komentiranje pojedinosti konkretnih predmeta bilo bi protivno zakonskoj obvezi, posebice kada su postupci po prijavama nepravilnosti u tijeku.

U 2025. godini smo postupali u 72 novootvorena predmeta, od čega se 35 odnosilo na pravne osobe koje obavljaju javnu službu, 12 na pravne osobe čiji je osnivač ili u kojima RH i/ili JLP(R)S imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo, devet na poslodavce u gospodarstvu i obrtu, šest na državna tijela, šest na tijela JLP(R)S i četiri na tijela s javnim ovlastima.

VANJSKO PRIJAVLJIVANJE NEPRAVILNOSTI U 2025. GODINI



U usporedbi s prethodnom godinom broj vanjskih prijava nepravilnosti je veći gotovo 60%, što implicira da jača povjerenje prijavitelja u vanjski kanal prijavljivanja. Pritom je nastavljen trend češćeg prijavljivanja nepravilnosti u javnom sektoru te smo zabilježili značajnije povećanje predmeta otvorenih po prijavama nepravilnosti u pravnim osobama koje obavljaju javnu službu, kojih je u 2025. godini bilo 35, odnosno 20 više nego u 2024. godini.

Nastavili smo postupati u 42 predmeta iz prethodnih godina, u kojima je i dalje u tijeku postupak pred tijelima nadležnim prema sadržaju prijave i/ili postupamo zbog navoda o osveti.

Radi pojašnjavanja opsega i načina rada, ukazujemo da broj prijavljenih nepravilnosti više nego dvostruko premašuje broj otvorenih predmeta, budući da se u pravilu za prijavitelja otvara jedan predmet, a većina prijavitelja jednom prijavom obuhvaća više nepravilnosti protiv istog poslodavca te često, potom dostavlja i nove prijave.

Najčešće prijavljivane nepravilnosti su, kao i kod unutarnjeg prijavljivanja, vezane uz javnu nabavu, utaju poreza, sklapanje štetnih ugovora i sukob interesa, zlouporabe položaja i ovlasti, trgovanje utjecajem i druga koruptivna kaznena djela, javne natječaje za zapošljavanje/prijam u službu ili imenovanje na rukovodeće pozicije te pristup informacijama kojima se utječe na interese građana.

Međutim, često se kao nepravilnosti prijavljuju povrede individualnih prava i prava iz radnih odnosa, koje ne zadovoljavaju kriterij ugrožavanja ili povrede javnog interesa (primjerice uskraćivanje prava na korištenje godišnjeg odmora, isplata plaće po nižem koeficijentu od propisanog), što ukazuje na potrebu nastavka educiranja o primjeni ZZPN-a.

Prijavitelji koji su navodili da trpe osvetu zbog prijavljivanja nepravilnosti najčešće su ukazivali na izricanje opomene, javno iznošenje neistina, uskraćivanje radnih zadataka, uznemiravanje, opterećivanje dodatnim poslovima, opetovano traženje očitovanja o izvršavanju radnih zadataka, niže ocjene rada, otkaz ugovora o radu, razrješenje s rukovodećeg radnog mjesta, premještaj, raspored na



drugo radno mjesto niže složenosti poslova te različite pritiske poput pokretanja građanskih i/ili kaznenih postupaka ili prijetnje njihovim pokretanjem.

Osvetu smo, primjerice, utvrdili u slučajevima u kojima su radnicima bila uručena upozorenja na obveze iz radnog odnosa nakon što su prijavili nepravilnosti na neki od ZZPN-om propisanih načina, povodom čega smo poslodavce upozorili na njihovu zakonsku obvezu da se suzdržavaju od radnji ili propusta koji prijavitelja nepravilnosti izlažu osveti, odnosno, koji ga stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale radnike poslodavca zbog prijavljivanja ili javnog razotkrivanja nepravilnosti.

Iz pojedinih prijava je razvidno i nerazumijevanje uloge pučke pravobraniteljice kao tijela nadležnog za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, naročito činjenice da ona nema ovlast utvrđivati je li nepravilnost počinjena niti određivati mjere za otklanjanje nepravilnosti i sankcioniranje odgovornih osoba, što je u djelokrugu tijela nadležnih za postupanje po sadržaju prijave nepravilnosti.

Za učinkovitost i brzinu postupanja, kako od strane pučke pravobraniteljice, tako i tijela nadležnih za postupanje prema sadržaju prijave, ključno je da prijave sadrže jasne navode u čemu se nepravilnost sastoji te koje radnje ili propuste, poduzete zbog prijave nepravilnosti, prijavitelji smatraju osvetom.

Pri tome, osim podataka o prijavljenom tijelu ili osobi te informacija o nepravilnostima, prijava mora sadržavati podatke o prijavitelju nepravilnosti. Tijekom 2025. godine zaprimili smo 13 anonimnih prijava, koje nisu sadržavale podatke o prijaviteljima. U takvim smo slučajevima prijavitelje, ukoliko smo imali njihov kontakt, pozivali da prijavu dopune podacima o svom identitetu i radnom okruženju, kako bismo mogli utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu ZZPN-a. Naime, jedan od zakonskih uvjeta za primjenu ZZPN-a jest da je riječ o nepravilnosti za koju je prijavitelj saznao u svojem radnom okruženju. Pojedine anonimne prijave nisu sadržavale kontakt prijavitelja te smo u njima sadržane informacije o nepravilnostima prosljeđivali nadležnim tijelima, no nismo imali dovoljno informacija za procjenu može li se primijeniti ZZPN.

Činjenica da pojedini prijavitelji nisu voljni iznijeti svoj identitet ukazuje na strah od osvete, neovisno je li riječ o osobama obuhvaćenim ZZPN-om ili osobama koje ne ulaze u doseg primjene ZZPN-a jer za nepravilnosti nisu saznale u radnom okruženju. Pojedini prijavitelji su se zbog života u maloj sredini pribojavali da će se saznati da su upravo oni podnositelji. Stoga treba jačati kulturu prijavljivanja i upoznavati prijavitelje s mehanizmima zaštite, a to je posebno važno u manjim radnim i životnim sredinama, u kojima zaštita prijavitelja može učinkovito funkcionirati, što se pokazalo u nekim od ranijih predmeta u kojima smo postupali, štiteći njihov identitet. Iako prijavitelj mora navesti svoje osobne podatke u prijavi, ista se prije prosljeđivanja nadležnim tijelima anonimizira, ako prijavitelj traži zaštitu identiteta. U dosadašnjem postupanju pučke pravobraniteljice identitet svih prijavitelja koji su to tražili je uspješno zaštićen.

Poneka tijela nadležna prema sadržaju prijave i dalje dugotrajno postupaju, ne pridržavaju se roka od 30 dana od primitka prijave u kojem su nas dužna izvijestiti o poduzetom, a neka nam nisu niti u propisanom roku od 15 dana dostavljala obrazložena izvješća o konačnom ishodu postupanja po prijavama, čak niti nakon što smo se zbog toga obratili Vladi RH. U nekim slučajevima su nas tijela samo obavijestila da su okončala postupanje po prijavi, bez obrazloženja ili naznake kako su okončala postupanje. Pojedina tijela su samo zatražila očitovanja poslodavaca na koje su se prijave odnosile, bez ispitivanja osnovanosti prijave i donošenja zaključka, kako to propisuje ZZPN. Stoga smo ih informirali

o njihovim obvezama prema ZZPN-u i tražili povratne informacije o postupanju, kako bismo prijavitelje nepravilnosti obavijestili o poduzetom i ishodu postupanja nadležnih tijela, na koju informaciju imaju pravo temeljem ovog Zakona. Važno je da ova tijela razumiju da su dugotrajnost postupanja i izostanak informacija prijaviteljima o poduzetom povodom njihove prijave demotivirajući za prijavitelje, jer umanjuju povjerenje u funkcioniranje sustava prijavljivanja nepravilnosti, posebno ako su oni sami zbog prijavljivanja pretrpjeli ili i dalje trpe osvetu. Naime, prijavitelji nepravilnosti su osobe koje se izlažu da bi ukazali na nepravilnosti, te imaju pravo očekivati učinkovito postupanje institucija po prijavljenoj nepravilnosti i dobiti informacije o poduzetom.

Prijavitelji nepravilnosti bi u svakom slučaju, uključujući kada nepravilnosti prijavljuju podnošenjem kaznene prijave, trebali dobiti obrazloženo izješće o ishodu postupanja, s informacijama o poduzetom po njihovim prijavama i jesu li nepravilnosti utvrđene, te zbog čega eventualno nisu. Ukoliko je kaznena prijava odbačena, trebali bi biti upoznati s razlozima odbacivanja, što nije uvijek slučaj. U jednom slučaju odbačaja kaznene prijave otvorio se i niz pitanja vezanih uz preuzimanje kaznenog progona, s obzirom da prijavitelj nepravilnosti, po odredbama ZKP-a, nije mogao preuzeti kazneni progon, ali se ta mogućnost ponudila nadzornom tijelu poslodavca na kojeg se kaznena prijava odnosila. Navedene situacije ukazuju na potrebu analize usklađenosti odredbi ZKP-a i ZZPN-a, te njihovih mogućih izmjena i dopuna, kako bi se otklonile eventualne nelogičnosti, nesukladnosti i pravne praznine te time istovremeno omogućilo ZZPN-u da u cijelosti postigne svoju svrhu.

Zabrinjavaju situacije u kojima prijavitelji, nakon što ocijenimo da trpe ili da bi mogli trpjeti osvetu zbog prijavljivanja nepravilnosti te izrekemo poslodavcu mjeru, nastave raditi u istom radnom okruženju, nakon čega prijavljuju daljnu osvetu. Tako smo u slučaju prijavitelja zaposlenog u pravnoj osobi čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave utvrdili da je trpio osvetu u vidu opomene koju mu je izrekao poslodavac, nakon čega je kao daljnu osvetu prijavio onemogućavanje obavljanja poslova radnog mjesta, a ispitni postupak povodom prijave nove osвете je u tijeku.

Pritisak kojemu su izloženi pojedini prijavitelji razvidan je i iz slučajeva u kojima postupamo kao tijelo nadležno za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti, a istovremeno nam se obraća poslodavac tražeći postupanje protiv prijavitelja zbog zlorabe instituta prijavljivanja nepravilnosti. Naime, ZZPN-om je propisana prekršajna odgovornost osobe koja prijavljuje ili javno razotkriva informacije za koje zna da su neistinite, čime se prevenira gubitak zaštite prijavitelja koji nenamjerno prijavi netočne informacije. No u konkretnim slučajevima nije bilo dokaza tvrdnjama poslodavaca o zlorabi prijavljivanja nepravilnosti. Ujedno, razumijevajući da mogu postojati i zlorabe prijavljivanja nepravilnosti, ukazujemo da je pučka pravobraniteljica prije svega tijelo zaduženo za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, a ne njihovo sankcioniranje.

Stupanjem na snagu ZID ZZPN-a, zaštita je proširena na osobe koje nepravilnosti prijavljuju izravno policiji ili državnom odvjetništvu u skladu s njihovom nadležnosti. Te osobe imaju pravo na zaštitu od osвете pod istim uvjetima kao osobe koje podnose prijavu nadležnom tijelu za vanjsko prijavljivanje odnosno izravno pučkoj pravobraniteljici. Ova će zakonska izmjena pomoći u zaštiti prijavitelja koji umjesto prijave nepravilnosti putem unutarnjeg ili vanjskog kanala prijavljivanja nepravilnosti, odnosno javnog razotkrivanja, prijavu podnesu izravno policiji ili državnom odvjetništvu, što do sada nije bio slučaj. Radi što učinkovitije provedbe predmetne zakonske izmjene dogovoreni su modaliteti suradnje između policije, državnog odvjetništva i pučke pravobraniteljice.

3.3. Javno razotkrivanje

Osim prijave nepravilnosti korištenjem unutarnjeg ili vanjskog kanala prijavljivanja, ZZPN omogućuje i javno razotkrivanje koje je moguće učiniti, primjerice, putem internetskih platformi i društvenih mreža, medija, izabranih dužnosnika, sindikata, organizacija civilnog društva i sl. Ono nije predviđeno kao način prijavljivanja koji bi trebalo primarno koristiti pa ZZPN strože uvjetuje zaštitu prijavitelja u slučaju javnog razotkrivanja, na način da je prijavitelj ostvaruje samo u situacijama:

- kada je nepravilnost najprije prijavio sustavom unutarnjeg i/ili vanjskog prijavljivanja, ali povodom njegove prijave u zakonskim rokovima nisu poduzete odgovarajuće mjere ili
- kada ima opravdan razlog vjerovati:
 - da nepravilnost može biti neposredna ili očita opasnost za javni interes (kao u slučaju krizne situacije ili rizika od nepopravljive štete) ili
 - da u slučaju vanjskog prijavljivanja postoji rizik od osвете ili su, zbog posebnih okolnosti slučaja, niski izgledi da će se nepravilnost djelotvorno ukloniti.

Prijavitelji nepravilnosti koji su ju javno razotkrili, na način kako to propisuje ZZPN, uživaju zaštitu od osвете, kao i oni koji su koristili unutarnji ili vanjski kanal prijavljivanja. U ispitnom postupku koji smo u 2025. godini proveli radi moguće osвете zbog javnog razotkrivanja nepravilnosti u javnoj ustanovi, učinjenog putem društvene mreže, utvrdili smo da je postupanje poslodavca koji je podnio kaznenu prijavu protiv prijavitelja imalo obilježja osвете. Poslodavca smo upozorili na obvezu suzdržavanja od radnji ili propusta koji prijavitelja izlažu osveti zbog javnog razotkrivanja nepravilnosti te ga na bilo koji način stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale radnike.

Kao i ranije, pratili smo javne objave o različitim slučajevima, uključujući one koji su u javnosti prikazani kao zviždački, iako najčešće ne ispunjavaju formalne pretpostavke za primjenu ZZPN-a. Premda je 2024. i 2025. godine bilo manje javnih objava, važne su zbog oblikovanja pozitivne javne predodžbe o prijavljivanju nepravilnosti od javnog interesa i zaštiti onih koji ih prijavljuju.

Tako je, primjerice, početkom 2025. godine na internetskim portalima objavljeno da su anonimni zaposlenici županijskog Zavoda za hitnu medicinu prozvali ravnatelja da štiti i omogućava rad liječnika kojemu je istekla licenca, iako ga je na to upozorila i Hrvatska liječnička komora. Ravnatelj je pak javno iznio da po saznanju o isteku licence liječnik nije radio u smjenama te je otišao na godišnji odmor, a raditi je nastavio kada je ponovno dobio licencu. Optužbe zaposlenika ocijenio je politizacijom tada aktualnog natječaja za ravnatelja na kojemu je bio kandidat i nastojanjem da se umanjí prilika za njegov reizbor.

Zaposlenici ustanove predškolskog odgoja anonimnim pismom su se obratili udruzi na čijem portalu su potom javno objavljene informacije koje upućuju na zlostavljanje djece i zaštitu zlostavljača, povodom čega se udruga obratila poslodavcu i osnivaču te je najavila podnošenje kaznene prijave.

Nekoliko portala objavilo je informacije o postupanju liječnika u zdravstvenoj javnoj ustanovi, koje uključuje sumnju na počinjenje niza kaznenih djela na štetu maloljetnih pacijenata. Izvor informacija bio je i zaposlenik koji je naveo da je na nepravilnosti prethodno višekratno upozoravao vodstvo ustanove, nadležno ministarstvo te tijela kaznenog progona, da je stoga „završio na crnoj listi“, dobio više opomena te na kraju i otkaz zbog kršenja radnih obveza.

Mediji su nastavili pratiti sudske postupke vezane za prijavitelje nepravilnosti. Jedan od njih je slučaj bivše direktorice gradskog trgovačkog društva koja je prijavila više koruptivnih kaznenih djela nakon čega joj je prestao radni odnos. U javnim istupima u 2025. godini ukazala je na težak položaj zviždača zbog iscrpljujuće pravne bitke, kao i na teško ponovno zapošljavanje. Pojedini stručnjaci koji se bave ovom tematikom su ukazali na relativiziranje korupcijskog ponašanja, stav dijela javnosti da je korupcija uobičajena pojava koju se ne može spriječiti te da se na život i rad u korumpiranom društvu treba naviknuti i prilagoditi.

Javne objave ukazuju na potrebu boljeg upoznavanja građana sa zakonskim uvjetima pod kojima ZZPN pruža zaštitu prijaviteljima koji odluče javno razotkriti nepravilnosti. No, osim ispunjenja zakonskih uvjeta za ostvarenje zaštite, bitna je i podrška okoline koja bi prijavitelje trebala percipirati kao osobe koje postupaju u javnom interesu, za dobrobit društva, a ne kao „problematicne“, s etiketom nepoželjnih kolega i zaposlenika. Pri tome interes medija za ove teme i njihovo praćenje imaju značajnu ulogu, kako zbog izvještavanja javnosti o pitanjima od javnog interesa, tako i radi unaprjeđenja kulture prijavljivanja.

3.4. Sudska praksa

Radi praćenja učinkovitosti odredbi ZZPN-a o sudskoj zaštiti, pratimo, prikupljamo i analiziramo i sudske odluke u postupcima pokrenutim na temelju tužbe za zaštitu prijavitelja nepravilnosti, kao i u prekršajnim postupcima pokrenutim temeljem ZZPN-a. Podatke za 2025. godinu prikupili smo od MPUDT-a, tijela ovlaštenih pokretati prekršajne postupke po ZZPN-u, sudova, medija, prijavitelja te iz javno dostupnih sudskih odluka.

Radi evidentiranja i praćenja sudskih postupaka vezanih uz ZZPN, sudovi trebaju sukladno čl. 137. i) Pravilnika o radu u sustavu eSpis, počevši od prosinca 2024. godine, u spisima koji se odnose na predmete zaštite prijavitelja nepravilnosti upisivati u eSpis da je riječ o navedenoj vrsti predmeta. Stoga smo u 2025. godini očekivali da će veći broj sudova imati evidentirane podatke o predmetima u vezi sa ZZPN-om. No, od sudova kojima smo se obratili sa zamolbom za dostavu podataka, samo su Općinski radni sud u Zagrebu, Općinski sud u Splitu, Općinski prekršajni sud u Zagrebu i Općinski sud u Kutini odgovorili da imaju evidentirane podatke o takvim predmetima te nam ih dostavili.

No, prema javno dostupnim podacima putem sustava ANON za anonimizaciju i objavu sudskih odluka te podacima DIRH-a, još osam sudova donijelo je u 2025. godini sudske odluke u prekršajnim postupcima vođenim po ZZPN-u.

Nadalje, prema podacima MPUDT-a, u 2025. godini riješena su 52 građanska parnična predmeta vezana uz sudsku zaštitu prijavitelja nepravilnosti, od čega je 19 predmeta riješeno pravomoćno. Glede prekršajnih predmeta, MPUDT navodi da je u 2025. godini riješeno deset predmeta, a sedam predmeta je riješeno pravomoćno. Navedeno ukazuje na potrebu ujednačavanja evidentiranja predmeta vođenih po ZZPN-u u sustavu eSpis.

Preporuka 148.

Sudovima, da redovito u sustav eSpis upisuju podatak o vrsti predmeta vođenih po Zakonu o zaštiti prijavitelja nepravilnosti



Građanski predmeti

Prema podacima MPUDT-a, u 2025. godini riješena su 52 građanska parnična predmeta vezana uz sudsku zaštitu prijavitelja nepravilnosti, od čega je 19 predmeta pravomoćno okončano. Od pravomoćno riješenih predmeta, njih šest je okončano povlačenjem tužbe, zatim šest donošenjem presude zbog ogluhe, u po jednom predmetu su donesene presude na temelju odricanja i na temelju priznanja, u jednom je doneseno rješenje o mjesnoj nenadležnosti te je zaključena jedna sudska nagodba, dok je u tri predmeta donesena presuda za koje iz podatka MPUDT-a nije razvidno jesu li bile usvajajuće ili odbijajuće.

Općinski radni sud u Zagrebu obavijestio nas je da je početkom 2025. godine imao 11 neriješenih predmeta te je dva zaprimio tijekom godine. Četiri predmeta su riješena tijekom godine pa je na kraju godine bilo devet neriješenih predmeta. Od navedena četiri predmeta, u jednom je tužba povučena, dva su nepravomoćno meritorno riješena u korist prijavitelja nepravilnosti, a jedan je u konačnici pravomoćno preinačen u korist tuženika. Općinski sud u Splitu dostavio je jednu nepravomoćnu presudu kojom je odbijen tužbeni zahtjev prijavitelja nepravilnosti. Tužbama se najčešće zahtijevalo utvrđivanje nedopuštenom odluke o otkazu ugovora o radu te nalažanje vraćanja na rad. U jednom predmetu, koji se vodio prema ZZPN-u iz 2019. godine, tražilo se utvrđivanje da su prema prijavitelju poduzete štetne radnje zbog prijava nepravilnosti, zabrana poduzimanja i ponavljanja štetnih radnji, naknada neimovinske štete te objava presude u medijima i na mrežnim stranicama tuženika.

Radi što hitnije zaštite svojih prava, prijavitelji mogu predložiti određivanje privremene mjere radi sprječavanja osвете, otklanjanja posljedica prouzročenih osvetom i odgode izvršenja odluka kojima je prijavitelj stavljen u nepovoljan položaj ili mu je povrijeđeno neko pravo u radnom okruženju. Međutim, u 2025. godini pravomoćno je odbijen prijedlog tužiteljice za donošenje privremene mjere jer nije učinila vjerojatnim postojanje pretpostavki za određivanje privremene mjere propisanih Ovršnim zakonom i jer sud u toj fazi postupka nije izveo predložene dokaze kojima bi se utvrdilo je li tužiteljica prijaviteljica nepravilnosti prema ZZPN-u, je li prijavljena nepravilnost njime obuhvaćena, te postoji li uzročno-posljedična veza između prijave i otkaza ugovora o radu kao osвете.

U 2025. godini Vrhovni sud je potvrdio zaključak nižih sudova da je sukladno ZZPN-u iz 2019. godine bilo važno da prijavitelji nepravilnosti postupaju u dobroj vjeri. Ukazujemo da sukladno ZZPN-u iz 2022. godine to više nije uvjet za ostvarivanje prava na zaštitu, već ju prijavitelji ostvaruju ako su u trenutku prijave ili razotkrivanja opravdano vjerovali da su informacije istinite, ako su iste obuhvaćene primjenom ZZPN-a te su prijavu podnijeli na ZZPN-om predviđene načine.

Glede radnih sporova prijavitelja nepravilnosti, u ponovljenom je postupku vođenom prema ZZPN-u iz 2019. godine nepravomoćno utvrđeno da su nedopuštene odluka o razrješenju tužiteljice s dužnosti u javnoj ustanovi i odluka o otkazu te je naloženo njezino vraćanje na rad. Sud je ocijenio da je tuženiku bilo poznato da je tužiteljica zbog sumnje na korupciju podnijela kaznene prijave protiv djelatnika tuženika, koji je to mogao iskoristiti pri donošenju navedenih odluka, zbog čega je tužiteljicu stavio u nepovoljniji položaj. Prema mišljenju suda, tužiteljica je u medijima nastupala kao prijaviteljica nepravilnosti za što joj nije trebalo dopuštenje tuženika, jer bi se time izgubio smisao zakonske odredbe o javnom razotkrivanju nepravilnosti. Stoga njezino ponašanje nije trebalo imati za posljedicu razrješenje i otkaz ugovora o radu. Međutim, prema javno dostupnim informacijama, županijski sud je

potom pravomoćno preinačio navedenu odluku u korist tuženika, ocijenivši da su osporene odluke o razrješenju i otkazu bile zakonite.

Važnost hitnog rješavanja sporova za zaštitu prijavitelja nepravilnosti dodatno naglašava ZID ZZPN, kojim su precizirani rokovi poduzimanja pravnih radnji. Tako u postupku sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti rok za odgovor na tužbu iznosi 15 dana, a ročište za glavnu raspravu se mora održati u 30 dana od primitka odgovora na tužbu. Pred prvostupanjskim sudom postupak se mora okončati u roku od šest mjeseci od podnošenja tužbe, dok je drugostupanjski sud dužan odlučiti o žalbi u roku od 30 dana. Pozdravljamo zakonske izmjene donesene s ciljem brže sudske zaštite prijavitelja nepravilnosti, no u praksi ovi postupci i dalje traju od jedne do preko pet godina, što financijski i vremenski iscrpljuje prijavitelje te ih odvraća od budućeg prijavljivanja. Stoga i dalje postoji snažna potreba učinkovite primjene odredbi ZZPN-a o hitnosti rješavanja sudskih postupaka.

Pravosudna akademija je u 2025. godini održala četiri radionice o zaštiti prijavitelja nepravilnosti za građanske suce i sudske savjetnike općinske i županijske razine, s naglaskom na suce i savjetnike koji se bave radnim sporovima, trgovačke suce i savjetnike te zamjenike i državnoodvjetničke savjetnike kaznenih odjela, na kojima je sudjelovalo 47 polaznika, a radionice su održane u tri regionalna centra Pravosudne akademije. Ovakve je radionice potrebno redovito provoditi i njima obuhvatiti što veći broj pravosudnih dužnosnika koji će raditi na ovim predmetima, a posebice u svjetlu donošenja ZID ZZPN-a, razvoja sudske prakse te učinkovite primjene ZZPN-a.

Preporuka 149. (ponovljena)

Sudovima koji odlučuju u postupcima zaštite prijavitelja nepravilnosti, povezanih osoba, povjerljivih osoba i njihovih zamjenika, da hitno rješavaju sporove, u skladu s čl. 28. st. 3. do st. 6. Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

Preporuka 150. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije i Pravosudnoj akademiji, da nastave kontinuirano provoditi edukacije pravosudnih dužnosnika o primjeni Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

Prekršajni i kazneni predmeti

Prema podacima MPUDT-a, u 2025. godini riješeno je deset prekršajnih predmeta, a sedam predmeta je pravomoćno okončano. Najveći broj pravomoćno riješenih predmeta, njih pet, okončan je osuđujućom presudom, dok je jedan predmet okončan oslobađajućom, a jedan odbijajućom presudom.

Prema dostavljenim podacima, u 2025. godini Općinski prekršajni sud u Zagrebu je odlučivao u dva prekršajna postupka temeljem ZZPN-a, pokrenuta radi neimenovanja zamjenika povjerljive osobe te radi nedonošenja općeg akta kojim se uređuje postupak unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti i imenovanja povjerljive osobe i njezina zamjenika, a Općinski sud u Kutini je pravomoćno riješio jedan prekršajni predmet, u kojem je okrivljena pravna osoba oslobođena od optužbe da prijavitelja nepravilnosti nije zaštitila od štetne radnje.



Prema podacima DIRH-a, na temelju obavljenih nadzora u 2025. godini inspekcija rada podnijela je dva optužna prijedloga protiv poslodavaca pravnih osoba i njihovih odgovornih osoba, radi prekršaja koji su se odnosili na neimenovanje povjerljive osobe i/ili zamjenika te na nedonošenje općeg akta kojim se uređuje postupak unutarnjeg prijavljivanja i imenovanja povjerljive osobe i njezina zamjenika.

Iz analiziranih odluka razvidno je da se postupci odnose na dva prekršaja – nedonošenje općeg akta o postupku unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti u roku od dva mjeseca od dana stupanja na snagu ZZPN-a te neimenovanje povjerljive osobe i/ili njezina zamjenika u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ZZPN-a. U većini predmeta donesene su osuđujuće presude, kojima je uglavnom primijenjen institut ublažavanja novčane kazne, dok su u dva predmeta počinitelji osuđeni, ali su oslobođeni od kazne jer sud nije našao otegotne okolnosti, a olakotnim je cijenio izostanak štetnih posljedica, naknadno otklanjanje propusta te izostanak opasnosti od ponavljanja prekršaja.

U 2025. godini nastupila je zastara u dva prekršajna postupka vođena po ZZPN-u, pokrenuta pravovremenim optužnim prijedlozima DIRH-a za prekršaje počinjene u 2020. i 2021. godini, koji su se odnosili na nedonošenje općeg akta o postupku unutarnjeg prijavljivanja nepravilnosti te neimenovanje povjerljive osobe i/ili njezina zamjenika. Navedeno ukazuje na potrebu pravodobnog postupanja sudova, kako se ne bi ponavljale zastare prekršajnog progona.

U pogledu kaznenih postupaka u vezi zaštite prijavitelja nepravilnosti, u postupcima vođenim zbog kaznenog djela neovlaštenog zvučnog snimanja i prisluškivanja, sud je pravomoćno obustavio kaznene postupke protiv okrivljenice, uz obrazloženje da nema kaznenog djela jer javni interes preteže nad zaštitom privatnosti snimanih osoba ukoliko je razgovor snimljen da bi se razotkrila koruptivna kaznena djela.

4. Policijsko postupanje, prava osoba lišenih slobode i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma

4.1. Policijski sustav

Pučka pravobraniteljica temeljem ombudsmanskog mandata te onog nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju, postupala po pritužbama i u predmetima koje smo pokrenuli na vlastitu inicijativu. Temeljem mandata iz Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, preventivno obilazi mjesta gdje se nalaze osobe kojima je ograničena sloboda kretanja odnosno policijske postaje i pritvorske jedinice. U prvom dijelu je prikazan rad po predmetima, a u drugom uvid stečen kroz preventivne obilaske.

4.1.1. Zaštita prava građana u policijskom postupanju

Tijekom 2025. godine smo postupali na temelju podnesenih pritužbi i po vlastitoj inicijativi, zbog propusta u obavljanju policijskih poslova, neprofesionalnog i neetičnog ponašanja policijskih službenika prema građanima, kao i prekoračenja u primjeni policijskih ovlasti pri korištenju tjelesne snage u slučajevima oduzimanja slobode.

Pri obavljanju svih policijskih poslova nužna je razmjernost između primijenjenih ovlasti i postizanja svrhe uz najmanje zadiranje u slobode i prava građana. U predmetu u vezi uporabe sredstava prisile prema dvjema građankama tijekom jednog javnog događaja, iz analize pristiglog očitovanja i uvida u javno objavljenu snimku, utvrđeno je da nije postojala razmjernost. Postupanje je započelo zahtijevanjem uvida u osobne isprave, a rezultiralo uporabom sredstava prisile (tjelesna snaga i sredstva za vezivanje), privođenjem osobe te sudskim postupkom, a situacija je mogla biti riješena provjerom identiteta osobe temeljem iskaza druge osobe čiji je identitet već provjeren (čl. 31. st. 2. ZPPO-a).

Policijski službenici nisu se pridržavali propisane taktike i metodike u policijskom postupanju, što je suprotno čl. 5. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ZPPO) kojim je propisano da policijski službenik pri postupanju ima i vidu razmjer između ovlasti koju primjenjuje i svrhe obavljanja policijskog posla, kao i da primijeni ovlast kojom se najmanje zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže se svrha obavljanja policijskog posla. Čl. 14. st. 2. ZPPO-a propisano je da je policijski službenik dužan poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka.

Policijska službenica je tijekom postupanja zatražila pomoć, no pri tome nije naznačila da je moguće da je jedna od osoba prema kojima se postupa osoba s duševnim smetnjama. Slijedom toga su se sredstva prisile koristila prema osobi prema kojoj se koriste samo iznimno. Pri tome je nakon svladavanja otpora i vezivanja jedna osoba privedena s „lisicama“ na rukama u policijsku postaju pješice, pri čemu je prilikom dovođenja ili privođenja potrebno poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe. Imajući u vidu odluku ESLJP (M. i M. protiv Hrvatske broj 10161/13 iz 2015.) u kojoj se navodi da je postupanje ponižavajuće ako uzrokuje strah, patnju i podređenost, ako ponižava ili umanjuje vrijednost pojedinca, preporučili smo da se pri privođenju osoba prema kojima su bila



uporabljena sredstva prisile koristi službeno vozilo ili poduzmu dodatne mjere kako bi se zaštitilo njihovo dostojanstvo. Upozorili smo da su policijski službenici pri uporabi tjelesne snage i oduzimanju slobode dužni poštivati dostojanstvo osobe prema kojoj se postupa, jer se u slučaju pogreške radi o povredi ustavnih prava građana. Preporučili smo i da policijski službenici sredstva prisile primjenjuju samo u mjeri nužnoj za ostvarivanje svrhe postupanja. O uporabi sredstava prisile prema osobama s duševnim smetnjama detaljnije se piše u poglavlju o osobama s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja.

Opis i video snimka navedenog slučaja, koju je snimio građanin, bili su objavljeni u medijima, što je bilo od pomoći u analizi i utvrđivanju okolnosti. Zbog moguće korisne uloge snimki policijskog postupanja, u Izvješću za 2024. godine smo pozdravili najavu projekta nabave i uporabe tzv. body kamera, koje bi omogućile naknadni uvid u policijsko postupanje i smanjile rizik od kršenja prava građana i olakšale vođenje postupaka protiv službenika koji neprofesionalno postupaju, ali i zaštitile policijske službenike od neosnovanih pritužbi i smanjile rizik od napada na policijske službenike. U medijima je objavljeno da je natječaj za nabavu kamera poništen, pri čemu nam nije poznato je li se od projekta (bilo trajno ili privremeno) odustalo.

O pitanju zaprimanja kaznene prijave od građana i prosljeđivanja državnom odvjetništvu pisali smo u izvješćima za 2023. i 2024. godinu, a pritužbe građana u vezi s time zapimali smo i u 2025. godini.

Naime, građani se često kada žele prijaviti kazneno djelo obraćaju policiji. Isto je uvjetovano i nizom praktičnih razloga, kako se navodi i na mrežnim stranicama MUP-a kada se daju informacije građanima vezano za prijavu kaznenog djela, gdje se, između ostalog, navodi: „Policija je dostupna u svakom trenutku, a njeni službenici su stalno na terenu i mogu najbrže reagirati na obavijest o počinjenom kaznenom djelu. Kada građanin sazna za neko zlo ili je žrtva zla, a ono je posljedica kaznenog djela, najjednostavnije je o tome obavijestiti policiju.“

Policijske poslove obavlja i policijske ovlasti policija primjenjuje prema odredbama ZPPO. Istovremeno, ZKP u čl. 205. u st. 1. propisuje da se kaznena prijava podnosi nadležnom državnom odvjetniku, a u st. 4. se propisuje da ako je prijava podnesena policiji, da će je primiti i odmah dostaviti nadležnom državnom odvjetniku. Pri tome je važno pitanje je li riječ o kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti, a kvalifikacija kaznenog djela koje se progoni po službenoj dužnosti u nadležnosti je državnog odvjetništva.

Stoga smo ranije, vezano za pritužbe građana da ih se pri pokušaju podnošenja kaznene prijave u policiji obeshrabrivalo na način da im se ukazivalo da nije riječ o kaznenim djelima koja se progone po službenoj dužnosti ili kaznenim djelima uopće, ukazivali da smatramo potrebnim da se policija prije ocjene radi li se o kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti te o opravdanosti kaznene prijave prethodno konzultira s državnim odvjetnikom i isto evidentira.

Pri tome su građani koji se obraćaju policiji ponekad dojma da su pred policijom podnijeli kaznenu prijavu no isto nije smatrano kaznenom prijavom, a o čemu nemaju povratnu informaciju. O prijavljenim događajima i o svojem postupanju policija u takvim slučajevima izvještava nadležno državno odvjetništvo posebnim izvješćem, a ne podnosi kaznenu prijavu. Državno odvjetništvo takav predmet može zatvoriti bilješkom, bez donošenja rješenja o odbaćaju. Stoga se događa da podnositelji nisu obavješteni ni o postupanju policije, ni o ishodu rješavanja državnog odvjetnika, čime izostaju saznanja o odluci povodom prijave te mogućnost prijavitelja za njeno preispitivanje, preuzimanjem kaznenog progona.

U 2025. godini nam se građanin pritužio na neprofesionalno, nasilno i nezakonito postupanje policijskog službenika pri podnošenju prijave zbog prijetnji koje je zaprimio. Prema navodima građanina, policijski službenik je odbio zaprimiti prijavu, iako je on to uporno tražio. Vidno uzrujan i neprijateljski raspoložen, policijski službenik ga je odveo u prostoriju za ispitivanje, fizički nasrnuo na njega i bacio ga sa stolice na pod, zbog čega se, iako nije zadobio vidljive ozljede, građanin osjećao uznemireno, poniženo i traumatizirano. U očitovanju PU se navodi da kaznena prijava nije zaprimljena odmah po dolasku građanina, već tek nakon drugih policijskih radnji. Iz dodatnog očitovanja PU proizlazi da je ustrojstvenim jedinicama dostavila pisanu uputu o obvezi policijskog službenika na prethodnu konzultaciju s državnim odvjetnikom ukoliko ocijeni da nije počinjeno kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti i da podnošenje prijave nije opravdano, kao i na obvezu uzimanja prijave na zapisnik na izričit zahtjev podnositelja.

Ocjena je li prijavljeno djelo doista kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti ne pripada policijskom službeniku, već državnom odvjetniku koji, kada to nije slučaj, donosi rješenje o odbačanju kaznene prijave na

temelju čl. 206. st. 1. t. 1. ZKP-a. Stoga preporučamo MUP-u i Ravnateljstvu policije da se svim ustrojstvenim jedinicama dostavi pisana uputa da se policija u dvojbi radi li se o kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti te o opravdanosti podnošenja kaznene prijave prethodno konzultira s državnim odvjetnikom i isto evidentira.

U istom predmetu, u vezi navoda o fizičkom nasrtaju, PU je izvršila uvid u snimke video nadzora, no njime nije obuhvaćena prostorija u kojoj se navodno zbio događaj pa nije bilo moguće nedvojbeno utvrditi istinitost navoda iz pritužbe. Iz očitovanja PU proizlazi da će po nastupu prostornih, organizacijskih i drugih uvjeta, za potrebe kriminalističke policije osigurati posebnu prostoriju s video nadzorom za zaprimanje prijave i obavljanje kriminalističkog istraživanja.

Iako nije riječ o zaštiti prava građana u policijskom postupanju, ovim putem ukazujemo i na važnost zaštite policijskih službenika i službenica u slučajevima kada su oni izloženi napadima i nasilju. Da bi policija mogla raditi svoj posao u održanju reda i sigurnosti, potrebno je poštovanje prema uložiti policijskih službenika kao službenih osoba. U okviru obavljanja policijskog posla, policijski službenici bivaju suočeni sa cijelim nizom različitih incidenata, nasilnih događaja u koje ili glede kojih trebaju intervenirati, pa i napadima na same policijske službenike. Tijekom izvještajnog razdoblja, u javnosti je izvještavano o slučaju napada na policijsku službenicu, koju je u lipnju 2025. godine, na Autobusnom kolodvoru u Zagrebu, fizički napao strani državljani. Djelo je kvalificirano kao kazneno djelo iz čl. 314. KZ-a - Prisila prema službenoj osobi, za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od 6 mjeseci do 5 godina (u ožujku 2026. donesena je nepravomoćna presuda kojom mu je izrečena uvjetna kazna zatvora od 1 godine s rokom kušnje od 5 godina i sigurnosna mjera obveznog liječenja od ovisnosti u trajanju od 3 godine, koja je izazvala reakcije u javnosti; a doneseno je i rješenje o protjerivanju kojim mu je izrečena zabrana ulaska i boravka u EGP-u i naloženo prisilno udaljenje).

Preporuka 151.

Ministarstvu unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije, da se svim ustrojstvenim jedinicama dostavi pisana uputa da se policija u dvojbi radi li se o kaznenom djelu koje se progoni po službenoj dužnosti te o opravdanosti podnošenja kaznene prijave prethodno konzultira s državnim odvjetnikom i isto evidentira



4.1.2. Obavljanje poslova NPM-a

Sukladno ovlastima, u cilju sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, NPM je 2025. godine obišao policijske postaje PU zagrebačke u Velikoj Gorici, Dugom Selu, Vrbovcu, Svetom Ivanu Zelini, Sesvetama, Dubravi te IV. PP Zagreb. Suradnja s policijskim službenicima pri obilascima je bila zadovoljavajuća, nije bilo ograničenja u pogledu provođenja mandata te nam je bio omogućen uvid u podatke i evidencije koje se vode u pisanom ili elektroničkom obliku. Tijekom obilazaka pregledani su uvjeti smještaja, vozila za prijevoz te je izvršen uvid u službene evidencije. Nakon obilazaka upućeno je 13 upozorenja i devet preporuka.

Uvjeti smještaja

Tijekom obilazaka utvrđeno je da dvije policijske postaje nemaju prostorije za smještaj OLS dok u pet policijskih postaja uvjete u prostorijama treba uskladiti sa Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja MUP-a (Standardi). Niti u jednoj postaji nisu u potpunosti video-nadzorom obuhvaćene sve prostorije kojima se kreću OLS. Ukazali smo na potrebu uvođenja video nadzora ili njegovu nadogradnju u svim prostorijama kojima se kreću ili u kojima se mogu nalaziti OLS (osim sanitarnog čvora), a kao dodatnu mjeru zaštite protiv njihova eventualnog zlostavljanja, a ujedno i zaštitu policijskih službenika od neutemeljenih navoda o fizičkom ili psihičkom zlostavljanju ili neljudskom postupanju. Smatramo da je uvođenje i/ili nadogradnja video nadzora jedan od prioriteta.

U većini policijskih postaja prostorije za smještaj OLS imaju dnevno i umjetno svjetlo, ventilaciju i grijanje. No i nadalje nailazimo na prostorije bez izravno dostupne pitke vode, poput u PP Sesvete, pa OLS ovise o policijskim službenicima, što je suprotno Standardima. Isto tako, u nekim prostorijama je ležaj s drvenim postoljem, iako Standardi ne predviđaju drveni ležaj.

Uzimajući u obzir navedeno, potrebno je osigurati uvjete za smještaj u prostorijama za OLS sukladno međunarodnim i domaćim standardima.

Transportna vozila

Tijekom obilazaka utvrđeno je da dio policijskih postaja nema transportna vozila ili da postojeća vozila nisu tehnički ispravna. Jednako tako, dijelovi vozila namijenjeni OLS nisu opremljeni rukohvatima i sigurnosnim pojasevima, kojima bi se rizik nastanka ozljeda pri prijevozu sveo na najmanju moguću mjeru, što bi bilo u skladu sa CPT standardima.

Prava osoba lišenih slobode

Tijekom obilazaka smo provjeravali poštivanje prava uhićenih i pritvorenih osoba, s posebnim naglaskom na vrijeme trajanja lišenja slobode, kao i tko je u kojem trenutku bio odgovoran za OLS, imajući u vidu da se radi o postupanju koje u slučaju pogreške može predstavljati povredu ustavnih prava građana. Jednako tako, pristup proceduralnim jamstvima u prvim satima policijskog lišavanja slobode od izuzetne je važnosti jer osigurava pravično suđenje u skladu s čl. 6. EKLJP, a istovremeno je

i učinkovit način sprječavanja mučenja i drugih oblika nasilja. Stoga smo provjeravali da li su OLS bile upoznate s razlozima uhićenja, sa svim svojim pravima, kao i da li su o tome informirani na jeziku koji razumiju.

Uvidom u predmete utvrđeno je da se uhićenike upoznaje s razlozima uhićenja i njihovim pravima, uključujući i pravo na branitelja. Međutim, u slučajevima OLS stranih državljana, u pojedinim predmetima na obrascima nedostaju potpisi tumača. U nekim je predmetima dokumentacija na hrvatskom jeziku, no ne i obrasci na jeziku koji govori ili poznaje OLS (Izvješće o uhićenju, Pouka o pravima). Izostanak (potpisa) tumača te nedostatak obrazaca na jezicima koje OLS razumiju izaziva sumnju u osigurano prevođenje tijekom uhićenja.

OLS se u slučaju potrebe osigurava liječnička pomoć, što je zabilježeno u dokumentaciji. Policijske postaje navode da imaju dobru suradnju s Hitnom medicinskom pomoći (HMP), no zabrinjava navod oko naplaćivanja dolaska HMP policijskim postajama, što može utjecati na odluku policijskih službenika da ne pozovu HMP.

U pojedinim postajama u dokumentaciji predmeta nije bilo vidljivo tko je obavio pretragu uhićenih žena. Čl. 76. st. 1. ZPPO-a propisano je da pretragu obavlja osoba istoga spola pa smo, kako bi se otklonila sumnja tko ju je obavio, preporučili da se o pretrazi OLS napravi službena bilješka iz koje će biti vidljivo koji policijski službenici su obavili pretragu.

Tijekom obilazaka uočeno je da neke policijske postaje OLS prevoze u Jedinicu za zadržavanje i prepratu PU zagrebačke. Međutim, to nije bilo evidentirano u dokumentaciji, a samo u nekim predmetima smo naišli na kratke, rukom pisane zabilješke da je osoba preuzeta radi prijevoza i predaje ovoj Jedinici PU zagrebačke. Prijevoz OLS trebao bi biti popraćen i odgovarajućom dokumentacijom kako bi se sa sigurnošću znalo gdje se i u kojem trenutku nalazila OLS te tko je za nju bio odgovoran. Stoga smo preporučili da se na razini Ravnateljstva policije formira obrazac iz kojeg bi bilo vidljivo tko je preuzeo OLS, koliko je prijevoz trajao, te tko je, komu i kada predao OLS.

4.1.3. Statusna prava

Prebivalište

Po Zakonu o prebivalištu, prebivalište je mjesto i adresa u RH na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi. U RH prebivalište je uvjet za ostvarivanje brojnih prava građana, primjerice obveznog zdravstvenog osiguranja ili naknada u sustavu socijalne skrbi, a o čemu više pišemo u poglavljima o pravu na adekvatno stanovanje i pravu na zdravlje.

Glavni problemi u vezi s prebivalištem najčešće proizlaze iz neusklađenosti stvarne adrese stanovanja s onom u službenim evidencijama, što može dovesti do ozbiljnih pravnih i financijskih posljedica. Naime, s problemima su suočeni građani koji faktično prebivaju na nekom mjestu i adresi, no iz različitih razloga ondje nemaju prijavljeno prebivalište odnosno ono nije evidentirano u zbirci podataka o prebivalištu i boravištu MUP-a. MUP im stoga ne može izdati uvjerenje o prebivalištu, a upravo ono brojna tijela traže kao dokaz ostvarivanja uvjeta propisanih za ostvarivanje različitih prava. Stoga kontinuirano ukazujemo da bi tijelo koje provodi postupak u kojem je činjenica prebivališta odnosno



stvarnog življenja u određenom mjestu pretpostavka za stjecanje nekog prava trebalo to utvrditi ocjenom svih raspoloživih dokaza, a ne samo zahtijevati uvjerenje MUP-a o prebivalištu.

Posebice su česti problemi podstanara kada im stanodavac ne daje suglasnost za prijavu prebivališta ili boravišta na adresi stanodavca, pa nisu u mogućnosti prijaviti prebivalište na adresi na kojoj faktično žive. Problem na koji također ukazujemo su i studenti koji redovno studiraju u drugim državama EU te su sukladno Zakonu o prebivalištu prijavili privremeni odlazak, a posljedično izgubili obvezno zdravstveno osiguranje (jer je ZOZO-om propisan gubitak obveznog zdravstvenog osiguranja u slučaju privremenog odlaska iz RH).

Državljanstvo

Trajanje postupaka stjecanja hrvatskog državljanstva i nadalje je čest razlog prituživanja građana. Unatoč tome da trajanje svakog pojedinog postupka ovisi o kompletiranosti dokumentacije priložene zahtjevu, sudjelovanju stranke u postupku i drugim okolnostima, postoje slučajevi u kojima se konačni akt ne donosi niti duže vrijeme nakon kompletiranja dokumentacije. Također, u nekim slučajevima je velik protek vremena od podnošenja zahtjeva do pozivanja stranke da dopuni zahtjev/dokumentaciju.

Tako je građanin koji je krajem 2018. godine podnio zahtjev za stjecanje državljanstva po osnovi pripadnosti hrvatskom narodu, pozvan da dopuni zahtjev tek u studenom 2019. godine. Nakon dopune zahtjeva pet godina nije bilo nikakvih aktivnosti u postupku, već je nakon njegove požurnice tek krajem 2024. godine pozvan da zahtjev upotpuni novim uvjerenjem o neosuđivanosti, jer prethodno više nije važilo. Odluka o zahtjevu je donesena šest mjeseci od dopune, odnosno više od šest godina od podnošenja zahtjeva.

Slično je bilo i u slučajevima više građana koji su istovjetne zahtjeve za stjecanje državljanstva podnijeli 2022. i 2023. godine. Pozvani su da dopune dokumentaciju tek nakon šest mjeseci do dvije godine, a rješenja su im upućena tek našeg upita MUP-u o statusu predmeta, šest mjeseci pa do godinu i pol od kada su dopunili dokumentaciju.

Tijekom 2024. godine zaprimljeno je više od 9.000 zahtjeva za stjecanje, prestanak i utvrđivanje hrvatskog državljanstva, a u 2025. godini je broj zahtjeva bio još veći (do kraja 11. mjeseca 2025. godine ih je zaprimljeno 30% više nego u istom razdoblju prethodne godine). Vlada RH je u Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu navela da MUP ulaže napore, između ostaloga i zapošljavanjem novih djelatnika, kako bi se zahtjevi svih stranaka što brže riješili. Navedene aktivnosti bi trebale pridonijeti ažurnijem vođenju postupaka primitka i utvrđivanja državljanstva, no pritužbe građana zbog dugotrajnosti ukazuju da na učinke poduzetih aktivnosti još treba čekati.

Stranka koja smatra da se upravni postupak ne vodi sukladno ZUP-u može koristiti odgovarajući pravni lijek. Konkretno, čl. 101. st. 3. ZUP-a propisano je stranka ima pravo pokrenuti upravni spor ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi joj ga. No izgledno je da se brojni podnositelji zahtjeva za državljanstvo koji ne žive u RH neće upuštati u sudske sporove, koji pri tome iziskuju i značajne novčane izdatke, a isto ne vodi niti rješenju sustavnog problema glede dugotrajnosti postupanja za sve koji čekaju. S obzirom na podatke o broju zahtjeva i njihovom povećavanju te dugotrajnosti postupaka izvjesno je da je potrebno poduzimanje dodatnih napora, uključujući zapošljavanje potrebnog broja djelatnika na ovim poslovima.

Boravak stranaca

Zaprimali smo pritužbe zbog dugotrajnosti postupaka odobravanja stalnog ili privremenog boravka, koje je dijelom uzrokovano traženjem nadopune dokumentacije nakon značajnog proteka vremena od podnošenja zahtjeva.

Tako je građanin podnio zahtjev za odobrenje stalnog boravka temeljem braka s hrvatskom državljankom u rujnu 2024. godine te je potom obavio informativni razgovor u nadležnoj policijskoj postaji. Potvrdu o predaji niti informacije o statusu postupka nije dobio više od osam mjeseci. Nakon upita o stanju predmeta obaviješteni smo da je od podnositelja zahtjeva zatražena nadopuna u lipnju 2025. godine, osam mjeseci od pokretanja postupka, bez objašnjenja zašto se to nije ranije zatražilo.

U jednoj od pritužbi u vezi odobravanja dozvole za boravak i rad, strani državljanin je naveo da više od sedam mjeseci od podnošenja zahtjeva za produžavanje boravka postupak nije okončan te da nema informaciju o statusu predmeta. Njegov zahtjev je uredno zaprimljen, uz prethodno pozitivno mišljenje HZZ-a, nije kažnjavao i sve svoje obveze je uredno podmirio. Situaciju u kojoj se našao opisuje kao začarani krug jer nije mogao raditi bez dozvole za boravak i rad pa mjesecima nije imao prihode za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Dozvola za boravak i rad uručena mu je nakon našeg upita o stanju predmeta, osam mjeseci od podnošenja zahtjeva.

Stranoj državljanki hrvatskog podrijetla poziv za nadopunu dokumentacije upućen je pet mjeseci od podnošenja zahtjeva, dok joj je privremeni boravak iz humanitarnih razloga kao pripadnici hrvatskog naroda odobren dva mjeseca nakon dopune zahtjeva, odnosno sedam mjeseci od početka postupka.

U Mišljenju Vlade RH na Izješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu istaknuta je važnost ažurnog rješavanja zahtjeva osoba koje žive u RH na odobrenom stalnom boravku. Njihove je zahtjeve moguće žurno riješiti ako su kompletirani i ako policijska postaja/uprava raspolaže potrebnim izvješćima drugih tijela, za čije je prikupljanje potrebno određeno vrijeme nakon što stranka podnese zahtjev. Ažurno treba postupati i kod odobravanja privremenog boravka osoba kojima je taj status ranije već bio odobren, a na temelju kojega mogu raditi. Dugotrajno vođenje postupaka ugrožava njihovu egzistenciju jer do okončanja postupka žive bez prihoda. Čl. 62. st. 1. Zakona o strancima propisana je obveza podnošenja zahtjeva za produljenje privremenog boravka najkasnije 60 dana prije isteka važećeg odobrenja, upravo stoga kako bi voditelj postupka imao dovoljno vremena odlučiti o zahtjevu ili potrebi njegove nadopune.

4.2. Tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti

Pučka pravobraniteljica kroz više mandata štiti prava tražitelja međunarodne zaštite i iregularnih migranata. Temeljem ombudsmanskog mandata te onog nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju, postupala po pritužbama i u predmetima koje smo pokrenuli na vlastitu inicijativu. Temeljem mandata iz Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih



postupaka ili kažnjavanja, preventivno obilazi mjesta gdje se nalaze tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti kojima je ograničena sloboda kretanja.

Migracije i azil – europski i nacionalni kontekst

U okviru EU područje migracija i azila predstavlja iznimno važnu temu, u okviru koje se nastoje ostvariti značajne promjene u cilju, između ostalog: osiguravanja snažnih vanjskih granica radi učinkovitije kontrole i sigurnosti, provedbe čvrstog, pravednog i prilagodljivog sustava azila i migracija utemeljenog na Paktu o migracijama i azilu, jačanja učinkovitosti povratka i readmisije, kao i postizanja partnerstva s trećim zemljama.

Tijekom 2025. godine u RH je nastavljen intenzivan rad na pripremi primjene Pakta o migracijama i azilu (Pakt), koji bi se trebao početi primjenjivati u lipnju 2026. godine. Pakt uspostavlja jedinstveni pravni okvir koji obuhvaća sve faze upravljanja migracijama i azilom, od vanjskih granica i postupaka azila do povratka i solidarnosti među državama članicama.

U tom kontekstu donesen je Plan upravljanja migracijama i azilom do 2030. i Akcijski plan za razdoblje 2025.–2027. Iako Plan sadrži detaljnu analizu stanja i predviđa niz mjera, uočavamo nedostatak mjera zaštite temeljnih prava migranata.

Provedba Pakta zahtijeva značajne zakonodavne, organizacijske i operativne prilagodbe država članica. Posebni zahtjevi odnose se na države članice na vanjskim granicama EU-a, uključujući RH, koje moraju uspostaviti dodatne prihvatne kapacitete i ljudske resurse za provedbu dubinske provjere (screening) na granici te provedbu graničnih postupaka azila i povratka.

Europska komisija je u studenom 2025. godine donijela Godišnje izvješće o azilu i migracijama (Izvješće EK), kojim je započet prvi godišnji ciklus praćenja provedbe Pakta. Izvješće EK pruža sveobuhvatan pregled stanja u području azila i migracija u EU-u, identificira migracijske situacije s kojima se suočavaju države članice te predlaže uspostavu godišnjeg fonda solidarnosti, koji treba usvojiti Vijeće. U Izvješću EK ističe se kako je potrebno ubrzati tempo reformi, a poteškoće se posebno odnose na primjenu sustava Eurodac, uspostavu graničnih postupaka te pravodobnu uspostavu potrebne infrastrukture i osiguravanje dostatnog broja zaposlenika. Također je potrebno dovršiti aranžmane za provedbu dubinske provjere i prilagoditi prihvatne kapacitete novom zakonodavnom okviru kako bi se osigurali dostatni kapaciteti i odgovarajući standardi prihвата. Većina država članica već je poduzela potrebne korake, no preostaje dovršiti aranžmane vezane uz praćenje poštovanja temeljnih prava i osiguravanje pravnog savjetovanja.

Uzimajući u obzir ukupnu migracijsku situaciju u EU, EK je procijenila koje se države članice suočavaju s nerazmjernim obvezama. Utvrđeno je da su Grčka, Cipar, Italija i Španjolska pod migracijskim pritiskom te će stoga imati pristup fondu za solidarnost kada se Pakt počne primjenjivati. RH je identificirana kao država izložena riziku od migracijskog pritiska (zajedno s 11 drugih država članica) i ozbiljnoj migracijskoj situaciji (zajedno s još pet drugih država članica), što je povezano s povećanim iregularnim prelascima granice, izazovima u sustavu povratka te poteškoćama u osiguravanju dostatnih kapaciteta prihвата.

Istodobno dok se nacionalni pravni okviri usklađuju s Paktom, a time i s Poveljom EU o temeljnim pravima i EKLJP, unutar VE u tijeku je inicijativa za donošenje političke deklaracije o migracijama i Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Naime, u svibnju 2025. godine, devet država članica VE uputilo je otvoreno pismo, ukazujući na zabrinutost država u pogledu presude ESLJP u području migracija te navodeći da praksa Suda zadire u ovlasti vlada u donošenju odluka. Inicijativa je tijekom 2025. proširena na 27 država članica VE, među kojima je i RH, koje su se usuglasile u Zajedničkoj izjavi iz prosinca 2025. godine. Države ukazuju da se mora postići prava ravnoteža između individualnih prava i interesa migranata i važnih javnih interesa obrane slobode i sigurnosti u društvima. Zagovaraju prilagodbu tumačenja EKLJP-a u području migracija u odnosu na trenutne izazove, a osobito oko protjerivanja stranaca osuđenih za (ozbiljna) kaznena djela, traži se veća jasnoća oko tumačenja 'nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja' iz čl. 3 Konvencije, inovativna i trajna rješenja vezano za migracije, jasnoća vezano za odlučivanje država članica u migracijskim predmetima te prepoznavanje izazova instrumentalizacije migracija. Deklaracija o migracijama i Konvenciji bi trebala biti razmotrena/usvojena u svibnju 2026. godine.

Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i brojni drugi dionici ističu potrebu nedvosmislene potvrde neovisnosti ESLJP-a, pri čemu se naglašava da konvencijski sustav već sadrži mehanizme ravnoteže i nadzora, da ESLJP u svojoj praksi državama ostavlja značajan prostor slobodne procjene, osobito kada je riječ o balansiranju između individualnih prava i legitimnih javnih interesa, uključujući sigurnosne razloge. Ističe da su države obvezne štititi prava svih osoba pod svojom jurisdikcijom, neovisno o njihovu državljanstvu ili migracijskom statusu, uključujući migrante i tražitelje azila te osigurati puno poštivanje apsolutne zabrane mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja.

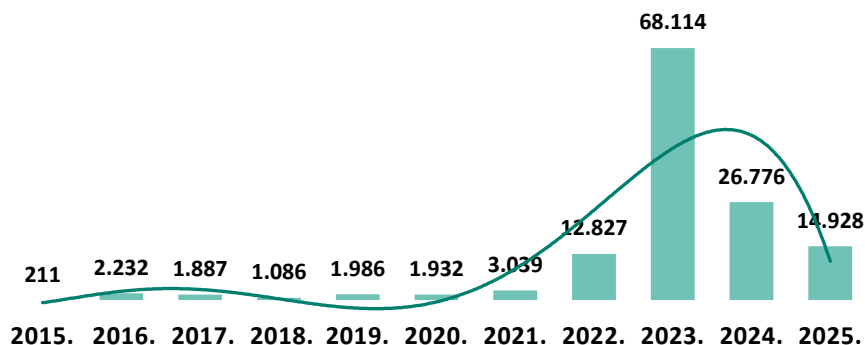
Migracijska kretanja u RH

Prema podacima MUP-a, u 2025. godini u RH evidentirano je 16.409 iregularnih migranata. Od toga je 5.730 osoba dobilo rješenje s rokom za dragovoljni povratak, a 2.608 ih je napustilo zemlju. To znači da je 34,9 % osoba koje su dobile rješenje za dragovoljni povratak uistinu i napustilo zemlju. Riječ je o padu u odnosu na 2024. godinu, kada je taj udio iznosio 41,3 %, međutim, u prethodnim godinama udio izvršenih povrataka bio je znatno niži: 2023. godine 19,6 %, 2022. godine 1,92 %, a 2021. godine 5,63 %. Rješenje o protjerivanju, kojim se nalaže prisilno udaljenje iz zemlje, zaprimilo je 6.295 osoba, dok je rješenje o prisilnom udaljenju s rokom za dragovoljni povratak izdano za 1.276 osoba.

Prema podacima MUP-a, tijekom 2025. godine u RH je ukupno 14.928 osoba izrazilo namjeru za traženjem međunarodne zaštite (namjera/tražitelji), pri čemu je 1.236 osoba i podnijelo zahtjev za međunarodnom zaštitom. Među tražiteljima su prevladavali muškarci, kojih je bilo 11.269 (75,5 %), dok su žene činile 3.659 osoba (24,5 %).



BROJ TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

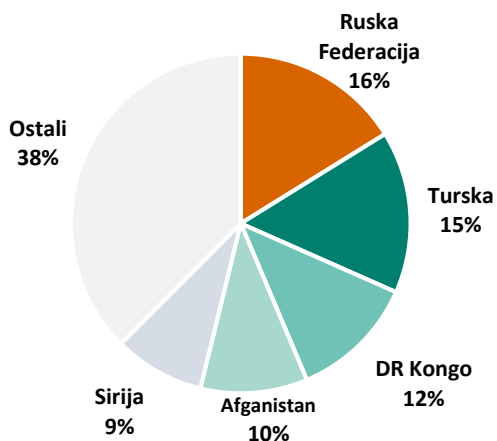


U odnosu na 2024. godinu, kada je zabilježeno 26.776 izraženih namjera, tijekom 2025. godine evidentirano je smanjenje od 44,3 %. Time je nastavljen silazni trend započet nakon izrazitog vrhunca u 2023. godini, kada je namjeru izrazilo čak 68.114 osoba. Unatoč padu u posljednje dvije godine, broj tražitelja međunarodne zaštite (tražitelj) u 2025. godini i dalje je višestruko veći u usporedbi s ranijim razdobljem.

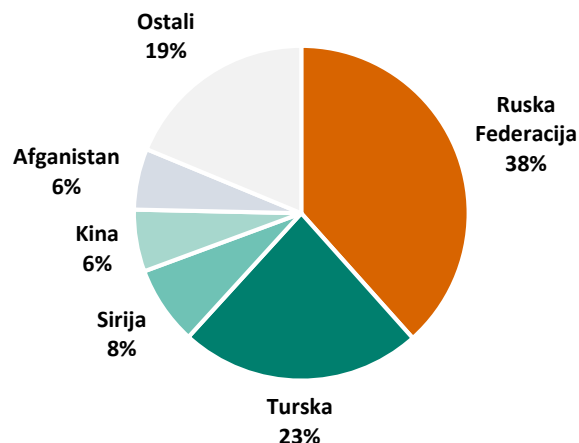
Smanjenje broja izraženih namjera u 2025. godini zabilježeno je i na razini EU. Prema podacima Eurostata, u lipnju 2025. godine broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u EU bio je 27 % manji u odnosu na isti mjesec prethodne godine, a najveći broj tražitelja došao je iz Venezuele, Afganistana, Bangladeša i Sirije.

Struktura tražitelja u RH prema državljanstvu i spolu pokazuje određena odstupanja u odnosu na europske trendove. Među muškarcima najzastupljeniji su tražitelji iz Ruske Federacije, zatim iz Turske, Demokratske Republike Kongo, Afganistana i Sirije, dok su među ženama najbrojnije osobe iz Ruske Federacije, potom iz Turske, Sirije, Kine i Afganistana.

STRUKTURA MUŠKIH TRAŽITELJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE PREMA DRŽAVLJANSTVU



STRUKTURA ŽENSKIH TRAŽITELJICA MEĐUNARODNE ZAŠTITE PREMA DRŽAVLJANSTVU



Unatoč visokom broju izraženih namjera (14.928) te broju od 1.236 podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, broj odobrenih međunarodnih zaštita i dalje je vrlo nizak. Tijekom 2025. godine odobreno je ukupno 25 međunarodnih zaštita - 24 azila i jedna supsidijarna zaštita.

Za 266 tražitelja zahtjev je odbijen zbog neispunjavanja zakonskih uvjeta, dok je 52.813 postupaka obustavljeno, neovisno o godini podnošenja zahtjeva, najčešće zbog napuštanja prihvatilišta/RH.

Kada je riječ o mjestu izražavanja namjere, više od polovice namjera, njih 8.205, zabilježeno je na graničnim prijelazima. Dodatno, 212 namjera izraženo je u prihvatnim centrima za strance, dok je većina preostalih registrirana u policijskim postajama i policijskim upravama unutar RH.

Iako se drugu godinu zaredom bilježi pad broja tražitelja, njihov broj (14.928) je i nadalje značajno veći u odnosu na razdoblje prije 2023. godine, dok je broj smještajnih mjesta u postojećim prihvatilištima ostao nepromijenjen. Pri tome, okviru provedbe Pakta bit će potrebno osigurati provedbu dijela postupaka na graničnim lokacijama čime se dodatno povećava potreba za odgovarajućim prihvatnim kapacitetima.

Međutim, prema predviđenoj dinamici provedbe sukladno Nacionalnom planu provedbe Pakta o migracijama i azilu u RH, povećanje smještajnih kapaciteta planirano je tek u prvom tromjesečju 2029. godine, što otvara pitanje na koji način će se osigurati odgovarajući uvjeti prihvata u razdoblju do potpune provedbe navedenih mjera.

U tom kontekstu donesena je Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova (NN 90/2025), kojom je, uz postojeća prihvatilišta u Zagrebu i Kutini, ustrojeno i Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite Dugi Dol, sa sjedištem u Krnjaku.

Vezano uz ulogu OCD-a u sustavu prihvata u izvješćima za 2023. i 2024. godinu MUP-u je preporučeno da ovim organizacijama osigura pristup prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite. Naime, prije uvođenja epidemioloških mjera zbog pandemije COVID 19 više je OCD-a imalo osiguran pristup prihvatilištima temeljem potpisanih sporazuma s MUP-om, u okviru kojih su pružale psihosocijalnu pomoć, pomoć u učenju za djecu, provodile tečajeve hrvatskog i engleskog jezika, računalne radionice te aktivnosti kulturne medijacije.

Pri tome je člankom 20. Direktive (EU) 2024/1346 propisano da se članovima obitelji, pravnim savjetnicima, predstavnicima UNHCR-a te drugim relevantnim nevladinim organizacijama koje je država članica priznala omogućiti pristup smještajnim objektima radi pružanja pomoći tražiteljima. Ograničenja pristupa dopuštena su isključivo iz sigurnosnih razloga, odnosno sigurnosti prostora i tražitelja.

MUP navodi da je pojedinim OCD-ima, uključujući MDM i HCK, omogućen pristup prihvatilištima sukladno potrebama tražitelja i raspoloživim prostornim kapacitetima te iskazuje spremnost na sklapanje daljnjih sporazuma o suradnji. Istodobno se navodi da organizacije mogu provoditi aktivnosti i u vlastitim prostorima, uz distribuciju informativnih materijala unutar prihvatilišta.



Radi unaprjeđenja suradnje, u ožujku 2025. godine održan je sastanak predstavnika MUP-a i predstavnika osam OCD-a koje djeluju u području azila i migracija. Nakon sastanka, sedam organizacija uputilo je pritužbu pučkoj pravobraniteljici u vezi s ponašanjem predstavnika MUP-a, navodeći da je tijekom sastanka neprimjerenim i neprofesionalnim načinom komunikacije stvorena izrazito neugodna i prijeteća atmosfera u odnosu na okupljene predstavnike OCD. MUP iznesene pritužbe smatra neosnovanim i neprimjerenim, a ispitni postupak u tom predmetu je još uvijek u tijeku.

Preporuka 152.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura pristup prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite organizacijama civilnog društva, putem transparentnog postupka, na temelju javno objavljenih kriterija

U prosincu 2025. godine HPC-u je omogućen pristup prihvatilištima, radi provedbe projekta „Pravno savjetovanje u postupku odobrenja međunarodne zaštite“. Aktivnosti se provode u prihvatilištu u Zagrebu dva puta tjedno te u prihvatilištu u Kutini jednom tjedno.

S obzirom da trenutno nije jasno definirano tko i na koji način inicira sklapanje

sporazuma o suradnji, odnosno pokreće li postupak MUP putem javnog poziva ili OCD-i samostalno iskazuju svoj interes za suradnju, potrebno je osigurati pristup prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite OCD-ima, putem transparentnog postupka, na temelju javno objavljenih kriterija.

Zakonodavne aktivnosti i neovisni mehanizam praćenja temeljnih prava

S ciljem usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s Paktom, u 2025. godini su pokrenute aktivnosti usmjerene na izmjene i dopune Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti te Zakona o strancima. U javnom savjetovanju (te 2026. pred saborskim odborima tijekom 1. čitanja) izrazili smo zabrinutost zbog načina prenošenja nekih odredbi prava EU (uredbi i direktive) u nacionalno zakonodavstvo.

Posebno smo ukazali na odredbe kojima se uređuje lišenje slobode i ograničenje slobode kretanja neregularnih migranata i tražitelja u različitim fazama postupanja (dubinska provjera, postupak odobrenja međunarodne zaštite i postupak povratka, uključujući i granične procedure). Naime, predložene izmjene uvode više mjera koje zadiru u osobne slobode, bez jasnog definiranja svake pojedine mjere, njihovih razlika i međusobnih odnosa. Pri tome je osobito važno jasno razlikovati situacije u kojima su osobe slobodne, u kojima im je ograničena sloboda kretanja te u kojima su lišene slobode, budući da je riječ o bitno različitim pravnim režimima koji zahtijevaju različita pravna jamstva. Lišenje slobode predstavlja najteži oblik zadiranja u pravo na slobodu pojedinca te najintruzivniju mjeru koju država može primijeniti i može imati osobito težak učinak na djecu i druge ranjive osobe. Stoga se lišenje slobode smije primjenjivati samo kao krajnja mjera i u najkraćem mogućem trajanju, nakon što se razmotre blaže alternative.

Posebne nejasnoće odnose se na granične procedure u kojima će se uzimati kao da osoba nije ušla na državni teritorij, iako će se na njemu faktično nalaziti. U takvim slučajevima potrebno je jasno urediti pravni režim koji će se primjenjivati, uključujući opseg mogućih ograničenja slobode kretanja, uz

osiguravanje usklađenosti s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.

Također smo upozorili da različiti izrazi za lišenje slobode i ograničenje slobode kretanja već postoje u važećem zakonodavstvu, a predložene izmjene dodatno usložnjavaju terminologiju u dva zakona koja uređuju područje migracija što može dovesti do nejasnoća u provedbi i povećati rizik od povreda prava.

Stoga smo preporučili jasno normativno uređenje svih mjera kojima se ograničava sloboda ili osoba lišava slobode, uz precizno definiranje njihovih razlika i osiguravanje odgovarajućih pravnih jamstava te učinkovitih mehanizama nadzora njihove primjene.

Predloženim izmjenama uređuje se i neovisni mehanizam praćenja temeljnih prava u postupku dubinske provjere i postupku odobrenja azila na granici predviđen Paktom (Mehanizam), koji će obuhvaćati i praćenje primjene odredbi o zadržavanju.

U Izješću EK se navodi da će većina država članica zadaću neovisnog mehanizma praćenja povjeriti ombudsmanu (u RH to je pučki/a pravobranitelj/ica), dok je RH jedna od iznimaka.

Prema prijedlogu zakona, provedbu Mehanizma osiguravat će Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, dok će se uredbom propisati sastav Mehanizma, način rada, financiranje, odabir provoditelja, njihove ovlasti, zadaće i osposobljavanje. Navodi se da Mehanizam djeluje nepristrano i neovisno. U Uredbi EU 2024/135, u čl. 10., propisuje se obveza državama članicama da uvedu odgovarajuće zaštitne mjere kako bi zajamčile neovisnost neovisnog mehanizma praćenja. Vezano za to se u preambuli Uredbe upućuje na poštovanje međunarodnih standarda neovisnosti (Pariška načela, Venecijanska načela za ombudsmanske institucije, Rezolucije UN-a o ombudsmanskim institucijama te Fakultativni protokol uz UN-ovu Konvenciju protiv mučenja (OPCAT) o NPM-ovima), koji se odnose na neovisnost institucija poput institucije pučkog/e pravobranitelja/ice te koja ova institucija zadovoljava.

Prema predloženim zakonskim rješenjima, odnosno ukoliko u daljnjem zakonodavnom postupku ne dođe do izmjene prijedloga, Mehanizam evidentno ne bi imao najvišu razinu neovisnosti. Pri tome nije predviđena ni razina neovisnosti kakva je nacionalnim zakonodavstvom u RH osigurana za neke druge već postojeće mehanizme u RH. Stoga smo predložili doradu zakonskog teksta kako bi se ključni elementi ustroja Mehanizma – uključujući njegove ovlasti, sastav i način izbora članova – uredili zakonom, a ne naknadno uredbom. Također smo predložili da se izbor članova provodi putem Hrvatskog sabora, po uzoru na druge nacionalne mehanizme, poput povjerenstava osnovanih temeljem Zakona o policiji i Zakona o socijalnoj skrbi.

S obzirom na ulogu Mehanizma u nadzoru postupanja prema osobama na granicama, uključujući mjere koje mogu dovesti do lišenja slobode, ukazujemo da je upravo osiguravanje njegove stvarne institucionalne i funkcionalne neovisnosti ključno za njegovu učinkovitost.

Ispitni postupci

Tijekom 2025. godine proveli smo više ispitnih postupaka vezano uz uvjete smještaja i stanje sigurnosti u prihvatilištima za tražitelje međunarodne zaštite, trajanje postupaka odobrenja međunarodne zaštite te uz pristup sustavu međunarodne zaštite.



Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite i postupak odobrenja međunarodne zaštite

Uvjeti smještaja u prihvatilištima

Tijekom 2025. godine zaprimali smo pritužbe tražitelja na uvjete smještaja u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu (Prihvatilište), uključujući pojavu nametnika (stjenica i žohara) u sobama za smještaj, lošu opskrbu vodom te neodgovarajuću količinu i kvalitetu prehrane. Postupci pokrenuti povodom zaprimljenih pritužbi u većini su slučajeva rezultirali otklanjanjem uočenih poteškoća. Međutim, problem prisutnosti nametnika i dalje traje. Unatoč redovitom obavješćavanju nadležnih epidemioloških službi, provedbi mjera suzbijanja i prevencije te tjednim tretmanima, poteškoće nisu u potpunosti otklonjene, što upućuje na potrebu sustavnijeg i dugoročnijeg pristupa, uključujući pojačanje postojećih i uvođenje dodatnih mjera.

Na poteškoće vezane uz smještajne kapacitete ukazivao je i ispitni postupak pokrenut 2023. godine povodom pritužbe tražitelja međunarodne zaštite na neadekvatne uvjete boravka u Prihvatilištu. U okviru tog postupka, tijekom lipnja i listopada 2023. godine obišli smo prihvatilišta te utvrdili nedostatne prihvatne kapacitete, što je rezultiralo otežanim uvjetima boravka. Tražitelji su bili izloženi higijenskim i zdravstvenim rizicima, osobito zbog učestalih pojava svraba i stjenica, o čemu smo detaljnije izvijestili u Izvješću za 2023. godinu.

Osim obraćanja MUP-u i pučkoj pravobraniteljici, uvjete u Prihvatilištu dokumentirao je videosnimkama koje je objavio na YouTube kanalu, a koje su prenijeli i pojedini mediji u RH. U postupku odlučivanja o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu doneseno je rješenje MUP-a kojim je njegov zahtjev odbijen, pri čemu je kao jedan od razloga navedeno snimanje i javno objavljivanje snimki iz Prihvatilišta, čime je narušio privatnost i pravo na zaštitu osobnih podataka drugih osoba smještenih u Prihvatilištu, a također je ocijenjeno da je u javnim objavama iznosio neosnovane tvrdnje o nedostatnoj prehrani i neodgovarajućoj zdravstvenoj skrbi za tražitelje međunarodne zaštite u RH.

Isti pritužitelj je u srpnju 2024. godine na Markovu trgu u Zagrebu prosvjedovao protiv postupanja sigurnosnih institucija RH prema tražiteljima. Nakon toga je osuđen za prekršaj iz članka 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira. Osim toga mu je određena mjera ograničenja slobode kretanja u trajanju od tri mjeseca smještajem u prihvatni centar za strance, koju je potvrdio Upravni sud. Međutim, u siječnju 2025. godine Visoki upravni sud RH poništio je presudu Upravnog suda i rješenje MUP-a o ograničenju slobode kretanja.

Krajem kolovoza 2024. godine RH službenu komunikaciju uputili su posebni izvjestitelj UN za branitelje ljudskih prava, slobodu mišljenja i izražavanja te slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, kao i Radna skupina UN za arbitrarna lišenja slobode. U komunikaciji je izražena zabrinutost zbog odbijanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom i detencije, uz ocjenu da bi navedene mjere mogle biti povezane s njegovim korištenjem prava na slobodu izražavanja i javnim zagovaranjem prava tražitelja azila. RH je u odgovoru odbacila tvrdnje o neprimjerenim uvjetima života u Prihvatilištu, navodeći da su svim osobama osigurani odgovarajući materijalni uvjeti prihvata. Također je istaknuto da je pritužitelj snimanjem i objavljivanjem snimki drugih podnositelja zahtjeva mogao ugroziti njihovu sigurnost, kao i sigurnost njihovih obitelji u zemljama podrijetla. Do kraja 2025. godine nije donesena sudska odluka o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

Stanje sigurnosti u prihvatilištima

Zaprimljene su pritužbe tražitelja koje su se odnosile na postupanje zaštitarske službe i policijskih službenika u Prihvatilištu, što predstavlja osobito osjetljivo područje s aspekta zaštite prava tražitelja.

Jedna od pritužbi odnosila se na navode o fizičkom napadu zaštitara na tražitelja. U okviru ispitnog postupka, provedenog, između ostalog, u prostorima Prihvatilišta, zatražen je uvid u snimke video-nadzora radi utvrđivanja okolnosti događaja, uključujući pitanje je li došlo do sukoba te u kojem opsegu. Takav uvid mogao je omogućiti brzo i učinkovito razjašnjenje navoda iz pritužbe. Umjesto neposrednog uvida, upućeni smo da snimke zatražimo pisanim putem. Snimke su potom dostavljene u formatu koji nije omogućavao pregled sadržaja, uz obrazloženje da je došlo do tehničke pogreške prilikom komprimiranja podataka, zbog čega je zaprimljena prazna datoteka. Nakon ponovljenog zahtjeva, snimke su dostavljene putem USB memorijskog uređaja, no trajale su svega nekoliko sekundi te nisu sadržavale relevantan dio događaja, odnosno nisu omogućile uvid u mjesto, vrijeme i tijek incidenta na koji se pritužba odnosila. Po podnošenju ponovnog zahtjeva za dostavu snimki koje obuhvaćaju cijeli događaj zaprimljena je obavijest da sustav video-nadzora pohranjuje snimke u trajanju od 30 dana zbog čega više nije bilo moguće osigurati traženi materijal.

U vezi s navedenim incidentom zaprimljena su i očitovanja iz kojih proizlazi da je ponašanje tražitelja ocijenjeno kao neprimjereno te da je, kao posljedica takvog ponašanja, doneseno rješenje o ograničenju slobode kretanja smještajem u prihvatni centar za strance. Međutim, unatoč tim očitovanjima, nije se moglo nedvosmisleno utvrditi je li došlo do fizičkog sukoba između zaštitara i tražitelja, budući da relevantne snimke nisu bile dostupne, a u očitovanjima MUP-a nije navedeno da sadržaj videozapisa potvrđuje ili isključuje navode o fizičkom postupanju zaštitara u odnosu na tražitelja.

Drugi ispitni postupak pokrenut je na temelju medijskih napisa o silovanju tražiteljice međunarodne zaštite koje je navodno počinio zaštitar u Prihvatilištu. Tijekom postupka pučkoj pravobraniteljici obratila se i sama tražiteljica te je u predmet razmatrano osiguravanje sigurnih uvjeta smještaja. Protiv zaštitara podnesena je kaznena prijava nadležnom državnom odvjetništvu.

Također, po prvi je put zaprimljena pritužba koja se odnosila na postupanje policijskih službenika prilikom provođenja provjere stanja sigurnosti u prihvatilištu, odnosno provjere jesu li u prostorima za smještaj prisutne isključivo osobe koje imaju pravo na smještaj. Pritužitelj navodi: „Dana 22. listopada u 7 sati ujutro ušli su u našu sobu dok smo spavali. Najprije su nogom udarili naš krevet, zatim su nam prišli, uznemiravali me i ponašali se grubo prema meni. Pomislio sam da im trebam pokazati svoju osobnu iskaznicu kako bi me pustili, ali prije nego što sam uopće uspio okrenuti lice, počeli su me napadati. Stavili su mi lisice i tukli me. Zatim su me odveli do automobila i tukli me u automobilu. Nakon svega toga otišli smo na sud. Sudac mi je ukratko rekao da ili priznam da sam pogriješio pa će mi oprostiti, ili će me osuditi na mjesec dana zatvora. Morao sam pristati“.

Pritužitelj navodi da je tijekom postupanja izveden iz smještajnog prostora bos, odjeven isključivo u donje rublje te s vezanim rukama. Nadalje, tvrdi da su policijski službenici prema njemu primijenili fizičku silu, kako u prostorima Prihvatilišta, tako i naknadno u policijskom vozilu.



S druge strane, u prekršajnom postupku koji je uslijedio, Općinski prekršajni sud u Zagrebu proglasio je pritužitelja krivim za počinjenje prekršaja iz članka 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, koji se odnosi na nepostupanje po zakonitim naredbama službenih osoba. Pritužitelju je naknadno doneseno i rješenje o ograničenju slobode kretanja smještajem u prihvatni centar za strance.

Iako se navedeni predmeti odnose na različite aktere (zaštitare i policijske službenike) te različite činjenične okolnosti (navodi o fizičkom napadu, seksualnom nasilju i prekomjernoj uporabi sile tijekom sigurnosne provjere), ukazuju na izazove u pogledu njihova postupanja te učinkovitosti mehanizama nadzora i odgovornosti. Postupanje u ovim slučajevima otvorilo je pitanje razine institucionalnih jamstava protiv nezakonitog postupanja, osobito u kontekstu ranjivosti osoba smještenih u prihvatilištima. Poseban naglasak potrebno je staviti na aktivnosti zaštitara i policijskih službenika koje zadiru u privatnost tražitelja, osobito na okolnosti ulazaka u sobe u koje su tražitelji smješteni, uključujući situacije kada su te prostorije zaključane ili kada se ulazak odvija u noćnim satima.

Preporuka 153. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova, da sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju dostavlja sve podatke, akte i drugu dokumentaciju vezanu za podnesenu pritužbu

U ispitnim postupcima zatražene su informacije o postojanju protokola i internih akata kojima se uređuje rad zaštitara, načinu izvješćivanja u incidentnim situacijama, praćenju videozapisa nadzornih kamera u stvarnom vremenu te nadzornim ovlastima službenika MUP-a u odnosu na rad zaštitarske službe. Međutim, zaprimljena očitovanja ne sadrže cjelovite i precizne podatke na temelju kojih bi se moglo pouzdano utvrditi postoje li

jasna pravila postupanja, kako se ona primjenjuju u praksi te jesu li osigurani učinkoviti mehanizmi nadzora i odgovornosti.

Posebno zabrinjavaju okolnosti vezane uz sustav video-nadzora u predmetu u kojem nije bilo moguće ostvariti pravodoban i potpun uvid u snimke. Isto upućuje na potrebu jasnog normiranja postupanja sa snimkama, ne brisanja snimki odnosno čuvanja istih u situacijama kada se razmatra nezakonitost postupanja.

Zaključno, iz navedenog je vidljiva potreba jačanja institucionalnih jamstava zaštite tjelesnog i psihičkog integriteta tražitelja te poštovanje njihovog privatnog života. Ta obveza ne obuhvaća samo suzdržavanje od povreda, već i uspostavu djelotvornih mehanizama koji mogu pravodobno spriječiti, otkriti i po potrebi sankcionirati nezakonito postupanje. Izostanak precizno normiranih i dosljedno primjenjivanih procedura povećava rizik od povreda prava osoba u posebno ranjivom položaju te može dovesti do smanjene odgovornosti i otežanog ispitivanja postupanja.

U tom smislu, nužno je jasno normirati ovlasti i granice postupanja osoba koje obavljaju poslove sigurnosti u prihvatilištima, obvezno i cjelovito dokumentiranje svih intervencija, uključujući primjenu sredstava prisile, funkcionalan i transparentan sustav video-nadzora s jasno definiranim pravilima pristupa, čuvanja i izuzimanja snimki te dostupne, sigurne i učinkovite mehanizme pritužbi koji ne dovode do rizika od sankcija prema pritužiteljima.

Trajanje postupaka odobrenja međunarodne zaštite

Tijekom godine razmatrali smo i posljedice dugotrajnost postupaka odobrenja međunarodne zaštite na tražitelje.

U okviru toga, proveden je ispitni postupak zbog problema s kojima su se suočavali tražitelji, državljani Somalije, uslijed nedostatka prevoditelja za somalijski jezik, od rujna 2024. godine. Posljedica su bila znatna produljenja postupaka odobrenja međunarodne zaštite, pri čemu je čekanje na saslušanje u pojedinim slučajevima prelazilo 21 mjesec. Dodatno, jedna OCD nas je izvijestila kako su zaprimili pritužbu tražitelja koji je više od 24 mjeseca čekao poziv MUP-a na saslušanje. U odnosu na to su obavještavani kako je čekanje na saslušanje od 9-12 mjeseci uobičajeno. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, međutim, ograničava rok za donošenje odluke o zahtjevu na 21 mjesec od dana njegovog podnošenja, i to u vrlo iznimnim slučajevima, dok bi se u redovnim okolnostima odluka trebala donijeti u roku od šest mjeseci.

Razumno trajanje postupaka ključno je za zaštitu prava tražitelja i njihovu uspješnu integraciju, dok dugotrajna neizvjesnost može imati negativne posljedice na mentalno zdravlje i povjerenje u sustav. Potrebno je stoga dodatno ojačati mrežu prevoditelja, uključujući korištenje potpore Europske agencije za azil, kao i poduzeti dodatne mjere s ciljem ubrzanja donošenja odluke u ovim predmetima, a što je i u skladu s utvrđenjem iz Izvješća EK u kojem se ističe da RH treba učiniti više kako bi se smanjio broj neriješenih predmeta i izbjegli novi.

Pristup sustavu međunarodne zaštite

„Dana 2. svibnja 2025. stigao sam na granični prijelaz Užljebić te sam jasno izrazio graničnom službeniku svoju namjeru da zatražim azil zbog političkog progona u Rusiji i ozbiljnih prijetnji svojoj sigurnosti. Predočio sam pozive za služenje vojnog roka, uključujući dokaz da je riječ već o drugom pozivu.

Unatoč tome, uskraćen mi je pristup postupku azila te mi je naloženo da se vratim u Bosnu i Hercegovinu, bez ikakvog pisanog obrazloženja, formalnog postupka ili informacije o mojim pravima. Morao sam pješice prijeći gotovo 20 kilometara natrag do Bihaća, što smatram ponižavajućim i nepotrebnim postupanjem.“

Migranti i njihovi odvjetnici prituživali su se na onemogućavanje pristupa sustavu međunarodne zaštite u prihvatnim centrima za strance i na graničnim prijelazima, kada im je umjesto registracije namjere za traženjem međunarodne zaštite odbijan ulazak u RH ili je nastavljen postupak prisilnog udaljenja. U određenom broju slučajeva pristup sustavu međunarodne zaštite bio je omogućen tek nakon naših upita, dok su u drugim slučajevima postupci završili prisilnim udaljenjem, u zemlju podrijetla ili u treću zemlju.

Preporuka 154.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da registrira izražavanje namjere za traženje međunarodne zaštite radi pristupa međunarodnoj zaštiti



U tom je kontekstu značajna presuda ESLJP u predmetu Y.K. protiv Republike Hrvatske (br. 38776/21), koja je 17. listopada 2025. godine postala konačna. Presuda potvrđuje probleme na koje je pučka pravobraniteljica ukazivala već u Izvješću za 2021. godinu, upravo na temelju ispitnog postupka provedenog u tom predmetu.

Ispitni postupak pokazao je da Y.K. nije bilo omogućeno da zatraži međunarodnu zaštitu, iako je jasno izrazio strah od progona i ugroze života u zemlji podrijetla. Pučka pravobraniteljica tada je upozorila da takvo postupanje može predstavljati povredu međunarodnog, europskog i nacionalnog prava, uključujući i članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također je utvrđeno da Y.K. nije imao stvarnu mogućnost neometanog kontakta s odvjetnikom, iako međunarodni standardi zahtijevaju osiguravanje pristupa pravnoj pomoći od samog početka lišenja slobode.

ESLJP je u presudi utvrdio povredu članka 3. Konvencije u njegovu postupovnom aspektu, kao i povredu članka 13. EKLJP u vezi s člankom 3., odnosno prava na djelotvoran pravni lijek. Sud je ocijenio da postoje nepobitni materijalni dokazi da su hrvatske vlasti bile upoznate s namjerom Y.K. da zatraži međunarodnu zaštitu, uključujući činjenicu da je tu namjeru izrazio pred voditeljem prihvatnog centra, savjetnicama pučke pravobraniteljice te putem odvjetnika, koji je o tome u više navrata obavještavao prihvatni centar i nadležni odjel MUP-a.

Umjesto omogućavanja da zatraži međunarodnu zaštitu u RH, hrvatske vlasti su, sukladno utvrđenju ESLJP-a, aktivno odvrćale, odnosno obeshrabrивale Y.K. od traženja međunarodne zaštite te iskoristile njegov ranjiv položaj kako bi ga navele na pristanak na tzv. dobrovoljno napuštanje RH te je bio upućen u treću državu bez prethodne procjene njezine sigurnosti za njega.

Pri tome je osobito važno uzimati u obzir ranjivost osoba lišenih slobode koje su istodobno onemogućene u ostvarivanju prava na pravnu pomoć te je u takvim okolnostima povećan rizik da pristanu na postupke koje ne razumiju ili koji nisu u njihovu interesu.

„Dana 12. studenog 2025., dok sam bila u šumi blizu hrvatske granice, zaustavila me grupa hrvatskih policajaca. Oni su mi oduzeli putovnicu, uzeli mobitele i oduzeli ostale osobne stvari i važne dokumente. Tijekom incidenta, policajci su me fizički napali, uzrokujući bol i strah. Jasno sam tražila pomoć i zaštitu, ali sam umjesto toga bila nasilno zlostavljana, što predstavlja kršenje mojih osnovnih ljudskih prava. Ja sam žena i ovo iskustvo je bilo izuzetno traumatično za mene. Želim jasno naglasiti da neću šutjeti o ovom zlostavljanju i tražim hitnu istragu postupaka policajaca uključenih u incident.“

Iako je u odnosu na razdoblje prije 2021. godine zabilježen pad broja pritužbi na „push-back“, odnosno odbijanja ulaska i udaljavanje osoba koje su iregularno prešle državnu granicu bez provedbe individualizirane procjene potrebe za međunarodnom zaštitom, pojedini OCD-i i dalje dostavljaju obavijesti o svjedočanstvima osoba izloženim takvim postupanjima, a zaprimljene su i pojedinačne pritužbe samih osoba.

Pri tome MUP, ali i pučka pravobraniteljica i drugi dionici, zaprimaju obavijesti pojedinih OCD-a koje sadrže podatke o broju osoba, imenima, ranjivosti te lokaciji gdje se nalaze u RH, a često i da su osobe izrazile namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U dijelu slučajeva naknadno se potvrđuje njihov smještaj u prihvatilišta. MUP je u pravilu izvješćavao da su osobe zaprimljene u prihvatilišta ili da na navedenim lokacijama nisu zatečene.

OCD-e smo pritom informirali o zakonskim pretpostavkama za pokretanje ispitnog postupka, uključujući potrebu pribavljanja suglasnosti osobe u čije se ime podnosi pritužba te dostave relevantnih i potpunih podataka o okolnostima događaja.

U predmetima pokrenutima na temelju pojedinačnih pritužbi, od kojih su neke sadržavale navode o oduzimanju osobnih predmeta i dokumenata, uključujući mobilne telefone, MUP je najčešće izvješćavao da provjerom službenih evidencija nije utvrđeno postupanje policijskih službenika. Međutim, kako smo već isticali u ranijim izvješćima, oslanjanje isključivo na službene evidencije nije dostatno kada postoje ozbiljni navodi o mogućim povredama ljudskih prava, posebno s obzirom na obvezu poštivanja načela zabrane vraćanja (non-refoulement).

Nužno je osigurati učinkovite, neovisne i temeljite istrage navoda o nezakonitim postupanjima.

NPM obilasci

U 2025. godini smo sukladno ovlastima NPM-a obišli Prihvatni centar za strance Ježevo, Tranzitni prihvatni centar za strance Tovarnik, Tranzitni prihvatni centar za strance Trilj, Centar za registraciju tražitelja međunarodne zaštite u Dugom Dolu te Postaju granične policije Trilj.

Obilasci prihvatnih centra bili su usmjereni na ispitivanje provedbe mjera (upozorenja i preporuka) danih nakon obilazaka provedenih 2024. godine kada smo ispitivali poštivanje prava osoba lišenih slobode u području zdravstvene zaštite, postupanje prema ranjivim skupinama, pristup informacijama o pravima i mogućnost podnošenja pritužbi, ostvarivanje prava na pravnu pomoć, mogućnost posjeta međunarodnih organizacija i OCD-a, organizaciju boravka na svježem zraku i telefoniranje, te uvjete smještaja.

Općenito je utvrđeno da je u pojedinim segmentima došlo do poboljšanja, posebice u pogledu materijalnih uvjeta u nekim centrima, no velik dio preporuka koji se odnosi na pristup i ostvarenje prava osoba lišenih slobode i dalje nije u potpunosti proveden.

Centar za registraciju tražitelja međunarodne zaštite Dugi Dol

Centar za registraciju tražitelja međunarodne zaštite Dugi Dol (Centar Dugi Dol) osnovan je na području PU karlovačke zbog povećanog broja tražitelja na tom području. Svrha njegova osnivanja bila je osigurati provedbu registracije tražitelja, koji se potom upućuju u prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite ili u prihvatne centre za strance, kao i rasteretiti policijske postaje i postaje granične policije na području PU karlovačke, koje nisu raspolagale dostatnim kapacitetima za smještaj



povećanog broja osoba. Centar Dugi Dol je otvoren krajem 2023. godine, a u postojeće stambene kontejnere može se smjestiti najviše 500 osoba.

Preporuka 155. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova, da vodi jedinstvenu i sveobuhvatnu evidenciju o zadržanim osobama u Centru za registraciju tražitelja međunarodne zaštite Dugi Dol

Tijekom obilaska Centra Dugi Dol provedenog u ožujku 2024. godine nije bilo moguće učinkovito obaviti poslove NPM-a zbog onemogućenog pristupa podacima o broju i strukturi zadržanih osoba i postupanju prema njima o čemu se ne vode posebne evidencije. U travnju 2025. godine predstavnici NPM-a ponovili su obilazak te je utvrđeno da Centar Dugi Dol i dalje ne vodi

evidencije o broju i strukturi zadržanih osoba, kao ni o vremenu njihova dolaska, otpusta, a time ni ukupnom trajanju zadržavanja. Podaci koji se bilježe odnose se na registraciju namjere, izjave o osobnim podacima te službene bilješke o pregledu i oduzimanju predmeta. Ostali podaci, uključujući evidencije o sigurnosnom pregledu i postupanju nakon dovođenja u Centar, vode se u policijskim postajama prema mjestu zatjecanja.

Vođenje jedinstvene, sveobuhvatne i kontinuirane evidencije predstavlja temeljni mehanizam zaštite osoba lišenih slobode budući da omogućava uvid u zakonitost i način postupanja Centra Dugi Dol prema zadržanim osobama.

Zbog nepostojanja odgovarajućih evidencija ni tijekom ovog obilaska nije bilo moguće utvrditi pravnu osnovu niti duljinu trajanja zadržavanja, pri čemu su policijski službenici naveli da trajanje zadržavanja nije dulje od 24 sata.

Radi utvrđivanja duljine zadržavanja, predstavnice NPM-a posjetile su potom PU karlovačku, no uvid u podatke iz Informacijskog sustava MUP-a nije im bio omogućen, iako je člankom 5. Zakona o NPM-u i člankom 20. OPCAT-a propisano pravo NPM-a na pristup svim relevantnim podacima, neovisno o načinu njihove pohrane.

Naknadno dostavljena dokumentacija pokazala je da je jedna osoba bila smještena u Centru dulje od dva dana. Ovakvi nalazi ukazuju na potrebu jasnog normativnog definiranja pravne osnove lišenja slobode u Centru, maksimalnog trajanja zadržavanja te osiguravanja pripadajućih procesnih jamstava.

Utvrđeno je i da se po dolasku osoba u Centar provodi dodatni sigurnosni pregled, tijekom kojeg se osobama oduzimaju osobni predmeti i elektronički uređaji. Procjena ranjivosti se ne provodi budući da policijski službenici nisu educirani za prepoznavanje ranjivih skupina. Medicinska skrb nije organizirana, a u hitnim slučajevima se poziva HMP.

Materijalni uvjeti smještaja u Centru i dalje nisu primjereni, osobito za obitelji s djecom i ranjive skupine. Osobe su smještene u kontejnere bez madraca i posteljine, bez osiguranog pristupa tuševima, toploj vodi i odgovarajućim sanitarnim čvorovima, dok su kemijski toaleti smješteni izvan stambenih prostora. Osigurana je isključivo suha hrana, a odjeća se osigurava putem donacija HCK-a. Takvi uvjeti, osobito u odnosu na djecu i druge ranjive skupine, mogu dosegnuti prag nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 3. EKLJP.

Stoga se preporučuje usklađivanje uvjeta smještaja s međunarodnim i nacionalnim standardima, uz osiguravanje minimalnih materijalnih uvjeta, uključujući odgovarajući prostor za boravak i spavanje (madrace i pokrivala/deke), pristup sanitarnom čvoru i osnovnim higijenskim potrebštinama te redovit pristup hrani i pitkoj vodi.

Preporuka 156. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova, da uvjete smještaja u Centru za registraciju tražitelja međunarodne zaštite Dugi Dol uskladi s međunarodnim standardima

Prihvatni centri za strance

Obilasci prihvatnih centara za strance (Centar) u Trilju, Tovarniku i Ježevu bili su usmjereni na ispitivanje provedbe mjera danih nakon obilazaka provedenih 2024. godine.

Tijekom obilazaka je utvrđeno da se uvjeti smještaja postupno i sustavno poboljšavaju te da je dio ranije danih preporuka, osobito onih koje se odnose na materijalne uvjete prihvata, u većoj mjeri usvojen. Kao primjer pozitivnih pomaka može se istaknuti TPC Trilj, u kojem su klimatizirani prostori u kojima borave osobe kojima je ograničena sloboda kretanja.

Unatoč tim poboljšanjima, još uvijek nisu osigurani uvjeti za redoviti boravak osoba lišenih slobode na svježem zraku.

U Centru Tovarnik u provedbi je projekt „Poboljšanje uvjeta smještaja i rada u TPC Tovarnik“, financiran sredstvima Fonda za azil, migracije i integraciju. Projekt obuhvaća, između ostalog, mjere usmjerene na poboljšanje sigurnosti i materijalnih uvjeta boravka stranaca, uključujući postavljanje sustava video nadzora i alarmnih zvona u sobama za izolaciju, ugradnju klima-uređaja u prostorijama za smještaj osoba lišenih slobode te postavljanje nadstrešnice nad šetalištem.

U centru Ježevu, u okviru projekta „Poboljšanje uvjeta smještaja i rada u Prihvatnom centru za strance u Ježevu“, financiranog iz Fonda za azil, migracije i integraciju, također su unaprijeđeni uvjeti smještaja. Obnovljen je i opremljen dnevni boravak, a organizirano je i skladište za pohranu osobnih stvari stranaca koje im se oduzimaju prilikom dolaska.

Iregularni migranti i tražitelji smješteni u prihvatnim centrima u pravilu ne poznaju hrvatski pravni sustav, svoja prava i obveze niti hrvatski jezik. Dodatno, mjera ograničenja slobode kretanja primjenjuje se i na pripadnike ranjivih skupina, uključujući i djecu. Stoga je osobito važno osigurati im pristup pravima na pristupačan, razumljiv i učinkovit način. Unatoč poboljšanjima materijalnih uvjeta, u sva tri centra i dalje je uočena nedostatna provedba preporuka koje se odnose na ostvarivanje prava, osobito u području pravne pomoći, pritužbenih mehanizama, zdravstvene zaštite, posjeta, telefoniranja, boravka na svježem zraku, informiranja o razlozima i trajanju smještaja, kontakta s obitelji te pristupa postupku međunarodne zaštite.

Radi uvida u ostvarivanje prava provedeno je anonimno anketiranje smještenih osoba. Upitnici su sadržavali 20 pitanja te su bili prevedeni na devet jezika (arapski, engleski, francuski, ruski, turski, farski, urdu, kurdski i paštu). U Centru Tovarnik anketiranju je pristupilo 12 od 21 smještene osobe, u Centru



Trilj 10 od 20 osoba, dok je u Centru Ježevu sudjelovalo 24 od 70 osoba. U većini slučajeva razlog neodaziva bio je nedostatak upitnika na jeziku koji osobe razumiju, što dodatno potvrđuje promjenjivu strukturu migranata prema državljanstvu.

Komunikacija osoba lišenih slobode s odvjetnicima i nadalje je otežana u sva tri centra. Iako se posjeti odvjetnika u pravilu odobravaju istoga dana i u zatraženom terminu, osim dolaska odvjetnika, kontakt se ostvaruje putem poziva s telefonske govornice, no što je dostupno u ograničenim vremenskim intervalima (koji se često preklapaju s obrocima i drugim obveznim aktivnostima). Dodatnu prepreku predstavlja ograničena dostupnost telefonskih kartica i mala količina impulsa na njima, kao i činjenica da se telefonska govornica nalazi u zajedničkom prostoru, čime nije osigurana privatnost komunikacije. Rezultati provedenih anketa pokazuju izrazito ograničenu mogućnost ostvarivanja kontakata s odvjetnikom, što je osobito zabrinjavajuće s obzirom na posljedice koje postupci koji se provode i u kojima im je pravna pomoć potrebna mogu imati za status stranaca.

Ni u jednom centru i dalje nisu uspostavljeni strukturirani postupci, alati ili standardizirani upitnici za identifikaciju ranjivih skupina. Procjena ranjivosti provodi se nesustavno, bez jasno definirane metodologije i bez kontinuiranog uključivanja odgovarajuće educiranog osoblja. Rezultati anketa pokazuju da većina ispitanika nije bila upitana o prethodno proživljenim traumatskim iskustvima niti o postojanju težih fizičkih ili duševnih bolesti, što potvrđuje izostanak sustavne procjene ranjivosti.

U Centru Trilj i dalje nisu zaposleni socijalni radnik i psiholog, dok u Centru Ježevu poslove psihologa i socijalnog radnika obavljaju osobe bez odgovarajuće stručne kvalifikacije. Jedino Centar Tovarnik ima zaposlenog socijalnog radnika i psihologa. Standardi CPT-a naglašavaju da u mjestima ograničenja slobode mora biti osigurana dostupnost stručnog osoblja, osobito radi pravodobne identifikacije i pružanja podrške osobama u ranjivom položaju.

Preporuka 157.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da u prihvatnim centrima za strance osigura pristup učinkovitim pritužbenim mehanizmima

Preporuka 158. (ponovljena)

Ministarstvu unutarnjih poslova, da se u prihvatnim centrima za strance informacije o pravima istaknu na pristupačan, vidljiv i jasan način, pisanim putem, na većem broju jezika

U pogledu pritužbenih mehanizama nisu utvrđeni značajniji pomaci. Posebni obrasci za podnošenje pritužbi nisu osigurani, papir i pribor za pisanje dostupni su samo na zahtjev, a ne postoji mogućnost daljnjeg prituživanja u slučaju nezadovoljavajućeg odgovora, osim u dijelu koji se odnosi na postupanje policijskih službenika sukladno Zakonu o policiji. Anketni rezultati ukazuju na nisku razinu informiranosti o pravu na pritužbu te na čest izostanak odgovora na podnesene pritužbe, što dovodi u pitanje učinkovitost postojećih mehanizama.

U području informiranja o pravima i dalje postoji značajan prostor za unaprjeđenje. Iako su oglasne ploče s Pravilnikom o boravku i rasporedima aktivnosti istaknute na više jezika, često se nalaze iza staklenih panela, što smanjuje njihovu vidljivost. Time se povećava rizik da smještene osobe informacije ne uoče pravodobno ili ih ne razumiju u dovoljnoj mjeri. Kao pozitivan primjer može se istaknuti planirana nabava tri „info-kioska“ u Centru Ježevu u okviru projekta „Poboljšanje uvjeta

smješta i rada u Prihvatnom centru za strance – III. faza“, čime bi informacije bile dostupne u digitalnom obliku na jeziku koji osobe razumiju.

Centar Ježevu ujedno je jedini u kojem je osobama lišenim slobode omogućen pristup internetu putem dva prijenosna računala, uz najavu daljnjeg unaprjeđenja pristupačnosti nabavom dodatne digitalne opreme.

Vezano uz pristup međunarodnoj zaštiti, rezultati anketa ukazuju na moguće nedostatke u informiranju o pravima. U Centru Tovarnik 73 % ispitanika navelo je da nije dobilo informaciju o pravu na traženje azila, u Trilju 62,5 %, a u Ježevu 60,9 %. S obzirom na navedene rezultate, kao i na postupanja po pritužbama koje su se odnosile na onemogućavanje pristupa azilu, ponovno se preporučuje osiguravanje učinkovitog i pravodobnog pristupa postupku međunarodne zaštite u svim centrima.

Također, postoji prostor za proširenje suradnje s OCD-ima, osobito imajući u vidu broj tražitelja i iregularnih migranata smještenih u centrima, kao i njihovu dobnu i spolnu strukturu. Posebno je važno omogućiti pristup organizacijama koje pružaju pravnu i psihosocijalnu podršku te provode edukativne aktivnosti, radionice i sadržaje za djecu, što je bila preporuka i u našim Izješćima za 2022. i 2024. godinu. U centrima Trilj i Tovarnik zabilježeni su tek povremeni posjeti HCK-a, dok druge organizacije nisu imale pristup. U Centru Ježevu HCK dolazi jednom tjedno, no tijekom 2025. godine nije bilo posjeta UNHCR-a niti drugih organizacija.

Vezano za pristup OCD-ima, sukladno Zakonu o strancima organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava imaju pravo na najavljene posjete centru, a Pravilnikom o boravku u prihvatnom centru i načinu izračuna troškova prisilnog udaljenja propisuje se sklapanje sporazuma s organizacijama iz područja zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, koliko nam je poznato, sporazum o suradnji s MUP-om vezano za posjećivanje centara ima sklopljen samo HCK, a isto proizlazi i iz informacija tko je faktično posjećivao centre u 2025. godini. Vezano za međunarodne organizacije, pristup je omogućen i UNHCR-u (ograničen na tražitelje), no osim što tijekom 2025. godine nije bilo posjeta UNHCR-a, recentno restrukturiranje UNHCR-a dovelo je do smanjenja aktivnosti u RH i prebacivanja operativnih funkcija na regionalnu razinu, uz ograničenu ili bez stalne prisutnosti u Zagrebu.

Radi omogućavanja šireg pristupa OCD-a centrima radi provođenja aktivnosti (pravne i psihosocijalne podrške, edukativnih aktivnosti, radionica i sadržaja za djecu), a s obzirom na to da trenutno nije definirano tko i na koji način inicira sklapanje sporazuma, odnosno pokreće li postupak MUP putem javnog poziva ili OCD-i samostalno iskazuju svoj interes za suradnju te po kojim kriterijima se sklapaju sporazumi s OCD-ima, preporučamo da se omogući širi pristup OCD-ima, putem transparentnog postupka, na temelju javno objavljenih kriterija.

U sva tri centra i nadalje se smještaju i djeca, iako Zajednički opći komentar br. 4 (2017.) Odbora za zaštitu prava radnika migranata i članova njihovih

Preporuka 159.

Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura pristup prihvatnim centrima za strance organizacijama civilnog društva, putem transparentnog postupka, na temelju javno objavljenih kriterija



obitelji i br. 23 (2017.) Odbora za prava djeteta, izričito navodi da je zadržavanje djece zbog migracijskog statusa povreda njihovih prava i suprotno načelu najboljeg interesa djeteta.

S obzirom na to da sva tri centra provode istovrsnu mjeru ograničenja slobode kretanja te da su prosječna trajanja smještaja u 2025. godini usporediva (Trilj – 21 dan, Tovarnik – 12 dana, Ježevo – 27 dana), opravdanim se smatra ujednačavanje uvjeta prihvata i pristupa pravima u svim centrima. To bi se moglo postići uspostavljanjem jedinstvene organizacijske nadležnosti, odnosno stavljanjem svih centara pod upravljanje jedne uprave u MUP-u, čime bi se lakše mogli osigurati jednaki standardi zaštite prava osoba lišenih slobode.

Postaja granične policije Trilj

Kao značajnu pozitivnu promjenu ističemo da je tijekom obilaska PGP Trilj predstavnicama NPM-a bio uredno omogućen uvid u Informacijski sustav MUP-a (IS MUP-a), što je proteklih godina bilo moguće samo u iznimnim slučajevima. Omogućen je uvid u evidencije o primopredaji službe. U tim evidencijama se bilježe svi relevantni događaji tijekom pojedine smjene, pri čemu je uz svaki događaj naznačen i njegov evidencijski broj pod kojim se vodi u IS MUP-a. Na temelju izvršenog uvida, odabrana su četiri događaja te zatražen ispis iz IS MUP-a - Evidencije događaja – u odnosu na osobe zatečene u nezakonitom prelasku državne granice; protuzakonito ulaženje, kretanje i boravak i ostale događaje na granici. Sukladno tome, zatražen je i uvid u predmete koje policijska postaja vodi u vezi s navedenim postupanjima. Na ovaj način osiguran je samostalan i neovisan odabir i uvid u predmete koji se odnose na postupanje prema pojedinačnim osobama.

PGP Trilj ima tri prostorije za zadržavanje s vlastitim sanitarnim čvorom, no video nadzor pokriva i sanitarni čvor, što je protivno standardima MUP-a i CPT-a. Stoga je potrebno uskladiti postojeću pokrivenost prostorija video-nadzorom i materijalne uvjete, kako bi bila osigurana privatnost zadržanih osoba. Transportno vozilo je ispravno, ali nema sigurnosne pojaseve i rukohvate, pa se preporučuje opremiti ga potrebnom sigurnosnom opremom što je i preporuka CPT-a iz izvješća nakon obilaska RH tijekom kolovoza 2020. godine.

Zaključno, nalazi provedenih obilazaka upućuju na određene pomake u pogledu materijalnih uvjeta smještaja u pojedinim centrima, osobito ondje gdje su provedena infrastrukturna ulaganja. Međutim, ključni mehanizmi zaštite prava osoba lišenih slobode još uvijek nisu u potpunosti razvijeni ili se ne provode sustavno.

To se osobito odnosi na vođenje evidencija o lišenju slobode, identifikaciju ranjivih skupina, pristup pravnoj pomoći, učinkovitost pritužbenih mehanizama te dostupnost informacija o pravima na jeziku koji osobe razumiju.

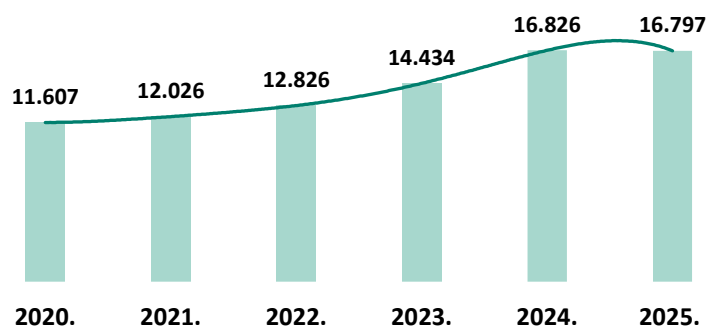
Uzimajući u obzir uočene razlike u uvjetima i pristupu pravima između pojedinih mjesta lišenja slobode, potrebno je dodatno jačati zaštitu prava te osigurati ujednačenu primjenu standarda.

4.3. Zatvorski sustav

Pučka pravobraniteljica u okviru ombudsmanskog te mandata nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, postupajući po pritužbama te u predmetima koje pokreće na vlastitu inicijativu, štiti prava osoba lišenih slobode (OLS) koje se nalaze u zatvorskom sustavu, sukladno ovlastima propisanim Zakonom o pučkom pravobranitelju. Temeljem mandata Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), sukladno ovlastima iz Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, preventivno obilazi mjesta u kojima se OLS nalaze. U prvom dijelu prikazan je rad po predmetima, dok je u drugom dijelu predstavljen uvid dobiven tijekom preventivnih obilazaka tijela zatvorskog sustava.

Stanje u zatvorskom sustavu u bitnome je neizmijenjeno u odnosu na 2024. godinu. Prenapučenost, na koju kontinuirano ukazujemo, i dalje predstavlja ozbiljan problem. Prema preliminarnim podacima koje nam je dostavilo MPU DT, tijekom 2025. godine u zatvorskom sustavu je boravilo 16.797 osoba, a na dan 31. prosinca 2025. godine u kaznionicama i zatvorima je bilo 1.033 osoba više od postojećeg smještajnog kapaciteta.

BROJ OSOBA KOJE SU TIJEKOM GODINA BORAVILE U ZATVORSKOM SUSTAVU



Prenapučenost je i nadalje u velikoj mjeri uvjetovana učestalom primjenom mjere istražnog zatvora, a na dan 31. prosinca 2025. godine udio istražnih zatvorenika u ukupnom broju OLS u kaznionicama i zatvorima iznosio je visokih 41%. Njih 17% se u istražnom zatvoru nalazilo zbog postojanja osnovane sumnje da su počinili kazneno djelo iz 326. KZ-a - Protuzakonito ulaženje, kretanje i boravak u RH, drugoj državi članici EU ili potpisnici Šengenskog sporazuma (tzv. krijumčarenje migranata), od kojih su čak 92,32% strani državljani. Usporedbe radi, prema Godišnjoj kaznenoj statistici Vijeća Europe (SPACE I 2024.), medijan udjela osoba bez pravomoćne presude u ukupnoj zatvorskoj populaciji iznosi 25,9%.

Problem prenapučenosti kaznenih tijela dodatno je otežan i zbog nedovoljnog broja službenika, što se izravno odražava na stanje sigurnosti, provedbu izvršavanja pojedinačnih programa izvršavanja kazne te stupanj poštivanja prava OLS, na što kontinuirano upozoravamo.

Kao i proteklih godina, kvaliteta zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu te njezina dostupnost predstavljaju veliki problem. Neriješena organizacijska pitanja značajno otežavaju pružanje odgovarajuće zdravstvene zaštite. Situaciju dodatno otežava nedostatak zdravstvenih radnika zaposlenih u kaznenim tijelima.



Još nisu otklonjene manjkavosti Zakona o izvršavanju kazne zatvora (ZIKZ), posebice u dijelu koji se odnosi na red i sigurnost, Zakona o kaznenom postupku (ZKP), u dijelu koji se odnosi na stegovne postupke protiv istražnih zatvorenika te ubrzanje kaznenih postupaka, te čl. 44. Kaznenog zakona (KZ), koji se odnosi na izvršavanje kazne zatvora u domu, na koje godinama ukazujemo.

4.3.1. Zaštita prava osoba lišenih slobode

Kao i proteklih godina, u 2025. godini je najviše pritužbi OLS i članova njihovih obitelji podneseno zbog zdravstvene zaštite, uvjeta smještaja te postupanja službenika.

Najčešći razlog pritužbi koje se odnose na zdravstvenu zaštitu je njezina nedovoljna dostupnost, primjerice predugo čekanje ili neupućivanje na pregled stomatologu ili zatvorskom liječniku, neupućivanje na preporučene specijalističke preglede i sl.

Dio problema proizlazi i iz načina naručivanja OLS na specijalističke preglede. Naime, službenici naručuju OLS na preporučene pretrage, a termine zakazanih pregleda osobe ne mogu znati iz sigurnosnih razloga. Međutim često OLS onda nemaju niti osnovnu informaciju oko narudžbe, pa niti da su naručeni, što kod njih izaziva nezadovoljstvo i zabrinutost oko zdravstvenog stanja i pristupa zdravstvenoj zaštiti.

Primjerice, jedan zatvorenik se pritužio da nije obavio kontrolni pregled u Dnevnoj bolnici Odjela za arterijsku hipertenziju KBC-a Zagreb, na koji je bio naručen u ožujku 2024. godine. Kada se radi neizvršenog sprovođenja na kontrolni pregled pritužio Središnjem uredu za zatvorski sustav (SUZS), odgovoreno mu je u srpnju 2024. godine da je rezerviran novi termin pregleda. Kako unatoč čekanju nije obavio preporučeni pregled, ponovno se još nekoliko puta pritužio SUZS-u i Kaznionici u Lepoglavi, no preporučeni pregled u KBC Zagreb nije obavio do listopada 2025. godine. Postupajući po njegovoj pritužbi, utvrdili smo da na zakazani pregled u KBC Zagreb nije sproveden iz sigurnosnog razloga, jer ga je na pregled naručio član obitelji, a ne službenik kaznenog tijela. Prema pritužbama zatvorenika, ali i dobivenim odgovorima, može se zaključiti da o tome nije pravovremeno informiran. U ovakvim situacijama potrebno je jasno komunicirati OLS zašto neće biti sprovedena na zakazanu pretragu te odmah zakazati drugi termin i o tome dati bar okvirnu informaciju.

Nastavili smo zaprimati pritužbe istražnih zatvorenika Zatvora u Splitu na stjenice u sobama, o čemu smo pisali i u Izvješću za 2024. godinu, što ukazuje na to da ovaj problem, unatoč primijenjenim mjerama, nije riješen. MPUDT je u suradnji s HZJZ-om izradilo Protokol o suzbijanju stjenica u zatvorskom sustavu, koji je, zajedno s uputama, dostavljen svim kaznenim tijelima u listopadu 2025. godine. Problem stjenica najizraženiji je u Zatvoru u Splitu, a postoji i u drugim kaznenim tijelima. Sanitarna inspekcija DIRH-a je provela nadzor u Zatvoru u Splitu i utvrdila da se sustavno i kontinuirano provode mjere suzbijanja stjenica, no da su unatoč tome i dalje prisutne. Stoga je sanitarna inspekcija Zatvoru naredila provedbu dezinsekcije. Rok za izvršenje traje sve dok se ne dokaže da u objektu nema živih člankonožaca (stjenica) i njihovih ličinki.

Tijekom 2025. godine su u zatvorskom sustavu zabilježena četiri požara, po jedan u zatvorima u Gospiću i Zagrebu te dva u Zatvoru u Splitu (u lipnju i prosincu). Požar u prosincu su službenici osiguranja uspjeli zaustaviti u početnoj fazi, dok je u lipnju zbog težine nastalih ozljeda morala biti pružena zdravstvena skrb devetorici zatvorenika i jednom pravosudnom policajcu. Inače, za oba požara u Splitu OLS su naveli da su željeli spaliti stjenice paljenjem madraca.

Uočen je porast broja okrivljenika kojima je sud odredio istražni zatvor zbog vjerojatnosti da bi zbog težih duševnih smetnji mogli počiniti teže kazneno djelo. Prema preliminarnim podatcima MPUĐT-a tijekom 2025. godine je sud odredio istražni zatvor iz osnova navedenih u članku 551. ZKP-a ukupno 191 okrivljeniku. Od toga ih se 10 nalazilo na liječenju u vanjskoj zdravstvenoj ustanovi, 41 u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu, a 20 u zatvorima. Ostali su po zaprimanju pravomoćnog rješenja upućeni u odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu ili im je ukinut istražni zatvor.

Zaprimali smo pritužbe članova obitelji ili odvjetnika na neupućivanje osoba, kojima je određen istražni zatvor po čl. 551. ZKP-a, u Zatvorsku bolnicu u Zagrebu odnosno odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu. Primjerice, jedan odvjetnik se pritužio na nepostupanje Zatvora u Zagrebu po čl. 135. st. 2. ZKP-a, kojim je propisano je da će, odlukom upravitelja zatvora, okrivljenik protiv kojeg je određen istražni zatvor iz osnova iz čl. 551. st. 1. ZKP-a biti upućen u bolnicu za OLS ili odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu, koja ga je dužna primiti i pružiti mu potrebnu zdravstvenu skrb. Budući da je kapacitet za prijam ovih pacijenata u Zatvorskoj bolnici i u psihijatrijskim ustanovama ograničen, okrivljenici borave u zatvoru.

Na odjelu za akutnu psihijatriju Zatvorske bolnice u Zagrebu je 40-ak mjesta i tamo se uglavnom nalaze osobe kojima je istražni zatvor određen po čl. 551. ZKP-a. Unatoč čl. 135. st. 2. ZKP-a, problem je u realizaciji smještaja tih osoba u odgovarajuće psihijatrijske ustanove u javnom zdravstvu prije pravomoćnog rješenja o prisilnom smještaju (približno 80% ih se nalazi u Zatvorskoj bolnici prije pravomoćnog rješenja). Uslijed sporosti sudskog postupka do donošenja rješenja o prisilnom smještaju i liječenju, te osobe u prosjeku provedu četiri do pet mjeseci u Zatvorskoj bolnici, a ponekad i duže pa je u jednom slučaju boravak trajao tri godine i osam mjeseci. Osim toga, te osobe i nakon pravomoćnog i izvršnog rješenja o prisilnom smještaju provode i do dodatna dva mjeseca u Zatvorskoj bolnici prije upućivanja u psihijatrijsku ustanovu.

Potrebno je stoga ubrzati postupak i realizirati smještaj tih osoba u odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu i prije pravomoćnosti rješenja o prisilnom smještaju. Tako bi se oslobodili kapaciteti Zatvorske bolnice namijenjeni pružanju psihijatrijske skrbi OLS s akutnim psihičkim poremećajima, koji su sada smješteni u sobama zajedno sa somatskim pacijentima, što nije odgovarajuće za obje kategorije pacijenata, ili za OLS koje u kaznenim tijelima čekaju smještaj u Zatvorskoj bolnici, što je također neprihvatljivo.

Prenapučenost zatvorskog sustava uz dugogodišnje neulaganje u obnovu i održavanje prostora te nepoduzimanje nužnih aktivnosti na izgradnji novih kapaciteta za smještaj rezultirali su učestalim pritužbama na smještajne uvjete.

Postupajući po pritužbi majke istražnog zatvorenika stranog državljanina, utvrdili smo da je tijekom boravka u Zatvoru u Varaždinu bio smješten u tri različite sobe, u kojima je povremeno na raspolaganju imao tek 2,5 m² osobnog prostora. Niti u jednom razdoblju nije imao na raspolaganju 4 m², sukladno čl. 13. st. 6. Pravilnika o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora. Dodatno, u pojedinim je razdobljima spavao na „pomoćnom ležaju“, odnosno na madracu na podu. Uvažavajući stajalište ESLJP-a u predmetu Muršić protiv Hrvatske, prema kojem je test za odlučivanje je li došlo do povrede čl. 3. EKLJP-a u pogledu nedostatka osobnog prostora trostruk, odnosno da: (1) svaki zatvorenik mora imati vlastito mjesto za spavanje u sobi; (2) svaki zatvorenik mora imati na raspolaganju barem 3 m² podne površine; i (3) ukupna površina soba mora omogućiti zatvorenicima slobodno kretanje između namještaja (§75), SUZS smo upozorili na neodgovarajuće uvjete u kojima je boravio pritužitelj, ali i druge osobe smještene s njim.



Nekoliko zatvorenika iz Kaznionice u Glini pritužilo nam se da su ih, tijekom boravka na Odjelu pojačanog nadzora i Odjelu sigurnosnih i stegovnih mjera, pravosudni policajci pretukli. Uvažavajući, među ostalim, njihove navode u rujnu 2025. godini smo nenajavljeno obišli Kaznionicu u Glini, o čemu više pišemo u poglavlju o obavljanju poslova NPM-a. Dvojica zatvorenika su u pritužbama naveli da su ih pravosudni policajci pretukli te im slomili rebra, o čemu postoji medicinska dokumentacija. Ispitni postupci su u tijeku, a u do sada zaprimljenim očitovanjima SUZS negira njihove navode. Također je utvrđeno da OB „Dr. Ivo Pedišić“ u Sisku, u kojoj su pregledani, zbog nenamjernog previda, nije podnijela prijavu policiji ili državnom odvjetništvu, sukladno čl. 22. Zakona o liječništvu, iako su zatvorenici tijekom pregleda naveli da su pretučeni. Nakon našeg dopisa OB prijave su poslone policiji. Zatražili smo od MUP-a informaciju o poduzetom povodom dostavljenih prijava, o čemu smo ujedno obavijestili i DORH. Prema dobivenoj informaciji, u tijeku je kriminalističko istraživanje.

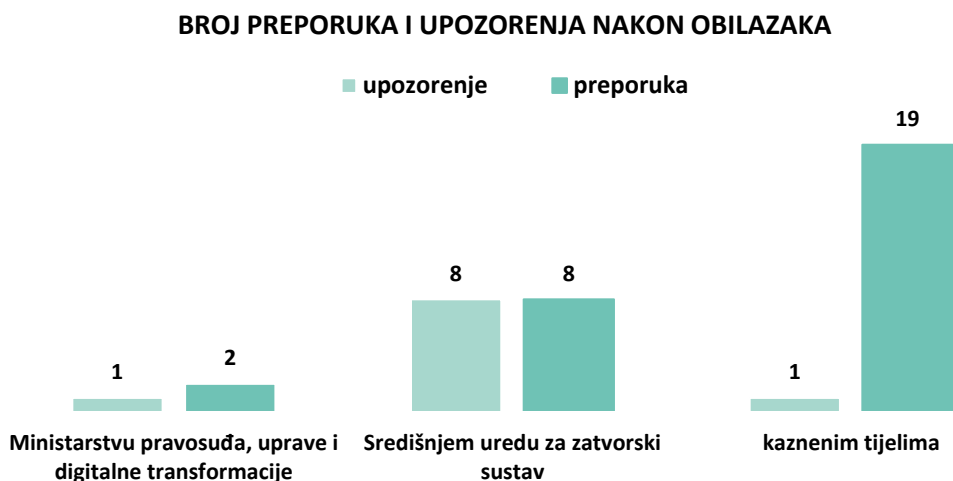
„...imao sam sukob s pravosudnim djelatnikom XY, verbalni sukob, nakon kojega sam svladan i svezan na podu nakon toga dobivam 2 udarca nogom u glavu, te me se vuče po podu do gumenjare kao životinju i tuče rukama i nogama po cijelome tijelu za što postoje svjedoci i 5 kamera koje su sve zabilježile, napisao sam pritužbu upravitelju te zatražio da nebrišu snimke u što čisto sumnjam da će ih arhivirati.“

Po pritužbi zatvorenika koji je naveo da su ga pravosudni policajci pretukli na mjestu koje je pod video nadzorom nismo mogli postupati jer je zatvorenik podnio i zahtjev za sudsku zaštitu. Sudac izvršenja njegov zahtjev odbio je kao neosnovan. U obrazloženju rješenja, među ostalim, se navodi da je Kaznionica u Glini sudu dostavila očitovanje prema kojem video snimke ne postoje jer su, zbog isteka vremena, automatski izbrisane. Naime, sukladno čl. 41. st. 7. ZIKZ-a snimke video nadzora koje se ne koriste u postupcima koji se vode sukladno odredbama zakona i drugih posebnih propisa, automatski se uništavaju u roku od 60 dana od dana njihova nastanka. Međutim, za pretpostaviti je da je sudac izvršenja očitovanje Kaznionice u Glini zatražio prije 25. srpnja 2025. godine (kada je istekao rok od 60 dana), budući da je sud očitovanje Kaznionice zaprimio tri dana kasnije, odnosno 28. srpnja 2025. godine. Iz rješenja nije vidljivo kada su izbrisane snimke koje su mogle potvrditi ili opovrgnuti navode zatvorenika. U tom kontekstu treba istaknuti da smo u listopadu 2021. godine SUZS-u ukazali na spornost navedene odredbe koja ne propisuje vrijeme čuvanja snimki, nego rok od 60 dana unutar kojeg se one trebaju uništiti. Također, 2021. godine smo u okviru e-savjetovanja o Prijedlogu Pravilnika o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu predložili da se detaljno propiše provedba video nadzora unutar zatvorskog sustava, no naš prijedlog nije prihvaćen.

4.3.2. Obavljanje poslova NPM-a

U skladu s ovlastima iz ZNPM-a, 2025. godine smo obišli kaznionice u Lipovici-Popovači, Požegi i Glini te Zatvor u Zagrebu. Obilasci kaznionica u Lipovici-Popovači i Požegi bili su kontrolni, usmjereni na ocjenu provedbe upozorenja i preporuka danih nakon prethodnih obilazaka. U obilasku Zatvora u Zagrebu razmatrali smo poštivanje prava OLS u pogledu uvjeta smještaja tijekom ljetnih mjeseci, a u Kaznionici u Glini poštivanje prava zatvorenika na Odjelu sigurnosnih i stegovnih mjera (OSISM) i Odjelu pojačanog nadzora (OPN).

Podaci su prikupljeni u razgovorima s upraviteljima i drugim službenicima te u grupnim i pojedinačnim razgovorima s OLS. Izvršen je i uvid u relevantne evidencije i dokumentaciju, a provedena su i anonimna anketiranja OLS. U izvješćima o obilascima dali smo ukupno 10 upozorenja i 29 preporuka, od kojih je 12 ponovljenih nakon kontrolnog obilaska.



Uvjeti smještaja

Neodgovarajući uvjeti smještaja rezultat su višegodišnjeg zanemarivanja prenapučenosti i izostanka strateškog ulaganja u zatvorski sustav. Posljednje veliko infrastrukturno ulaganje bilo je 1987. godine (zatvori u Zagrebu i Splitu), dakle prije gotovo 40 godina.

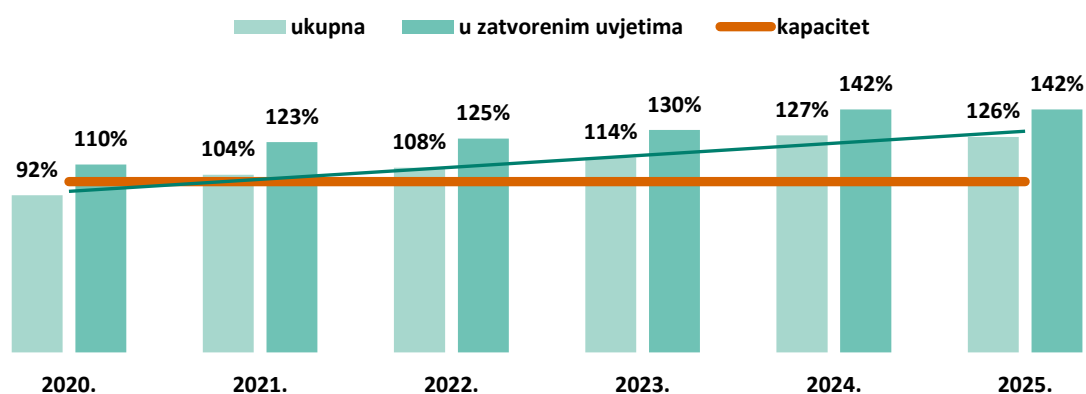
Iako su infrastrukturna ulaganja u zatvorski sustav posljednje dvije godine značajna (2024. godine 9 mil. eura, a 2025. godine 12,5 mil. eura), rezultati tih ulaganja se još ne vide. Izgradnja standardiziranih modularnih aneksa u Zatvoru u Varaždinu i Kaznionici u Lipovici-Popovači tek će u manjoj mjeri olakšati postojeće stanje. Rokovi realizacije srednjoročnih infrastrukturnih projekata (povećanje smještajnih kapaciteta Kaznionice u Požegi, Odgojnog zavoda u Požegi te Zatvorske bolnice u Zagrebu) te dugoročnih infrastrukturnih projekata (izgradnja kaznionica u Perušiću, Žažini i Osijeku) nisu jasno definirani.

Pri tome, prenapučenost nije problem s kojim se zatvorski sustav susreo tek 1. siječnja 2023. godine, nakon ulaska RH u Schengen, nego je postojeći problem tada eskalirao. Na prenapučenost smo ukazivali u svim izvješćima pučke pravobraniteljice od početka obavljanja poslova NPM-a 2012. godine, kao i u ranijim izvješćima kada smo preglede kaznenih tijela obavljali sukladno ovlastima iz Zakona o pučkom pravobranitelju. Također, Odbor protiv mučenja UN-a u svojim zaključnim razmatranjima još iz 2014. godine se osvrnuo na prenapučenost, posebice u zatvorenim uvjetima, te je RH preporučio da uloži daljnje napore u suzbijanje prenapučenosti i unaprjeđenje materijalnih uvjeta (točka 12.). To je učinio i CPT u svojim izvješćima o posjeti RH (primjerice 2012., 2017. i 2022.). No, problem je dugi niz godina ignoriran, relativiziran pa čak i negiran, što je dovelo do trenutačne alarmantne situacije, posebice u zatvorenim uvjetima, tj. u zatvorima.

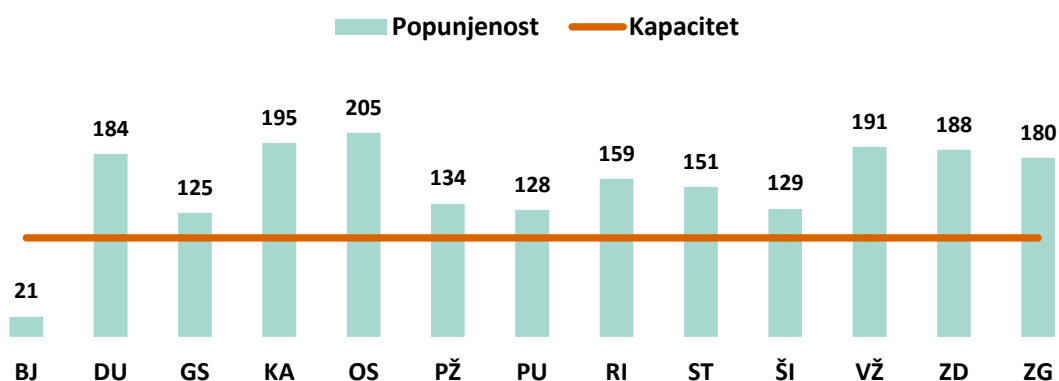
Podsjetimo, prema praksi ESLJP-a, nedostatak financijskih sredstava ili drugi strukturni problemi nisu okolnosti koje umanjuju odgovornost države i ne mogu opravdati nepoduzimanje mjera za poboljšanje uvjeta u zatvorima/pritvorima. Države moraju organizirati svoj zatvorski sustav na način koji poštuje dostojanstvo zatvorenika (J.M.B. i drugi protiv Francuske).

Donošenje najavljene Strategije razvoja zatvorskog sustava, koje se planira u 2026. godini, smatramo potrebnim i nužnim korakom za sustavno rješavanje postojećih i preveniranje mogućih budućih problema zatvorskog sustava. Stoga ćemo njezinu izradu pratiti s osobitim interesom.

POPUNJENOST SMJEŠTAJNIH KAPACITETA KAZNIONICA I ZATVORA



POPUNJENOST ZATVORENIH UVJETA U ZATVORIMA (na dan 31.12.2025.)



Prema klasifikaciji prenapučenosti koju koristi UN-ova Komisija za sprječavanje kriminala i kazneno pravosuđe (CCPCJ), popunjenost 120% kapaciteta je kritična, a od 150% ekstremna. Sukladno tome, u zatvorskom sustavu RH je na dan 31. prosinca 2025. godine od ukupno 12 zatvora, prenapučenost u zatvorenim uvjetima u osam je bila ekstremna, a u četiri kritična.

Najgora situacija bila je u zatvorima u Osijeku (205%), Karlovcu (195%) i Varaždinu (191%). Prema stajalištu CPT-a prenapučenost može ozbiljno ugroziti svaki napor da se zabrani mučenje i drugi oblici neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, te zatvore pretvoriti u “skladište ljudi.”

Više puta smo naglašavali da je, uz povećanje smještajnih kapaciteta, potrebno poduzeti i druge sveobuhvatne mjere, primjerice snažnije afirmirati primjenu alternativnih sankcija, izmijeniti zakone, prevenirati kriminalitet, uključujući, bolje reintegrirati zatvorenike u društvo. Međutim, elektronički nadzor tijekom 2025. godine je primijenjen tek 46 puta (13 uvjetna otpusta uz elektronički nadzor i 33 istražna zatvora u domu uz elektronički nadzor), što je neznatno više nego 2024. godine, kada je primijenjen 35 puta. Stoga je i nadalje nužno snažnije afirmirati primjenu alternativnih sankcija kao supstituta kazni zatvora.

Pretpostavke za provedbu čl. 44. st. 4. KZ-a, kojim je propisano izvršavanje kazne zatvora do jedne godine u domu nisu stvorene ni u 2025. godini, a Vlada RH je u Mišljenju na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu navela da „provedba predmetne odredbe zahtijeva razmatranje niza složenih otvorenih pitanja“. Pri tome je od stupanja KZ-a na snagu proteklo više od 13 godina.

U obilascima kaznenih tijela utvrdili smo da OLS borave u neodgovarajućim, a u nekim slučajevima i ponižavajućim uvjetima, na što smo u izvješćima o obilascima upozorili MPU DT.

Tijekom obilaska Kaznionice u Požegi utvrdili smo da su u odjelu Česma, u sobi br. 4, površine 16,5 m², smještena šestorica zatvorenika pa je svaki raspolagao sa samo 2,75 m². Potrebno je napomenuti da negativne učinke nedostatka osobnog prostora Kaznionica nastoji umanjiti raznim mjerama, pa su, primjerice, vrata soba veći dio dana otključana, a u to vrijeme zatvorenici mogu boraviti u dnevnom boravku te na velikom otvorenom hodniku.

I dalje je veliki problem nepostojanje sanitarnog čvora u sobama na odjelu Česma pa se koriste dva zajednička sanitarna čvora. U razdoblju kada su sobe zaključane OLS zvučnim pozivnim uređajem moraju zvati službenike pravosudne policije da otključaju sobu. Podsjećamo, CPT je u Izvješću za 2020. godinu naveo: „Žalosno je što CPT i dalje mora naglašavati da svi zatvorenici trebaju imati stalan pristup dovoljnoj količini besplatne i čiste pitke vode u svojim ćelijama.“ Napominjemo da zatvorenici koji se nalaze u Kaznionici u Požegi, također u zatvorenim uvjetima, ali u odjelu Orljava, borave u novoj i odgovarajuće uređenoj zgradi te da u sobama imaju sanitarne čvorove.

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Zatvorenici koji se nalaze na odjelu Česma u anonimnim anketama su iskazali nezadovoljstvo zbog nedostatnog pristupa sanitarnom čvoru („neriješen sanitarni čvor, zaključavanje noću, molenje za obavak nužde...“, „smeta mi što nemamo pristup toaletu i vodi kad poželimo jer je wc u drugoj prostoriji, a po noći moramo zvoniti komandirima...“). Pritužuju se i na dotrajalost madraca i jastuka („iscjepani madraci“, „neadekvatni madraci“, „loš madrac i jastuk“).





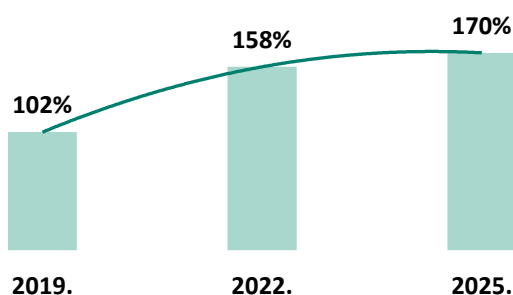
Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Tijekom obilaska zatvorenog odjela Kaznionice u Lipovici-Popovači dvojica istražnih zatvorenika nisu imala vlastiti ležaj te su spavali na madracima na podu, koji tijekom dana budu spremljeni ispod kreveta.

Iako su u anonimnim anketama neke OLS izražavale nezadovoljstvo smještajnim uvjetima u manjoj mjeri nego 2023. godine („meni je dobro i ne smeta mi ništa, ovako neka ostane“), neki su se prituživali na prenapučenost („previše ljudi na premalom prostoru“; „gužva u sobi, spavanje na podu kad ih je 5 u sobi“), nedostatak slobodnih aktivnosti te nedostatak mogućnosti radnog angažiranja i izobrazbe.

Neodgovarajući uvjeti smještaja u Zatvoru u Zagrebu, na koje kontinuirano ukazujemo, i nadalje su prisutni, a odluka Ustavnog suda U-III-4182/2008 iz 2009. godine, ni nakon 17 godina nije provedena. Njome je Vladi RH naloženo da u roku ne duljem od pet godina prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja OLS-a sukladno standardima VE i praksi ESLJP-a koji za istražne zatvorenike i zatvorenike neće biti ponižavajući. U njoj se navodi i da „...u izvršavanju kazni i mjera lišenja slobode država mora osigurati da osoba lišena slobode boravi u zatvoru ili pritvoru u uvjetima koji osiguravaju poštivanje njezinog ljudskog dostojanstva“ (toč. 16.).

POPUNJENOST SMJEŠTAJNIH KAPACITETA ZATVORA U ZAGREBU PRI NPM OBILASCIMA



Prema podacima MPUDT-a, tijekom 2025. godine suci izvršenja su 62 zahtjeva za sudsku zaštitu utvrdili osnovanim. Svi se odnose na neodgovarajuće uvjete smještaja, a 21% se odnosi na Zatvor u Zagrebu, od čega čak 76% na Centar za dijagnostiku u Zagrebu (koji je u istom objektu kao i Zatvor u Zagrebu).

Na dan obilaska prenapučenost Zatvora u Zagrebu iznosila je 170%, a uvjete je dodatno otežavala visoka dnevna temperatura, koja je toga dana u Zagrebu iznosila 34°C, dok je najviša izmjerena temperatura u sobama bila 32°C, a najniža 29,5 °C. No najveća vlažnost zraka u sobama bila je 56%,

dok je najniža bila 46,3%, što je osjetno manje nego 2019. godine. Stoga je, unatoč višim izmjerenim temperaturama, subjektivni osjećaj vrućine bio blaži. Tome je vjerojatno doprinijela i provedba preporuke koju smo dali nakon obilaska 2019. godine, da se u svim sobama ugrade dodatna rešetkasta vrata koja će omogućavati provjetranje. S tim u svezi, podsjećamo na praksu ESLJP-a prema kojoj boravak u prenapučenim sobama s previsokim temperaturama može biti ponižavajući (Štrulc i drugi protiv Slovenije, Mandić i Jović protiv Slovenije).

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Većina soba koje smo obišli je ukupne površine 21,10 m² (19,12 m² bez sanitarnog čvora). U sobama je najčešće bilo smješteno sedam ili osam osoba, što znači da su na raspolaganju imale od 2,7 m² do 2,4 m² osobnog prostora. Sobe su neodržavane i neuredne, zidovi su prljavi i oštećeni, a pločice u sanitarnom čvoru potrgane. Sanitarni čvorovi u pravilu nisu u potpunosti odvojeni od ostatka prostorije, što ne omogućava privatnost, a u pojedinim je slučajevima i ponižavajuće. Stoga ponovo upućujemo na stajalište ESLJP-a prema kojem, kada OLS ima na raspolaganju manje od 3 m² osobnog prostora postoji snažna pretpostavka da je došlo do povrede čl. 3. EKLJP (Muršić protiv Hrvatske, §137). Osim toga, prema stajalištu ESLJP-a, ako određeni uvjeti ne dosežu prag težine potreban za povredu čl. 3. EKLJP-a, oni i dalje mogu predstavljati povredu čl. 8., koji u okviru prava na poštovanje privatnog života jamči zaštitu tjelesnog i moralnog integriteta (R.M. protiv Francuske).



U nekim sobama na prozorima su metalna sjenila koja se zagrijavaju na suncu, što dodatno utječe na povećanje temperature zraka koji ulazi kroz prozor.

U svakoj od soba koje smo obišli bile su smještene osobe koje uzimaju supstitucijsku terapiju i/ili kronični bolesnici (kardiološki, onkološki, astma i KOPB i sl.), zbog čega su posebno osjetljivi na visoku temperaturu zraka odnosno vrućinu. Jedan kardiološki bolesnik pritužio nam se da jako teško podnosi vrućinu i da mu ne pomažu ni ventilatori u sobi. Posebno teško mu je po noći, kad se u sobu „uvuče“ sparina. Smještaj OLS-a u takvim uvjetima tijekom ljetnih mjeseci, posebice ako pripadaju skupinama koje su iz zdravstvenih razloga posebno osjetljive na vrućinu, može biti u suprotnosti sa čl. 3. EKLJP-a.

Preporuka 160. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da uz proširivanje kapaciteta zatvorskog sustava aktivnije poduzme druge mjere smanjivanja prenapučenosti kaznenih tijela

Preporuka 161.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije da intenzivnije provodi mjere za unaprjeđenje postojećih uvjeta smještaja, posebice u Zatvoru u Zagrebu (uključujući Centar za dijagnostiku u Zagrebu)

Država je dužna OLS osigurati odgovarajuće uvjete smještaja u skladu s međunarodnim standardima i praksom ESLJP-a. Ti standardi zahtijevaju



poštovanje ljudskog dostojanstva, uključujući primjeren osobni prostor, odgovarajuće higijenske uvjete i osnovnu privatnost, a njihovo kršenje može predstavljati povredu čl. 3. i 8. EKLJP-a. Stoga je, uz proširivanje kapaciteta zatvorskog sustava, nužno aktivnije poduzimati i druge mjere smanjivanja prenapučenosti kaznenih tijela. Osim toga, vodeći računa o međunarodnim standardima te praksi Ustavnog suda i ESLJP-a, potrebno je intenzivnije provoditi mjere za unaprjeđenje postojećih uvjeta smještaja, posebice u Zatvoru u Zagrebu (uključujući Centar za dijagnostiku u Zagrebu).

Nedostatak službenika

Tijekom obilazaka kaznenih tijela je uočen problem nedostatnog broja službenika koji posljedično negativno i ugrožavajuće utječe na poštivanje prava OLS. Na ovaj problem kontinuirano više godina upozoravamo MPUDT te Hrvatski sabor.

U zatvorskom sustavu u 2025. godini je bilo popunjeno 75% sistematiziranih radnih mjesta, što je neznatno više nego 2024. godine (73%), pri čemu su postojeće sistematizacije radnih mjesta rađene prema utvrđenom smještajnom kapacitetu kaznenih tijela, a ne stvarnoj popunjenosti. Uočeno je da se poduzimaju aktivnosti i da se pokušava intenzivirati dodatno zapošljavanje pravosudnih policajaca, što je svakako pohvalno. No, uzimajući u obzir da se RH opredijelila za rehabilitacijski pristup izvršavanja kazne zatvora, potrebno je osigurati dovoljan broj i svih ostalih službenika koji izravno rade na poslovima izvršavanja kazne zatvora (tretman, zdravstvena zaštita, rad, izobrazba, slobodne aktivnosti).

Preporuka 162.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da intenzivira aktivnosti na usklađivanju postojećih sistematizacija s potrebama i u što je moguće većoj mjeri, realizira popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta u kaznenim tijelima i odgojnim zavodima

Planom zapošljavanja u državnoj službi za 2025. godinu, koji je objavljen na mrežnim stranicama MPUDT-a, u kaznenim tijelima bilo je predviđeno zapošljavanje 135 službenika. Od toga se 56% odnosilo na radna mjesta pravosudnih policajaca (vježbenici), a 9% na zapošljavanje službenika u Odjelu tretmana. Svjesni smo da se ne može u kratkom roku nadoknaditi dugo razdoblje nedovoljnog posvećivanja pozornosti problema u zatvorskom sustavu i

kadrovskoj politici u kaznenim tijelima, no nužno je dodatno intenzivirati nova zapošljavanja (popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta) u kaznenim tijelima, a osobito u onima gdje je struktura OLS izrazito zahtjevna i složena. Stoga preporučujemo MPUDT-u da intenzivira aktivnosti na usklađivanju postojećih sistematizacija sa stvarnim potrebama (kontinuirana prekapacitiranost smještajnih kapaciteta) i u što je moguće većoj mjeri, realizira popunjavanje sistematiziranih radnih mjesta u kaznenim tijelima i odgojnim zavodima. Pri tome, predlažemo razmotriti mogućnost primjene različitih mjera koje bi mogle poticajno djelovati na zapošljavanje u zatvorskom sustavu (promotivne aktivnosti, unaprjeđenje materijalnih uvjeta, afirmacija statusa ovlaštenih službenih osoba, programi stipendiranja, zapošljavanje vježbenika i slično).

Kako bi se procijenio optimalan broj zaposlenika po pojedinim kaznenim tijelima, u lipnju 2025. godine smo preporučili MPUDT-u da se pristupi izradi okvirnih standarda za određivanje broja OLS po jednom službeniku, pri čemu se posebice trebaju uzeti u obzir radni zadaci pojedinog službenika (pravosudni policajac, službenik tretmana i sl.) te vrsta kaznenog tijela (zatvoreni, poluotvoreni ili otvoreni uvjeti izvršavanja kazne).

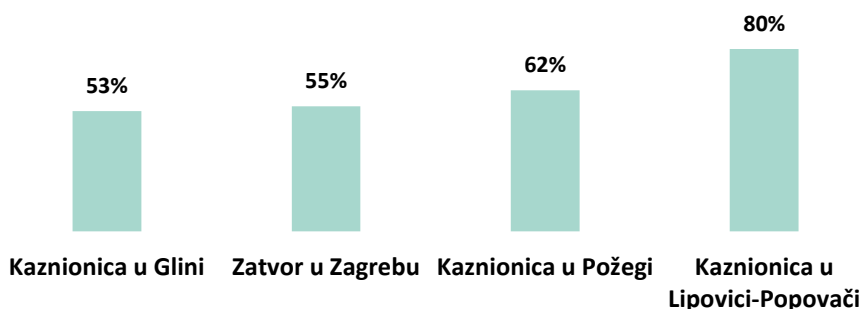
SUZS je u odgovoru iz rujna 2025. godine detaljno obrazložio svu složenost izrade takvih standarda te je mišljenja da je definiranje standarda neophodno prolongirati za vrijeme kad se stvore povoljniji uvjeti, što neizostavno uključuje adekvatne smještajne kapacitete, normativnu podlogu, sustavan pristup temeljnom i cjeloživotnom obrazovanju i formaciji službenika pravosudne policije i dr. No, uvažavajući ranije danu preporuku, najavljeno je da će tema izrade okvirnih standarda broja OLS po jednom službeniku tretmana te mogućih dodatnih standarda opterećenja poslom biti uvrštena na dnevni red sastanka voditelja odjela tretmana, kako bi rukovodeći službenici odjela tretmana mogli iznijeti svoje mišljenje i konkretne prijedloge u odnosu na navedeno.

Zdravstvena zaštita zatvorenika

Iako NPM obilasci u 2025. godini nisu bili usmjereni na ispitivanje poštivanja prava OLS na zdravstvenu zaštitu, tijekom obilazaka prikupljeni su i podatci koji omogućavaju dobivanje uvida u organizaciju zdravstvene zaštite kaznenih tijela.

Kaznionica u Požegi i Kaznionica u Lipovici-Popovači liječnike angažiraju preko ugovora o djelu (40 sati tjedno Požega, što uključuje i obavljanje poslova za potrebe Odgojnog zavoda u Požegi te 15 sati tjedno Lipovica-Popovača). Kaznionica u Glini i Zatvor u Zagrebu, pored liječnika angažiranih na ugovor o djelu (11 sati tjedno Glina i 20 sati tjedno Zagreb), imaju zaposlenog jednog liječnika, što obzirom na broj zatvorenika nije dovoljno.

POPUNJENOST SISTEMATIZIRANIH RADNIH MJESTA U ODJELIMA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE ZATVORENIKA 2025. GODINE



U sva četiri kaznena tijela zamjećuje se nedostatak službenika zdravstvene struke, pri čemu ponovno naglašavamo da su postojeće sistematizacije rađene na osnovi utvrđenih kapaciteta kaznenih tijela, pa u uvjetima prenapučenosti zatvorskog sustava nedostatak tih službenika dolazi još jače do izražaja.

Općenito, kod planiranja potrebnih radnih mjesta medicinskih sestara/tehničara u zatvorskom sustavu u pravilu nije uzeta u obzir i potreba organizacije rada u dvije smjene, što bi, između ostalog, omogućilo da isključivo zdravstveni djelatnici dijele propisanu terapiju, bez potrebe uključivanja pravosudnih policajaca. Prema podacima MPUDT-a, jedino je u Zatvorskoj bolnici u Zagrebu osigurano da isključivo medicinske sestre/tehničari dijele terapiju, dok u ostalim kaznenim tijelima u podjeli prethodno pripremljene terapije sudjeluju i službenici pravosudne policije, kada kaznena tijela to nisu u mogućnosti organizirati na drugi način. Nedvojbeno je da se zatvorenicima mora osigurati redovita



terapija, ali za podjelu ne bi trebali biti zaduženi pravosudni policajci, koji za takav posao nisu niti osposobljeni.

U lipnju 2025. godine osnovana je međuresorna Stručna radna skupina za unaprjeđenje zdravstvene zaštite OLS sastavljena od predstavnika MPUDT-a, Ministarstva zdravstva i HZZO-a. Skupina je održala tri sastanka, na kojima je razmotreno stanje i mogući načini rješavanja najvažnijih pitanja, s posebnim naglaskom na standarde zdravstvene zaštite, potpuno povezivanje s CEZIH-om te modele suradnje s domovima zdravlja. Trenutačno je u središtu rasprave pitanje normativa i standarda zdravstvene zaštite u kaznenim tijelima, koji predstavljaju preduvjet za donošenje općeg akta te upis u Nacionalni registar pružatelja zdravstvene zaštite. Stoga je prvenstveno nužno donijeti Pravilnik o normativima i standardima za pružanje zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu. S obzirom na dugi protek vremena od zadnjeg upućivanja nacрта Pravilnika na mišljenje Ministarstvu zdravstva, u SUZS-u je u tijeku revizija navedenog nacрта, nakon koje će ga dostaviti Ministarstvu zdravstva.

I nadalje postoji niz organizacijskih problema u pružanju zdravstvene zaštite OLS. Još nije regulirano obavljanje zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ), a Zatvorska bolnica u Zagrebu još nema odobrenje Ministarstva zdravstva za obavljanje zdravstvene djelatnosti te još nije ispunila uvjete za upisivanje u Nacionalni registar pružatelja zdravstvene zaštite. Nije riješen ni status tzv. ambulanti odnosno odjela zdravstvene zaštite koji djeluju u okviru kaznenih tijela.

Preporuka 163.

Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da odgovornost za obavljanje zdravstvene djelatnosti odnosno pružanje zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu preuzme ministarstvo nadležno za zdravstvo

Tijekom godina pratimo organizaciju zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu te su vidljive velike teškoće koje proizlaze iz činjenice da je za njezino provođenje prvenstveno odgovorno ministarstvo nadležno za pravosuđe. Većinu organizacijskih problema bilo bi lakše riješiti kad bi odgovornost za obavljanje zdravstvene djelatnosti, u slučaju zdravstvene zaštite OLS u zatvorskom

sustavu, preuzelo ministarstvo nadležno za zdravstvo (dok prostor i opremu može osigurati MPUDT). Stoga ponavljamo preporuku Ministarstvu zdravstva i MPUDT-u da odgovornost za obavljanje zdravstvene djelatnosti odnosno pružanje zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu preuzme ministarstvo nadležno za zdravstvo.

Tretman zatvorenika

Poslovi izvršavanja kazne zatvora od posebnog su interesa za RH, koja se opredijelila za rehabilitacijski pristup izvršavanju kazne zatvora, što pretpostavlja individualizaciju kazne kroz pojedinačni program izvršavanja kazne zatvora te niz specijaliziranih programa tretmana za selekcionirane skupine zatvorenika. Ovakav pristup nužno zahtjeva dovoljno službenika koji rade na provedbi programa izvršavanja kazne. Nedostatak službenika u odjelima tretmana kaznenih tijela, između ostalog, značajno utječe na provođenje općih te specijaliziranih tretmanskih intervencija.

Tijekom obilaska Kaznionice u Požegi (Odjel Česma) utvrđeno je da je ukupno popunjeno 80% sistematiziranih radnih mjesta u Kaznionici, no velike su razlike u popunjenosti pojedinih odjela. Primjerice, Odjel tretmana popunjen je samo 56%. Veličina tretmanske skupine na Odjelu je 56

zatvorenika, dok je na novom odjelu „Orljava“ veličina tretmanskih skupina između 60 i 70 zatvorenika. Ovako velike tretmanske skupine zasigurno značajno otežavaju provedbu programa tretmana.

U vrijeme obilaska 11-orica zatvorenika s Odjela Česma (20%) su bila radno angažirana, jedan je izjavio da ne želi raditi, a prema mišljenju liječnika šestorica su bila privremeno radno nesposobna. Sukladno informacijama dobivenim tijekom razgovora te podacima iz anketa proizlazi da ih većina želi raditi, ali da nema dovoljno posla. U vrijeme obilaska 2022. godine su 14-orica zatvorenika bila radno angažirana (25%). Dakle, iako smo prethodno preporučili da se u većoj mjeri radno angažiraju zatvorenici s ovog odjela, broj radno angažiranih zatvorenika se smanjio. Stoga smo ponovno preporučili Kaznionici da u većoj mjeri radno angažira zatvorenike koji izdržavaju kaznu na Odjelu Česma.

Važecu osobnu iskaznicu nije imalo 11 zatvorenika. Službenica tretmana obavijestila nas je da neki zatvorenici niti ne žele podnijeti zahtjev za izdavanje nove. Posjedovanje osobne iskaznice jedan je od elemenata pripreme zatvorenika za otpust s izvršavanja kazne te ih treba dodatno motivirati na postupak ishođenja.

U obilasku smo utvrdili da su bez završene osnovne škole šestorica zatvorenika s Odjela Česma (11%), a zabrinjava što niti jedan nije uključen u programe osnovnog obrazovanja odraslih. Preporučili smo SUZS-u da žurno, u suradnji s MZOIM, zatvorenicima bez završene osnovne škole omogući uključivanje u programe osnovnog obrazovanja odraslih, kako bi im se olakšala reintegracija u društvo nakon izdržane kazne zatvora. Prema informacijama s kojima raspolažemo to je i učinjeno.

Niti jedan zatvorenik s Odjela Česma u vrijeme obilaska nije bio uključen u programe strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. U razgovorima su naveli da su zainteresirani za strukovno obrazovanje, kako bi nakon otpusta mogli zarađivati za život. Stoga smo Kaznionici ponovili preporuku da se svim zainteresiranim zatvorenicima omogući uključivanje u odgovarajuće programe strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, što je sastavni dio pripreme za otpust.

U Kaznionici u Glini, na OPN i OSISM-u smo proveli anonimno anketiranje zatvorenika. Odnos sa službenicima tretmana u anketama je dobio prosječnu ocjenu 3,2 (ocjena od 1 do 5), što predstavlja poboljšanje u odnosu na anketu provedenu 2017. (prosječna ocjena 2,6), te anketu 2022. godine (prosječna ocjena 3). Svi anketirani su naveli da su za vrijeme smještaja na OPN i OSISM-u redovito razgovarali sa službenicima tretmana („kad nešto trebam“; „kad imam potrebu“; „najmanje jednom tjedno“ i sl.). U odgovorima na pitanje kako provode slobodno vrijeme i u koje slobodne aktivnosti su uključeni, ukazuju na nedostatak aktivnosti organiziranog provođenja slobodnog vremena („ne izlazim iz ćelije“; „nisam uključen u slobodne aktivnosti jer sam izoliran“; „čitam knjige i novine“; „ležim u krevetu“). Jedan zatvorenik navodi da radnim danom, u vremenu od 15 do 16 sati, može igrati igrice na kompjuteru, a da im je omogućen i odlazak u teretanu. Tri ih je navelo da nemaju loših iskustava na ovom odjelu, a navodili su i prijedloge o načinu poboljšanja uvjeta na odjelu.

Struktura zatvorenika u Kaznionici u Glini je vrlo složena, kako u pogledu potrebe pojačanog tretmanskog djelovanja tako i u odnosu na potrebe održavanja reda i sigurnosti. Stoga je potrebno zaposliti dovoljan broj službenika kako bi se, između ostalog, osiguralo ispunjavanje osnovne svrhe izvršavanja kazne zatvora, a to je osposobljavanje za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima (čl. 3. ZIKZ-a). Popunjenost sistematiziranih radnih mjesta u Kaznionici u Glini je 75%. U Odjelu tretmana je popunjenost 58%, što je za jednog izvršitelja manje nego 2022. godine. Situaciju dodatno otežava popunjenost sistematiziranih radnih mjesta u Odjelu za rad i strukovnu izobrazbu od samo 45%, a u Odjelu zdravstvene zaštite samo 46%.

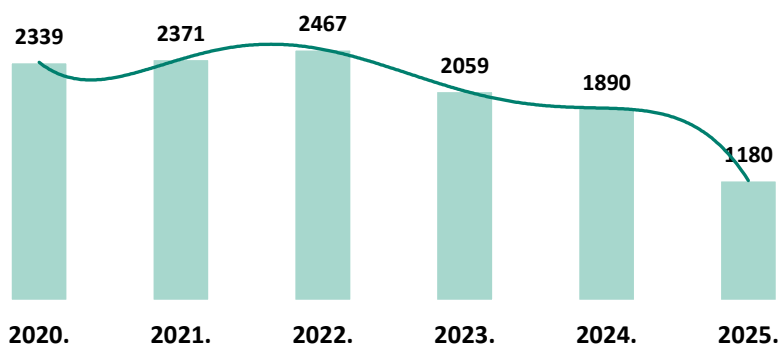
Zatvorenici često ističu veliki značaj posjeta članova obitelji, koji omogućavaju održavanje kontakata s vanjskim svijetom. Stoga je izuzetno bitno omogućiti redoviti, po mogućnosti neposredni, kontakt OLS s članovima obitelji. Bez održavanja tih veza nema niti stvarne podrške nakon izlaska. Zbog toga bi bilo korisno uvesti institut tzv. obiteljskih posjeta u zakonodavstvo. Normativni okvir kojim je trenutačno uređeno izvršavanje kazne zatvora ne poznaje institut obiteljskih posjeta. Radi se o posebnoj obliku posjete koja traje duže od uobičajene (npr. cijeli dan ili čak i vikend), odvija se u posebno uređenim prostorima unutar kaznenog tijela koji omogućavaju neposredniji obiteljski susret uz više privatnosti. Mogućnost ovakve obiteljske posjete postoji u zakonodavstvima Estonije (do 72 sata), Danske (do 47 sati) i Francuske (od 6 do 72 sata). Uvođenje produženih obiteljskih posjeta, uz odgovarajuće sigurnosne kriterije i individualnu procjenu, u skladu je s glavnom svrhom izvršavanja kazne zatvora, uključujući osposobljavanje zatvorenika za život na slobodi u skladu sa zakonom i društvenim pravilima. Iako CPT u svojim općim standardima ne propisuje izričito produljene obiteljske posjete, u svojoj praksi dosljedno naglašava važnost održavanja stvarnih i kvalitetnih obiteljskih odnosa te pozitivno ocjenjuje modele duljih i manje formalnih posjeta, uključujući obiteljske jedinice, kao dobru praksu. Također, produljeni obiteljski posjeti su važni, između ostalog, i kod ostvarivanja prava djece na održavanje odnosa s roditeljem u uvjetima lišenja slobode.

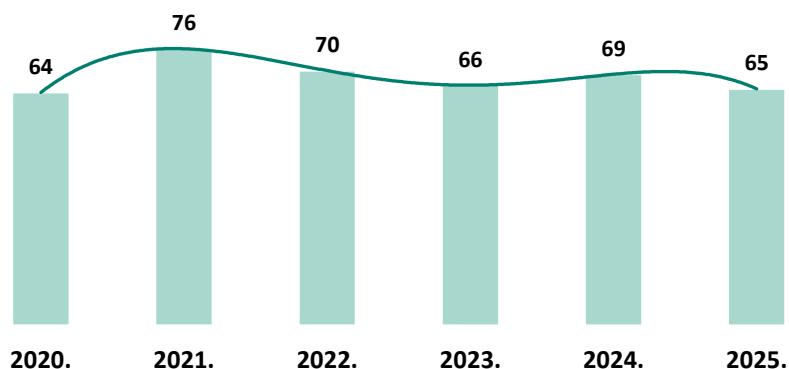
Održavanja reda i sigurnosti

Održavanje reda i sigurnosti iznimno je zahtjevan posao koji iziskuje stručnost i profesionalnost službenika pravosudne policije. Njihova zadaća dodatno je otežana u uvjetima visoke prenapučenosti kaznenih tijela, nepopunjenosti sistematiziranih radnih mjesta, ali i manjkavih odredbi ZIKZ-a, posebice Glave XIX., koja se odnosi na red i sigurnost, na što kontinuirano upozoravamo. Unatoč tome, najveći dio pravosudnih policajaca svoje poslove obavlja stručno i profesionalno, poštujući zakonske propise i etička načela.

Prema podacima iz Izvješća o radu zatvorskog sustava za 2024. godine i podacima koji su nam dostavljeni za potrebe izrade ovog Izvješća, u 2025. godini je uočen pad evidentiranog broja primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti te primjene sredstava prisile. Pri tome je zanimljivo naznačiti da je, prema Izvješću o stanju zatvorskog sustava za 2023. godinu, stanje sigurnosti ocjenjeno „dobrim“, dok je u Izvješću za 2024. godinu stanje sigurnosti ocjenjeno „zadovoljavajućim“, iako je broj evidentiranih primijenjenih posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti bio manji.

**BROJ PRIMIJENJENIH POSEBNIH MJERA ODRŽAVANJA REDA I SIGURNOSTI
U RAZDOBLJU 2020. - 2025.**



BROJ PRIMIJENJENIH SREDSTAVA PRISILE U RAZDOBLJU 2020. - 2025.**Posebne mjere održavanja reda i sigurnosti**

Podatci prikupljeni tijekom obilaska Kaznionice u Glini, u usporedbi s onima iz prethodnog obilaska 2022. godine, upućuju na ranije spomenuti trend smanjenja primjene posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti.

PRIMJENA POSEBNIH MJERA ODRŽAVANJA REDA I SIGURNOSTI U KAZNIONICI U GLINI		
	1. siječnja - 6. listopada 2022.	1. siječnja - 11. rujna 2025.
Smještaj na Odjelu pojačanog nadzora	17	23
Odvajanja od ostalih zatvorenika	233	65
Smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari	7	2

Prema mišljenju službenika Kaznionice, značajno smanjenje broja mjera odvajanja od ostalih zatvorenika rezultat je povećanja broja radno raspoređenih zatvorenika, organiziranje novih slobodnih aktivnosti (dramska, literarna, Klub čitatelja) i sportskih sadržaja, te redovitih i učestalih razgovora službenika sa zatvorenicima, čime se preveniraju incidentni događaji, te je u skladu s načelima koncepta dinamičke sigurnosti.



Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Mjera smještaja u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari (POPBOS) u Kaznionici u Glini provodi se iznimno rijetko (tri puta tijekom 2024. godine, a dva puta tijekom 2025. godine do dana obilaska u rujnu). Neki zatvorenici su u razgovorima i anonimnim anketama navodili da su tijekom boravka u POPBOS-u morali biti u donjem rublju („u gaćama sam bio u gumenjari“). Službenici su negirali takvu praksu, a navode zatvorenika nismo mogli nedvojbeno potvrditi niti osporiti, jer je mjera smještaja u POPBOS zadnji put prije obilaska bila izvršavana prije više od 60 dana te su snimke video nadzora automatski izbrisane. Na ovakvu praksu, koja nije utemeljena na propisima i može biti ponižavajuća, ukazuju nam zatvorenici i tijekom naših obilazaka drugih kaznenih tijela.

Također, zatvorenici Kaznionice u Glini u razgovorima su naveli da se prema njima, tijekom smještaja u POPBOS, primjenjivala i posebna mjera vezanja (čl. 145. ZIKZ-a). Prema riječima službenika, zatvorenike tijekom smještaja u POPBOS vežu ako su u „rastrojenom stanju“. Kao i u Izvješću za 2024. godinu, ističemo da je ESLJP u predmetu Vukušić protiv Hrvatske doveo u pitanje opravdanost vezanja osobe koja se već nalazi u posebno osiguranoj prostoriji (§ 40.), dok je CPT u Izvješću o posjeti RH 2022. godine preporučio da se prema OLS smještenim u POPBOS dodatno ne primjenjuje i mjera vezanja (35. i 72).

Tijekom obilaska Kaznionice u Glini utvrđeno je da je prema jednom zatvoreniku mjera primijenjena dva puta te je u POPBOS bio smješten od 10. travnja u 20,15 sati do 14. travnja u 21,15, pri čemu je razmak između izvršavanja mjera bio 3 sata i 20 minuta. Ovakvo postupanje rezultat je nedovoljno jasnih i preciznih odredbi ZIKZ-a, koji u čl. 144. st. 5. propisuje da smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari može trajati najdulje 48 sati jednokratno, no nije jasno propisano koliki mora biti razmak između dva zasebna izvršavanja ove mjere. Na ovaj problem godinama upozoravamo, a dijelove Izvješća pučke pravobraniteljice u kojima ukazujemo na normativne manjkavosti citirao je i ESLJP u presudi Vukušić protiv Hrvatske (§ 23).

Zatvorenike koji su u razgovoru naveli da su tijekom boravka u Kaznionici u Glini bili u POPBOS-u, zatražili smo da nam opišu kako im je tijekom izvršavanja te mjere omogućeno konzumiranje hrane. Prema njihovim navodima, pravosudni policajci su ih izvodili iz POPBOS-a te su obroke konzumirali u

hodniku za stolom. Jedan zatvorenik je rekao da su ga tijekom smještaja u POPBOS tri puta izveli iz prostorije kako bi mogao jesti. Budući da je čl. 144. st. 1. ZIKZ-a propisano da će se izvršavanje posebne mjere održavanja reda i sigurnosti obustaviti kada prestanu razlozi zbog kojih je mjera određena, opravdano se nameće pitanje je li, nakon što je zatvorenik tri puta

Preporuka 164. (ponovljena)

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da pri izradi prijedloga Zakona o izvršavanju kazne zatvora izmijeni postojeće odredbe Glave XIX (red i sigurnost)

konzumirao obroke u hodniku, bez remećenja reda i sigurnosti, mogućnost obustave mjere razmatrana s dovoljnom pozornošću. Pri tome, ako mjera traje dulje nego je nužno, ona poprima punitivni karakter, što nije prihvatljivo.

Ponovno naglašavamo da nedovoljna određenost i preciznost odredbi Glave XIX ZIKZ-a, posebice onih koje se odnose na posebne mjere održavanja reda i sigurnosti, o čemu smo detaljnije pisali u Izješćima za 2023. i 2024. godinu, dovode do neujednačenog postupanja, koje OLS često doživljavaju kao nepravdu, i koje može rezultirati ponižavajućim ili čak neljudskim postupanjem. Stoga je, tijekom predstojeće izrade novog ZIKZ-a, nužno izmijeniti odredbe Glave XIX, pri tome nužno uvažavajući međunarodne standarde i praksu ESLJP-a.

Primjena sredstava prisile

Unatoč otežanim uvjetima rada pa i napadima na službenike pravosudne policije, kojih je u 2025. godini (do 3. prosinca) bilo 14, što je porast u odnosu na prethodne godine (2023. godine – 8; 2024. godine – 12), sredstva prisile u zatvorskom sustavu primjenjuju se rijetko. Prema preliminarnim podacima MPUDT-a, tijekom 2025. godine primijenjena su 65 puta, od toga 40 zahvata za privođenje (71%), 10 primjena raspršivača s dopuštenim neškodljivim tvarima (18%), šest primjena palice (11%). Nisu primjenjivana najteža sredstva prisile (električni paralizator, mlazovi s vodom, podražavajuća kemijska sredstva i vatreno oružje).

Tijekom obilaska Kaznionice u Glini anonimno smo anketirali zatvorenike na OPN-u i OSISM-u. Svoj odnos sa službenicima pravosudne policije ocijenili su prosječnom ocjenom 3,6. Većina hvali njihovo postupanje („ako imate kući problem spremni su saslušati te u bilo kojem trenu omogućiti telefonski razgovor“, „svi policajci su oke“, „korektno i profesionalno“, „pravosudni policajac nije htio na stegovnom postupku lažno svjedočiti i teretiti me“), no dvojica su naveli da su ih pravosudni policajci pretukli („u dva navrata sam napadnut u spremištu, lažirali medicinsku dokumentaciju...“, „tuku zatvorenike, nanose teške tjelesne ozljede, konkretno meni je komandir slomio IX rebro...“). Jedan zatvorenik je kao najgore iskustvo u Kaznionici naveo „slušanje jauka nekoga koga su jako tukli usred noći“.

Prema praksi ESLJP-a, svako pribjegavanje fizičkoj sili prema OLS koje nije strogo nužno, umanjuje ljudsko dostojanstvo i predstavlja povredu čl. 3. EKLJP-a (Perkov protiv Hrvatske, t. 51.). Stoga posebnu pozornost posvećujemo slučajevima u kojima je upitan razlog ili čak nužnost primjene sredstva prisile, a dodatnu zabrinutost izazivaju navodi OLS da su ih pravosudni policajci pretukli i nanijeli im ozljede, iako, prema službenim evidencijama, prema njima sredstva prisile niti nisu primijenjena.

Primjerice, jedan zatvorenik naveo je da su ga službenici pravosudne policije pretukli i slomili mu rebro, što proizlazi iz medicinske dokumentacije. Iz podataka prikupljenih u Kaznionici u Glini prema tom zatvoreniku nisu primijenjena sredstva prisile, a ozljede je zadobio, prema izjavi koju je zatvorenik napisao, prilikom hrvanja s drugim zatvorenikom. Pri tome, prethodno nam je zatvorenik rekao da je izjavu takvog sadržaja napisao na nagovor pravosudnog policajca, zbog straha da ga opet ne pretuku. Stoga smo, uvažavajući praksu ESLJP-a u vezi s postupovnim aspektom povrede čl. 3. EKLJP-a, SUZS zatražili da poduzme nužne mjere i radnje kako bi se utvrdile sve okolnosti ovog slučaja, te da u Kaznionici u Glini provede izvanredni stručni nadzor. No SUZS nije proveo traženi nadzor, a ispitivanje navoda prepustio je Kaznionici.



Takvo postupanje je u suprotnosti s praksom ESLJP-a koji u presudi Perkov protiv Hrvatske, u kojoj je utvrđena povreda čl. 3. EKLJP-a u postupovnom aspektu, navodi da je „prvotno jedina istraga uporabe sile nad podnositeljem zahtjeva provedena unutar zatvora. Točnije, osobe koje su sudjelovale u incidentu sastavile su pisana izvješća i dale usmene izjave načelniku Odjela osiguranja zatvora koje je pregledala upraviteljica zatvora. Međutim, upraviteljica zatvora bila je hijerarhijski nadređena osobama umiješanim u incident i stoga se nije mogla smatrati neovisnom osobom.“ (točka 62.).

Osim toga, u suprotnosti je i s preporukom Odbora protiv mučenja UN-a (CAT) iz 2014. godine o nužnosti ispitivanja svih navoda koji upućuju na moguće mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje, uključujući i one o verbalnom zlostavljanju i uporabi prekomjerne sile. Naglašavajući pri tome da ocjenu o zakonitosti uporabe sredstava prisile nije ispravno temeljiti isključivo na izjavama pravosudnih policajaca, što je u pravilu praksa, već je nužno detaljno i objektivno ispitati i izjave zatvorenika, posebice onih koji su tijekom primjene sredstava prisile zadobili ozljede.

Prema presudi Miljak protiv Hrvatske, „kada postoji razlog vjerovati da je pojedinac bio izložen zlostavljanju od strane državnog službenika, država je dužna provesti učinkovitu službenu istragu. Ne može se prepustiti inicijativi žrtve da podnese službenu prijavu ili preuzme odgovornost za vođenje istražnih postupaka jer vlasti moraju postupati po službenoj dužnosti. Nadalje, istraga mora biti temeljita, što znači da vlasti uvijek moraju ulagati ozbiljne napore kako bi utvrdile što se dogodilo i da se ne bi smjele oslanjati na ishitrene ili neutemeljene zaključke da bi zatvorile istragu“ (§14.). Također se navodi, umjesto da je kaznena istraga pokrenuta po službenoj dužnosti odmah nakon incidenta, radi utvrđivanja načina na koji je podnositelj zahtjeva zadobio ozljede dok je bio lišen slobode, pokrenuta je tek povodom kaznene prijave koju je podnositelj podnio, otprilike šest mjeseci kasnije (§15).

Naglašavamo da smo 2017. godine, postupajući u slučaju u kojem je 2024. godine donesena presuda Miljak protiv Hrvatske, SUZS upozorili da je država dužna štititi život i sigurnost svakog zatvorenika te jamčiti da tijekom boravka u zatvoru neće biti podvrgnut, kako od službenika tako i od drugih zatvorenika, mučenju niti neljudskom ili ponižavajućem postupanju. Tom prilikom smo ukazali na praksu ESLJP-a u predmetu Gladović protiv Hrvatske u kojoj se navodi: „Ako pojedinac iznese dokazivu tvrdnju da je pretrpio ozbiljno zlostavljanje od strane državnih vlasti protivno članku 3., ta odredba, u kombinaciji s općom dužnošću države iz članka 1. Konvencije da "svakoj osobi pod svojom jurisdikcijom osigura prava i slobode određene u Konvenciji", podrazumijeva da se treba provesti djelotvorna službena istraga. Ta istraga treba biti takva da može dovesti do otkrivanja i kažnjavanja odgovornih. Kad to ne bi bilo tako, opća zakonska zabrana mučenja, te nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, unatoč svome temeljnom značaju, bila bi nedjelotvorna u praksi i u nekim bi se slučajevima moglo dogoditi da agenti države praktički nekažnjeno zloupotrebljavaju prava onih koji se nalaze pod njihovom kontrolom.“ (39.). Također smo preporučili da se ubuduće, u sličnim situacijama, neovisno o aktivnostima koje se poduzimaju u okviru MPUDT-a, o takvim incidentima obavijesti nadležno državno odvjetništvo i policija.

U Izvješću o obilasku Kaznionice u Glini stoga smo upozorili SUZS da je u svim situacijama kada zatvorenik iznese uvjerljive navode o zlostavljanju, posebice ako je pritom zadobio ozljede, o konkretnom slučaju nužno obavijestiti državno odvjetništvo, kao nadležno tijelo kaznenog progona, koje mora osigurati da istraga bude neovisna, brza, temeljita i sposobna dovesti do utvrđivanja činjenica te identifikacije i sankcioniranja odgovornih osoba.

U očitovanju SUZS-a o poduzetom navodi se: „U svim situacijama kada postoji osnovana sumnja da je zatvorenik bio zlostavljan ili je zadobio tjelesne ozljede kaznena tijela dostavljaju o tome obavijest

državnim odvjetništvima radi poduzimanja daljnjih radnji iz njihove nadležnosti.“ Ovakav odgovor višestruko je sporan.

Prije svega, praksa da se državno odvjetništvo obavještava kada postoji osnovana sumnja, u suprotnosti je s praksom Ustavnog suda, koji primjerice u predmetu u kojem je utvrdio povredu proceduralnog aspekta čl. 23. st. 1. zasebno i u vezi s čl. 25. st. 1. Ustava i čl. 3. EKLJP-a navodi: „Ustavni sud smatra da su medicinski dokazi i prigovori podnositelja koje je dostavio nadležnim tijelima zajedno doveli barem do osnova sumnje da su njegove ozljede mogle biti uzrokovane upotrebom sile od policije. Kraj takvog stanja stvari, njegovi su prigovori predstavljali zahtjev koji se mogao braniti i nadležna su tijela stoga imala obvezu provesti djelotvornu istragu. Ona to, međutim, nisu učinila.“ (toč. 50). Dakle, za pokretanje učinkovite istrage ne traži se postojanje osnovane sumnje, nego osnova sumnje (najniži stupanj vjerojatnosti). Osim toga, iz odgovora SUZS-a se može zaključiti da kaznena tijela utvrđuju postojanje osnovane sumnje, a u slučajevima kada ocijene da ona ne postoji ne obavještavaju državno odvjetništvo (unatoč pritužbi OLS i medicinskoj dokumentaciji), čime se onemogućava pokretanje učinkovite istrage. Prema praksi Ustavnog suda: „Osobe nadležne za provođenje istrage, i one koje istragu provode, moraju biti neovisne o onima koje su sudjelovale u spornom događaju. To ne znači da je dovoljno samo nepostojanje hijerarhijske ili institucionalne veze. Ovdje se traži stvarna neovisnost istražitelja. Istraga mora podlijegati javnoj provjeri, a podnositelj prigovora mora imati djelotvoran pristup istražnom postupku“ (toč. 46.1.).

Odgovor SUZS-a dodatno zabrinjava jer jasno ukazuje da iz presuda ESLJP-a, posebice u predmetima Miljak protiv Hrvatske i Perković protiv Hrvatske, nije dovoljno naučeno. Dok se takva praksa i stav, prema kojem kaznena tijela obavještavaju državno odvjetništvo samo kad postoji osnovana sumnja da je zatvorenik bio zlostavljan ili je zadobio tjelesne ozljede, ne izmijeni, opća zabrana zlostavljanja, unatoč svom temeljnom značaju, bit će nedjelotvorna u praksi, što je apsolutno neprihvatljivo.

U skladu s obvezama iz čl. 12. UN Konvencije protiv mučenja, kojim je propisana dužnost država da provedu brzu i nepristranu istragu kad god postoji opravdan razlog vjerovati da je na bilo kojem području pod njezinom jurisdikcijom pojedinac bio izložen mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kazni, i praksom ESLJP-a u svim situacijama kada zatvorenik iznese

uvjerljivu tvrdnju o zlostavljanju, posebice ako je pritom zadobio ozljede, o tome je nužno obavijestiti državno odvjetništvo, kao nadležno tijelo kaznenog progona, koje mora osigurati da istraga bude neovisna, brza, temeljita i sposobna dovesti do utvrđivanja činjenica te identifikacije i, eventualnog, sankcioniranja odgovornih osoba.

U okviru digitalizacije zatvorske sustava, svakako bi trebalo razmotriti nabavu kamera koje bi pravosudni policajci nosili na odori (*eng. body-worn video camera*), kao primjerice u Rumunjskoj ili Ujedinjenom Kraljevstvu. Njihova bi uporaba, uz uvažavanje Preporuke Odbora ministara VE o etičkim i organizacijskim aspektima upotrebe umjetne inteligencije i povezanih digitalnih tehnologija u službama zatvora i probaciji (2024.), u velikoj mjeri olakšala utvrđivanje činjenica što bi, ovisno o utvrđenom, uvelike doprinijelo borbi protiv nekažnjivosti ili smanjenju neosnovanih pritužbi na postupanje službenika pravosudne policije.

Preporuka 165.

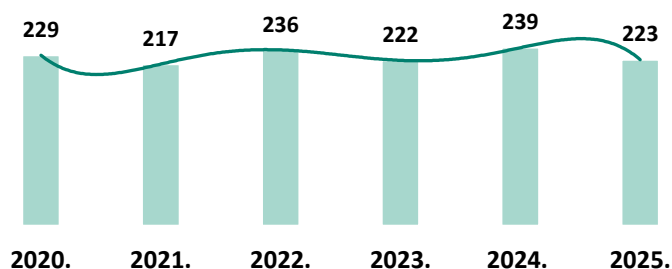
Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da u slučajevima kada zatvorenik iznese uvjerljive tvrdnje o zlostavljanju, posebice ako je pritom zadobio ozljede, o tome obavijesti državno odvjetništvo, kao nadležno tijelo kaznenog progona

Međuzatvoreničko nasilje

Brojni su mediji početkom 2026. godine izvještavali o slučaju mladića koji je u Zatvoru u Zagrebu bio zlostavljan i silovan. Iako ukazivanje medija na ovakva kršenja prava OLS zasigurno doprinosi njihovom rješavanju, podsjećamo da se radi o slučaju o kojem smo pisali prije gotovo 10 godina, u Izvješću za 2016. godinu (str. 166.), ističući da sve osobe koje rade sa OLS, a posebice službenici odjela osiguranja i odjela tretmana te zdravstveni radnici, moraju poduzeti mjere koje će svakoj OLS osigurati poštivanje ustavnih i zakonskih prava tijekom boravka u kaznenom tijelu te obratiti pozornost na znakove koji upućuju na izloženost međuzatvoreničkom nasilju. Nedvojbeno je da su od tada poduzete određene mjere usmjerene na sprječavanje međuzatvoreničkog nasilja, no dvojbeno je jesu li one dovoljne i u skladu s obvezama koje proizlaze iz čl. 3. EKLJP-a.

Prema podacima iz Izvješća o radu zatvorskog sustava za 2024. godinu i onima koje nam je MPU DT dostavio za potrebe izrade ovog Izvješća, u 2025. godini je broj slučajeva međuzatvoreničkog nasilja bio manji (223) nego 2024. godine (239).

**BROJ SLUČAJEVA MEĐUZATVORENIČKOG NASILJA
U RAZDOBLJU 2020. - 2025.**



Međutim, u razmatranju problema međuzatvoreničkog nasilja ne smije se zanemariti da svaki od tih slučajeva može predstavljati propuštanje postupanja u skladu s preventivnim pozitivnim obvezama, te povredu čl. 3. ili čl. 2. EKLJP-a.

Osim toga, ovaj oblik nasilja karakterizira visoka „tamna brojka“, jer neki zbog srama, straha od osвете, nepovjerenja u sustav, nedostatka informacija o načinima zaštite i pomoći ili drugih razloga, ne prijavljuju da su žrtve nasilja te se zbog toga njihova izloženost nasilju, odnosno fizičke i/ili psihičke

patnje produžuju. Upravo stoga, tijekom 2025. godine smo službenicima zatvorskog sustava održali edukaciju o sprječavanju međuzatvoreničkog nasilja.

U izvješćima pučke pravobraniteljice od 2018. godine kontinuirano ukazujemo na potrebu donošenja plana prevencije međuzatvoreničkog nasilja, a u Izvješću za

Preporuka 166.

Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, da žurno donese Plan prevencije međuzatvoreničkog nasilja

2024. godinu smo naveli kako se, prema informaciji MPU DT-a, donošenje tog plana očekuje krajem 2025. godine. Unatoč tome, plan još uvijek nije donesen.

U Kaznionici u Glini, u anonimnim anketama, 56% zatvorenika koji se nalaze na OPN-u i OSISM-u je navelo da se na odjelu ne osjećaju sigurno, a njih trojica da ih je tijekom boravka na odjelu fizički napao drugi zatvorenik te im prijetio. Jedan je naveo da nije prijavio napad uz obrazloženje „nisam druker“.

Pretrage osoba lišenih slobode

S posebnom pažnjom pratimo pojedine postupke i mjere kojima se osiguravaju red i sigurnost, a kojima se zadire u ljudska prava i slobode ili ih se dodatno ograničava. Jedan od takvih postupaka nedvojbeno su i pretrage OLS, posebice one koje obuhvaćaju razodijevanje, koje mogu rezultirati povredom čl. 3., odnosno čl. 8. EKLJP-a.

Iako smo tijekom izrade ZIKZ-a i u e-savjetovanju o Pravilniku o poslovima osiguranja u zatvorskom sustavu ukazivali na potrebu usklađivanja odredbi o pretragama OLS s međunarodnim standardima, pozivajući se na praksu ESLJP-a, prema kojem pretrage koje uključuju razodijevanje nisu nezakonite, ali predstavljaju ozbiljan oblik miješanja u privatni život, pa stoga zahtijevaju strogu opravdanost, naši prijedlozi nisu bili prihvaćeni.

Uvažavajući stav ESLJP-a prema kojem pretrage koje uključuju razodijevanje moraju biti utemeljene na stvarnim, individualiziranim okolnostima i procjeni rizika (primjerice sumnji na posjedovanje zabranjenih predmeta, prijetnji sigurnosti ili bijegu), SUZS-u smo tijekom 2025. godine ukazali na nužnost izmjena čl. 142. ZIKZ-a. Tom prilikom smo podsjetili da Bangkoška pravila UN-a upućuju na razvoj alternativnih metoda pretraga (poput skenera), kako bi zamijenile pretrage koje uključuju razodijevanje i druge invazivne pretrage tijela, s ciljem izbjegavanja štetnog psihološkog i mogućeg fizičkog učinka koje takve pretrage mogu imati (Pravilo 20). Na isto upućuju i Standardna minimalna pravila UN-a za postupanje sa zatvorenicima (Mandelina pravila).

Na međunarodnom webinaru o pretragama u zatvorskom sustavu koji je održan u lipnju 2025. godine, predstavnici pojedinih država su naglašavali prednosti korištenja uređaja za skeniranje tijela („body scanner“), kako za održavanje reda i sigurnosti tako i za poštivanje prava OLS. Stoga smo od SUZS-a zatražili informaciju o njihovoj mogućoj nabavi, kao alternativni pretragama koje uključuju razodijevanje. Prema zaprimljenoj informaciji, razmatra se nabava uređaja za skeniranje tijela i njegova implementacija u operativnu praksu kaznenih tijela, što ocjenjujemo pozitivnim.

Suradnja s MPU DT-om (Upravom za zatvorski sustav i probaciju)

U 2025. godini smo upozorili MPU DT da nam potrebne podatke, objašnjenja, akte i drugu dokumentaciju ne dostavlja u traženom roku, što se negativno odražava na mogućnost zaštite prava i sloboda OLS od strane pučke pravobraniteljice. U kontekstu toga, važno je naglasiti da nam kaznena tijela svoja očitovanja dostavljaju u za to ostavljenom roku. Također, pojedine preporuke iz prethodnih izvješća pučke pravobraniteljice još nisu provedene.

Kao što je prethodno spomenuto, tijekom 2025. godine nisu otklonjene manjkavosti ZIKZ-a niti su stvoreni preduvjeti za izvršavanje kazne zatvora u domu u skladu s čl. 44. KZ-a. Zakon o Pravosudnoj policiji nije donesen (u Akcijskom planu u predmetu Perković protiv Hrvatske iz 2023. godine navedeno da je u izradi). Nije donesen ni plan prevencije međuzatvoreničkog nasilja, ni Akcijski plan prevencije suicida i samoozljeđivanja OLS u zatvorskom sustavu, iako se prema informaciji MPU DT-a od 23. svibnja 2025. godine, njegovo donošenje očekivalo krajem lipnja 2025. godine.



Jednako tako, nisu otklonjene ni manjkavosti ZKP-a u dijelu o stegovnim postupcima protiv istražnih zatvorenika, o kojima smo pisali u našim prethodnim izvješćima. Zabrana posjeta i dopisivanja i nadalje je jedina stegovna kazna koju je istražnim zatvorenicima moguće izreći i čije maksimalno trajanje nije propisano. Radi pravne sigurnosti i predvidljivosti pravne norme, uvažavajući međunarodne standarde, potrebno je propisati više vrsta stegovnih kazni, njihov okvir (minimum i maksimum trajanja) te postupak njihova izricanja. Također je potrebno proširiti i osuvremeniti katalog ponašanja koja predstavljaju stegovne prijestupe. Na ovaj problem ukazujemo već godinama, a u izvješćima za 2022. i 2024. godinu smo preporučili MPUDT-u da pripremi prijedlog izmjena ZKP-a. Vlada RH je u Mišljenju na Izvješće za 2024. godinu navela da je prijedlog pučke pravobraniteljice proslijeđen Radnoj skupini za izradu Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a, te da bi sukladno Planu zakonodavnih aktivnosti za 2025. godinu Nacrt trebao biti upućen u proceduru Vlade RH u IV. tromjesečju 2025. godine, no rok je istekao, a Nacrt nije izrađen. S obzirom na nedostatak pravne sigurnosti nadamo se da će čl. 140. ZKP-a uskoro biti izmijenjen, a da će Radna skupina razmotriti potrebu izmjene svih odredbi koje se odnose na izvršenje istražnog zatvora (primjerice taksativno navesti prava istražnih zatvorenika i dr.).

Početkom 2026. godine održan je sastanak u MPUDT s fokusom na temu zatvorskog sustava, ali i drugih područja. Ovakav izravan dijalog ocijenjen je iznimno korisnim jer omogućuje pravovremeno i učinkovito adresiranje svih izazova. Pozdravljamo i da je najavljena izrada novog ZIKZ-a tijekom 2026. godine, na potrebu čega već godinama ukazujemo te smo prihvatili poziv na sudjelovanje u radnoj skupini.

Suradnja s MPUDT-om u provođenju temeljnih tečajeva za službenike odjela osiguranja kaznionica i zatvora nastavljena je i u 2025. godini. Kroz pojedine predmete iz prakse institucije pučke pravobraniteljice pojašnjena je naša uloga u zaštiti prava OLS i sprječavanju mučenja. Radi jačanja svijesti službenika pravosudne policije o nužnosti poštivanja ljudskih prava OLS, čovječnog postupanja i poštivanja njihovog dostojanstva, na predavanjima smo dali prikaz odluka Ustavnog suda koje se odnose na povrede čl. 23. i 25. Ustava te presuda ESLJP-a u predmetima protiv RH, u kojima je utvrđena povreda čl. 3. EKLJP-a.

4.4. Osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja

Pučka pravobraniteljica štiti prava osoba s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja kroz više mandata. Temeljem ombudsmanskog te mandata nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, sukladno ovlastima iz Zakona o pučkom pravobranitelju, postupa po pritužbama i u predmetima pokrenutima na vlastitu inicijativu. Temeljem mandata Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), sukladno ovlastima iz Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, preventivno obilazi mjesta u kojima se nalaze osobe s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja. U prvom dijelu je prikazan rad po predmetima, a u drugom uvid stečen kroz preventivne obilaske.

4.4.1. Zaštita prava osoba s duševnim smetnjama

Citati iz bilješki ili dostavljenih pritužbi:

- nije potpisao ništa jer nije bio svjestan u trenutku dovoženja u bolnici, a držali protiv njegove volje, liječili protiv bolesti koje nema, nije bio upoznat sa dijagnozom ni terapijom.

„...ponovno poslali na odjel za prve psihotični poremećaje i tamo me šopali tabletama 2 mjeseca se ničega ne sjećam, a osjećala sam se kao hodajući vampir“

„Zvali su mi hitnu i policiju davili gušili davali injekcije i držali zavezanog bez razloga“.

Tijekom 2025. godine zaprimili smo pritužbe pacijenata zbog nezadovoljstva propisanom i ordiniranom terapijom, nehospitaliziranja koje su tražili članovi obitelji, neprimjerenih uvjeta smještaja u psihijatrijskim ustanovama, pitanja valjanosti dobrovoljnog pristanka i smještaja na zatvoreni psihijatrijski odjel, odnosno neinformiranosti pacijenata da će se dobrovoljno liječenje provoditi u zatvorenim uvjetima.

Od Ministarstva zdravstva smo informirani da se od ukupnog broja pritužbi građana zaprimljenih 2025. godine oko 10% odnosilo na liječenje u bolničkim psihijatrijskim ustanovama.

Pacijenti se često pritužuju da terapija ne poboljšava njihovo mentalno stanje nego dovodi do neželjenih efekata, poput pojačane agresije i pospanosti. S tim u vezi smo pritužitelje upućivali ili na nadležne liječnike ili ravnateljstva bolnica radi preispitivanja adekvatnosti terapije ili Povjerenstvu za stručna pitanja i nadzor HLK koje donosi stručno mišljenje o liječenju u pojedinim slučajevima.

Sukladno Zakonu o zaštiti prava pacijenata (ZZPP), pacijent ima pravo na potpunu obaviještenost o svome zdravstvenom stanju, uključujući medicinsku procjenu rezultata i ishoda dijagnostičkog ili terapijskog postupka, o preporučenim pregledima i zahvatima, o tijeku postupaka pri pružanju zdravstvene zaštite, o mogućim zamjenama za preporučene postupke i drugo. Prema čl. 11. ZZPP-a nakon svakog pregleda i zahvata pacijent ima pravo na obaviještenost o (ne)uspjehu i rezultatu pregleda ili zahvata, kao i o razlozima eventualne različitosti rezultata od očekivanih. Sukladno Zakonu o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (ZZODS), ove osobe pri prijemu treba upoznati s njihovim zdravstvenim stanjem i uključiti ih u planiranje i provođenje liječenja, rehabilitacije i resocijalizacije.

Prisilno smješteni pacijent nam se pritužio da nije dao suglasnost za ordiniranu terapiju, a više pacijenata se pritužilo da nemaju informaciju o liječenju, postupcima i terapiji tijekom boravka u psihijatrijskoj ustanovi. U Smjernicama za psihijatre iz 2020. godine se navodi da se potpisivanjem pristanka pacijent slaže sa standardnim liječenjem koje obuhvaća dijagnostiku i terapijske postupke, te se od njega ne zahtjeva dodatni pisani pristanak za uzimanje terapije, ali da treba dobiti informaciju o propisanom lijeku i o postupcima koje se primjenjuje. Prema standardima CPT-a svi pacijenti trebaju moći dati pristanak na liječenje zasnovan na dovoljno informacija, uključujući i osobe prisilno smještene u psihijatrijsku ustanovu, a odstupanje od tog principa mora biti zasnovano na zakonu i odnositi se isključivo na jasno i strogo definirane iznimne okolnosti. Slijedom navedenog, potrebno je provoditi kontinuiranu edukaciju medicinskog osoblja o obvezi informiranja pacijenata o njihovom



liječenju uključujući autonomiju i prihvaćanje predloženih medicinskih tretmana. To uključuje i zaštitu od „neprimjerenog utjecaja“ te pružanje podrške kako bi osoba mogla razumjeti informacije o predloženom medicinskom tretmanu, što je u skladu sa Generalnim komentarom Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.

I 2025. godine smo zaprimali pritužbe osoba s duševnim smetnjama zbog neinformiranosti da će se njihovo dobrovoljno liječenje provoditi u zatvorenim uvjetima, što čini upitnom valjanost pristanka, za koji je potrebno imati potpunu informaciju za donošenje odluka. Godinama ukazujemo na problem smještaja dobrovoljnih pacijenata na zatvorene odjele što je *de facto* lišavanje slobode, a na što je upozorio i CPT. Valjanost pristanka je upitna i kod pacijenata dovedenih u bolnicu u agitiranom stanju uz pratnju policije koji se u pravilu ne sjećaju da su pristali na smještaj, a neki su naveli i da nisu bili informirani o mogućnosti povlačenja dobrovoljnog pristanka ili im to nije bilo omogućeno. Iako je MZ mišljenja da se u takvim slučajevima ne radi o sustavnoj manjkavosti procedure za davanje valjanog pristanka nego o iznimnim pojedinačnim slučajevima, u NPM obilascima smo utvrdili suprotno, radi čega smo dali upozorenja i predložili provedbu kontinuirane edukacije medicinskog osoblja o valjanosti pristanka pacijenata na liječenje.

Ističemo predmet pritužitelja koji nas je obavijestio o nepravilnostima pri njegovoj hospitalizaciji. Uvidom u medicinsku dokumentaciju utvrdili smo da je bio doveden na odjel psihijatrije u pratnji policije u psihotičnom i rastresenom stanju te se nije mogao sjetiti da je potpisao pristanak na hospitalizaciju. U dokumentaciji je zabilježeno da je potpisao pristanak uz nagovor te da je naknadno, unatoč njegovom traženju da ga se otpusti iz bolnice, zadržan na psihijatrijskom liječenju. Dostavili smo upozorenje bolnici da se sukladno ZZODS-u dobrovoljnost ne odnosi samo na trenutak prijema u bolnicu nego tijekom cijelog liječenja te da je potrebno imati valjani pristanak. Ukoliko pristanak nije valjan upitna je dobrovoljnost liječenja, a valjan ne može biti ako je potpisan uz nagovor. Istaknuli smo i da se u CPT izvješću za RH iz 2022. godine navodi da *„ako pacijenti primljeni na osnovu vlastitog pristanka (dobrovoljno) u bilo kojem trenutku izraze želju za povlačenjem svog pristanka, a liječnici i dalje smatraju da je neophodno njihovo zadržavanje i liječenje u bolnici, potrebno je odmah pokrenuti postupak prisilne hospitalizacije“*. Sukladno CPT standardima osobama primljenim u psihijatrijske ustanove treba dati potpune, jasne i točne informacije o njihovom pravu na pristanak ili nepristanak na hospitalizaciju, a sukladno Smjernicama za psihijatre potrebna je i prethodna procjena sposobnosti pacijenta za donošenje odluke, što znači da je u stanju razumjeti dane informacije.

U ovom predmetu smo utvrdili i primjenu sredstava prisile prema dobrovoljnom pacijentu te smo upozorili da je sukladno CPT standardima potrebno preispitati pravni status dobrovoljnog pacijenta u situaciji kad se primjena mjera prisile prema njemu smatra nužnom, a on za nju nije dao pristanak.

U odnosu na primjenu sredstava prisile postoje revidirani CPT standardi koji naglašavaju da se iste trebaju koristiti sukladno načelima zakonitosti, neophodnosti, proporcionalnosti i odgovornosti. Prema pacijentima se trebaju koristiti samo kao zadnja mjera (*ultima ratio*) kako bi se spriječilo ugrožavanje života sebe ili drugih te mjere prisile ne mogu imati terapijsko opravdanje. Kako bi se sredstva prisile koristila kao zadnja mjera osobito je važno primjenjivati deeskalacijske tehnike za koje se provode edukacije na razini svih zdravstvenih ustanova koji imaju djelatnost psihijatrije. Sukladno informaciji MZ-a tijekom 2025. godine je 2.839 zdravstvenih djelatnika sudjelovalo na edukacijama o primjeni deeskalacijskih tehnika.

Sukladno čl. 64. st. 4. ZZODS-a psihijatrijske ustanove su obvezne dva puta godišnje obavijestiti Povjerenstvo za zaštitu osoba s duševnim smetnjama o broju primijenjenih mjera prisile. Povjerenstvo nas je obavijestilo da je 2025. godine samo 36,08% psihijatrijskih ustanova ispunilo ovu obvezu. Zabilježeni veći brojevi primjene sredstava prisile u nekim psihijatrijskim ustanovama (koje su dostavile podatke Povjerenstvu) ukazuje da se moguće sredstva prisile ne primjenjuju samo kao zadnja mjera, u iznimnim situacijama i tek nakon primjene deeskalacijskih tehnika.

Vezano za primjenu mjera prisile Povjerenstvo je zatražilo od psihijatrijskih ustanova da pravilno razlikuju mjere prisile od postupka ograničavanja kretanja definiranog Pravilnikom o akreditacijskim standardima za bolničke zdravstvene ustanove kojim se osigurava prevencija od samoozljeđivanja ili pada pacijenata. No kako se i u Pravilniku o primjeni mjera prisile definira da se iste mogu koristiti i zbog

sprječavanja samoozljeđivanja pacijenata uključujući pad s kreveta i slično, postoje poteškoće u razlikovanju i metodologiji evidentiranja, na što je ukazalo i Povjerenstvo.

Preporuka 167.

Ministarstvu zdravstva, da jasnije definira razlikovanje mjera prisile (iz Pravilnika o mjerama prisile) i ograničenja kretanja pacijenata radi njihove sigurnosti (iz Pravilnika o akreditacijskim standardima za bolničke zdravstvene ustanove)

Pritužbama su nam se obraćali građani koji su tražili prisilnu hospitalizaciju za članove svojih obitelji. Ukazivali smo im da sukladno ZZODS-u odluku o prisilnom zadržavanju donosi psihijatar na temelju individualne procjene, dok odluku o prisilnom smještaju donosi sud na temelju vještačenja neovisnog stručnjaka. U ovim predmetima smo primijetili nedostatak socijalne podrške u stambenom zbrinjavanju osoba s duševnim smetnjama koje ne mogu živjeti samostalno ili sa svojim obiteljima. U takvim situacijama traži se alternativno rješenje smještajem u socijalne ustanove koje ih najčešće ne mogu primiti zbog nedostatka slobodnih mjesta ili jer se radi o osobama s duševnim smetnjama. Zbog toga je u procesu oporavka važno osigurati socijalnu podršku osobama s duševnim smetnjama koje se mogu liječiti izvan bolnice i dostupnost usluga za mentalno zdravlje u zajednici.

Neprimjereni uvjeti smještaja su jedan od razloga obraćanja članova obitelji pacijenata koji se nalaze na bolničkom liječenju u psihijatrijskim ustanovama. U tom dijelu ističemo da se u Rezoluciji Opće skupštine UN-a iz 2025. godine u vezi sprječavanja i zaštite od mučenja i drugih oblika neljudskog ili ponižavajućeg postupanja navodi da je, među ostalim, potrebno zapuštene infrastrukture urediti kako smještaj u njima ne bi doveo do povrede dostojanstva osoba koje su marginalizirane ili u ranjivim situacijama. Uvjeti smještaja mogu dovesti do ponižavajućeg ili neljudskog postupanja, što je istaknuto i u CPT standardima, kao i u praksi ESLJP-a.

U predmetu zbog smrti osobe s duševnim smetnjama tijekom policijske intervencije kod Garešnice, dostavili smo preporuku i upozorenje MUP-u i Ravnateljstvu policije. Unatoč zaključku Ravnateljstva policije da je konkretan događaj iziskivao žurno postupanje policijskih službenika te da ne postoje okolnosti koje bi upućivale na odgovornost, odnosno da su pri uporabi sredstava prisile postupali u skladu s načelom razmjernosti i postupnosti, opravdano i zakonito, ponovili smo upozorenje da nije bilo dosljedne primjene Naputka o postupanju policije u dovođenju osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu, odnosno da odmah po saznanju da se radi o osobi s duševnim smetnjama nije pozvano zdravstveno osoblje. Ravnateljstvo policije je dostavilo uputu svim policijskim upravama o



potrebi dosljedne primjene Naputka te ih upoznalo s upozorenjem i preporukom pučke pravobraniteljice. Ujedno je Ravnateljstvo policije ukazalo policijskim službenicima na presudu T.V. protiv Hrvatske te je zatražilo dosljednu primjenu odredbi o postupanju policijskih službenika prema osobama s duševnim smetnjama, kao i provođenju kontinuirane edukacije.

Sukladno izvješću ULJPPNM-u, u redovnim nastavnim planovima Policijske škole „Josip Jović“ u okviru modula Temeljna ljudska prava provodi se edukacija o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, uključujući odredbe ZZODS-a i Naputka. Tijekom 2025. godine provedena je edukacija u svim policijskim upravama. Kontinuirana edukacija policijskih službenika vezana za postupanje prema osobama s duševnim smetnjama, kao i s praksom ESLP, je pohvalna, međutim u Akcijskom planu za izvršenje presude T.V. protiv Hrvatske kao dio općih mjera su najavljene izmjene Zakona o policijskim poslovima i ovlastima koji će definirati da samo posebno osposobljeni policijski službenici mogu intervenirati kada su u pitanju osobe s duševnim smetnjama, što smo već preporučivali MUP-u i Ravnateljstvu policije, a što još nije učinjeno.

4.4.2. Obavljanje poslova NPM-a: Obilasci psihijatrijskih ustanova

Tijekom 2025. godine smo obišli Odjel psihijatrije Opće bolnice Zadar (OPOB Zadar), Odjel psihijatrije Opće bolnice Šibensko-kninske županije (OPOB Šibenik), Odjel psihijatrije Opće županijske bolnice Požega (OPOŽB Požega) i Odjel psihijatrije Opće bolnice Virovitica (OPOB Virovitica) te Županijsku specijalnu bolnicu za psihijatriju i rehabilitaciju Insula Rab (ŽSB Rab) i Neuropsihijatrijsku bolnicu dr. Ivan Barbot Popovača (NPB Popovača).

Obilasci su provedeni s ciljem utvrđivanja uvjeta u kojima se liječe osobe s duševnim smetnjama, načina postupanja prema njima, informiranosti pacijenata o njihovim pravima te zakonitosti i svrhovitosti primjene mjera prisile. O nalazima i utvrđenim okolnostima koje bi mogle ukazivati na moguće neljudsko ili ponižavajuće postupanje prema pacijentima, kao i na kršenje njihovih prava, sačinjena su pojedinačna izvješća s ukupno 18 upozorenja i 111 preporuka psihijatrijskim ustanovama, kao i dvije preporuke Ministarstvu zdravstva (MZ).

Informirani pristanak i dobrovoljni smještaj

Tijekom obilazaka provjeravali smo dobrovoljnost smještaja pacijenata i valjanost njihovog informiranog pristanka, odnosno je li pristanak na liječenje dan sukladno ZZODS-u. Također, provjeravali smo postoji li ograničavanje slobode dobrovoljnih pacijenata.

Preporuka 168.

Psihijatrijskim ustanovama, da prilagode obrazac za pristanak, kako bi bio razumljiv pacijentima, a uključivao prava tijekom hospitalizacije, kao i informaciju o mogućem liječenju na zatvorenim odjelima

U svim psihijatrijskim ustanovama koje smo posjetili 2025. godine u povijestima bolesti pacijenata uočeni su formalno pribavljeni informirani pristanci na liječenje, dok su iz izjava pacijenata i ostale medicinske dokumentacije proizlazili određeni nedostaci vezani uz nepostojanje razumijevanja i sposobnosti za davanje pristanka, kao i problemi u vezi

nemogućnosti povlačenja pristanka. U svim ustanovama smo zatekli pacijente koji su unatoč dobrovoljnosti bili liječeni na zatvorenim odjelima, a u većini slučajeva nije bilo evidentirano da su pacijenti prethodno, pri davanju informiranog pristanka, bili upoznati s mogućnošću smještaja u zatvorenim uvjetima. Primjer dobre prakse je obrazac za informirani pristanak u NPB Popovača, u kojemu se između ostaloga navodi da je pacijent informiran da može biti smješten na zatvoreni odjel te je upoznat da pristanak može povući u bilo kojem trenutku liječenja.

Na Odjelu za akutna i krizna stanja ŽSB Rab više pacijenata je izjavilo kako se ne sjećaju da su potpisali pristanak, odnosno da ne znaju što su potpisali pri prijemu, dok pojedini pacijenti nisu bili upoznati s mogućnošću povlačenja pristanka. U razgovorima s pacijentima u NPB Popovača također smo upoznati s nedostacima valjanosti informiranog pristanka, primjerice potpisivanju obrasca pristanka uz nagovor liječnika ili bez stvarne mogućnosti izbora i unatoč jasnom protivljenju smještaju, dok se jedan od pacijenata nije sjećao što je potpisao pri prijemu. Saznali smo i da u nekim situacijama zahtjevi dobrovoljnih pacijenata za otpustom nisu rezultirali ni otpustom ni pokretanjem postupka prisilne hospitalizacije.

Na OPOB Zadar i OPOB Šibenik svi zatečeni pacijenti bili su u statusu dobrovoljnih pacijenata, ali su smješteni u zatvorenim uvjetima. Pojedini pacijenti OPOB Zadar izjavili su da se ne sjećaju potpisivanja pristanka ili da nisu bili upoznati da ga mogu povući, a jedna pacijentica je navela da nije dobrovoljno na liječenju iako je potpisala pristanak. Pacijenti su također naveli da pri prijemu nisu bili informirani o svojim pravima, unatoč postojanju potpisanog obrasca u medicinskoj dokumentaciji koji upućuje na suprotno. Iako su pacijenti OPOB Šibenik u razgovoru potvrdili dobrovoljnost svojeg liječenja, u medicinskoj dokumentaciji nije evidentirano da su bili upoznati da će zapravo biti smješteni na zatvorenom odjelu niti da su za to dali suglasnost.

OPOŽB Požega i OPOB Virovitica odjeli su otvoreni i na njima su smješteni dobrovoljni pacijenti koji su u razgovoru potvrdili da razumiju značenje dobrovoljne hospitalizacije i mogućnost povlačenja pristanka. Prilikom prijema potpisali su suglasnost za smještaj i medicinske intervencije, a zabilježeni su i slučajevi u kojima su pacijenti pri prijemu bili sputani ili dovedeni uz policijsku pratnju, što dovodi u pitanje valjanost njihovog pristanka u trenutku zaprimanja. U određenom broju povijesti bolesti u obje ustanove nedostaje psihijatrijsko mišljenje o sposobnosti pacijenata za davanje dobrovoljnog pristanka.

Imajući u vidu zatečeno stanje psihijatrijske ustanove smo upozorili da dobrovoljnim pacijentima ne ograničavaju slobodu kretanja bez njihove suglasnosti te da im se omogući opoziv informiranog pristanka ako to tijekom hospitalizacije zatraže.

Iako je HZIZ izradio letke o informiranom pristanku na liječenje, kako bi se pomoglo psihijatrijskim ustanovama da na primjeren i jednostavan način informiraju pacijente, i nadalje je potrebno educirati medicinsko osoblje o valjanosti informiranog pristanka i značenju dobrovoljnosti koja obuhvaća i pravo povlačenja prethodno danog pristanka tijekom hospitalizacije.

Preporuka 169.

Ministarstvu zdravstva, da provodi edukaciju medicinskog osoblja o valjanosti informiranog pristanka i značenju dobrovoljnosti glede osoba s duševnim smetnjama smještenim u psihijatrijskim ustanovama

Informacije o pravima i pravo na pritužbe



Foto - izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Tijekom obilazaka provjeravali smo jesu li pacijenti upoznati sa svojim pravima te poučeni o načinima kako ih mogu ostvariti sukladno čl. 14. ZZODS-a. Uočene su razlike u razini dostupnosti informacija po pojedinim ustanovama te u načinima na koje su one prezentirane pacijentima. Utvrdili smo da je pravo pacijenata na podnošenje pritužbi u većini ustanova formalno uspostavljeno, no da postoje razlike u dostupnosti pritužbenih mehanizama, kao i u načinu vođenja evidencije zaprimljenih pritužbi.

Na svim odjelima ŽSB Rab i NPB Popovača vidljivo su istaknute oglasne ploče s kućnim redovima, plakati o pravima pacijenata te letci s informacijama o postupcima tijekom liječenja, a pacijentima su dostupni obrasci i sandučići za pritužbe.

Na OPOŽB Požega nije postavljen sandučić za pritužbe niti su uočeni obrasci za njihovo podnošenje, a na OPOB Virovitica letci o pravima osoba s duševnim smetnjama nisu pacijentima dostupni u tiskanoj formi, zbog čega smo preporučili da se osigura njihova dostupnost na samom Odjelu.

Preporuke u vezi s informiranjem pacijenata putem plakata i letaka na Odjelu, kao i osiguravanjem dostupnosti obrazaca za pritužbe uputili smo OPOB Zadar i OPOB Šibenik.

U obilascima smo provjeravali i imaju li pacijenti pravo na primanje posjeta, kao i pravo o svojem trošku telefonirati te koristiti elektroničku tehnologiju i komunikaciju bez nadzora i ograničenja, osim u zakonom propisanom slučaju, a sve sukladno čl. 14. st. 1. ZZODS-a. Poštivanjem prava osobe s duševnim smetnjama na razvijanje i održavanje veza s drugim osobama unutar i izvan ustanove poštuje se njezin osobni život te se osobi smještenoj u psihijatrijskoj ustanovi pomaže u socijalnoj prilagodbi i resocijalizaciji. Ovo pravo može se iznimno ograničiti samo u slučajevima propisanim čl. 14. st 4. ZZODS -a, odnosno ako postoji opravdana sumnja da osoba s duševnim smetnjama nastoji pribaviti alkohol, drogu ili oružje, dogovara se o bijegu ili počinjenju težeg kaznenog djela ili bi korištenje tih prava moglo teško narušiti njezino zdravlje ili sigurnost.

Na zatvorenim odjelima psihijatrije općih bolnica posjeti se odvijaju sukladno mišljenju psihijatra, a na otvorenim odjelima pacijenti vrijeme s posjetiteljima mogu provesti u krugu bolnice u vrijeme određeno kućnim redom. Upotreba mobitela je manje restriktivna.

Za forenzičke pacijente u NPB Popovača donesen je poseban kućni red kojim se, među ostalim, uređuju njihova prava i obveze, kao i pravila o posjetama. Na tim odjelima pacijenti mobilne telefone mogu koristiti u ograničenom trajanju i u točno određenim terminima. Istodobno, pacijenti navode da

tijekom prvih mjesec dana nakon prijema na forenzički odjel nemaju pravo na šetnju, korištenje mobilnih telefona ni posjete članova obitelji, što je u suprotnosti s odredbama Pravilnika o kućnom redu Službe za forenzičku psihijatriju. Naime, tim Pravilnikom je propisano da se sredstva komunikacijske tehnologije mogu ograničiti ili uskratiti u slučaju kršenja rasporeda i dodijeljenih pogodnosti, dok se izlazak može ograničiti samo ako postoje opravdani razlozi. Pravilnik ne predviđa opće ograničenje prava na šetnju, komunikaciju s članovima obitelji ili korištenje mobilnih telefona za sve pacijente tijekom prvih 30 dana boravka na odjelu. Stoga smo NPB Popovača ukazali da je eventualna ograničenja potrebno provoditi na temelju individualne procjene pacijenata nakon prijema, a ne kao opće postupanje prema svim pacijentima, te da je i novoprimljenim pacijentima potrebno omogućiti izlazak na svjež zrak i komunikaciju s obitelji putem dostupnih sredstava komunikacije. Sukladno utvrđenom stanju NPB Popovača i ŽSB Rab preporučili smo individualizirani pristup procjeni mogućnosti i rizika korištenja mobitela od strane pacijenata za vrijeme boravka na liječenju.

Na Zavodu za forenzičku psihijatriju NPB Popovača su tijekom obilaska boravila i tri maloljetna pacijenta, koji u socioterapijskim i radnoterapijskim aktivnostima te aktivnostima svakodnevnog života sudjeluju odvojeno od punoljetnih forenzičkih pacijenata, no što doprinosi doživljaju izoliranosti i usamljenosti. Tim više je važno otvaranje posebnog Odjela za maloljetne forenzičke pacijente u okviru NPB Popovača. Nakon obilaska smo predložili da se maloljetnim pacijentima do premještanja na novi Odjel, osigura mogućnost socijalne interakcije i sudjelovanja u različitim aktivnostima, poštujući najbolji interes djeteta te uzimajući u obzir zaštitu njihovih prava i sigurnosti tijekom boravka.

Primjena mjera prisile

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Prilikom obilazaka smo posebnu pozornost posvetili primjeni mjera prisile, kao postupcima koji značajnije od drugih postupaka mogu ugroziti temeljna ljudska prava i dovesti do neljudskog ili ponižavajućeg postupanja prema osobama s duševnim smetnjama.

Sukladno čl. 17. Pravilnika o mjerama prisile ustanova je obvezna osigurati pisane upute za postupanje i upravljanje agresivnim ponašanjem, a sukladno čl. 19. istog Pravilnika ustanova je obvezna donijeti strategiju prevencije nasilja na radnom mjestu, u vezi s čime je OPOB Zadar dana preporuka da takvu strategiju donese, dok su druge ustanove koje smo obišli imale navedeni dokument.





Mjere prisile u nekim od ustanova u pravilu se primjenjuju razmjerno rijetko i u kratkom trajanju što se dijelom povezuje i s primjenom de-eskalacijskih tehnika o kojima se medicinsko osoblje, prema dobivenim podacima, kontinuirano educira. U ŽSB Rab uočena je dobra praksa postavljanja plakata s prikazom postupka primjene mjera prisile na svim odjelima. Niti jedna ustanova nije imala posebne prostorije za deeskalaciju uznemirenih i agresivnih pacijenata. Slijedom navedenog, svim ustanovama preporučili smo da određene postojeće prostorije uredi na način da bi se u njima prema potrebi mogla provesti i deeskalacija. U svojem očitovanju na izvješće ŽSB Rab navodi da je nakon sanacije prostora paviljona i premještaja Odjela za akutna i krizna stanja uređena soba za deeskalaciju s mogućnošću neposrednog nadzora iz prostora odjelne ambulante.

Na OPOŽB Požega i OPOB Virovitica ne postoje posebni timovi za primjenu mjera prisile sukladno Pravilniku o mjerama prisile, niti posebna prostorija za primjenu mjera prisile pa se mjere provode u sobama u kojima su smješteni pacijenti, uz uporabu paravana. OPOB Zadar i OPOB Šibenik imaju sobe za izdvajanje i pojačani nadzor opremljene video nadzorom. Niti ovi odjeli nemaju timove za primjenu mjera prisile, već se u slučaju potrebe poziva medicinsko osoblje s drugih odjela, a sukladno uputi o primjeni mjera prisile mogu se pozvati i policijski službenici.



Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Na Odjelu za akutna i krizna stanja ŽSB Rab mjere prisile provode se u jednokrevetnoj sobi pod neposrednim nadzorom iz ambulante, što je prema standardima CPT-a poželjno radi sigurnosti pacijenata. Na Odjelu forenzičke psihijatrije ŽSB Rab mjere prisile primjenjuju se u trokrevetnoj sobi koja je pod video nadzorom, no sputani pacijent je u tom slučaju izložen pogledima drugih pacijenata u sobi.

U izvješćima za 2023. i 2024. godinu preporučili smo psihijatrijskim ustanovama da mjere prisile provode u posebnim prostorijama, bez izlaganja pogledima drugih pacijenata, uz kontinuirano praćenje zdravstvenog stanja, a istu preporuku uputili smo nakon obilaska 2025. godine godine NPB Popovača, ŽSB Rab i OPOB Virovitica. Utvrdili smo da se mjere prisile primjenjuju i prema dobrovoljnim pacijentima, što nije u skladu sa CPT standardima koji u takvim slučajevima zahtijevaju preispitivanje pravnog statusa osoba za smještaj i liječenje, osim ukoliko za ograničavanje iz sigurnosnih razloga postoji prethodna suglasnost pacijenta.

Preporuka 170. (ponovljena)

Psihijatrijskim ustanovama, da provode mjere prisile u posebnim prostorijama bez izlaganja pogledima drugih pacijenata uz kontinuirano praćenje zdravstvenog stanja

Slijedom uočenog zapisa u sestrinskoj dokumentaciji da je sputani pacijent sediran i miran ili spava, odnosno suradljiv i budan, a i nadalje ostaje fiksiran, odnosno da ne postoji liječničko obrazloženje za

potrebu daljnjeg sputavanja, OPOB Zadar i OPOB Šibenik upozorili smo da mjere prisile smiju primjenjivati samo dok je to nužno radi otklanjanja neposredne opasnosti koja proizlazi iz ponašanja pacijenta. OPOB Zadar smo upozorili i da upotreba peleni kod sputanih pacijenata koji nisu inkontinentni predstavlja ponižavajuće postupanje.

U obilascima smo utvrdili nedostatke u dokumentiranju primjena mjera prisile te smo svim ustanovama koje smo posjetili dali preporuku, a OPOB Požega i OPOB Zadar i upozorenje u vezi s vođenjem propisane sestrinske i medicinske dokumentacije sukladno Pravilniku o primjeni mjera prisile. Naime, sestrinska evidencija se u ustanovama vodi s različitom dosljednošću i preciznošću, a u medicinskoj dokumentaciji koju vode doktori medicine često nedostaju podaci o postupcima primjene mjera prisile, mentalnom i fizičkom stanju pacijenta, vremenu obilaska, intervencijama te datumu i satu prekida sputavanja.

S tim u vezi napominjemo da je prema Pravilniku o primjeni mjera prisile medicinska sestra/tehničar koji kontinuirano nadzire osobu prema kojem se mjere primjenjuju, obavezan svakih 15 minuta unositi zabilješke u dokumentaciju, uključujući sve promjene ponašanja i ponašanje pacijenta nakon primjene mjera prisile, cjelokupnu njegu pacijenta i mjere sigurnosti, unos tekućine te pauze od primjene mjera prisile – razgibavanja. Dokumentacija koju vodi liječnik psihijatar treba sadržavati psihijatrijski nalaz u kojem se opisuje psihičko stanje pacijenta zbog kojeg svojim postupcima ugrožava svoj ili tuđi život, njegovo zdravstveno stanje i sigurnost. Kod svakog produženja mjera prisile, a nakon pregleda pacijenta u intervalima od dva sata (prema stručnim smjernicama), također je potrebno napisati psihijatrijski nalaz. Nakon prekida mjera prisile, a najduže u roku od 24 sata potrebno je napisati psihijatrijski nalaz o stanju pacijenta te prema standardnom postupku s osobljem na odjelu analizirati uzroke i rekonstruirati početak konflikta, rane znakove eskalacije, poduzete mjere, potencijalne pogreške ili neprepoznavanje ranih znakova. Cilj ovakve analize je emocionalno rasterećenje osoblja i njihova priprema za buduće slične situacije.

Prema podacima MZ-a tijekom 2025. godine edukacija o primjeni de-eskalacijskih tehnika se provodila na razini svih zdravstvenih ustanova koji imaju djelatnost psihijatrije. Međutim, bilo bi korisno provoditi i ciljane edukacije o primjeni mjera prisile uključujući načela postupanja, način vođenja dokumentacije te provedbu nadzora sputanih pacijenata.

Preporuka 171.

Ministarstvu zdravstva, da provodi edukacije medicinskog osoblja o primjeni mjera prisile prema osobama s duševnim smetnjama smještenim u psihijatrijskim ustanovama

Individualni plan liječenja, medicinsko osoblje i radna terapija

Individualni plan liječenja, utemeljen na preporučenim stručnim standardima i bio-psihosocijalnom pristupu razumijevanja nastanka duševnih smetnji, ključni je element liječenja pacijenta s ciljem njegovog oporavka. Njegova svrha je prilagodba terapijskih postupaka individualnim potrebama i ciljevima pacijenta. Također, sukladno čl. 14. ZZODS-a pacijent treba biti upoznat s individualnim planom liječenja i aktivno sudjelovati u planiranju i provođenju liječenja, rehabilitacije i resocijalizacije.



S izuzetkom NPB Popovača, u ustanovama koje smo obišli utvrđen je izostanak dokumentiranih individualnih planova liječenja zbog čega je preporučeno njihovo donošenje u suradnji s pacijentima te praćenje njihove provedbe. Iako medicinska dokumentacija u NPB Popovača u pravilu sadrži individualne planove liječenja, za pojedine pacijente evidentirano je vrlo malo opservacija psihičkog stanja tijekom liječenja, a psihijatrijske bilješke su rijetke čak i kod kroničnih pacijenata. Unatoč tome što je riječ o kroničnim pacijentima poželjno je s njima češće razgovarati te redovito evidentirati psihijatrijske intervencije i statuse u medicinskoj dokumentaciji.

Nedostatak osoblja u odnosu na broj sistematiziranih radnih mjesta utvrđen je u svim ustanovama koje smo posjetili, a osobito je nedostatan broj liječnika i medicinskih sestara/tehničara, što dovodi do povećanog opterećenja zaposlenih i ograničava mogućnost individualiziranog pristupa liječenju osoba s duševnim smetnjama.

Osobito nepovoljna situacija je u OPOB Virovitica, gdje su zaposlena dva specijalista psihijatra, iako ih je Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta predviđeno pet, pa je osigurana ispomoć triju psihijatara iz drugih ustanova. Od sistematiziranog 21 radnog mjesta medicinske sestre/tehničara popunjeno je 14, a od dva sistematizirana radna mjesta prvostupnika radne terapije popunjeno je jedno. Bolnica nema zaposlenog socijalnog radnika pa su glavna medicinska sestra i liječnici Odjela dodatno opterećeni poslovima koji podrazumijevaju suradnju s nadležnim zavodom za socijalni rad i obiteljima pacijenata.

Vrlo nepovoljna situacija je i u OPOB Šibenik, gdje su u vrijeme obilaska bile zaposlene dvije prvostupnice sestrinstva umjesto predviđene četiri te devet medicinskih sestara/tehničara srednje stručne spreme umjesto predviđenih 20. U vrijeme posjeta OPOŽB Požega bili su u tijeku natječaji za zapošljavanje jednog liječnika psihijatra i dva liječnika dječje psihijatrije.

Na nedostatak liječnika i medicinskog osoblja u psihijatrijskim ustanovama ukazali smo i u Izvješću za 2024. godinu te MZ-u, županijama i Gradu Zagrebu preporučili da osiguraju dovoljan broj osoblja na odjelima psihijatrije i u psihijatrijskim bolnicama. Unatoč naporima koji su uloženi u povećanje broja specijalista psihijatrije na lokalnoj razini, odnosno da su tijekom 2024. godine izdane suglasnosti za sva zatražena zapošljavanja u području psihijatrije, kao i da su dodatno odobrene 22 specijalizacije iz ovog područja, i dalje svjedočimo istim problemima. Ustanove nas pritom informiraju o slabom odazivu i motivaciji za zapošljavanje, osobito u manjim sredinama. Stoga je potrebno osmisliti i primjenjivati poticajne mjere koje bi privukle i zadržale djelatnike za rad na odjelima psihijatrije i u psihijatrijskim bolnicama po primjeru nekih županija.

Preporuka 172.

Ministarstvu zdravstva i jedinicama područne (regionalne) samouprave, da osmisle strategije i provode poticajne mjere za zapošljavanje radi osiguranja dovoljnog broja djelatnika na odjelima psihijatrije i u psihijatrijskim bolnicama

U tom kontekstu ističemo Grad Zagreb koji sufinancira osam specijalizacija iz dječje i adolescentne psihijatrije za potrebe Psihijatrijske bolnice za djecu i mladež i dvije specijalizacije iz dječje i adolescentne psihijatrije za potrebe poliklinike za zaštitu djece i mladih Grada Zagreba. Nadalje, u prijedlogu planu specijalističkog usavršavanja zdravstvenih radnika Grada Zagreba za razdoblje 2025.-2029. godine predviđene su

43 specijalizacije iz psihijatrije. Primjer dobre prakse su poticajne mjere Virovitičko-podravske županije

koja subvencionira trošak stanovanja liječnicima i drugim zdravstvenim djelatnicima te subvencionira kamate na stambene kredite liječnicima, kao i Program mjera za zadržavanje i privlačenje ljudskih resursa u javnim zdravstvenim ustanovama, donesen u Istarskoj županiji, koji uključuje sufinanciranje kupovine nekretnina za stanovanje sukladno Odluci o deficitarnim kadrovima u javnim zdravstvenim ustanovama i domovima za starije osobe. Brodsko-posavska županija ima program financiranja smještaja specijalizantima i program stipendiranja studenata medicine, a Primorsko-goranska županija pomaže subvencioniranjem stanovanja i kredita, daje bonus dobrodošlice i vjernosti poslodavcu, čime pokušava zaposliti i zadržati deficitaran kadar.

Holistički pristup liječenju, oporavku i resocijalizaciji osoba s duševnim smetnjama osim farmakoterapije obuhvaća i niz psihoterapijskih i socioterapijskih metoda u vidu individualnih i grupnih aktivnosti. Ove se metode u određenoj mjeri primjenjuju u svim ustanovama koje smo obišli, a očekivano su najviše integrirane u proces liječenja i oporavka u NPB Popovača i ŽSB Rab. Nasuprot njima, odjeli općih bolnica uglavnom su usmjereni na organiziranje edukativnih i kreativnih grupa te strukturirano provođenje slobodnog vremena za pacijente.

Neki od pacijenata Odjela za akutna i krizna stanja, Odjela za afektivne poremećaje i granična stanja i Odjela za forenzičku psihijatriju u ŽSB Rab prituživali su se da su u određenim dijelovima dana sobe na odjelima zaključane te da moraju boraviti u dnevnom boravku, na hodniku ili vanjskom prostoru što fizički teško izdržavaju, dijelom i zbog lijekova koje uzimaju (neki pacijenti zatečeni su kako spavaju naslonjeni na blagovaoničke stolove). Iako je zaključavanje soba usmjereno na poticanje pacijenata na uključivanje u socioterapijske aktivnosti, preporučeno je izbjegavanje zaključavanja soba tijekom dana i primjenjivanje drugih načina poticanja pacijenata na uključivanje u dnevne aktivnosti. Isto je bilo preporučeno i nakon obilaska ŽSB Rab 2014. godine.

Socioterapijski postupci u koje su pacijenti uključeni po smirivanju akutnih simptoma na OPOB Šibenik rijetki su u odnosu na one organizirane u Dnevnoj bolnici OB, a pacijentima nisu ponuđeni sadržaji kojima bi mogli popuniti svoje slobodno vrijeme. Stoga je OPOB Šibenik preporučeno da organizira više terapijskih aktivnosti te prostor dnevnog boravka opskrbi literaturom i društvenim igrama. OPOB Zadar ima zaposlena dva radna terapeuta koja organiziraju radno-okupacijske aktivnosti, no također nedostaje adekvatan prostor zbog čega je ponovljena preporuka. Radno terapijske aktivnosti i aktivnosti slobodnog vremena u OPOŽB Požega provode se u dnevnom boravku.

Preporuka 173.

Ministarstvu zdravstva i Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, da unaprijede usluge za mentalno zdravlje i socijalne usluge osobama s duševnim smetnjama koje nakon otpusta s bolničkog liječenja nastavljaju liječiti izvan bolnice

Tijekom obilazaka ustanova liječnici su nas često upoznavali s poteškoćama pri završetku liječenja pacijenata, osobito onih koji su bili dugotrajnije hospitalizirani. Određeni broj pacijenata koji nema odgovarajući prihvata i podršku obitelji ili nema dostatnih materijalnih sredstava za samostalni život, a postoji potreba za nastavkom njihovog psihijatrijskog liječenja izvan bolnice, ostaje na bolničkom liječenju bez stvarne medicinske indikacije i tijekom više mjeseci.

Uvjeti smještaja osoba s duševnim smetnjama

Ustanovama smo dali preporuke za poboljšanje uvjeta smještaja osoba s duševnim smetnjama, uz naglašavanje da stvaranje pozitivnog terapijskog okruženja podrazumijeva osiguravanje dovoljno životnog prostora pacijentima, održavanje ustanove u zadovoljavajućem stanju i ispunjavanje dobrih higijenskih uvjeta. Uvjeti smještaja pacijenata razlikuju se po ustanovama koje smo posjetili, pri čemu su oni na psihijatrijskim odjelima općih bolnica, kao jedinicama za akutno zbrinjavanje osoba s duševnim smetnjama, općenito nepovoljniji od uvjeta u psihijatrijskim bolnicama namijenjenim produljenom liječenju.

Razmjerno najnepovoljnije uvjete smještaja pacijenata zatekli smo na OPOB Šibenik, gdje smo zbog uočenih oštećenja preporučili saniranje i ličenje zidova u sobama i na hodniku, kao i popravak stropova. S obzirom da je na cijelom Odjelu u vrijeme obilaska bio dostupan samo jedan toalet, kao i da su pločice u sanitarnim prostorima bile oštećene, preporučili smo i adaptaciju sanitarnih čvorova.

Veći broj odjela NPB Popovača u cijelosti je obnovljen te su uvjeti smještaja pacijenata na njima primjereni, a organizacijom, sadržajima i uređenjem predstavljaju vrlo dobro terapijsko okruženje. Neki odjeli iako higijenski dobro održavani, trebaju opsežniju adaptaciju da bi adekvatnijim uvjetima mogli doprinositi pozitivnom terapijskom okruženju. S tim u vezi NPB Popovača smo, među ostalim, preporučili adaptaciju kupaonica na Odjelu za alkoholizam i druge ovisnosti.

Uvjeti smještaja pacijenata u ŽSB Rab sustavno su poboljšavani od 2001. godine te su svi odjeli renovirani i primjer su visoke razine brige o standardima življenja i uređenja prostora. Ipak, na Odjelu za akutna i krizna stanja uočeni su nedostaci u sanitarnim prostorima - samo jedan zajednički sanitarni čvor koji nije prilagođen osobama s invaliditetom i osobama sa smanjenom pokretljivošću. Prema CPT standardima, sanitarni prostor mora omogućiti pacijentima privatnost, a toaleti moraju omogućiti pacijentu da sjedne. Stoga je preporučeno na Odjelu za akutna i krizna stanja odvojiti sanitarne čvorove za pacijente po spolu i za osoblje, a na toaletne školjke postaviti toaletne daske. ŽSB Rab nas je obavijestila da su sanitarni čvorovi uređeni sukladno preporuci.



Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice



Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

U obilascima smo nailazili i na sobe s pet do osam kreveta, što je protivno odredbi čl. 51. Pravilnika o normativima i standardima za obavljanje zdravstvene djelatnosti (u daljnjem tekstu Pravilnik o normativima i standardima), prema kojoj bolesnička soba može imati najviše četiri bolesničke postelje. Sukladno standardima CPT-a smještaj u malim grupama je ključni faktor očuvanja, odnosno vraćanja dostojanstva pacijenata kao i poštovanju njihove privatnosti. S obzirom na utvrđeno stanje, preporuka o potrebi usklađivanja stanja broja kreveta s Pravilnikom o normativima i standardima dana je OPOB Šibenik, OPOŽB Požega, ŽSB Rab i NPB Popovača. Napominjemo da je NPB Popovača ovakva preporuka dana i 2014. godine te ponovljena u kontrolnom obilasku 2019. godine.

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Čl. 52. Pravilnika o normativima i standardima propisano je da bolnica za svaku djelatnost mora imati i prostoriju za prehranu i dnevni boravak od najmanje 2 m² po bolesničkoj postelji, a čl. 53. st. 3. t. 7. je predviđeno da odjel psihijatrije treba imati prostoriju za rad s malom grupom od najmanje 20 m². Prostora za blagovanje, dnevni boravak i grupni rad uglavnom nema na odjelima općih bolnica, na kojima se primarno vodi računa o smještajnim kapacitetima, dok su potrebe sveobuhvatne resocijalizacije, organizacije slobodnog vremena, druženja i provedbe aktivnosti svakodnevnog života u drugom planu. Na OPOB Zadar i OPOB Šibenik su mali dnevni boravci za bolesnike organizirani u jednom dijelu hodnika, skromno opremljeni namještajem i materijalima za radno-okupacijske aktivnosti. Prostori dnevnog boravka koriste se i kao blagovaonice i prostori za održavanje grupne terapije.



Praksa se u ustanovama koje smo obišli bitno razlikuje, osobito u pogledu postojanja uređenih prostora za posjete te ograničenja u korištenju tehnologije. Pacijenti posjete najčešće primaju u dnevnim boravcima/blagovaonicama odjela, a izvan odjela u krugu bolnice, što na zatvorenim odjelima podrazumijeva prethodnu procjenu i odobrenje psihijatra.

Ustanove se razlikuju i u odnosu na dostupnost vanjskog prostora u kojem bi pacijenti mogli provoditi vrijeme na zraku i rekreirati se. U NPB Popovača pacijenti na nekim odjelima imaju mogućnost boravka u vanjskom prostoru, dok dio odjela nema uređeni prostor u koje bi pacijenti mogli izlaziti samostalno te učestalost njihovog boravka na zraku ovisi o raspoloživosti osoblja za pratnju, posjetima članova obitelji i prijatelja i u konačnici o procjeni liječnika psihijatra da li mogu samostalno izlaziti u šetnju ili u kupovinu u bolničkoj trgovini. Prema standardima CPT-a psihijatrijsko liječenje mora uključivati široki spektar rehabilitacijskih i terapijskih aktivnosti, što podrazumijeva i boravak na otvorenom prostoru svakog dana. Stoga je NPB Popovača preporučeno da pri svakom odjelu uredi vanjski prostor uz zgradu u kojoj se nalazi odjel, a u kojem bi pacijenti mogli provoditi vrijeme na zraku i dnevnoj svjetlosti, samostalno ili u pratnji članova obitelji, sukladno individualnom planu liječenja i njihovom psihofizičkom stanju.



Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Pacijenti Odjela za akutna i krizna stanja ŽSB Rab u slobodno vrijeme najviše borave sjedeći na podu u malom prostoru na kraju hodnika sa zaključanim rešetkama prema terasi, u kojem je dopušteno pušenje, a rijetko u dnevnom boravku/blagovaonici. Preporučili smo da se terasa uredi i dodatno osigura kako bi pacijenti mogli boraviti na svježem zraku.

Pacijenti u ŽSB Rab imaju mogućnost izlaska na svjež zrak, u vrtove koji su ograđeni i uređeni kao vrlo ugodna mjesta za šetnju, sjedenje i druženje, a pacijenti otvorenih odjela se mogu slobodno kretati i po krugu bolnice i izlaziti u vrtove i parkove, kao i u bolničku trgovinu prema njezinom radnom vremenu, a izvan kruga bolnice u pratnji radnih terapeuta.

Pacijenti smješteni na OPOB Virovitica imaju slobodan pristup vanjskom uređenom prostoru na kojem se nalazi sjenica, dok OPOŽB Požega nema pristup vanjskom uređenom prostoru no pacijenti uz prethodno javljanje glavnoj sestri mogu izaći na svjež zrak i dnevno svjetlo u krug bolnice samostalno, odnosno u pratnji članova obitelji.

Pacijenti u OPOB Šibenik i OPOB Zadar nemaju pristup vanjskom uređenom prostoru koji bi omogućio boravak i aktivnosti na svježem zraku te smo dali preporuku da razmotre mogućnost uređenja vanjskog prostora uz zgradu u kojoj se nalaze odjeli na koji bi pacijenti mogli izlaziti.

Standardi CPT-a ističu da je obavljanje radnji iz svakodnevnog života tijekom bolničkog liječenja važan dio programa psihosocijalne rehabilitacije pacijenata. Stoga smo pri obilascima promatrali koliko su pacijenti uključeni u aktivnosti poput objedovanja za stolom i korištenja kompletnog pribora za jelo, samostalne pripreme napitaka i jela, pranje svoje odjeće, odlaska u bolničku trgovinu i slično te nose li svoju ili bolničku odjeću umjesto pidžama. U ustanovama koje smo posjetili nailazili smo na različit stav službenih osoba u vezi s navedenim i posljedično različitu razinu poticanja pacijenata na sudjelovanje u takvim aktivnostima.

U OPOB Virovitica, OPOŽB Požega, OPOB Zadar i OPOB Šibenik pacijenti nose vlastitu dnevnu odjeću ili im je ona osigurana od strane ustanove. Međutim, poticanje raznovrsnijih aktivnosti svakodnevnog života na tim odjelima manje je izraženo.

U NPB Popovača smještene osobe, osim pacijenata na Odjelu za alkoholizam i druge ovisnosti, nose svoju odjeću ili dnevnu odjeću koju im osigurava bolnica. Pacijenti Odjela za alkoholizam tijekom prvog tjedna liječenja su obvezni nositi bolničke pidžame i ne mogu izlaziti van, dok se kasnije, tijekom liječenja, u slučaju nepridržavanja pravila terapijske zajednice za pacijenta ponovno uvodi obveza nošenja pidžame. Takvu praksu pacijenti doživljavaju kao svojevrсно kažnjavanje i ograničavanje. Ovakav pristup može stigmatizirati pojedine pacijente te dodatno umanjiti njihov osjećaj autonomije, pa je preporučeno da se svim pacijentima omogući nošenje vlastite ili bolničke dnevne odjeće, odnosno

da se ne primjenjuje takav stigmatizirajući način „kažnjavanja“ u slučaju nepridržavanja pravila terapijske zajednice.

Pozitivnim je ocijenjena mogućnost da pacijentice i pacijenti nekih odjela NPB Popovača, uz nadzor samostalno peru svoju odjeću u perilicama rublja, a isto je omogućeno i u ŽSB Rab.

Pacijentima se u ustanovama koje smo obišli obroci poslužuju u dnevnom boravku ili u sobama kad je to nužno s obzirom na njihovo psihofizičko stanje, pri čemu im je samo u OPOB Virovitica i OPOŽB Požega na raspolaganju kompletan pribor za jelo. Drugim smo ustanovama preporučili da pacijentima omoguće korištenje kompletnog pribora za jelo, odnosno ukoliko postoji rizik njegove zlouporabe da se pacijentima omogućiti alternativni pribor za jelo, koji nije izrađen od metala.

4.5. Obilasci domova za starije i nemoćne – obavljanje poslova NPM-a

O uvjetima u domovima za starije i nemoćne osobe pišemo u poglavlju o pravima starijih osoba, a u ovom dijelu pišemo o NPM obilascima u kojima smo provjeravali uvjete i postupanje prema osobama na stacionarnim odjelima, kojima može biti ograničena sloboda kretanja. Prema Općem Komentaru čl. 4. OPCAT-a *de facto* lišavanje slobode uključuje i smještaj unutar pojedinih ustanova iz kojih osobe ne mogu izaći svojom voljom, odnosno bez dozvole nadležnih djelatnika.

Tijekom 2025. godine proveli smo dva obilaska: redoviti obilazak Doma za starije i nemoćne osobe Makarska te kontrolni obilazak Doma za starije osobe u Gospiću.

Svrha obilazaka bila je utvrditi uvjete u kojima žive korisnici, način postupanja prema njima, uvažavaju li se njihove specifične potrebe te kakva je kvaliteta zdravstvene zaštite i zdravstvene njege nepokretnih/slabije pokretnih i dementnih osoba. Posebna pozornost posvećena je zabrani mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja te pružanja odgovarajuće podrške, kao i svim situacijama koje mogu predstavljati ograničavanje slobode kretanja. Ujedno se u kontrolnom obilasku Doma Gospić provjeravala implementacija upozorenja i preporuka nakon prethodnog obilaska 2024. godine.

Jedan od najvećih problema o kojem već godinama pišemo je nedostatak osoblja, osobito medicinskog, u domovima socijalne skrbi za starije i nemoćne osobe, a što izravno utječe na kvalitetu zdravstvene zaštite i zdravstvene njege nepokretnih/slabije pokretnih i dementnih osoba i zadovoljavanje njihovih potreba.

Tako su na primjer u Domu Makarska, u kojem je 50 od ukupno 62 korisnika u trećem i četvrtom stupnju usluge, zaposlene samo glavna sestra i jedna medicinska sestra, jedan socijalni radnik na pola radnog vremena, a nema zaposlenog fizioterapeuta ni radnog terapeuta. Iz razgovora sa zaposlenicima se saznalo da unatoč objavljenim natječajima, nema kandidata za zapošljavanje. U Domu u Gospiću u vrijeme kontrolnog obilaska bilo je smješteno 197 korisnika od kojih je bilo 64 korisnika trećeg stupnja njege, 80 korisnika drugog stupnja njege i 44 korisnika prvog stupnja njege, a bilo je zaposleno pet medicinskih sestara, glavna medicinska sestra, voditeljica odjela zdravstvene zaštite i 13 njegovateljica. Iako je preporuka o povećanju broja medicinskih sestara i njegovatelja u Domu u Gospiću prihvaćena pa je donesen novi Pravilnik o unutarnjem ustroju i sistematizaciji te objavljen natječaj za tri medicinske sestre/tehničara, i nadalje je potrebno osmišljavati poticajne mjere i strategije u cilju osiguranja dovoljnog broja osoblja u Domu.



Vezano za dodatne poticajne mjere koje bi motivirale zapošljavanje djelatnika u domovima za starije i nemoćne osobe zatraženi su podaci svih županija. Osječko-baranjska županija navela je da ne poduzima specifične mjere usmjerene na zapošljavanje isključivo medicinskog osoblja i njegovatelja, međutim da se izdvajaju značajna sredstva za sufinanciranje plaća djelatnika u domovima u kojima je osnivač. U sufinanciranju domova sudjeluju i Šibensko-kninska i Dubrovačko-neretvanska županija, dok Brodsko-posavska županija ne provodi izravne mjere poticanja zapošljavanja medicinskog osoblja i njegovatelja/ica, ali aktivno djeluje kroz planske i strateške mehanizme. Tako se razvoj kadrovskih kapaciteta planira u okviru Socijalnog plana Brodsko-posavske županije, uz kontinuiranu suradnju s ustanovama socijalne skrbi i nadležnim ministarstvima. Poseban naglasak stavlja se na unaprjeđenje uvjeta rada, korištenje nacionalnih i europskih izvora financiranja te sudjelovanje u programima edukacije i osposobljavanja kadrova, s ciljem dugoročnog jačanja sustava socijalne skrbi. Bjelovarsko-bilogorska županija sufinancira stručno usavršavanje medicinskih djelatnika.

Istarska županija provodi Program mjera za zadržavanje i privlačenje ljudskih resursa u domovima za starije osobe, kojima je osnivač, kojim su za novozaposlene, ali i za postojeće djelatnike, predviđene mjere kao što su sufinanciranje troškova stanovanja; jednokratna naknada za kupnju prvog stana ili kupnju/izgradnju kuće; godišnji financijski bonus; financijski bonus dobrodošlice i dr. U 2026. godini je planirano uvođenje nove mjere stipendiranja učenika 4. i 5. razreda Medicinske škole u Puli kako bi se buduće medicinske sestre/tehničare motiviralo i privuklo za rad u domovima za starije osobe.

Usprkos svim navedenim aktivnostima i mjerama, kronični je nedostatak radne snage, osobito medicinskih sestara i tehničara, njegovatelja, kuhara, stručnih radnika - posebno socijalnih radnika. Iz tog razloga Istarska županija je kroz navedeni Program za 2025. godinu pokrenula inicijativu za izmjenu postupka priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija (donošenje Pravilnika o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija i ubrzanje postupka priznavanja), a predviđena je i refundacija troškova priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija za strane radnike.

MRMSOSP je u suradnji s Ministarstvom zdravstva u svibnju 2025. godine donijelo Operativni plan razvoja integrirane dugotrajne skrbi u RH 2025.-2030. godine, u kojemu je razvoj ljudskih potencijala jedno od šest tematskih područja. Trenutno je u tijeku provedba procjene stanja radne snage u dugotrajnoj skrbi u sektorima zdravstva i socijalne skrbi, a u okviru mjere usmjerene na povećanje ponude radnika dugotrajne skrbi na tržištu rada, u 2025. godini je 826 osoba uspješno završilo program

Preporuka 174.

Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike i jedinicama područne (regionalne) samouprave da žurno osmisle kratkoročne mjere u cilju osiguranja dovoljnog broja medicinskog osoblja u domovima za starije i nemoćne osobe

negovatelj/negovateljica u institucionalnoj i izvaninstitucionalnoj skrbi o starijim i nemoćnim osobama, 541 osoba ga trenutno pohađa, dok 125 osoba čeka početak programa.

Mjera 4. Operativnog plana se odnosi na poboljšanje uvjeta rada i motivacije za djelatnike kroz izradu analize koja uključuje prikaz trenutnog stanja radne snage u dugotrajnoj skrbi radi utvrđivanja poticajnih

mjera za zapošljavanje i zadržavanje djelatnika u ovom sektoru. Izvršenje ove mjere predviđeno je za 4. kvartal 2028. godine te je stoga potrebno osmisliti kratkoročne mjere koje će do tada osigurati dovoljan broj medicinskog osoblja u domovima za starije i nemoćne osobe.

Drugi problem na koji ukazujemo godinama su prostorni uvjeti stacionarnih odjela i odjela za demenciju u domovima za starije osobe. Slijedom prethodno dostavljenih preporuka, u izvješću ULJPPNM-a o provedbi preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2024. godinu, navodi se da MRMSOSP kontinuirano provodi aktivnosti razvoja i širenja usluga za sve ranjive skupine pa tako i usluge smještaja za osobe koje boluju od Alzheimerove bolesti i drugih demencija. Također, planirana je izgradnja 18 centara za starije osobe u kojima će se osigurati dodatni smještajni kapaciteti od 256 mjesta za korisnike oboljele od Alzheimerove demencije i drugih demencija. Završetak izgradnje i opremanja ovih centara planiran je u periodu od lipnja do prosinca 2026. godine.

Redoviti obilazak Doma Makarska

Tijekom obilaska Doma Makarska posebnu pozornost obratili smo na uvjete smještaja, njegu, zdravstvenu skrb i prehranu te rehabilitacijske i socijalne aktivnosti organizirane za korisnike na Odjelu pojačane njege. Riječ je o teško pokretnim i nepokretnim korisnicima, kao i korisnicima kojima je dijagnosticirana demencija te su oni zbog povećanog sigurnosnog rizika ograničeni u slobodi kretanja.

Uvjeti smještaja na Odjelu pojačane njege

Odjel pojačane njege teško pokretnih i nepokretnih korisnika te korisnika s nekom od demencija nalazi se na drugom i trećem katu zgrade Doma Makarska, kojima je moguće pristupiti unutarnjim stubištem i dizalom. Korisnici s težim oblicima demencije smješteni su u zatvorenom dijelu odjela na drugom katu. Sobe su jednokrevetne, dvokrevetne i trokrevetne što je u skladu sa CPT standardima prema kojima je potrebno osigurati da u sobi ne bude više od četiri postelje, a pozitivna je mogućnost smještaja supružnika u dvokrevetnu sobu.

Sobe su opremljene novim, funkcionalnim namještajem; sve su zatečene uredne i čiste, čime su korisnici s kojima smo razgovarali bili iznimno zadovoljni.

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

U većini soba s obzirom na broj kreveta ima dovoljno prostora za kretanje korisnika, kao i za pristup postelji uz pomoć invalidskih kolica, odnosno pristup osoblja radi njege nepokretnih osoba, no neke su sobe ipak skućene. Sukladno čl. 86. st. 4. Pravilnika o mjerilima za pružanje socijalnih usluga, mjesto postavljanja ležaja za korisnike trećeg stupnja usluge mora odgovarati zahtjevima njege, a sukladno čl. 87. st. 1. za osobe oboljele od Alzheimerove i drugih demencija, ležajevi moraju biti pristupačni s tri strane. Stoga je preporučeno prostorne uvjete u sobama Odjela za pojačanu njegu uskladiti s propisanim standardima i normativima.

Međutim, sobe u kojima su smještene osobe s demencijom jednostavno su uređeni prostori, bez



osobnih predmeta, ukrasa, osjetilnih poticaja i poticaja na aktivnost i više sličje privremenom bolničkom smještaju, a ne prostoru koji korisnicima aktualno predstavlja dom. Prema CPT standardima ustanove socijalnog zbrinjavanja trebaju pružiti domaće, individualizirano okruženje pa korisnike treba ohrabriti da personaliziraju svoje sobe. U jednoj od soba u kojoj su smještene osobe s demencijom zatečena su oštećenja na električnim instalacijama što je rizik po sigurnost korisnika te je Domu preporučeno žurno popravljjanje.



Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Odjel raspolaže pomagalom za podizanje nepokretnih osoba, dovoljnim brojem invalidskih kolica i antidekubitalnih madraca te drugim pomagalicama za njegu i skrb o teže pokretnim i nepokretnim korisnicima. Većina kreveta ima zaštitnu ogradu koja prevenira pad.

Sanitarni čvorovi zadovoljavaju potrebe broja smještenih korisnika i prilagođeni su kupanju nepokretnih i teško pokretnih korisnika. Toaleti su uglavnom opskrbljeni osnovnim higijenskim potrebštinama.

Prostor hodnika je uredan, no preporučili smo dodatno uređenje i označavanje prostora Odjela kako bi se olakšala orijentacija pokretnim pacijentima s

poteškoćama prostornog snalaženja povezanim s demencijama.

Zbog nedostatka osoblja koje neposredno skrbi o korisnicima, većina nepokretnih i teže pokretnih korisnika rijetko izlazi van zgrade Doma, najčešće u pratnji posjetitelja. Prema CPT standardima korisnici na otvorenom trebaju boraviti svakodnevno tijekom određenog vremena, a na vanjskom prostoru trebalo bi osigurati i prostor gdje se korisnici mogu skloniti od kiše i sunca. Izlaskom u vanjski prostor korisnicima koji zbog nepokretnosti ne mogu boraviti u zajedničkim prostorijama Doma omogućuju se širi socijalni kontakti. Kako je socijalni radnik angažiran na pola radnog vremena, te obavlja i poslove prijama i otpusta korisnika, nema organiziranih aktivnosti slobodnog vremena.

Zdravstvena zaštita, njega i radna terapija korisnika koji se nalaze na Odjelu pojačane njege u Domu Makarska

Zdravstvena zaštita korisnika Doma pruža se kroz ambulante obiteljske medicine pri Domu zdravlja Makarska, pri čemu svaki korisnik ima svog liječnika. To je otežavajuće s obzirom da medicinska sestra za vrijeme radnog vremena izlazi iz Doma i obilazi desetak različitih ambulanti pri čemu korisnici ostaju bez odgovarajuće sestrinske skrbi.

Korisnicima nije osigurana ginekološka i stomatološka zaštita unutar Doma te se samo pokretne korisnice odvoze na ginekološki pregled u vanjsku ambulantu, dok se za stomatološke preglede

korisnici voze u ordinaciju u blizini Doma. Ujedno nije osiguran ni pregled psihijatra u Domu, već se korisnici na temelju uputnice odvoze na pregled izvan Doma, iako korisnici četvrtog stupnja imaju potrebu redovite psihijatrijske skrbi.

U vrijeme obilaska u Domu je bila zaposlena samo jedna medicinska sestra koja ujedno zamjenjuje i glavnu sestru u slučaju njezine odsutnosti, što dovodi u pitanje mogućnost da sama provede nabavu, podjelu i primjenu terapije za sve korisnike u Domu.

U obilasku je također utvrđeno da terapiju korisnicima dijele njegovateljice, a zabrinjava što pojedine njegovateljice same i pripremaju terapiju za korisnike. Kako je vidljivo iz evidencije o primopredaji službe, u trenucima kad korisniku na primjer poraste tlak u noćnim satima, njegovateljica samoinicijativno bira terapiju koju će dati korisniku. Organizacija skrbi koja podrazumijeva da njegovateljice odlučuju o terapiji je ugrožavajuća za korisnike, te smo preporučili da se s time prekine.

Tijekom obilaska na Odjelu pojačane njege bile su samo dvije njegovateljice te je bilo posebno naznačeno da u noćnoj smjeni radi samo jedna njegovateljica koja obilazi i sve druge korisnike Doma. Pravilnikom o mjerilima utvrđeno je da je za korisnike četvrtog stupnja usluge potrebno osigurati pet medicinskih sestara i osam njegovatelja na 20 korisnika, pa smo preporučili Domu da poveća broj medicinskih sestara i njegovatelja koji će brinuti za korisnike koji su u četvrtom stupnju usluge.

U Domu nije zaposlen radni terapeut, zbog čega korisnicima nisu dostupne individualne ni grupne radno terapijske aktivnosti koje uobičajeno čine dio kliničke prakse, koje su i metode kojima se doprinosi razvoju psihološke otpornosti i održavanju socijalnih vještina korisnika, te je preporučeno zapošljavanje radnog terapeuta.

Na Odjelu pojačane njege je uočeno da se vrata soba ne zatvaraju niti se koriste paravani prilikom provođenja njege korisnika što može dovesti do povrede prava privatnosti korisnika.

Preporuka 175.

Jedinicama područne (regionalne) samouprave, da povećaju broj njegovatelja koji će se brinuti za korisnike u četvrtom stupnju usluge

Tijekom obilaska nisu evidentirane primjedbe korisnika na postupanje djelatnika te su korisnici izrazili zadovoljstvo postojećom negom, iako su pri tome navodili da su svjesni da nedostaje djelatnika koji bi brinuli o njima.

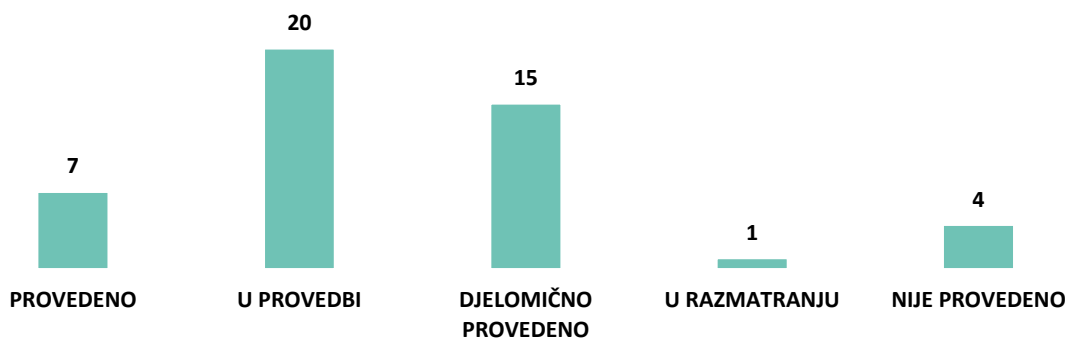
Primjena sredstava prisile i ograničavanje slobode kretanja na Odjelu pojačane njege

Kod primjene mjera prisile traži se suglasnost obitelji i liječnika, međutim nedostaje redoviti dolazak psihijatra radi čega je preporučeno sklapanje ugovora. Dolaskom psihijatra omogućit će se ne samo redovito provođenje pregleda korisnika, nego i psihijatrijska procjena i odluka u slučaju potrebe primjene mjera prisile sukladno ZZODS-u. Ujedno, kao i kod psihijatrijskih ustanova, potrebno je jasnije definirati mjere prisile u odnosu na ograničenja kretanja korisnika radi njihove sigurnosti.

Osobe s demencijom se zaključava zbog nedostatka osoblja koje bi trebalo stalno biti prisutno na Odjelu i nadzirati korisnike. Korisnicima se tako ograničava boravak na otvorenom prostoru, te je preporučeno organizirati redovite izlaske na svježi zrak.

Kontrolni obilazak Doma Gospić

ISPUNJENOST PREPORUKA U STACIONARNIM ODJELIMA DOMA GOSPIĆ



Uvjeti smještaja stacionarnog dijela Doma u Gospiću

Korisnici s različitim potrebama i teškoćama u stacionaru starog dijela Doma u Gospiću i dalje su smješteni zajedno po sobama i odjelima te koriste zajedničke kupaonice, tj. nisu podijeljeni po spolu. Navedeno, uz činjenicu da je riječ o ustanovi velikog kapaciteta, može imati štetne posljedice po njegu koja im se pruža, a osobito za ranjive kategorije korisnika koji trebaju odgovarajuće mehanizme zaštite.

Prostor u pojedinim sobama i nadalje je skučen što otežava kretanje korisnika, ali i održavanje čistoće. Primijećeno je da su prostori uredniji nego tijekom obilaska 2024. godine.

Preporuke koje je pučka pravobraniteljica dala nakon prethodnog obilaska su prihvaćene te je u pripremi sveobuhvatna građevinska adaptacija prostora koja će se odvijati po etapama, pa se mogu očekivati poteškoće u organizaciji smještaja korisnika tijekom radova. Međutim, adaptacija prostora će biti značajna prvenstveno za korisnike koji sada borave u izrazito nepovoljnim uvjetima.



Od 15 preporuka koje se odnose na uvjete smještaja stacionara starog dijela Doma u Gospiću sve su prihvaćene te je jedna provedena, šest je u provedbi i osam ih je djelomično provedeno. U odnosu na uvjete smještaja stacionara novog dijela Doma dano je osam preporuka od kojih su pet u provedbi, jedna je djelomično provedena, jedna preporuka je u razmatranju, a jedna nije provedena.

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

Iako zidovi hodnika stacionara nisu označeni bojama radi lakše orijentacije korisnika temeljito su očišćeni i ukrašeni

slikama i ukrasnim predmetima s ciljem stvaranja ugodnijeg životnog i pozitivnog terapijskog okruženja. I nadalje se blagovaonice koriste i kao dnevni boravci u kojima korisnici zajednički provode vrijeme te je potrebno intenzivirati individualne i grupne aktivnosti slobodnog vremena, naročito za teže pokretne ili nepokretne korisnike. Prostor dnevnog boravka namijenjen korisnicima smještenim na stacionaru novog dijela Doma još nije uređen, a u očitovanju je navedeno da se razmatra i planira uređenje ovog prostora.

U odnosu na preporuke koje se odnose na potrebu adaptacije sanitarnih prostora utvrđeno je da su oni uključeni u plan sanacije, a kako bi se osigurala bolja pristupačnost korisnicima te zadovoljile potrebe teško pokretnih i/ili nepokretnih korisnika, uključujući i nabavu pokretne kade, kao i ugradnju toaletnih povišenja. U stacionaru novog dijela Doma postojeće tuš kabine otežavaju pristup teže pokretnim korisnicima te je ocijenjeno da dana preporuka nije implementirana.

Foto – izvor: Ured pučke pravobraniteljice

U odnosu na preporuku koja se odnosi za zamjenu madraca, Dom je tijekom 2025. godine nabavio 35 kreveta s antidekubitalnim madracima, a u međuvremenu je naručio i 26 dodatnih kreveta namijenjenih njezi bolesnika nakon operacija ili slabije pokretnim korisnicima.

Imajući u vidu da je u prethodnom obilasku bila zatečena vrlo niska razina higijenske i sanitarne zaštite, zbog čega je preporučeno Domu da osigura stalnu prisutnost spremačica u dvije radne smjene, u kontrolnom obilasku smo uočili da se prostor održava čistim te je sadašnje stanje zadovoljavajuće.



U stacionaru starog dijela Doma i nadalje ne funkcionira alarmni sustav, a prema planu sanacije ugradit će se moderniji bežični SOS dojavni uređaj.

Zdravstvena zaštita i njega korisnika koji se nalaze na stacionarnom dijelu Doma u Gospiću

U odnosu na zdravstvenu zaštitu dano je osam preporuka, a tijekom kontrolnog obilaska utvrđeno je da su četiri provedene, da su tri u provedbi, dok je jedna preporuka prihvaćena, no još nije u provedbi. I nadalje se korisnicima ne osigurava ginekološka i stomatološka zaštita, a u slučaju hitnosti odvozi ih se u Opću bolnicu u Gospiću.

U Domu je angažirana nova liječnica obiteljske medicine koja učestalije posjećuje korisnike te je potpisan ugovor sa psihijatrom koji dolazi jedanput mjesečno i obavlja preglede. U Domu se nalaze korisnici s psihičkim poteškoćama kojima je neophodna psihijatrijska procjena i liječenje, a dolaskom psihijatra se osigurava bolja zaštita njihovog mentalnog zdravlja.

Nakon našeg prethodnog obilaska provjerena su sva pomagala koja se koriste u zdravstvenoj njezi i izbačena su iz uporabe ona kojima je istekao rok, a medicinska terapija se čuva i dijeli sukladno



propisanim standardima i preporukama stručnih komora. Ujedno je u procesu uvođenje e-dokumentacije korisnika i sklopljen je ugovor o suradnji sa strukovnom školom u Gospiću o provođenju vježbovne nastave za medicinske sestre što će svakako pomoći u radu medicinskog osoblja, a u interesu je korisnika Doma.

U odnosu na njegu nepokretnih korisnika bilo je dano sedam preporuka od kojih su tri prihvaćene i u provedbi, tri su djelomično provedene, a jedna nije provedena. Dom nije nabavio pomagalo za podizanje nepokretnih osoba, tzv. „lifter“. Unatoč poboljšanoj njezi korisnika i nadalje ne postoje individualni planovi njege koji bi uključivali promjenu položaja, unos tekućina, previjanje i kupanje korisnika. Dom je nabavio paravane za zaštitu tijekom njege, postavio zavjese i zastore za zaštitu od sunca, a korisnici su prilikom obilaska bili presvučeni, čisti i nije bilo neugodnih mirisa zbog nedovoljne higijene.

Aktivnosti i prehrana

Domu su bile upućene i tri preporuke u vezi s aktivnostima i prehranom korisnika, a jedna se odnosila na izrađivanje individualnog plana izlazaka korisnika stacionarnog dijela na svježi zrak i dnevno svjetlo. Preporuka nije provedena te iako je primijećeno da su neki korisnici bili u šetnji ili na svježem zraku uz pomoć i podršku fizioterapeuta, neke korisnice i u ovom posjetu izjavile su da se ne sjećaju kada su zadnji put bile na svježem zraku.

Od osam preporuka u vezi s prehranom korisnika jedna je provedena, četiri su u provedbi, a tri su djelomično provedene. Provedena je preporuka da se na oglasnim pločama istaknu aktualni jelovnici, donesena je Odluka za imenovanje Komisije za prehranu korisnika, međutim nije utvrđeno vode li se redovito sastanci zbog nedostatka zapisnika. U jelovnicima su uočena određena odstupanja u odnosu na skupinu namirnica po korisniku te je preporučeno da se provede revizija postojećih jelovnika, s ciljem bolje usklađenosti u odnosu na propisane normative HZJZ-a.

5. Podaci o postupanju za 2025. godinu

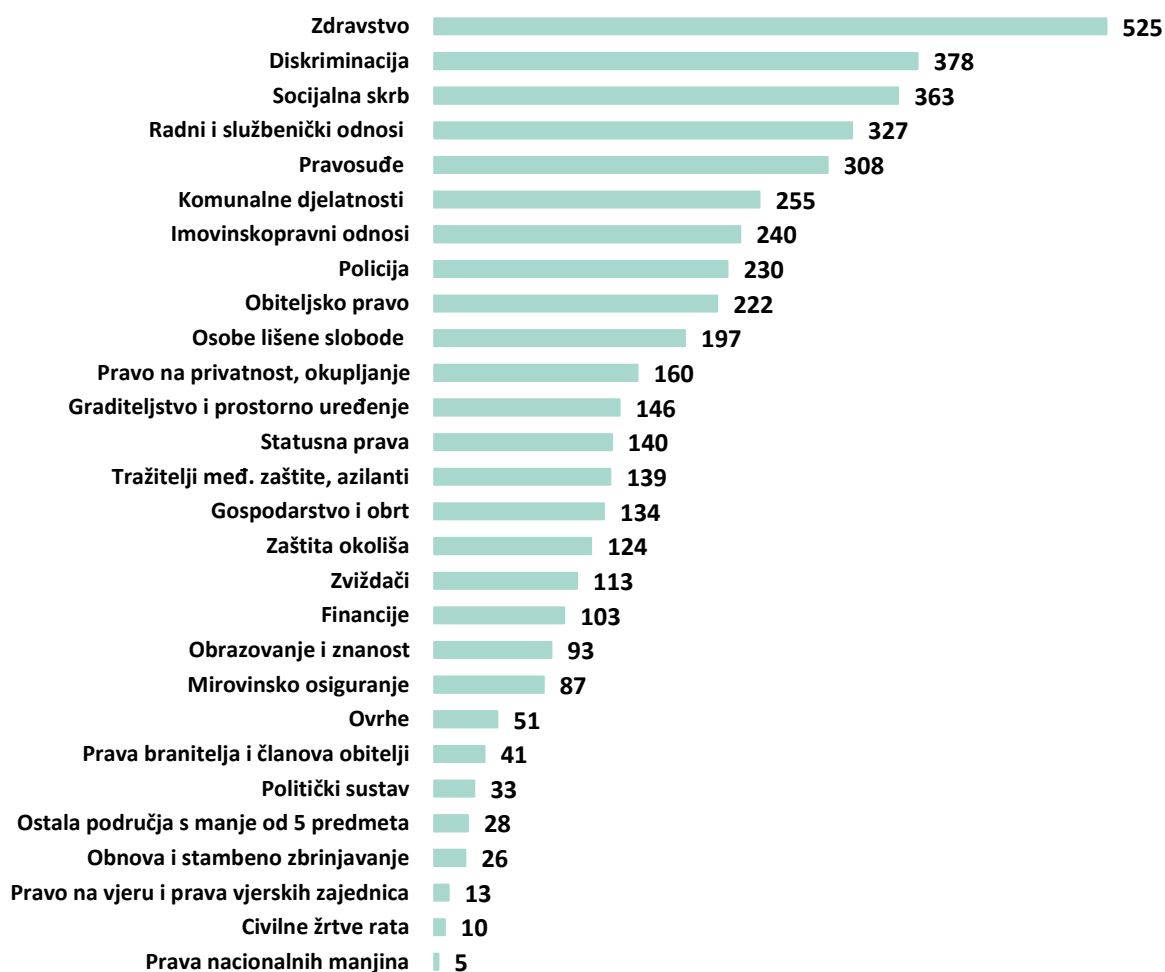
5.1. Opći statistički podaci o postupanju pučke pravobraniteljice

U 2025. godini otvoreno je ukupno 5.730 novih predmeta, pri čemu se najveći dio, njih 4.491, odnosi na postupanja po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu. Preostalih 1.035 predmeta odnosi se na opće inicijative (uključujući, među ostalim, davanje mišljenja na prijedloge zakona i obilaske), dok se 204 predmeta odnosi na uredsko poslovanje.

Ukupno gledano, u 2025. godini postupalo se u 8.671 predmetu, od čega se 6.564 predmeta (76%) odnosilo na pritužbe građana ili postupanja po službenoj dužnosti, 1.903 predmeta (22%) odnosilo se na opće inicijative, a 204 predmeta (2%) na uredsko poslovanje. Od ukupno navedenog broja, 2.941 predmet prenesen je iz prethodnih godina.

U nastavku se prikazuju novi predmeti otvoreni u 2025. godini po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu (4.491).

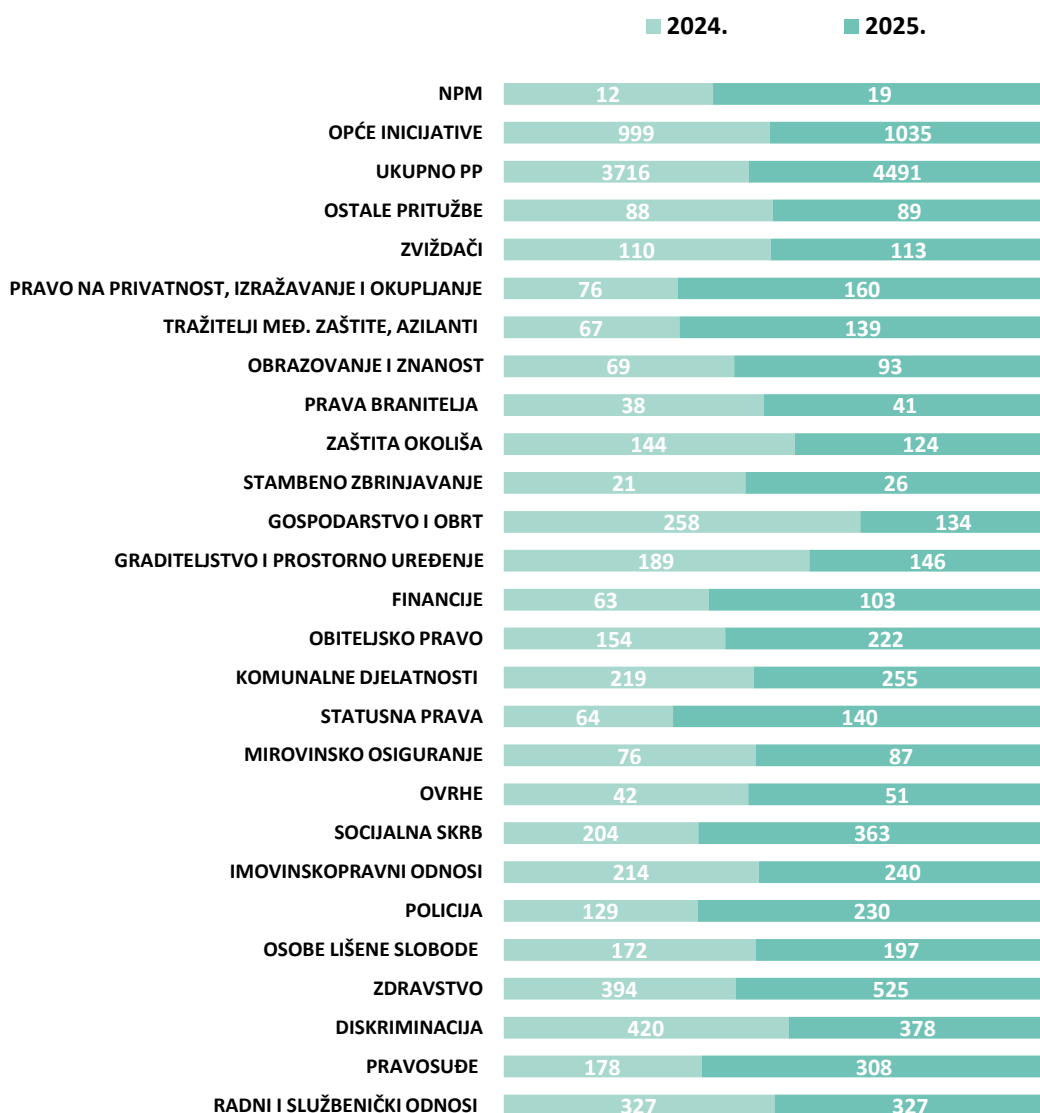
**BROJ NOVOOTVORENIH PREDMETA U 2025. GODINI
PO PRAVNIM PODRUČJIMA**



Za razliku od prethodne godine, u kojoj je najveći broj pritužbi bio vezan uz područje diskriminacije, u 2025. godini se kao najzastupljenije područje ističe zdravstvo s rekordnih 525 pritužbi. Slijede pritužbe iz područja diskriminacije (378), socijalne skrbi (363), radnih i službeničkih odnosa (327). Pri tome, napominjemo da se pritužbe iz područja diskriminacije odnose na različita područja života.

Usporedba novootvorenih predmeta s 2024. godinom pokazuje kako je najveći porast zabilježen u predmetima koji se odnose na statusna prava (118,8%), pravo na privatnost i okupljanje (110,5%), tražitelje međunarodne zaštite (107,5%), policije (78,3%), socijalne skrbi (77,9%) te pravosuđa (73%).

USPOREDBA NOVOOTVORENIH PREDMETA



U 2025. godini dovršen je rad u ukupno 3.953 predmeta, pri čemu smo u 23% slučajeva provodili ispitni postupak, dok u 77% predmeta nije bilo mogućnosti provesti ga, no i u tim predmetima građanima su pružene opće pravne informacije. Unutar tih 77% značajan dio odnosio se na pritužbe o kojima su već ranije odlučivala nadležna tijela ili sudovi, kao i na one u kojima postupci još uvijek traju ili u kojima

pritužitelji nisu dostavili dodatne informacije potrebne za daljnje postupanje. Ipak, najveći udio čine pritužbe za koje su bila nadležna druga javnopravna tijela, među kojima se posebno ističu one vezane uz ostvarivanje prava na inkluzivni dodatak ili na obiteljske odnose i pravo jednog od roditelja za održavanje redovitih odnosa s djecom, a koje su u nadležnosti posebnih pravobranitelja/ica.

Napokon, iako u odnosu na pojedine pritužbe pučka pravobraniteljica ne može postupati po ZoPP-u na način da vodi ispitni postupak, primjerice, jer se odnose na privatni sektor, i takve nam pritužbe pružaju uvid za potrebe izvještavanja o stanju ljudskih prava.

Od ukupno 909 pritužbi (23%) u kojima je proveden ispitni postupak, u 31% slučajeva utvrđena je njihova osnovanost. Istodobno, 38% pritužbi ocijenjeno je neosnovanima, dok je u 31% predmeta postupak pokrenut i vođen, ali je obustavljen zbog odustanka pritužitelja ili drugih objektivnih okolnosti. U 279 osnovanih pritužbi postupali smo na različite načine, pa je tako u vezi 17 slučajeva podnesen (jedan) zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti, čime se djelovalo i na razini unapređenja zakonodavnog okvira. U 102 predmeta upućena je preporuka, u 37 prijedlozi, u 26 mišljenja, dok smo u 42 izdali upozorenja. U preostalim osnovanim predmetima smo postupali na druge načine, pri čemu je posebno značajno istaknuti da su javnopravna tijela u velikom broju slučajeva već tijekom našeg postupanja, odnosno i prije izricanja neke od mjera, sama otklonila nepravilnosti i ispravila svoje postupanje, što doprinosi bržem i učinkovitijem ostvarivanju prava građana.

Uz rad po formalnim pritužbama, građanima je pružena i neposredna podrška kroz odgovore na 1.282 upita zaprimljena telefonskim putem ili osobnim dolaskom. Ovakav oblik izravne komunikacije dodatno osigurava dostupnost institucije građanima te omogućuje pravovremeno pružanje pomoći i rano prepoznavanje problema u praksi.

5.2. Statistički podaci o postupanju povodom diskriminacije

Tijekom 2025. godine zaprimljeno je ukupno 378 pritužbi na diskriminaciju u različitim područjima života i po različitim osnovama, koje ukazuju na raznolike obrasce postupanja, ali i na kontinuitet pojedinih dugogodišnjih trendova. Iz ranije godine preneseno je 142 predmeta, pa je ukupan broj predmeta u području diskriminacije u kojima smo postupali 520.

Čak 24% svih novozaprimljenih pritužbi odnosi se na višestruku diskriminaciju, što potvrđuje složenost slučajeva u praksi te upućuje na potrebu njihova sagledavanja kroz međusobno isprepletene osnove diskriminacije. Istovremeno, u 17% pritužbi nije utvrđena osnova prema ZSD-u, što ukazuje na važnost daljnjeg informiranja građana o pravnom okviru zaštite od diskriminacije. Prema pojedinačnim osnovama diskriminacije, kao i svih ranijih godina od stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije 2009. godine, najzastupljenija je bila diskriminacija na temelju rase, etničke pripadnosti i boje kože ili nacionalnog podrijetla (15%). Slijede pritužbe koje se odnose na bračni ili obiteljski status (8%), invaliditet (7%), zdravstveno stanje (6%) i političko ili drugo uvjerenje (5%). Diskriminacija na temelju spola i dobi zabilježena je u po 4% slučajeva, dok su ostale osnove poput vjere, imovnog stanja, spolne orijentacije, rodnog identiteta ili članstva u sindikatu, zastupljene u manjem udjelu.

OSNOVA DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	56	15
Bračni ili obiteljski status	29	8
Invaliditet	28	7
Zdravstveno stanje	21	6
Političko ili drugo uvjerenje	19	5
Dob	17	4
Spol	15	4
Obrazovanje	13	3
Vjera	8	2
Imovno stanje	5	1
Spolna orijentacija	5	1
Društveni položaj	3	1
Članstvo u sindikatu	2	1
Rodni identitet ili izražavanje	2	1
Višestruka diskriminacija	90	24
Nema osnove po ZSD-u	65	17
UKUPNO	378	100

U vezi područja u kojima se diskriminacija najčešće pojavljuje, i ove godine uvjerljivo prednjači područje rada i zapošljavanja, na koje se odnosi 42% svih pritužbi, čime se potvrđuje dugogodišnji trend. Slijede područja pristupa dobrima i uslugama (10%) te javnog informiranja i medija (9%). U manjem udjelu zastupljena su i područja uprave, stanovanja, zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja i pravosuđa.

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PRITUŽBI	%
Rad i zapošljavanje	157	42
Pristup dobrima i uslugama	39	10
Javno informiranje i mediji	35	9
Uprava	22	6
Stanovanje	15	4
Zdravstvena zaštita	12	3
Socijalna skrb	10	3
Obrazovanje	8	2
Mirovinsko osiguranje	8	2
Pravosuđe	6	2
Zdravstveno osiguranje	6	2
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	3	1
Sport	2	0,5
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	2	0,5
Znanost	1	0
Pritužbe s višestrukim područjima	24	6
Diskriminacija - općenito	28	7
UKUPNO	378	100

Većinu pritužbi podnijele su fizičke osobe, pri čemu je zabilježena gotovo podjednaka zastupljenost žena (169) i muškaraca (168). Manji dio pritužbi podnesen je od strane grupe građana, dok je njih 24 zaprimljen bez mogućnosti identifikacije pritužitelja/ice, odnosno anonimno. Manji dio postupaka pokrenut je na vlastitu inicijativu.

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	BROJ PRITUŽBI
Žena	169
Muškarac	168
Nepoznato	24
Grupa	10
Vlastita inicijativa	7
Drugo	0
UKUPNO	378

Promatrajući pritužene strane, najčešće su to pravne osobe (167), slijede fizičke osobe (81), tijela državne uprave (54) te pravne osobe s javnim ovlastima (53), dok se manji broj pritužbi odnosi na JL(R)S i druge subjekte.

VRSTA PRITUŽENE STRANE	BROJ PRITUŽBI
Fizička osoba	81
Pravna osoba	167
Pravna osoba s javnim ovlastima	53
Tijelo državne uprave	54
Pravosudno tijelo	1
Tijelo JLP(R)S	20
Drugo	2
UKUPNO	378

Ukupno gledano, iako je u 2025. godini zaprimljeno nešto manje pritužbi nego prethodne godine, i dalje su najzastupljenija ista područja diskriminacije i iste diskriminacijske osnove. Važno je naglasiti da broj zaprimljenih pritužbi ne odražava stvarni opseg prisutnosti diskriminacije u društvu, budući da značajan broj slučajeva i dalje ostaje neprijavljen. Stoga je nužno nastaviti s aktivnostima usmjerenima na podizanje svijesti građana o pojavnim oblicima diskriminacije, njenoj zakonskoj zabrani te dostupnim mehanizmima zaštite. Istodobno, potrebno je dodatno podizati razinu svijesti i informiranosti o diskriminaciji kao neprihvatljivom i zabranjenom postupanju, kao i kontinuirano provoditi edukacije stručnjaka koji provode antidiskriminacijske propise.



Posljednje dvije godine u okviru ovog poglavlja dajemo preporuke Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

Vezano uz preporuku o provedbi istraživanja o diskriminaciji u pristupu dobrima i uslugama, Ured izvještava kako planira u okviru strateškog projekta „Podrška jednakosti“, financiranog iz Europskog socijalnog fonda + i državnog proračuna, provesti sveobuhvatno istraživanje koje će uključivati analizu postojećih podataka, anketiranje ranjivih skupina, dubinske intervju sa stručnjacima te izradu i javno predstavljanje publikacije.

Preporuka 176. (ponovljena)

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provede istraživanje o prisutnosti diskriminacije u području pristupa dobrima i uslugama

Preporuka 177. (ponovljena)

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da kontinuirano informira javnost o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite

U pogledu preporuke o kontinuiranom informiranju javnosti, kroz isti projekt planira se provedba nacionalne medijske kampanje usmjerene suzbijanju diskriminacije i poticanju njezina prijavljivanja, s naglaskom na šest ključnih osnova diskriminacije. Ured također navodi da će preporuke pučke pravobraniteljice uzeti u obzir prilikom izrade Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za razdoblje 2026. – 2027., kao i u planiranju budućih aktivnosti informiranja javnosti.

Što se tiče preporuke o financiranju aktivnosti usmjerenih promicanju jednakosti

i suzbijanju diskriminacije na lokalnoj razini, Ured ističe da već provodi i planira značajne mjere, zbog čega preporuku smatramo ispunjenom te je ove godine ne ponavljamo. Naime, tijekom 2024. godine financirani su projekti udruga, osobito u okviru programa usmjerenih na uključivanje romske nacionalne manjine, a planira se i objava novog poziva vrijednog 8 milijuna eura za projekte usmjerene prevenciji diskriminacije i pružanju potpore žrtvama. Ove aktivnosti trebale bi obuhvatiti širok krug dionika, uključujući organizacije civilnog društva, jedinice lokalne samouprave i obrazovne institucije.

Ukupno gledano, Ured planira daljnje jačanje aktivnosti u području istraživanja, informiranja i financijske potpore projektima, uz naglasak na sustavan pristup suzbijanju diskriminacije i podršku ranjivim skupinama. Međutim, povratne informacije o dosad upućenim preporukama u velikoj mjeri ukazuju na aktivnosti koje se planiraju, no koje tek treba provesti, pa iako preporuke ocjenjujemo kao preporuke koje su u provedbi, ponavljamo ih i ove godine.

5.3. Objedinjeni podaci svih pravobraniteljskih institucija

Kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, u ovom dijelu prikazujemo objedinjeni prikaz novozaprimljenih pritužbi na diskriminaciju pravobraniteljskih institucija.

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU ¹	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	169	81	18	427
Muškarac	168	72	12	138
Drugo (transrodna, nebinarna osoba i dr.)	-	-	-	21
Nepoznato (anonimna pritužba)	24	3	5	-
Grupa	10	26	11	23
Vlastita inicijativa	7	16	-	34
UKUPNO	378	198	46	622

PODRUČJE	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	3	-	-	10
Javno informiranje i mediji	35	2	-	61
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	2	7	1	4
Obrazovanje	8	27	30	23
Sport	2	4	2	9
Znanost	1	-	-	3
Pravosuđe	6	3	-	30
Uprava	22	1	-	114
Pristup dobrima i uslugama	39	56	2	26
Rad	116	31	-	118
Zapošljavanje	41	7	-	19
Mirovinsko osiguranje	8	-	-	10
Socijalna skrb	10	25	1	122
Zdravstveno osiguranje	6	-	-	20
Stanovanje	15	13	3	10
Zdravstvena zaštita	12	11	1	38
Pritužbe s višestrukim područjima	24	1	-	-
Diskriminacija - općenito	28	10	-	5
UKUPNO	378	198	40	622

¹ Spol pritužitelja je spol diskriminiranog djeteta na čiju se diskriminaciju pritužuju roditelji i druge osobe.

OSNOVA	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	29	-	15	34
Članstvo u sindikatu	2	-	-	1
Dob	17	-	3	-
Društveni položaj	3	-	2	-
Genetsko nasljeđe	-	-	1	-
Imovno stanje	5	-	1	4
Invaliditet	28	196	4	4
Jezik	-	-	-	-
Obrazovanje	13	-	4	-
Političko ili drugo uvjerenje	19	-	1	2
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	56	1	5	1
Rodni identitet ili izražavanje	2	-	-	21
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	15	-	-	516
Spolna orijentacija	5	-	-	29
Vjera	8	-	1	1
Zdravstveno stanje	21	1	2	1
Višestruka diskriminacija	90	-	-	-
Nema osnove po ZSD-u	65	-	1	8
UKUPNO	378	198	40	622

6. Suradnja i javno djelovanje u promicanju ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije

U ovom poglavlju donosimo opći pregled suradnje s institucijama i ocjenu provedbe preporuka pučke pravobraniteljice iz Izvješća za 2024. godinu, kao i pregled suradnje s OCD-ima te drugim dionicima (pri čemu se o brojnim oblicima suradnje iznosi detaljnije u pojedinim poglavljima), kao i pregled međunarodne suradnje i rada međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u odnosu na RH (o čemu se također iznosi detaljnije u pojedinim poglavljima). Na kraju donosimo i kratki pregled aktivnosti u vezi odnosa s javnošću.

6.1. Suradnja s institucijama i implementacija preporuka pučke pravobraniteljice

Odnos i suradnja s Hrvatskim saborom

Pučka pravobraniteljica je Ustavom RH definirana kao opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda. Stoga su podrška od strane Hrvatskog sabora i suradnja sa Hrvatskim saborom ključne za ostvarivanje mandata, što se u prvom redu odnosi na raspravu o Izvješćima, ali i druga pitanja.

Tijekom 2025. godine pučka je pravobraniteljica ostvarila uspješnu suradnju s odborima Hrvatskog sabora. Tako su pučka pravobraniteljica i njeni zamjenici sudjelovali u raspravama u saborskim odborima o propisima u zakonodavnoj proceduri, osobito onima na koje je pravobraniteljica prethodno davala mišljenja u javnom savjetovanju, kao i na tematskim sjednicama koje su pojedini odbori organizirali te okruglim stolovima. Također, sudjelovali smo i u tematskim sjednicama koje su pojedini odbori organizirali poput one o siromaštvu i ljudskim pravima, radu za opće dobro bez naknade ili Strategiji gospodarenja otpadom RH i Planom gospodarenja otpadom RH 2023.-2028.

Hrvatski sabor tek je u lipnju 2025. godine na plenarnoj sjednici raspravio Izvješće pučke pravobraniteljice za 2022. godinu, te je isto primio na znanje. No, u trenutku predaje ovog Izvješća za 2025. godinu, Hrvatski sabor još uvijek nije raspravio ni izvješća pučke pravobraniteljice za 2023. i 2024. godinu, koja pravobraniteljica podnosi Hrvatskom saboru. Istovremeno, raspravljena su izvješća svih posebnih pravobranitelja za 2023. godinu – pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, kao i drugih neovisnih institucija, poput Povjerenice za informiranje ili Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Nije raspravljeno ni posebno izvješće “Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize”, koje je pučka pravobraniteljica predala 2022. godine. Pri tome u trenu predaje ovog izvješća, u ožujku 2026. godine, stečeni su uvjeti za raspravu i o Izvješću za 2023. i za 2024. godinu, s obzirom da je Vlada RH usvojila mišljenja, a što je preduvjet za raspravu u Hrvatskom saboru. U ovim okolnostima, smisljeno bi bilo zajednički raspraviti o izvješćima za 2023., 2024. i 2025.



(za što je potrebno davanje mišljenja Vlade RH na ovo izvješće) te potom osigurati da više ne dolazi do ovakve odgode rasprave o izvješćima, nego da se ona raspravlja u godini u kojoj su predana.

Pri tome Izvješće pučke pravobraniteljice nije izvješće o radu, kao što su to u pravilu izvješća brojnih institucija Hrvatskom saboru, već je riječ o izvješću o stanju zaštite prava i sloboda u RH od strane opunomoćenice Hrvatskog sabora. Kako protekom vremena brojni prikupljeni podaci i analize sadržani u izvješćima gube na relevantnosti, nužno bi bilo o Izvješću raspravljati u godini u kojoj je predano. Dodatno, tijekom akreditacije institucije pučke pravobraniteljice, Pod-odbor za akreditaciju također je prepoznao kako nedostatak pravovremene rasprave o izvješćima pučke pravobraniteljice može utjecati na njezinu učinkovitost u zaštiti i promicanju ljudskih prava, pozivajući se na Pariške principe.

Kako bi se ovakve situacije izbjegle, u okviru najavljene izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora bilo bi korisno izmijeniti njegove odredbe kako bi se ovakva praksa onemogućila u buduću. Naime, u Poslovnik HS mogla bi se izričito unijeti odredba kojom se propisuje obveza Hrvatskog sabora da raspravi godišnja i posebna izvješća pučke pravobraniteljice u godini kada su podnesena. Takva izmjena doprinijela bi pravodobnom reagiranju na identificirane probleme, učinkovitijem ostvarivanju demokratskog nadzora nad radom tijela javne vlasti te bi se omogućila pravodobna rasprava izvješća pred saborskim zastupnicima i ojačala provedba preporuka koja ta izvješća sadrže. Pri tome, kako je trenutno preduvjet stavljanja na dnevni red i rasprave u Hrvatskom Saboru prethodno mišljenje Vlade RH, pa odgoda u davanju mišljenja onemogućuje raspravu u Saboru, izmjenama Poslovnika bi trebalo obuhvatiti i rok u kojem Vlada dostavlja mišljenje Saboru.

Preporuka 178.

Hrvatskom saboru, da raspravlja izvješća pučke pravobraniteljice u godini u kojoj su predana

Nadalje, predlaže se razmotriti dosadašnju praksu prema kojoj rasprava o izvješću ovisi o prethodnom mišljenju Vlade. Naime, neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava uspostavljene su upravo radi nadzora nad radom izvršne vlasti i kao takve važan su dio sustava provjere i ravnoteže, a što je sastavni

element vladavine prava. U tom kontekstu, zabrinjava i da Vlada RH u svom Mišljenju na izvješća pučke pravobraniteljice predlaže Hrvatskom saboru kako da o njemu glasa, s obzirom da je pučka pravobraniteljica opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i s obzirom na Ustavom propisanu trodiobu vlasti. Isto, tim više jer temeljem preporuke EK o Izvješću o vladavini prava, koje je tri puta uključivalo i preporuku o važnosti provedbe preporuka pučke pravobraniteljice, Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, izrađuje Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, koje uključuje očitovanje nadležnih tijela na svaku preporuku i samoprocjenu provedbe iste. Stoga se trenutno ministarstva očituju dva puta na isto izvješće pučke pravobraniteljice.

Odnos s državnim tijelima i implementacija preporuka pučke pravobraniteljice

Tijekom godine nastavljena je suradnja s tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima te JLP(R)S-ima.

Suradnja s Vladom RH odnosno tijelima izvršne vlasti je važna, jer se preporuke iz izvješća pučke pravobraniteljice, kao i predmeta u kojima institucija postupa po pritužbama, u pravilu odnose na tijela

državne uprave te su upravo ona ovlaštena ostvarivati preporučene promjene, primjerice predlagati izmjene zakona i slično.

EK je u Izvješću o vladavini prava, objavljenom u srpnju 2025. godine navela kako je postignut značajan napredak provedbe preporuka i sustavnijeg odgovaranja na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacijama. Tijekom 2025. godine predstavnici institucije pučke pravobraniteljice sastali su se s predstavnicima ULJPPNM-a vezano uz metodologiju izrade Izvješća o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice, kojeg oni pripremaju. Također, tijekom listopada 2025. godine na godišnjem sastanku pučke pravobraniteljice na kojem se započinje s pripremama izvješća, na naš poziv, predstavica ULJPPNM predstavila je metodologiju izrade Izvješća o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2024. godinu, kao i ključne izazove s kojima se oni susreću u pripremi izvješća.

ULJPPNM je izradio Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice - Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu, čiji nacrt nam je dostavio sredinom ožujka 2025. godine. Razumijevajući zahtjevnost prikupljanja svih podataka i usuglašavanja teksta Izvješća ULJPPNM-a, dostavljanje u ožujku nam, nažalost, ne omogućava uključivanje svih podataka u Izvješće pučke pravobraniteljice zbog njegovog obujma. No, osigurava nam važne informacije za nastavak rada po pojedinim temama.

Izvješće ULJPPNM-a, osim zbirne brojčane samoprocjene tijela, uključuje i obrazloženja, odnosno opis aktivnosti i mjere koje su tijela poduzela ili planiraju poduzeti kao i samoprocjenu tijela o provedbi pojedine preporuke. Naime, tijela su za svaku od preporuka mogla označiti da je preporuka: 1) provedena, 2) u provedbi, 3) u planu provedbe ili 4) nije provedena, nije u provedbi i nije u planu provedbe. Dodatno, i sam ULJPPNM radi revidiranje statusa provedbe preporuke kada je izostao opis koji je trebao biti pridružen statusu provedbe ili kada iz opisa nije bilo moguće zaključivati o statusu.

Prema samoprocjeni nadležnih tijela 66% preporuka je provedeno ili u provedbi, 12% je u planu provedbe, što čini ukupno 78% preporuka, a što je povećanje preporuka iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2023. godinu kada su tijela to navela za 75% preporuka. Za 20% preporuka tijela su navela da nisu provedene, da se ne provode ili nisu u planu provedbe, dok za 3% preporuka nije određen status provedbe.

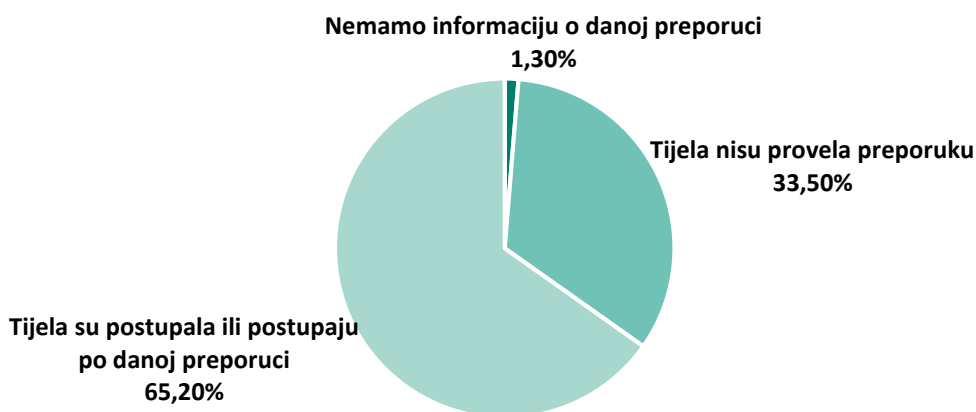
Nakon dostavljene samoprocjene tijela, ULJPPNM je revidirao rezultate. Revidirani podaci pokazuju smanjivanje udjela preporuka koje su provedene ili u provedbi na 59% odnosno smanjivanje ukupnog udjela preporuka koje su provedene, u provedbi ili u planu provedbe sa 78% na 72%. Udio preporuka koje nisu provedene, nisu u provedbi niti u planu provedbe povećao se na 28%.

Sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju pučka pravobraniteljica daje ocjenu provedbe preporuka u Izvješću Hrvatskom saboru. Ocjenu donosi na temelju informacija nadležnih tijela, uključujući iz Izvješća ULJPPNM-a o provedbi preporuka, upita koje im šaljemo u pripremi Izvješća, iz pritužbi u kojima postupa, informacija koje razmjenjuje s OCD-ima, te temeljem sudjelovanja u zakonodavnim inicijativama i terenskim obilascima.

Kao i prijašnjih godina, provedba ispunjenosti pojedinih preporuka iz Izvješća za 2024. godinu ocjenjivala se kao: 1) tijela su postupila ili postupaju po danoj preporuci, 2) tijela nisu provela preporuku i 3) nemamo informacija o provedbi preporuke. Prema dostupnim podacima i koristeći

navedene ocjene ispunjenosti, nadležna tijela su postupala ili postupaju po 65,2% preporuka, što je povećanje u usporedbi s Izvješćem za 2023. godinu, kada su to činili po 60,96% preporuka. Nadležna tijela ne provode 33,5% preporuka, a za 1,3 % nemamo informacije o njihovoj provedbi od tijela kojima su upućene.

IMPLEMENTACIJA PREPORUKA PUČKE PRAVOBRANITELJICE



Tako su neki primjeri ispunjenih preporuka iz Izvješća za 2024. godinu da je umirovljenicima i osobama starijim od 65 godina opet osigurano pravo na naknadu za troškove odlaska liječniku u drugi grad; Vlada RH donijela Odluku o načinu određivanja osnovice za izračun u sustavu socijalne skrbi koja definira kriterije koji bi se trebali uzeti u obzir pri donošenju ovih osnovica; izmjenama ZSZPP propisana mogućnost osnivačima ustanova te ustanovama na području Osječko-baranjske županije prodaju stanova u vlasništvu ustanova najmoprimcima koji u njima borave.

S druge strane, postoji dio preporuka za koje su tijela navela da su provedene ili u provedbi, a koje i mi ocjenjujemo kao preporuke po kojima tijela postupaju, iako se još ne mogu smatrati provedenima. Tako su primjerice nadležna tijela započela s provedbom preporuke u slučaju donošenja Nacionalnog programa razvoja palijativne skrbi, no to je odgovor koji uzastopno dobivamo već nekoliko puta, pa s obzirom da strateški dokument i dalje nije donesen istu preporuku ponavljamo. Dodatno, u odnosu na niz preporuka koje su u provedbi nadležna tijela su tek započela s implementacijom. Tako je primjerice u odnosu na provedbu preporuke da Akademija socijalne skrbi organizira edukacije o suzbijanju diskriminacije za djelatnike sustava socijalne skrbi, tek potpisan sporazum s ULJPPNM-om, međutim niti jedna edukacija još nije održana.

Nažalost, postoji i niz preporuka koja tijela nisu provela. Tako primjerice, nije donesen Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja nesposobnosti za samostalni život i rad i nedostatka sredstava za uzdržavanje, niti su MZ i HZZO normativno uredili te osigurali sredstava u Državnom proračunu kako bi omogućili nadoknadu troškova prijevoza posmrtnih ostataka do mjesta sahrane roditeljima mrtvorođene djece koji podnesu zahtjev. Nije provedena niti preporuka koja bi onemogućila da studenti koji studiraju u EU gube zdravstveno osiguranje. Nije usvojena niti Strategija socijalnog stanovanja u RH kao niti strateški dokument koji bi se bavio beskućnicima.

Pri tome, ponekad iz odgovora nadležnih tijela nije jasno što planiraju u odnosu na preporuku. Tako primjerice, u odnosu na preporuku MPUDT, da u suradnji s Državnim izbornim povjerenstvom, izradi sveobuhvatnu analizu izbornog zakonodavstva u cilju unaprjeđenja istog, uz sudjelovanje akademske zajednice i organizacija civilnog društva, MPUDT navodi da je u planu provedbe i da će ju uzeti u razmatranje. Također, iako u odnosu na pojedine preporuke tijela navode da su preporuke u provedbi, primjerice, da se žurno izradi plan desegregacije u obrazovanju za svaku školu u kojoj postoje segregirani razredi, MZOM navodi kako su tijekom 2024. i 2025. godine održali sastanke s ravnateljima i da se ista aktivnost predlaže Nacrtom akcijskog plana za provedbu NSUR-a, ne navodeći da je ista aktivnost bila predviđena i prethodnim planom i da ista nije provedena.

Kao i ranijih godina pregled o provedbi preporuka iz Izvješća za 2024. godinu, kao i do sada, donosimo u pojedinačnim poglavljima.

Suradnju s tijelima tijekom 2025. godine pri provođenju ispitnih postupaka u predmetima otvorenim po pritužbama ili na vlastitu inicijativu možemo ocijeniti načelno dobrom, pri čemu su neki dostavljali djelomične odgovore ili ih nisu dostavljali na vrijeme pa smo trebali slati požurnice. Izdvajamo MZ, primarno zbog čestog neodgovaranja na vrijeme i MUP, zbog nedostavljanja sve tražene dokumentacije, kojima smo zbog navedenog uputili preporuke u ovom Izvješću. Od tijela kojima smo češće upućivali požurnice ističu se MGPUDI, MRMSOSP, HZSR i Ministarstvo gospodarstva (te Grad Zagreb). Istovremeno, ističemo dobru suradnju s MGPUDI-om u odnosu na mišljenja na prijedloge zakona i javnih politika i prihvatanje preporuka i prijedloga.

Suradnja s tijelima u dostavljanju podataka za Izvješće je dobra te su tijela odgovarala i u većoj mjeri dostavljala tražene podatke, pri čemu za ovo Izvješće odgovore nisu dostavili Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije i Ministarstvo demografije i useljništva.

Tijekom 2025. godine predstavnici institucije sudjelovali su kao članovi Radnih skupina za izradu sljedećih javnih politika i zakona: RS za izradu Nacrta Akcijskog plana za 2026. i 2027. za provedbu Nacionalnog plana za uključivanje Roma za razdoblje od 2021.-2027.; RS za izradu Nacrta Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava 2025. i 2026. - 2027. i Nacrta Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije 2025. i 2026. - 2027.; RS za Prijedlog Nacionalnog plana i Akcijskog plana za razvoj umjetne inteligencije; RS za Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva; RS za izradu nacrta prijedloga Zakona o zaštiti javnog reda i mira; RS za izradu Nacrta prijedloga Zakona o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje; RS za suzbijanja strateških tužbi protiv javnog djelovanja (SLAPP); RS za izradu Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru; RS za izradu Nacrta prijedloga zakona o provedbi Uredbe (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji).

Dodatno, tijekom 2025. godine, u cilju promicanja i zaštite ljudskih prava, institucija pučke pravobraniteljice nastavila je suradnju s brojnim TDU-ima sudjelujući u radu Savjeta za sprječavanje korupcije, Stručnog savjeta za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava, Nacionalnog koordinacijskog odbora za provedbu mjera Akcijskog plana razvoja kulture i medija te kampanju Vijeća Europe i OSCE-a za sigurnost novinara te RS za praćenje zločina iz mržnje. Dodatno, institucija pučke pravobraniteljice je članica i Odbora za praćenje Programa AMIF, ISF i BMVI u sklopu VFO 2021. - 2027.,



Odbora za praćenje Programa Konkurentnost i Kohezija 2021.-2027. i Integriranog teritorijalnog programa 2021.-2027. te Odbora za praćenje Programa Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027.

Uvjeti za rad neovisne institucije

Uvjeti za rad neovisnih institucija uključuju poštivanje njihove neovisnosti te omogućavanja rada bez pritisaka i prijetnji. Negativni trendovi u kontekstu neovisnih institucija u Europi, u smislu sve prisutnijih omalovažavanja, prijetnji i napada, bili su tijekom protekle godine prisutni i na nacionalnoj razini. Pojačali su se poslije javnog priopćenja pučke pravobraniteljice nakon velikog koncerta u srpnju 2025. u Zagrebu, u kojem je ukazala na nedopuštene oblike izražavanja u javnome prostoru i upozorila na nedostatak i važnost javne osude istoga. Uključili su omalovažavajuću javnu izjavu predsjednika Vlade RH, a vezano za isto priopćenje je jedna desna oporbena stranka najavila pokretanje postupka za razrješenje pučke pravobraniteljice u Hrvatskom saboru. Podnesena je i kaznena prijava protiv pučke pravobraniteljice zbog istog javnog priopćenja. Tijekom 2025. godine pučka pravobraniteljica bila je izložena oštrim kritikama pojedinih saborskih zastupnika na raspravama u Hrvatskom saboru, a neki su i objavama na društvenim mrežama potaknuli daljnje objave koje su sadržavale uvrede i zastrašivanje čelnice institucije, čime su ujedno poticali i širenje nepovjerenja građana u cijelu instituciju.

Podsjećamo da Ustav RH izrijekom navodi „Pučki pravobranitelj samostalan je i neovisan u svom radu.“ Neovisne institucije su neovisne upravo zato da mogu (neovisno) ukazivati na probleme, a njihova neovisnost je dio sustava kontrola i provjera, odnosno sastavni dio vladavine prava. Standardi za rad neovisnih institucija – Pariška načela za neovisne institucije za ljudska prava, Venecijanska načela VE za ombudsmanske institucije, Fakultativni protokol uz UN-ovu Konvenciju protiv mučenja (OPCAT), UN rezolucije o ombudsmanskim institucijama te Direktive za standarde za tijela za jednakost EU, a što je sve institucija pučke pravobraniteljice, traže rad neovisnih institucija bez pritisaka i napada.

Sudjelovanje u javnim savjetovanjima

Kao i ranijih godina, sudjelovali smo u velikom broju javnih savjetovanja o zakonima, podzakonskim aktima i strateškim dokumentima, njih 40. Činili smo to kako bismo i prije donošenja propisa i strateških dokumenata ukazali na moguće negativne posljedice na ljudska prava i jednakost, ali i moguća poboljšanja predloženih odredbi, temeljem uvida u najviše europske i međunarodne standarde, ali i temeljem informacija koje imamo o stanju u praksi iz pritužbi građana ili s terenskih obilazaka. Izradom mišljenja na zakone ostvaruje se suradnja s tijelima izvršne vlasti, kojima se u ranoj fazi zakonodavnog postupka ukazuje na potrebna poboljšanja predloženog, dok se upućivanjem mišljenja saborskim odborima u kasnijoj fazi te izlaganjem pred saborskim odborima, ostvaruje suradnja s Hrvatskim saborom.

POPIS JAVNIH SAVJETOVANJA U KOJIMA SMO SUDJELOVALI	
NOSITELJ	PROPIS
MF	Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o porezu na dohodak Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, s Konačnim prijedlogom zakona Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Općeg poreznog zakona, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona
MPUDT	Nacrt Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja pravosudnog sustava za razdoblje od 2022. do 2027. godine, za razdoblje od 2025. do 2027. godine Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti Prijedlog pravilnika o radu odjela za podršku žrtvama i svjedocima Prijedlog izmjena i dopuna Sudskog poslovnika
MPUGDI	Prijedlog Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. godine Prijedlog akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine, za razdoblje od 2025. do 2027. godine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima Prijedlog odluke o donošenju Programa priuštivog najma Program ugradnje dizala i uređaja za olakšan pristup za slabo pokretne osobe u postojeće zgrade
MZ	Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopuni Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona
MRMSOSP	Nacrt pravilnika o elementima koji se odnose na podobnost i prikladnost za posvojenje, sadržaju stručnog mišljenja o podobnosti i prikladnosti za posvojenje, metodama utvrđivanja podobnosti i prikladnosti, sadržaju izvješća o djetetu, vođenju registra o potencijalnim posvojiteljima te načinu vođenja registra o posvojenjima Nacrt prijedloga zakona o mirovinskom osiguranju Prijedlog pravilnika o evidencijama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje Nacionalni plan zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u obitelji za razdoblje do 2029. godine Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija s Konačnim prijedlogom zakona Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, s Konačnim prijedlogom Zakona
MZOZT	Prijedlog uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš Socijalni plan za klimatsku politiku Republike Hrvatske 2026. – 2032.
MUP	Prijedlog akcijskog plana za provedbu plana upravljanja migracijama i azilom Republike Hrvatske za razdoblje 2025.-2027. Prijedlog plana upravljanja migracijama i azilom Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. godine Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti i Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima i Obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa Prijedlog pravilnika o pravilima obavljanja civilne službe i programu osposobljavanja civilnih ročnika za stjecanje ključnih vještina i razine spremnosti obveznika civilne službe Prijedlog uredbe o obavljanju civilne službe u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i načinu financiranja Prijedlog uredbe o načinu obavljanja civilne službe u tijelu državne uprave nadležnom za civilnu zaštitu
MRRFEU	Upute za prijavitelje Poziva na dodjelu bespovratnih sredstava digitalizacija usluga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
MZOM	Savjetovanje s javnošću o Nacrtu prijedloga Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju na temelju socio-ekonomskoga statusa Poziv na dodjelu bespovratnih sredstava „Modernizacija ustanova za provedbu cjelodnevne škole u osnovnoškolskom obrazovanju“
MHB	Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata

MKIM	Akcijski plan razvoja kulture i medija za razdoblje od 2025. do 2027. godine Prijedlog zakona o provedbi Uredbe (EU) 2024/1083 o uspostavi zajedničkog okvira za medijske usluge na unutarnjem tržištu i izmjeni Direktive 2010/13/EU (Europski akt o slobodi medija)
MORH	Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani
HZZO	Odluka o izmjeni Odluke o cijeni police dopunskog zdravstvenog osiguranja Pravilnik o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti Nacrt Pravilnika o kriterijima i načinu ostvarivanja prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja

Suradnja s posebnim pravobraniteljicama

Tijekom 2025. godine nastavljena je suradnja s pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova, pravobraniteljicom za djecu i pravobraniteljem za osobe s invaliditetom i to kroz rad na predmetima, uključujući prosljeđivanjem pritužbi u skladu s nadležnostima ovih institucija, međusobnim konzultacijama u pojedinim predmetima te sastancima i suradnjom oko zajedničkih tema.

U suradnji s posebnim pravobraniteljicama, pučka pravobraniteljica je tijekom 2025. godine pripremila alternativno izvješće UN-ovom Odboru za gospodarska, socijalna i kulturna prava, koje je predala u siječnju 2025. godine. U suradnji s posebnim pravobraniteljicama, pučka pravobraniteljica predala je i alternativno izvješće u okviru četvrtog ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR) za Republiku Hrvatsku. Također, u organizaciji institucije pučke pravobraniteljice te institucija pravobraniteljice za djecu, pravobranitelja za osobe s invaliditetom i pravobraniteljice za ravnopravnost spolova organizirana je 9. Regionalna konferencija tijela za jednakost Jugoistočne Europe u rujnu 2025. godine u Splitu.

Suradnja s OCD-ima i drugim dionicima

Tijekom godine organizirali smo i suorganizirali više javnih događaja usmjerenih na zaštitu i promociju ljudskih prava i vladavine prava.

U prosincu 2025. godine, u suradnji s Kućom ljudskih prava, organizirali smo povodom obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava konferenciju posvećenu 75. obljetnici donošenja Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Cilj konferencije bio je dati doprinos razumijevanju da je Konvencija dio unutarnjeg pravnog poretka te da država i institucije imaju odgovornost za poštivanje svih zajamčenih prava, te istaknuti važnost edukacije o Konvenciji i praksi ESLJP-a na svim razinama, s ciljem jačanja vladavine prava i zaštite demokratskog poretka. Dio konferencije bio je posvećen djelovanju Europskog suda za ljudska prava i utjecaju sudske prakse u presudama protiv RH na razvoj nacionalnog pravnog okvira.

U suradnji s Zelenom akcijom organizirali smo u studenom 2025. godine konferenciju *Zajedničkim naporima prema boljoj zaštiti prava na čist, zdrav i održiv okoliš*, koja je je bila posvećena klimatskim promjenama, izazovima u radu branitelja ljudskih prava u ovom području, gospodarenju otpadom i „crnim točkama“. Cilj događaja bio je okupiti sve uključene u zaštitu ljudskog prava na čist, zdrav i održiv okoliš i podcrtati važnost zajedničkog rada. Stoga su na njoj sudjelovali predstavnici državnih i javnih tijela, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, medija i drugi.

S ciljem osnaživanja suradnje između tijela za jednakost i civilnog društva, u Splitu je u rujnu 2025. godine održana 9. Regionalna konferencija tijela za jednakost Jugoistočne Europe, u organizaciji institucije pučke pravobraniteljice te institucija pravobraniteljice za djecu, pravobranitelja za osobe s invaliditetom i pravobraniteljice za ravnopravnost spolova. U sklopu konferencije održane su tri panel rasprave posvećene dobrim praksama i mogućnostima suradnje tijela za jednakost i organizacija civilnog društva (OCD), izazovima i mogućnostima s kojima se branitelji ljudskih prava susreću u suzbijanju diskriminacije te načinima jačanja i daljnjeg unaprjeđenja suradnje.

U periodu između rujna i prosinca 2025. godine organizirali smo niz predavanja za studente i studentice učiteljskih fakulteta na temu zabrane diskriminacije i promicanja jednakosti u obrazovanju. Predavanja su održana za više od 280 studentica i studenata u Zagrebu, Čakovcu, Rijeci, Osijeku i Slavonskom Brodu. Riječ je o studentima/icama učiteljskih fakulteta koji će kao budući učitelji i učiteljice imati važnu ulogu u stvaranju uključivog školskog okruženja i osvješćavanju predrasuda i stereotipa. Predavanja su studentima/icama pružila dodatnu priliku da se upoznaju s temama suzbijanja diskriminacije i rasizma te promicanja jednakosti, koje još nisu sustavno zastupljene u programima učiteljskog obrazovanja.

U kolovozu 2025. godine u Osijeku smo organizirali sastanak s pružateljima besplatne pravne pomoći s područja Osječko-baranjske, Brodsko-posavske i Vukovarsko-srijemske županije, na kojem su sudjelovali predstavnici OCD-a koji se bave pružanjem besplatne pravne pomoći, kao i upravnih odjela Vukovarsko-srijemske i Brodsko-posavske županije kako bi podijelili iskustva i izazove s kojima se susreću u svom radu.

Tijekom 2025. godine, pučka pravobraniteljica nastavila je provoditi aktivnosti unutar dva EU projekta u okviru programa EU Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV), kao partnerska institucija. Tako smo provodili projekt SURE: Pristupi za korištenje prava i ostvarivanje jednakosti, kojem je cilj podizanje razine svijesti i kapaciteta za primjenu Povelje o temeljnim pravima EU i pravnih mehanizama te razvoj praktičnih vještina za primjenu prava EU-a i strateške litigacije za ubrzanje društvenih promjena, unaprjeđenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava te projekt F.R.E.D.: Za jednakost i raznolikost, protiv rasizma, kojem je cilj smanjenje rasizma, diskriminacije i drugih oblika netrpeljivosti temeljenih na rasi, etničkom podrijetlu, boji kože ili religiji te interseksijske diskriminacije i poboljšanje zaštite skupina koje su izložene rasizmu i diskriminaciji. Tijekom 2025. godine provodili smo i projekt koji je financirala Europska mreža nezavisnih institucija za ljudska prava SIREN - Strateško, uključivo i respozivno djelovanje za snažniju nacionalnu instituciju za ljudska prava, koji je bio umjeren na jačanje kapaciteta i otpornosti institucije.

Tijekom godine organizirali smo niz edukacija iz područja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za različite dionike, uključujući studente, pravosudnu policiju, probacijske službenike, poslodavce, državne službenike, posebno one koji rade na EU fondovima, sindikate, korporativne pravnike i druge.

Nastavili smo suradnju s brojnim OCD-ima, uključujući i članicama Mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka pučke pravobraniteljice, njihovim upućivanjem pritužbi građana našoj instituciji, redovnom razmjenom informacija te sudjelovanjem u različitim aktivnostima. Na sastancima u svibnju i prosincu 2025. godine raspravljalo se o ključnim izazovima u području diskriminacije, a predstavnici kontakt točaka predstavili su svoja prioritetna područja rada, trenutne aktivnosti i projekte te su prikupljeni podaci za izradu Izješća pučke pravobraniteljice. Nastavili smo, u statusu promatrača, radi direktnog uvida u probleme građana nakon potresa, razmjenjivati informacije s Koordinacijom humanitaraca



SMŽ. Kontinuirano surađujemo i s brojnim drugim OCD-ima, primjerice OCD-ima pružateljima besplatne pravne pomoći te OCD-ima koji se bave zaštitom prava starijih, mladih, beskućnika, migranata, podrškom žrtvama i svjedocima kaznenih djela, pravima pripadnika nacionalnih manjina, zaštitom okoliša i drugima. Kao i prijašnjih godina, za potrebe ovog Izvješća brojni OCD-i koji rade na zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije dostavili su nam svoje informacije i zapažanja.

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice

Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice nastavio se redovno sastajati i tijekom 2025. godine, pa se tako sastao u ožujku i studenom 2025. godine. Na sastancima je predstavljeno Izvješće EK o vladavini prava i nalazi EK u odnosu na RH, a raspravljali smo i o izazovima u zaštiti branitelja ljudskih prava, kao i o ključnim izazovima u zaštiti i promicanju ljudskih prava u RH. Članovi savjeta sudjelovali su u javnim događanjima koje je pučka pravobraniteljica organizirala. Kao i prijašnjih godina, za potrebe ovog Izvješća dostavili su nam svoje informacije i zapažanja.

6.2. Međunarodna suradnja i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

RH i međunarodni mehanizmi zaštite ljudskih prava

RH je u veljači 2025. godine u UN-ovom odboru za gospodarska, socijalna i kulturna prava predstavila drugi periodični izvještaj o provedbi Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima. U dijalogu s Odborom sudjelovala je i pučka pravobraniteljica. U ožujku 2025. godine Odbor je objavio svoja Zaključna razmatranja i uputio preporuke RH, među kojima je od RH tražio da u roku od 24 mjeseca od usvajanja ovih zaključnih razmatranja (31. ožujka 2027.) dostavi informacije o provedbi preporuka vezanih uz zapošljavanje osoba s invaliditetom, izazove vezane uz zajamčenu minimalnu naknadu i donošenje Zakona o priuštivom stanovanju.

U ožujku 2025. godine ECRI je usvojio, a u lipnju objavio Izvješće o RH. ECRI je unatoč postignutom napretku, ukazao da neka pitanja koja izazivaju zabrinutost u odnosu na položaj LGBTI osoba, Roma, Srba i migranata.

U svibnju 2025. godine UN-ov Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije tijekom svog 115. zasjedanja razmotrio je izvješće o praćenju provedbe svojih preporuka (*follow-up report*) koje je dostavila Vlada RH te je Odbor smatrao da je odgovor države nezadovoljavajući te ponovio svoju preporuku o ukidanju de facto segregacije u školama i jačanju napora kako bi se djeci romske nacionalne manjine osigurao pristup kvalitetnom i inkluzivnom obrazovanju, s ciljem povećanja stope upisa u škole i smanjenja stope napuštanja školovanja.

U srpnju 2025. godine EK je objavila svoje šesto Izvješće o stanju vladavine prava u EU i pojedinačnim državama članicama, u čiju smo se izradu uključili izvještavanjem kroz Europsku mrežu nacionalnih institucija za ljudska prava te sudjelovanjem u dijalogu Komisije s dionicima na nacionalnoj razini. U

Izvješću je prepoznat znatan napredak u daljnjem poboljšanju provedbe preporuka i sustavnijem odgovaranju na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacije. RH je u okviru Izvješća dobila 4 preporuke.

Od 26. do 29. kolovoza 2025. godine u Ujedinjenim narodima u Ženevi održalo se predzasjedanje u sklopu provedbe 4. ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) na kojem je sudjelovala i zamjenica pučke pravobraniteljice Tatjana Vlašić. U sklopu predzasjedanja zamjenica Vlašić istaknula je nekoliko izazova u području zaštite ljudskih prava: zaštita branitelja ljudskih prava; rasna, odnosno etnička diskriminacija i socijalna zaštita građana i pristup zdravstvenim uslugama.

RH je svoje Četvrto nacionalno izvješće u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), predstavila 10. studenog 2025. godine UN-u u Ženevi.

U okviru dolaska delegacije Vijeća Europe u RH, koja je uključivala predstavnike resorne ustrojstvene jedinice za migracije i izbjeglice te Odjela za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava u rujnu 2025. godine, održan je i sastanak s pučkom pravobraniteljicom radi razmjene informacija o stanju u području migracija i izvršenju presude M.H. i drugi protiv Hrvatske (predmeti br. 15670/18 i 43115/18), koja je pod pojačanim nadzorom.

Održali smo sastanak s novom Izvjestiteljicom SPT-a za RH, dr. Elīnanom Šteinerte, kojoj je predstavljen rad NPM-a te su raspravljani danji koraci vezano uz implementaciju preporuka iz Izvješća SPT-a o redovitom obilasku RH provedenom 2023. godine.

Delegacija Savjetodavnog odbora za praćenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina boravila je u Hrvatskoj od 9. do 13. lipnja 2025. godine, kojom prilikom su se sastali i pučkom pravobraniteljicom i njezin suradnicima.

Predsjednica i članovi Europskog odbora za socijalna prava su posjetili RH u studenom 2025. godine. U sklopu posjete susreli su se i s pučkom pravobraniteljicom te posebnim pravobraniteljima (za ravnopravnost spolova, djecu i osobe s invaliditetom). Jedna od tema bila i ratifikacija Revidirane europske socijalne povelje.

Godinama kontinuirano ukazujemo na potrebu ratifikacije do sada neratificiranih međunarodnih ugovora, čime bi se u pravni sustav RH unijeli najviši standardi zaštite ljudskih prava i nediskriminacije, ponajprije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima i Europske socijalne povelje (Revidirane). Prema podacima zaprimljenim kroz Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2024. godinu, u odnosu na Fakultativni protokol ukazuje se da je potrebno provesti detaljnu analizu posljedice njegove ratifikacije. U odnosu na Revidiranu socijalnu povelju ističe se kako je u pripremi detaljna analiza članaka koji će ići u postupak ratifikacije i procjena učinaka s obzirom na postojeći i budući pravni i institucionalni okvir. S obzirom da ovi instrumenti do sada nisu ratificirani te da nemamo informacija kada bi ratifikacija mogla uslijediti, preporuke ponavljamo.

Preporuka 179. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima

Preporuka 180. (ponovljena)

Vladi Republike Hrvatske, da ratificira Europsku socijalnu povelju (Revidiranu)

Preporuka 181.

Vladi Republike Hrvatske, da imenuje koordinacijski mehanizam (NMIRF), koji bi osiguravao provedbu preporuka dobivenih od međunarodnih i regionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava

Dodatno, u RH nije imenovano jedno središnje tijelo, tzv. koordinacijski mehanizam koje bi bio zadužen za koordinaciju i pripremu izvještavanja te praćenje provedbe preporuka međunarodnih instrumenata za ljudska prava, što nerijetko dovodi do kašnjenja u izvještavanju o provedbi konvencija i do nesustavne provedbe primljenih

preporuka. Ujedno je to RH preporučio UN-ov Odbor za ljudska prava u svojim Zaključnim razmatranjima u rujnu 2024. godine. Stoga, predlažemo imenovanje koordinacijskog mehanizma (NMIRF), koje bi osiguravao provedbu preporuka dobivenih od međunarodnih i regionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava.

Međunarodne aktivnosti - sudjelovanje na međunarodnim forumima i u okviru mreža

I tijekom 2025. godine aktivno smo surađivali s tijelima UN-a, EU-a i VE, OEES-a te nama srodnim institucijama u okviru mreža - Globalnoga saveza nezavisnih institucija za ljudska prava (GANHRI), Europske mreže nezavisnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET), Međunarodnoga instituta ombudsmana (IOI), Europske mreže ombudsmana, Mreže mediteranskih ombudsmana (AOM), Mreže NPM-ova jugoistočne Europe (Mreža NPM JEE), Mreža neovisnih mehanizama prituživanja na rad policije (IPCAN) te Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA), putem kojih dijelimo iskustva i dobre prakse, usavršavajući se u nizu područja na kojima radimo te dajući doprinos europskim i svjetskim praksama.

Na sjednici Pododbora za akreditaciju (SCA) Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), koji djeluje pri Uredu povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda, održanoj krajem listopada, instituciji pučke pravobraniteljice ponovno je potvrđen status najviše A razine usklađenosti s Pariškim načelima. Ova načela propisuju niz vrlo strogih kriterija čije je ispunjavanje nužno za dobivanje i potvrđivanje statusa nacionalne institucije za ljudska prava kao u potpunosti neovisne i samostalne u radu. Ovaj status potvrđuje kontinuitet u radu institucije u skladu s najvišim standardima zaštite ljudskih prava već niz godina te omogućava instituciji podnošenje alternativnih izvješća i sudjelovanje u radu Vijeća za ljudska prava. Pododbor za akreditiranje u svom je izvješću posebno prepoznao i izdvojio rad na rješavanju sustavnih problema s kojima se građani suočavaju, kao i onaj na specifičnim temama poput govora mržnje, diskriminacije romske nacionalne manjine, zaštiti prava stranih radnika i drugih, naglasivši pritom važnost pravovremene rasprave izvješća pučke pravobraniteljice u saboru i osiguravanja odgovarajućih resursa za neometan i učinkovit rad.

U 2025. godini pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter nastavila je sudjelovati u radu ECRI-a, zamjenica pučke pravobraniteljice Tatjana Vlašić nastavila je mandat europske članice Pododbora za akreditacije Globalnoga saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI SCA), a savjetnica pučke pravobraniteljice Anica Tomšić nastavila je obnašati mandat članice SPT-a.

Predstavnici institucije nastavili su sudjelovati u radu GANHRI-eve grupe za klimatske promjene i ljudska prava. Nastavili smo sudjelovati i u radu radnih skupina ENNHRI-a o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, poslovanju i ljudskim pravima, azilu i migracijama, kao i klimatskim promjenama, te grupi za komunikaciju i za prava starijih.

I nakon usvajanja EU direktiva o tijelima za jednakost pravobraniteljica, koja je odigrala važnu ulogu u formuliranju standarda i procesu usvajanja direktiva, nastavila je voditi Projekt o standardima za tijela za jednakost Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET), koji u fokusu ima implementaciju EU direktiva u nacionalne kontekste država članica. Tijekom 2025. godine u okviru ove mreže savjetnice pučke pravobraniteljice vodile su radnu skupinu za formuliranje javnih politika i radnu skupinu za komunikacije te smo aktivno sudjelovali u radnim skupinama za antidiskriminacijsko pravo, javne politike te istraživanje i prikupljanje podataka.

U sklopu obnašanja mandata nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti nastavili smo razmjenjivati iskustva i dobre prakse putem Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA). Online smo sudjelovali i na Općoj skupštini NEIWA-e održanoj u lipnju 2025. godine u Bruxellesu, na kojoj su pojedina tijela ukazala i na izazove kojima su izložena u svojim državama (npr. Slovačka) te na predstojeće zakonodavne izmjene koje će bitno utjecati na položaj tih tijela i, posljedično, razinu zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Nacionalni preventivni mehanizam surađivao je s Asocijacijom za prevenciju mučenja (APT) te sudjelovao u radu i sastancima NPM Mreže Jugoistočne Europe te na sastancima organiziranim u sklopu Europskog Foruma NPM-ova. Sudjelovali smo na događajima koje su organizirali Frontex, OSCE/ODIHR, Vijeće Europe te Ludwig Boltzman institut na razne teme, uključujući migracije. Instituciju su posjetili kolege iz ukrajinskog NPM-a radi razmjena iskustava i praksi u radu, a posebno o potrebi jačanja vidljivosti i transparentnosti u radu, o suradnji s udrugama civilnog sektora, uključivanju vanjskih suradnika, metodologiji preventivnih obilazaka te implementaciji preporuka.

Tijekom godine smo i putem seminara, konferencija te bilateralne suradnje razmjenjivali iskustva sa srodnim institucijama i drugim dionicima iz područja obuhvaćenih našim mandatima, a u nastavku iznosimo dio međunarodnih događaja, u pravilu one na kojima smo bili pozvani izlagati.

U svibnju 2025. godine zamjenica Dijana Kesonja sudjelovala je na panelu o neovisnosti ombudsmanskih institucija u sklopu konferencije na temu provedbe naših preporuka i preporuka upućenih državama kroz proces univerzalnog periodičkog pregleda (UPR) u organizaciji Ureda UNDP-a za Sjevernu Makedoniju, OHCHR-a, ENNHRI-ja i ombudsmana Sjeverne Makedonije.

Pravobraniteljica je prezentirala ulogu i razvoj standarda za tijela za jednakost na 12. Godišnjoj konferenciji Berkley centra za komparativno antidiskriminacijsko pravo Sveučilišta u Kaliforniji u srpnju 2025. u Ljubljani, te je izlagala na raspravi o razvoju, učincima i preprekama u provedbi EU antidiskriminacijskih direktiva i Povelje temeljnih prava povodom 25. obljetnice usvajanja ovih instrumenata na događanju u organizaciji mreže EQUINET u Briselu.

Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava u rujnu 2025. godine u Bruxellesu je održala događaj posvećen ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava (NHRI) u podržavanju demokratske otpornosti, vladavine prava i temeljnih prava tijekom procesa proširenja EU-a, a jedna od moderatorica događanja bila je i pravobraniteljica.



U škotskom Edinburghu u listopadu 2025. godine održao se 15. sastanak Platforme Vijeća Europe (VE), Europske agencije za temeljna prava (FRA), Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET) posvećene gospodarskim i socijalnim pravima, na kojem je izlagala i zamjenica pučke pravobraniteljice Tatjana Vlašić o izazovima ostvarivanja prava u ruralnim zajednicama.

Na konferenciji u listopadu 2025. u Valletti izlagala je i pučka pravobraniteljica u panelu posvećenom društvenim promjenama uslijed prihvaćanja tehnoloških inovacija te ulozi ombudsmanskih institucija u doba digitalizacije i korištenja različitih oblika umjetne inteligencije.

Zamjenice pučke pravobraniteljice Dijana Kesonja i Sedina Dubravčić sudjelovale su Regionalnoj konferenciji o upravljanju krizama za nacionalne institucije za ljudska prava (NHRIs), koja je održana u Varšavi u listopadu 2025. godine, koju je organizirao ODIHR, a zamjenik pučke pravobraniteljice Saša Rajić sudjelovao je na radionici o učinkovitim NPM-ovima koja se u studenom 2025. godine održala u Strasbourgu, u organizaciji Europskog foruma Nacionalnih preventivnih mehanizama.

6.3. Odnosi s javnošću

Osim rada na sustavnim problemima iz područja mandata i nadležnosti pučke pravobraniteljice te rješavanja konkretnih problema građana, važan segment djelovanja institucije je i javna komunikacija, promocija ljudskih prava te podizanje svijesti o njihovom značaju, kao i o izazovima s kojima se građani u RH svakodnevno susreću.

Takvo djelovanje ključno je za učinkovitu zaštitu prava. Građani moraju biti upoznati sa svojim pravima, kao i pravima drugih članova društva, kako bi mogli prepoznati kada su ona povrijeđena i pravodobno reagirati. Zauzimanje za ljudska prava, suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti ujedno su temelj izgradnje demokratskog, uključivog i tolerantnog društva.

Učinkovita javna komunikacija dodatno osnažuje položaj pučke pravobraniteljice kao potpuno neovisne i samostalne nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije, nacionalnog preventivnog mehanizma za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka te tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti.

Središnje mjesto javne komunikacije s građanima, zastupnicima Hrvatskog sabora, institucijama, organizacijama civilnog društva, medijima i ostalima je internetska stranica institucije www.ombudsman.hr. Na njoj se redovito objavljuju aktualne informacije o radu institucije, korisni materijali, publikacije i drugi sadržaji namijenjeni javnosti. Tijekom 2025. godine internetska stranica je redizajnirana i osuvremenjena novim izgledom, tehnički unaprijeđena kako bi bila još pristupačnija, preglednija i funkcionalnija za korištenje svim posjetiteljima.

Važan dio javne komunikacije čini i kontinuirana suradnja s medijima. Uz svakodnevne pritužbe i upite građana, institucija pučke pravobraniteljice redovito zaprima i medijske upite o temama iz svog djelokruga. To uključuje pravodobnu pripremu pisanih odgovora, davanje izjava te sudjelovanje u televizijskim i radijskim emisijama, uključujući programe uživo.

Pučka pravobraniteljica i njezini zamjenici te ponekad savjetnici tijekom godine izlagali su na brojnim javnim događanjima posvećenim temama iz nadležnosti institucije: u radu Hrvatskog sabora, kao i na različitim konferencijama, okruglim stolovima, javnim raspravama i tribinama, radionicama, predavanjima i edukacijama, kako u RH, tako i na međunarodnoj razini.

Organizirali smo i niz događanja, uključujući konferencije, edukacije, predavanja, radionice i javne rasprave, među kojima: [konferenciju posvećena 75. obljetnici donošenja Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda](#), [konferenciju posvećena klimatskim promjenama, gospodarenju otpadom i izazovima u radu branitelja ljudskih prava u području zaštite prava na čist, zdrav i održiv okoliš](#) te [regionalnu konferenciju tijela za jednakost Jugoistočne Europe](#). Uz to, organizirali smo i niz sastanaka i razmjena te niz edukativnih aktivnosti namijenjenih studentima, predstavnicima institucija i organizacija civilnog društva te drugim stručnjacima i dionicima.

U okviru dvogodišnjeg EU projekta SURE – Pristupi za korištenje prava i ostvarivanje jednakosti, kojeg provodimo u suradnji s Centrom za mirovne studije, Kućom ljudskih prava Zagreb, Zelenom akcijom i mrežom Justice and Environment, sudjelovali smo, među ostalim, u izradi kratkih video filmova posvećenih temama [prava na dobro upravljanje](#), [prava migrantskih radnika](#) i [SLAPP tužbi](#), objavljenih na internetskim stranicama i društvenim mrežama.

Tijekom godine pripremili smo i objavili više publikacija namijenjenih građanima, uključujući [Vodič za prepoznavanje diskriminacije](#), ažurirani [Vodič za prijavitelje nepravilnosti](#) (zviždače), zatim [publikaciju o 15 godina primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije](#), kao i [brošuru s informacijama o Direktivi o dužnoj pažnji za održivo poslovanje](#).

Institucija s javnošću komunicira i putem društvenih mreža (LinkedIn) te slanjem newslettera.

Izvešća pučke pravobraniteljice dostupna su i u digitalnom obliku, čime se osigurava veća preglednost i dostupnost te olakšava pristup podacima, primjerima i preporukama svim zainteresiranim osobama.



7. Ljudski potencijali i organizacija rada

Na dan 31. prosinca 2025. godine, u Uredu pučke pravobraniteljice bilo je zaposleno 59 državnih službenika/ca i 1 namještenik, od kojih su 52 službenika/ca i 1 namještenik bili zaposleni u sjedištu institucije u Zagrebu, po 2 službenice u područnim uredima u Splitu i Rijeci, a 3 službenika/ce zaposleni su u područnom uredu u Osijeku. Svi zaposleni državni službenici i namještenik zaposleni su na neodređeno vrijeme. U odnosu na stručnu spremu, 54 službenika/ce ima visoku stručnu spremu, tri službenice imaju višu stručnu spremu te dva službenika i jedan namještenik imaju srednju stručnu spremu.

U 2025. godini Uredom pučke pravobraniteljice upravljali su pučka pravobraniteljica, tri zamjenice i jedan zamjenik. Zamjenici pučke pravobraniteljice upravljaju sa šest službi Ureda u kojima rade savjetnici pučke pravobraniteljice i drugi službenici.

Šest godina od zagrebačkog potresa, Ured pučke pravobraniteljice i dalje posluje na privremenoj adresi (Savska cesta 41, Zagreb), djelomično u prostorima koji su vlasništvu RH, a djelomično u prostoru za koji je sklopljen ugovor o zakupu po tržišnoj cijeni. U 2025. godini zatražili smo informaciju o tome je li započela obnova prostora na adresi sjedišta u Zagrebu, Trg hrvatskih velikana 6 te informaciju od Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine o tijeku postupka obnove i planiranom vremenu povratka Ureda u taj prostor. Međutim, zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa na toj nekretnini i iznimno zahtjevnom postupku obnove, MPUDGI nije moglo očitovati se kada će predmetni prostor biti obnovljen. S obzirom na potrebu preseljenja u drugi prostor, a koji bi bio u državnom vlasništvu, što bi omogućilo uštede državnom proračunu odnosno proračunu Ureda, od MPUDGI-a je zatražena informacija o dostupnim prostorima u državnom vlasništvu koji bi odgovarali potrebama rada Ureda. Kao opcija nam je ponuđena nekretnina u državnom vlasništvu na adresi u Zagrebu, Pantovčak 258. Međutim, zbog lokacijske udaljenosti ponuđena nekretnina ne omogućuje dostupnost i pristupačnost Ureda građanima te nema prostorne kapacitete za smještaj svih zaposlenika. Stoga, kao što je to navedeno i u Izvješću za 2024. godinu, instituciji bi u nadolazećem razdoblju trebalo osigurati primjereniji prostor za rad.

Proračun Ureda pučkog pravobranitelja

Proračun za 2025. godinu iznosio je 3.225.937,00 eura, a izvršen je u iznosu od 3.072.938,95 eura, što je 95,26% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 99,10%, materijalni rashodi 81,14% te rashodi za nabavu nefinancijske imovine 45,52% od planiranog proračuna. U odnosu na 2024. godinu proračun je bio veći za 15,97%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na rashode za zaposlene.

Podaci se odnose na sredstva financirana iz izvora 11 Opći prihodi i primici.

8. Zaključak

Godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice analiza je i ocjena stanja zaštite prava i sloboda u RH, kao i stanja vezano za prava pojedinaca ili pojedinih društvenih skupina.

Okvir za djelovanje institucije i pripremu izvješća jest pravo ljudskih prava, definirano Ustavom RH, međunarodnim i europskim pravom te nacionalnim pravnim okvirom.

Pri tom, izvješće daje pregled stanja iz područja pet mandata koji su instituciji pučke pravobraniteljice povjereni kroz godine, od osnivanja prvim Ustavom RH.

Tako pučka pravobraniteljica djeluje u mandatu:

- (1) ombudsmana, što se odnosi na zaštitu građana od nezakonitog postupanja tijela javne vlasti odnosno zaštitu prava na dobro upravljanje i vladavine prava;
- (2) nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI) s najvišim stupnjem neovisnosti (Status A), koji nam je ponovno potvrđen 2025. godine; ovaj mandat instituciji daje ulogu zaštite i promicanja ljudskih prava, uključujući temeljem prava EU i međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska;
- (3) središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije (tijelo za jednakost), s ovlastima postupanja i u privatnom sektoru, prema pravnim i fizičkim osobama;
- (4) Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, koji se odnosi na osobe lišene slobode (NPM); i
- (5) tijela za zaštitu prijavitelja nepravilnosti/vanjskog kanala za prijavljivanje nepravilnosti.

Uz analizu i ocjenu stanja, koja daje opsežan pregled problema s kojima su suočeni građani u ostvarivanju svojih prava, ovim Izvješćem pučka pravobraniteljica upućuje i 181 preporuku. Cilj ovih preporuka jest jačanje zaštite ljudskih prava i sloboda, vladavine prava i suzbijanja diskriminacije u RH.

Stoga izvješće predstavlja izvor informacija zastupnicima Hrvatskoga sabora za veliki broj tema o kojima raspravljaju na plenarnoj sjednici, redovnim i tematskim sjednicama odbora, ali i šire.

Kako bi ovo Izvješće ispunilo svoju svrhu, potrebno je što prije održati raspravu o njemu, odnosno o stanju ljudskih prava u RH u 2025. godini.



Dodatak: Popis kratica

AEM – Agencija za elektroničke medije

AOM - Mreža mediteranskih ombudsmana

APT - Asocijacija za prevenciju mučenja

AZOP – Agencija za zaštitu osobnih podataka

BPP – besplatna pravna pomoć

CAI - Odbor za umjetnu inteligenciju Vijeća Europe

CEZIH - Centralni zdravstveni informacijski sustav RH

CGO – Centar za gospodarenje otpadom

CPT - Europski odbor za sprečavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja

CZSS – Centar za socijalnu skrb

DHMZ – Državni hidrometeorološki zavod

DIP – Državno izborno povjerenstvo

DIRH – Državni inspektorat Republike Hrvatske

DNK/DNA – Deoksiribonukleinska kiselina

DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

DOV – Državno odvjetničko vijeće

DSA – Akt o digitalnim uslugama

DSV – Državno sudbeno vijeće

DŠJU – Državna škola za javnu upravu

DZS – Državni zavod za statistiku

ECRI - Europski odbor protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe

EEA – Europske agencije za okoliš

EIN – Europska mreža za provedbu presuda

EK – Europska komisija

EKLJP – (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

ELSA – Europska udruga studenata prava

ENNHRI – Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava

EPPO –Europski javni tužitelj

EQUINET - Europska mreža tijela za jednakost

ESLJP – Europski sud za ljudska prava
EU – Europska unija
FINA – Financijska agencija
FINDHR - Fairness and Intersectional Non-Discrimination in Human Recommendation
FRA – Agencija EU za temeljna prava
FRONTEX - Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu
FZOEU - Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
GANHRI – Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava
GDO – Glavni državni odvjetnik
GOO – Građanski odgoj i obrazovanje
GPZ – Gradska plinara Zagreb
HAKOM – Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
HAZU – Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
HCK – Hrvatski crveni križ
HDZ – Hrvatska demokratska zajednica
HEP – Hrvatska elektroprivreda
HERA – Hrvatska energetska regulatorna agencija
HGK – Hrvatska gospodarska komora
HIV - Virus humane imunodeficijencije
HJK – Hrvatska javnobilježnička komora
HKF – Hrvatska komora fizioterapeuta
HKMS – Hrvatska komora medicinskih sestara
HLK - Hrvatska liječnička komora
HLZ – Hrvatski liječnički zbor
HMB – Hrvatska mreža za beskućnike
HMP- Hitna medicinska pomoć
HNB - Hrvatska narodna banka
HND – Hrvatsko novinarsko društvo
HOK - Hrvatska odvjetnička komora
HPK – Hrvatska psihološka komora
HRT –Hrvatska radio televizija



HRVI – Hrvatski ratni vojni invalidi

HVZ – Hrvatska vatrogasna zajednica

HZJZ – Hrvatski zavod za javno zdravstvo

HZMO – Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

HZSR – Hrvatski zavod za socijalni rad

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje

HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

IOI - Međunarodni institut ombudsmana

JIVU - Javni isporučitelji vodnih usluga

JLS – Jedinice lokalne samouprave

JP(R) S – Jedinice područne (regionalne) samouprave

KBC- Klinički bolnički centar

KP- Klinika za psihijatriju

KZ – Kazneni zakon

LGBTQ - engleska kratica za: "lesbian, gay, bisexual, transgender, questioning, queer, intersex, androgynous/agender/asexual"

MBO – Matični broj osiguranika

MF – Ministarstvo financija

MG – Ministarstvo gospodarstva

MGOR – Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja

MHB – Ministarstvo hrvatskih branitelja

MKIM – Ministarstvo kulture i medija

MKO – Miješani komunalni otpad

MMF – Međunarodni monetarni fond

MMH – Mreža mladih Hrvatske

MMPI - Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

MORH – Ministarstvo obrane Republike Hrvatske

MPŠR - Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva

MPU – Ministarstvo pravosuđa i uprave

MPUDT – Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije

MPUGDI - Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine

MR – magnetna rezonanca

MRMSOSP – Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike

MSJ – Mobilne stambene jedinice

MTS – Ministarstvo turizma i sporta

MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova

MVEP – Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

MZ – Ministarstvo zdravstva

MZOM – Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih

MZOZT – Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije

NECP - Ažurirani Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan Republike Hrvatske za razdoblje od 2021. - 2030.

NEIWA - Mreža europskih tijela za zaštitu zviždača

NHRI – Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava

NIAS – Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav

NMN – Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika MUP-a u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite

NN – Narodne novine

NPC – Nacionalni pozivni centar za žrtve kaznenih djela

NPM – Nacionalni preventivni mehanizam

NPM JEE - Mreža NPM-ova jugoistočne Europe

NPOO - Nacionalni plan oporavka i otpornosti

NUKE - Naknade za ugroženog kupca energenata

NZJZ – Nastavni zavod za javno zdravstvo

OCD – Organizacije civilnog društva

ODIHR – Ured za demokratske institucije i ljudska prava

OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

OESS - Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

OIB – Osobni identifikacijski broj

OLS – osobe lišene slobode

OMWE - Preporuke Odbora ministara Vijeća Europe

OPCAT - Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja



OPKK – Operativni program konkurentnost i kohezija

OPOB – Odjel psihijatrije opće bolnice

OPUO - Ocjena o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš

OŠ – Osnovna škola

PDV – Porez na dodanu vrijednost

PGP – Projekt za građanska prava Sisak

PiG – Politika i gospodarstvo

POS - Program društveno poticane stanogradnje

POSI – Pravobranitelj za osobe s invaliditetom

PRS – Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova

PU – Područni ured

PUO - Procjena utjecaja na okoliš

PzD – Pravobraniteljica za djecu

REA – Regionalna energetska agencija Sjever

RH – Republika Hrvatska

RTC – Rehabilitacijski centar za stres i traumu

SDSS - Samostalna demokratska srpska stranka

SDUDM - Središnji državni ured za demografiju i mlade

SDUOSZ – Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje

SLAPP - Strateška tužba protiv sudjelovanja javnosti

SMŽ- Sisačko-moslavačka županija

SNV – Srpsko narodno vijeće

SOA – Sigurnosno-obavještajna agencija

SPT - Pododbor UN-a za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili

SUH – Sindikat umirovljenika Hrvatske

SUZS – Središnji ured za zatvorski sustav

UFEU – Ugovor o funkcioniranju Europske unije

UI – Umjetna inteligencija

ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

UN – Ujedinjeni narodi

UNHCR - Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice

UO – Upravni odjel

UOŽ – Upravni odjel u županiji

USRH – Ustavni sud Republike Hrvatske

UZPNM – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina

UZV – ultrazvuk

VE – Vijeće Europe

VEM – Vijeće za elektroničke medije

VSRH - Vrhovni sud Republike Hrvatske

WHO – Svjetska zdravstvena organizacija

ZEM – Zakon o elektroničkim medijima

ZET – Zagrebački električni tramvaj

ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora

ZJO – Zakon o javnom okupljanju

ZKP – Zakon o kaznenom postupku

ZMN – Zajamčena minimalna naknada

ZMZPZ – Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

ZNPM - Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja

ZNUPSKP - Zakon o načinu, uvjetima i postupku servisiranja i kupoprodaje potraživanja

ZOCSDR - Zakon o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata

ZOHBDR - Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji

ZOO - Zakon o obveznim odnosima

ZoPP – Zakon o pučkom pravobranitelju

ZOR – Zakon o radu

ZOS – Zakon o strancima

ZOSI – Zavod za vještačenje osoba s invaliditetom

ZOZO - Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju

ZPPJRM - Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira

ZRS – Zakon o ravnopravnosti spolova

ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije



ZSS – Zakon o socijalnoj skrbi

ZSUKJS - Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru

ZSZPP - Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima

ZUP – Zakon o općem upravnom postupku

ZVOZD- Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju

ZZNR – Zakon o zaštiti na radu

ZZODS – Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama

ZZPN- Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti

Dodatak: Izvori

1. Agencija za temeljna prava EU. Better legislation – human rights impact assesment in lawmaking, 2025.
<https://fra.europa.eu/en/publication/2025/better-legislation-human-rights-impact-assessments-lawmaking>
2. Akcijski plan za provedbu Nacionalnog strateškog okvira protiv raka za razdoblje do 2025. godine
<https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2024%20Objave/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Nacionalnog%20strate%C5%A1kog%20okvira%20protiv%20raka%20za%20razdoblje%20do%202025..pdf>
3. Akcijski plan za administrativno rasterećenje građana za 2025. godinu
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekti/nacionalni-plan-oporavka-i-otpornosti/jacanje-kapaciteta-za-izradu-i-provedbu-javnih-politika-i-projekata/Akcijski_plan_rasterecenje_gradana_2025.docx&ved=2ahUKEwjDvPGMx8eTAxW7R4FHeXbACUQFnoECCMQAQ&usg=AOvVaw3_O2x_JhoMA-FRkuOjJpgU
4. Analiza administrativnog opterećenja građana u 2024. godini
https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekti/NPOO/Izvjescje%20o%20adm%20opterecenju%20gradjana%202024_28082025an.pdf
5. Bangkok pravila, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders with their Commentary, 2010.
6. Body Searches in Prison: Specific Risks for Women, LGBTIQ+ Persons and Family Members”, Association for the Prevention of Torture (APT), webinar, lipanj 2025.
7. CM/Rec(2024)5 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States regarding the ethical and organisational aspects of the use of artificial intelligence and related digital technologies by prison and probation services (Adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2024 at the 1509th meeting of the Ministers' Deputies)
8. Ciljevi održivog razvoja UN-a
<https://sdgs.un.org/>
9. CIVICUS Monitor Global Findings 2025.
https://monitor.civicus.org/globalfindings_2025/
10. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice (E/CN.15/2016/10), 2016.



https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ccpi/V1601819_EN_2016.pdf

11. Commissioner for Human Rights, Alarming trends: the crisis facing civil society and human rights defenders in Europe, 9 October 2025
<https://www.linkedin.com/pulse/alarming-trends-crisis-facing-civil-society-tjtje/>
12. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS
EU Strategy for Civil Society
https://commission.europa.eu/document/download/8c30975d-bc1c-4415-8dcd-a71cb28f3662_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard.pdf
13. COMMISSION RECOMMENDATION (EU) 2023/2836 of 12 December 2023 on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H2836>
14. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS
The European Affordable Housing Plan, COM(2025) 1025 final, Strasbourg, 16.12.2025
https://housing.ec.europa.eu/document/download/756915b5-d1b1-4bde-ac82-03532d2d3d90_en?filename=0.pdf
15. CPT izvješće o obilasku RH 2022.
<https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-its-2022-periodic-visit-to-croatia>
16. CPT izvješće o obilasku RH 2012.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680695591>
17. CPT Izvješće o obilasku RH 2017.
<https://rm.coe.int/16808e2a0e>
18. CPT, Rapport de visite France (septembre - octobre 2024), siječanj 2026.
<https://rm.coe.int/48802a5479>
19. CPT - Prava i uvjeti u policijskom smještaju
<https://www.coe.int/en/web/cpt/police-2>
20. CPT- Prijevoz pritvorenika i zatvorenika, CPT/Inf(2018)24
<https://www.coe.int/en/web/cpt/transport-detainees>
21. CPT standards, Involuntary placement in psychiatric establishments- Extract from the 8th General Report of the CPT, 1998.

<https://www.coe.int/en/web/cpt/psychiatry>

22. CPT standards, Means of restraint in psychiatric establishments for adults, March 2017.
<https://www.coe.int/en/web/cpt/means-of-restraint-psychiatry>
23. CPT standards, Persons deprived of their liberty in social care establishments
<https://www.coe.int/en/web/cpt/social-care-homes>
24. Damiani, V., Losito, B., Agrusti, G., Shulz, W. (2025.). Young Citizens' Views and Engagement in a Changing Europe IEA International Civic and Citizenship Education Study 2022 European Report
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-68631-3>
25. ECRI REPORT ON CROATIA (sixth monitoring cycle), Adopted on 18 March 2025, Published on 16 June 2025
<https://rm.coe.int/sixth-report-on-croatia/1680b65f43>
26. Debeljak, H.: Sramota po Europi? Naši mladi uskraćeni razgovarati o važnim temama, očitivalo se Ministarstvo, srednja.hr, objavljeno 5. prosinca 2025., sadržaju pristupljeno 4. veljače 2026.
<https://www.srednja.hr/novosti/sramota-po-europi-nasi-mladi-uskraceni-razgovarati-o-vaznim-temama-ocitovalo-se-ministarstvo/>
27. Dobrotić, I. (2025), Hrana, grijanje ili školski izlet? Svakodnevni izazovi obitelji niskih primanja s odgovornostima skrbi u Hrvatskoj, rEUsilience,
<https://www.pravo.unizg.hr/projekti/aktivniprojekti/reusilience/publikacije/>
28. ECIS - European Cancer Information System
https://ecis.jrc.ec.europa.eu/data-explorer#/estimates/estimated-incidence-mortality-by-country?orderedByIndicator=IN&indicator=MO&sex=0&ageFrom=0&ageTo=85%2B&yearFrom=2024&yearTo=2024&statistic=ASR_EU_NEW&cancerEntity=0&country=EU27
29. ECIS - European Cancer Information System, poveznica:
[https://ecis.jrc.ec.europa.eu/explorer.php?\\$0-2\\$1-POOL,HR\\$2-All\\$4-1,2\\$3-0\\$6-0,14\\$5-2000,2007\\$7-1\\$CRelativeSurvivalAgeGroup\\$X0_14-\\$X0_15-RSC\\$CRelativeSurvivalFollow\\$X1_14-\\$X1_15-RSC](https://ecis.jrc.ec.europa.eu/explorer.php?$0-2$1-POOL,HR$2-All$4-1,2$3-0$6-0,14$5-2000,2007$7-1$CRelativeSurvivalAgeGroup$X0_14-$X0_15-RSC$CRelativeSurvivalFollow$X1_14-$X1_15-RSC)
30. Energija u Hrvatskoj 2024, Godišnji energetske pregled, Institut Hrvoje Požar
https://eihp.hr/wp-content/uploads/2026/01/Energija-u-HR-2024_web.pdf
31. Europska povelja o lokalnoj samoupravi VE
32. Europska komisija, Bruxelles 4.6.2025., Izvešće za Hrvatsku za 2025., priloženo dokumentu Preporuka za preporuku Vijeća o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Hrvatske

- 
33. European Parliament, Eurobarometer Youth Survey 2024, Brisel, siječanj 2025.
<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3392>
34. European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission), The Updated Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 145th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2025)
35. EK, State of Health in the EU – CROATIA
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/12/country-health-profile-2025-country-notes_7e72146d/croatia_f7c647f4/42a860b3-en.pdf
36. Europska agencija za okoliš, Izvješće o stanju okoliša za 2025. godinu, rujan 2025.
<https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025>
37. Eurofound (2025), Minimum wages in 2025: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Str. 1.FRA statement on recent developments affecting civil society and fundamental rights, 29 May 2025
<https://fra.europa.eu/en/news/2025/fra-statement-recent-developments-affecting-civil-society-and-fundamental-rights>
38. Flash Eurobarometer
<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=99401>
39. Institut za migracije i narodnosti, Građani Hrvatske o stranim radnicima - 2025.
<https://strani-radnici.com/gradjani-hrvatske-o-stranim-radnicima-2025>
40. Indeksi cijena stambenih objekata za drugo tromjesečje 2025., Državni zavod za statistiku, Zagreb, 03. listopada 2025., <https://podaci.dzs.hr/2025/hr/97159>
41. Istraživanje o razumijevanju i primjeni UI u osnovnim i srednjim školama, Udruga suradnici u učenju, 2025. godina
<https://ucitelji.hr/istrazivanje-o-upotrebi-umjetne-inteligencije/>
42. Izvješće EK o vladavini prava za 2025. godinu
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2025-rule-law-report_en
43. Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2024. godini, MPUDT, prosinac 2025.
44. Izvješće Glavnog državnog odvjetnika RH o radu državnih odvjetništava u 2024. godini.
<https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2025-04/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20dr%C5%BEavnih%20odvjetni%C5%A1tava%20za%202024.%20godinu.pdf>

45. Izvješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2024. godinu
<https://www.vsrh.hr/EasyEdit/UserFiles/izvjestaji/2025/izvjesce-predsjednika-vsrh-o-stanju-sudbene-vlasti-za-2024.pdf>

46. Izvješće o prvim učincima Protokola br. 16. uz Konvenciju, CDDH VE
<https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-cddh-report-on-the-first-effe/1680b67f04>

47. Izvješće o stanju digitalnog desetljeća za Hrvatsku
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-country-reports>

48. izvješća o praćenju medijskog pluralizma za 2025. godine, Centar za medijski pluralizam i slobodu medija (CMPF)

49. Podaci o napadima na novinare, Safejournalist
https://safejournalists.net/incidents/?lang=en&keyword=&country=HR&gender=&type_of_incident=&life_threat_type=&other_threat_type=&physical_attack_type=&organisation_threat_type=&organisation_attack_type=&incident_means=&incident_year=2025&who_was_attacked=&were_authorities_informed=&by_whom=&perpetrator=&judiciary_status=&type_of_violation=&a_reaction=&ja_was_informed=&page=1

50. Izvješće o radu policije u 2024. godini
https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-06-12/182601/IZVJ_RAD_POLICIJE_2024.pdf

51. Izvješću o radu zatvorskog sustava za 2024. godinu

52. Izvješće o učincima provedbe Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2025., prosinac 2025.
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-12-04/161902/IZVJ_OBNOVA_POTRES_SIJEKANJ_LIPANJ_2025.pdf

53. Izvješće o provedbi plana zakonodavnih aktivnosti Vlade RH, Ured za zakonodavstvo Vlade RH
<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/PZA%202026//260205%20VRH%20Izvjesce%20PZA%202025.pdf>

54. Izvještaj „Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts’ Judgments and the Rule of Law, Strasbourg, 2025.
<https://www.einnetwork.org/justice-delayed-justice-denied>

55. Javno izvješće 2025. godina, SOA
[https://soa.hr/UserDocImages/Dokumenti/Javno-izvjesce-2025%20\(1\).pdf?vel=3512180](https://soa.hr/UserDocImages/Dokumenti/Javno-izvjesce-2025%20(1).pdf?vel=3512180)

- 
56. JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies
https://commission.europa.eu/document/download/2539eb53-9485-4199-bfdc-97166893ff45_en
57. Joint Communication To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies, JOIN(2025) 791 final, Brussels, 12.11.2025
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2660
58. Godišnji izvještaj za 2025., Europski sud za ljudska prava
<https://www.echr.coe.int/annual-reports>
59. Godišnji izvještaj 2025., Agencija za temeljna prava
<https://fra.europa.eu/en/publication/2025/fundamental-rights-report-2025>
60. Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj u 2024. godini
61. Hrvatska komora arhitekata, 10. prosinca 2025.
<https://www.arhitekti-hka.hr/hr/novosti/okrugli-stol-zakon-o-prostornom-ure%C4%91enju---pogledi-struke-,6074.html>
62. Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Izvješće o smrtnosti prema listi odabranih uzroka smrtnosti u 2024.
https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2025/10/Bilten_umrli-_2024-2.pdf
63. Human Rights Council, Civil Society Space, A/HRC/59/L.13, 1 July 2025
<https://docs.un.org/en/a/hrc/59/l.13>
64. Kako hrvatsko gospodarstvo vidi i koristi umjetnu inteligenciju? lipanj/srpanj 2025., HUP-ICT Udruga i HUP-Koordinacija za umjetnu inteligenciju u suradnji s agencijom Prizma CPI
<https://www.hup.hr/prvo-nacionalno-istrazivanje-o-umjetnoj-inteligenciji-u-gospodarstvu-cak-70-hrvatskih-tvrtki-vidi-ai-kao-izvor-konkurentske-prednosti-a-polovica-ga-koristi-u-svakodnevnom-poslovanju-v2>
65. Istraživački izvještaj anketnog istraživanja o kvaliteti života obrascima života stranih radnika iz Azije i Afrike u Gradu zagrebu i Zagrebačkoj županiji, Balabanić, Ivan ; Tadić, Iva ; Brajković, David, 2026.
<https://repo.imin.hr/object/imin:214/preview>
66. Naterer, A., Potočnik, D. (Ur.) (2025.). Two Countries, One Crisis The YO-VID22 Pandemic Study. University of Maribor Press. Maribor.

67. Naterer, A., Potočnik, D. Presentacija YO-VID22 Overview of the project.
<https://www.idi.hr/hr/projekti/znanstveno-kompetitivni-projekti/yo-vid-22-dobrobit-mladih-i-strukture-potpore-prije-tijekom-i-nakon-covid-19-pandemije>
68. Međunarodni sud pravde, Savjetodavno mišljenje o obvezama država u vezi s klimatskim promjenama, srpanj 2025.
<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>
69. Mrakovčić, M., Gregurović, M., Miočić, M. (2025.). Studenti prava i društvena distanca prema migrantima u Hrvatskoj – što se promijenilo između 2019. i 2024. godine? U: Politička misao, god. 62, br. 3, 2025, str. 88-115.
<https://hrcak.srce.hr/clanak/491639>
70. Milas, G., Glavak Tkalić, R., Čavar, F. (2025.). Stres, emocionalni problemi i mentalno zdravlje adolescenata: kratki pregled istraživačkih nalaza i publikacija na projektu.
https://www.researchgate.net/publication/389135171_STRES_EMOCIONALNI_PROBLEMI_I_MENTALNO_ZDRAVLJE_ADOLESCENATA
71. Ministarstvo financija, Porezna uprava, porez na nekretnine,
<https://porezna-uprava.gov.hr/hr/porez-na-nekretnine-4816/4816>
72. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Statistički pregled podataka o obnovi
<https://obnova.mpgi.hr/statistike.php>
73. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Provedba obnove na potresom zahvaćenim područjima - završeno 14.254 postupaka obnove, izgrađene 494 obiteljske kuće, 30. prosinca 2025.
<https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/provedba-obnove-na-potresom-zahvacenim-podrucjima-zavrsono-14-254-postupaka-obnove-izgradjene-494-obiteljske-kuce/19400>
74. Mjesečni statistički bilten HZZ-a, Godina XXXVIII, 12/2025.
75. Mreža mladih Hrvatske, Nacionalni program za mlade: provedba 2023. godine
<https://www.mmh.hr/javne-politike/1>
76. Mreža mladih Hrvatske, Nacionalni program za mlade: provedba 2024. godine
<https://www.mmh.hr/javne-politike/3>
77. Objava Europskog parlamenta na X-u:
https://x.com/Europarl_EN/status/1943596130392322083
78. OECD Better policies for Better lives, European Observatory on Health System and policies
<https://eurohealthobservatory.who.int/countries/croatia/>

- 
79. OECD Anti-bribery Convention Phase 2 Report on Croatia
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/oecd-anti-bribery-convention-phase-2-report-on-croatia_e5985bb9/675b0561-en.pdf
80. OECD-a Izvješće o praćenju i procjeni učinka nacionalnih akcijskih planova protiv rasizma, ožujak 2025.
81. Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih naroda, Opći komentar br. 27, rujan 2025., <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ec12gc27-general-comment-no-27-2025-economic-social>
82. Odluka o donošenju kurikula općeobrazovnih modula u strukovnim kurikulumima na razinama 4.1 i 4.2, NN br. 10/2025.
83. Odluka o donošenju kurikula općeobrazovnih modula u strukovnim kurikulumima na razinama 4.1 i 4.2, NN br. 7/2025.
84. Osvrt Povjerenstva za fiskalnu politiku na osmi paket mjera Vlade RH za zaštitu standarda građana i konkurentnost gospodarstva, 2025.
85. Podaci Eurostata za 2024. godinu o broju građana koji si nisu mogli priuštiti adekvatno grijanje doma
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_60/default/table?lang=en
86. Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2025., ožujak 2026., Državni zavod za statistiku
87. Pregled stanja u području pravosuđa u EU za 2025.
<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-375>
88. Peto nacionalno istraživanje zapošljivosti diplomiranih studenata i studentica (2023.): Rad tijekom studija, mobilnost i plaće diplomiranih studenata i studentica, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, u suradnji sa Institutom za društvena istraživanja u Zagrebu
<https://www.azvo.hr/wp-azvo-files/uploads/2025/06/Rezultati-petog-nacionalnog-istrazivanja-zaposljivosti-diplomiranih-studenata-i-studentica-2023.pdf>
89. Potočnik, D., Špurej, D., Orešković, K. YO-VID22 Policy recommendations in brief
<https://www.idi.hr/hr/projekti/znanstveno-kompetitivni-projekti/yo-vid-22-dobrobit-mladih-i-strukture-potpore-prije-tijekom-i-nakon-covid-19-pandemije>
90. Postpotresna obnova zagrebačkih naselja Markuševac i Čučerje" (Post-earthquake reconstruction in the Zagreb settlements Markuševac and Čučerje)", Anđelina Svirčić Gotovac i Jelene Zlatar Gamberožić s Instituta za društvena istraživanja u Zagrebu (IDIZ), travanj 2025.
<https://www.researchgate.net/publication/390560414>

91. Program rada SUH-a za 2026. g. predstavljen je u Glasu umirovljenika, broj: 349 za siječanj 2026.
92. Proposal for a Joint employment Report 2026, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025.
93. Rezolucija o porastu razine mora i njegovim učincima na potpuno i učinkovito uživanje ljudskih prava A/HRC/RES/60/20, listopad 2025,
<https://digitallibrary.un.org/record/4090714?ln=en&v=pdf>
94. (Sedmo) Izvešće Odbora stručnjaka o provođenju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima;
<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Uprava%20za%20ljudska%20prava,%20nacionalne%20manjine%20i%20etiku/Nacionalne%20manjine/Izvešće%20Odbora%20stručnjaka%20predstavljeno%20Odboru%20ministara%20VE%20u%20skladu%20s%20čl.%20Povelje.pdf>
95. Slađana Štrkalj Ivezić, Alma Mihaljević Peleš, Petrana Brečić, Sunčana Roksandić Vidlička, Informirani pristanak na liječenje u psihijatrijskoj ustanovi, smjernice za psihijatre, 2020, Klinika za psihijatriju Vrapče, Hrvatski liječnički zbor Hrvatskog društva za kliničku psihijatriju i Hrvatsko psihijatrijsko društvo
96. Smjernice jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za provedbu članka 12. Zakona o pravu na pristup informacijama – Javnost rada od 24. rujna 2019.
97. Smjernice za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi Vlade RH
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_06_65_1078.html
98. Smjernice za sudjelovanje građana u političkom odlučivanju
<https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>
99. SPACE I – 2024, Vijeće Europe, rujna 2025.
https://wp.unil.ch/space/files/2025/09/250924_rapport-space-i-2024.pdf
100. Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za postupanje sa zatvorenici (Mandelina pravila), 2015.
101. Strategija EU-a za prava žrtava (2020.–2025.)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258>
102. State of the rule of law in Europe – Reports from National Human Rights Institutions, European Network of National Rights Institutions, 2025.
<https://rule-of-law.ennhri.org/?country%5B0%5D=69&year%5B0%5D=2025&>
103. Sporazum prema Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora o očuvanju i održivom korištenju morske biološke raznolikosti područja izvan nacionalne jurisdikcije (BBNJ sporazum), rujna 2025.



<https://www.un.org/bbnjagreement/en>

104. UN-ov Odbor za prava osoba s invaliditetom (2014) Opći komentar br.1. CRPD/C/GC/1

105. UN Rezolucija Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 2025
A/C.3/80/L.49/Rev.1

106. Umjetna inteligencija: stavovi i navike hrvatskih građana, Agencija IPSOS, srpanj 2025.

https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-07/OMNI%20Umjetna%20Inteligencija_2025_V1.pdf

107. Umjetna inteligencija i radna mjesta: istraživanje sindikalnih percepcija i iskustava, Dijana Šobota i Stéphane Goldstein, 2025.

https://www.sssh.hr/pdf/whatwedo-researchs/publikacija_uiradnamjesta_final.pdf

108. Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava, izjava za medije, svibanj 2025.
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/05/council-europe-must-recognise-right-healthy-environment-un-experts-urge>

109. Venice Commission of the Council of Europe, The Updated Rule of Law Checklist, CDL-AD(2025)002-e, Venice, 12-13 December 2025.

<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-002-e>

110. Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih naroda, Rezolucija A/HRC/RES/59/25, srpanj 2025.
<https://docs.un.org/en/A/HRC/RES/59/25>

111. Vodič kroz praksu Europske konvencije o ljudskim pravima, ažuriran 2022. Godine

112. Zahtjevi za sustave upravljanja kvalitetom u tijelima javne uprave RH

https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Uvo%C4%91enje%20sustava%20upravljanja%20kvalitetom%20u%20javnu%20upravu%20rh/A2_6%20Zahtjevi%20za%20sustave%20upravljanja%20kvalitetom%20u%20tijelima%20javne%20uprave%20RH.pdf

113. Zaključna razmatranja Odbora protiv mučenja, prosinac 2014.
<https://docs.un.org/en/CAT/C/HRV/CO/4-5>

114. Zagreb - zdravi dom program javnozdravstvene intervencije s doseljeničkom populacijom, 2025., Nastavni zavod za javno zdravstvo „Dr. Andrija Štampar“

115. Zapisnik s 25-25 sjednice Vijeća za elektroničke medije, održane dana 9. srpnja 2025.
<https://aem.hr/blog/2025/07/16/zapisnik-s-25-25-sjednice-vijeca-za-elektronicke-medije-odrzane-dana-9-srpnja-2025/>

116. Zaključci ministara VE od 10. prosinca 2025.: <https://rm.coe.int/informal-ministerial-conference-10-december-2025-conclusions/488029b843>

117. YO_VID22 Presentation of research results mental health

<https://www.idi.hr/hr/projekti/znanstveno-kompetitivni-projekti/yo-vid-22-dobrobit-mladih-i-strukture-potpore-prije-tijekom-i-nakon-covid-19-pandemije>

118. 30th General Report of the CPT, A decency threshold for prisons – criteria for assessing conditions of detention

<https://rm.coe.int/1680a25e6b>

119. 1475th meeting (September 2023) (DH) - Action Plan (20/06/2023) - Communication from Croatia concerning the case of Perkov v. Croatia (Application No. 33754/16)) [Group Dolenec (Application No. 25282/06)] [anglais uniquement]

120. <https://hnd.hr/zakljucci/pravobraniteljica-za-ravnopravnost-spolova-vs-martinovic/> i <https://hnd.hr/zakljucci/centar-za-gradanske-inicijative-porec-vs-035portal/> i <https://hnd.hr/zakljucci/pravobraniteljica-za-ravnopravnost-spolova-vs-jankovic/>

Ustavni sud

U-III-4182/2008 od 17. ožujka 2009.

U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014.

U-III-3209/2023 od 15. travnja 2025.

U-III-5801/2021 od 15. lipnja 2025.

U-III-4908/2021 od 4. lipnja 2025.

U-III-4909/2021 od 4. lipnja 2025.

Ostali nacionalni sudovi

Presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, posl. br. Pp-11441/2025 od 17. listopada 2025.

Presuda Općinskog suda u Sesvetama, posl. br. Pp-1364/2025-5 od 24. srpnja 2025.

Presuda Općinskog suda Velika Gorica, posl. Br. Pp-892/2025-7, pravomoćna od 30.08.2025.

EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

1. Perkov protiv Hrvatske, zahtjev br. 33754/16
2. Štrucl i drugi protiv Slovenije, zahtjevi br. 5903/10, 6003/10 i 6544/10
3. Vukušić protiv Hrvatske, zahtjev br. 37522/16
4. Spivak protiv Ukrajine, br. 21180/15
5. T.V. protiv Hrvatske, zahtjev br. 47909/19
6. Ilareva i dr. protiv Bugarske, zahtjev br. 24729/17
7. Jelinić-Starčević protiv Hrvatske, zahtjev br. 3942/24
8. Gašparini protiv Hrvatske, zahtjev br. 5605/21
9. Gladović protiv Hrvatske, zahtjev br. 28847/08
10. Gospočić protiv Hrvatske, zahtjev br. 18827/21
11. Greenpeace Nordic i ostali mladi protiv Norveške, zahtjev br. 34068/21
12. Mamuzić i dr. protiv Hrvatske, zahtjev br. 53358/21
13. Mandić i Jović protiv Slovenije, zahtjevi br. 5774/10 i 5985/10
14. Miljak protiv Hrvatske, zahtjev br. 15681/18

- 
15. M.H. i dr. protiv Hrvatske, zahtjev br. 15670/18
 16. M. i M. protiv Hrvatske, zahtjev br. 10161/13
 17. Muršić protiv Hrvatske, zahtjev br. 7334/13
 18. Petrović i dr. protiv Hrvatske, zahtjev br. 32514/22+
 19. Radelić protiv Hrvatske, zahtjev br. 12432/22
 20. Radobuljac protiv Hrvatske, zahtjev br. 38785/18
 21. Stojević protiv Hrvatske, zahtjev br. 39852/20
 22. Štengl protiv Hrvatske, zahtjev br. 1742/21
 23. Tadić protiv Hrvatske, zahtjev br. 31038/20
 24. Y.K. protiv Hrvatske, zahtjev br. 38776/21

Sud EU

Predmeti C-554/21, C-622/21 i C-727/21 Hann-Invest

Predmet Case C-203/22

Dodatak: Doprinosi za Izvješće

Po abecednom redu:

Agencija za elektroničke medije

Agencija za odgoj i obrazovanje

Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama – APN

Agencija za zaštitu osobnih podataka

Agencija za znanost i visoko obrazovanje

Akademija socijalne skrbi

Are You Syrious

Bjelovarsko-bilogorska županija

Brodsko-posavska županija

Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije

Caritas Zagrebačke nadbiskupije

Centar za građanske inicijative Poreč

Centar za kulturu dijaloga

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek

Centar za mirovne studije

Centar za podršku i razvoj civilnog društva Delfin

CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje

DEŠA – Dubrovnik – Regionalni centar za izgradnju zajednice i razvoj civilnog društva

Dom hrvatskih veterana

Dragec (Bahai zajednica Rijek)

Državna škola za javnu upravu

Državni inspektorat

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

Državno sudbeno vijeće

Državnoodvjetničko vijeće

Dubrovačko-neretvanska županija

Ekonomski institut Zagreb

Fakultet hrvatskih studija



Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Filozofski fakultet Pula

Filozofski fakultet u Rijeci

Filozofski fakultet u Splitu

Financijska agencija – FINA

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost

Forum za slobodu odgoja – Bajkuša Mario

GONG

Grad Dubrovnik

Grad Đakovo

Grad Đurđevac

Grad Gospić

Grad Imotski

Grad Karlovac

Grad Knin

Grad Koprivnica

Grad Križevci

Grad Labin

Grad Opatija

Grad Osijek

Grad Pazin

Grad Pula

Grad Rijeka

Grad Rovinj

Grad Samobor

Grad Sisak

Grad Slavonski Brod

Grad Šibenik

Grad Trilj

Grad Umag

Grad Varaždin

Grad Vinkovci
Grad Virovitica
Grad Vodnjan
Grad Vrbovec
Grad Vukovar
Grad Zadar
Grad Zagreb
Grad Zaprešić
Gradska plinara Zagreb d.o.o.
Gradsko društvo crvenog križa Županja
HEP Elektra
HEP ODS d.o.o.
HEP-Plin d.o.o.
Hrvatska energetska regulatorna agencija
Hrvatska javnobilježnička komora
Hrvatska komora dentalne medicine
Hrvatska komora medicinskih biokemičara
Hrvatska komora medicinskih sestara
Hrvatska komora primalja
Hrvatska komora zdravstvenih radnika
Hrvatska liječnička komora
Hrvatska ljekarnička komora
Hrvatska mreža za beskućnike
Hrvatska narodna banka
Hrvatska obrtnička komora
Hrvatska odvjetnička komora
Hrvatska radiotelevizija
Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti – HAKOM
Hrvatske šume
Hrvatska udruga agencija za naplatu potraživanja - HUIN
Hrvatske vode



Hrvatski Caritas

Hrvatski crveni križ

Hrvatski liječnički sindikat

Hrvatski nogometni savez

Hrvatski pravni centar

Hrvatski zavod za javno zdravstvo

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje

Hrvatski zavod za socijalni rad

Hrvatski zavod za zapošljavanje

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

Hrvatsko katoličko sveučilište

Hrvatsko novinarsko društvo

Informativno pravni centar

Inicijativa mladih za ljudska prava

Institut društvenih znanosti Ivo Pilar

Institut za društvena istraživanja u Zagrebu

Institut za etnologiju i folkloristiku

Institut za javne financije

Institut za razvoj i međunarodne odnose

Institut za vode

Istarska županija

Isusovačka služba za izbjeglice

Jehovini svjedoci – kršćanska vjerska zajednica

Karlovačka županija

KBC Osijek

KBC Rijeka

KBC Split

Klinička bolnica Dubrava

Klinička bolnica Merkur

Klinička bolnica Sveti Duh

Klinički bolnički centar Sestre milosrdnice

Klinički bolnički centar Zagreb
Klinika za infektivne bolesti Dr. Fran Mihaljević
Koprivničko-križevačka županija
Krapinsko-zagorska županija
La Verna
Lezbijska organizacija Rijeka LORI
LGBT centar Split
Ličko-senjska županija
Matica hrvatskih sindikata
Medicinski fakultet u Splitu
Međimurje-plin d.o.o.
Međimurska županija
Međunarodno društvo za svjesnost Krišne u RH (ISKCON)
Ministarstvo financija
Ministarstvo gospodarstva
Ministarstvo hrvatskih branitelja
Ministarstvo kulture i medija
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva
Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije
Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije
Ministarstvo zdravstva
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih
Mreža mladih Hrvatske
Mreža udruga Zagor
Nacionalna memorijalna bolnica Vukovar



Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
Nastavni zavod za javno zdravstvo Dr. Andrija Štampar
Neuropsihijatrijska bolnica dr. Ivan Barbot Popovača
Nezavisni mehanizam nadzora
Nezavisni sindikat djelatnika MUP-a
Nezavisni sindikat zaposlenih u srednjim školama Hrvatske
Odbor za državnu službu
Odvjetnik Domagoj Olujić
Opća bolnica „Dr. Ivo Pedišić“ Sisak
Opća bolnica Bjelovar
Opća bolnica Dr. Tomislav Bardek Koprivnica
Opća bolnica Dubrovnik
Opća bolnica Gospić
Opća bolnica i bolnica branitelja Domovinskog rata Ogulin
Opća bolnica Nova Gradiška
Opća bolnica Pula
Opća bolnica Slavonski Brod
Opća bolnica Šibensko-kninske županije
Opća bolnica Varaždin
Opća bolnica Virovitica
Opća bolnica Zabok
Opća bolnica Zadar
Opća županijska bolnica Našice
Opća županijska bolnica Pakrac i bolnica hrvatskih veterana
Opća županijska bolnica Požega
Opća županijska bolnica Vinkovci
Općina Cestica
Općina Podturen
Općinski građanski sud u Zagrebu
Općinski kazneni sud u Zagrebu
Općinski prekršajni sud u Splitu

Općinski prekršajni sud u Zagrebu

Općinski radni sud u Zagrebu

Općinski sud u Bjelovaru

Općinski sud u Crikvenici

Općinski sud u Čakovcu

Općinski sud u Đakovu

Općinski sud u Gospiću

Općinski sud u Karlovcu

Općinski sud u Koprivnici

Općinski sud u Kutini

Općinski sud u Makarskoj

Općinski sud u Metkoviću

Općinski sud u Novom Zagrebu

Općinski sud u Osijeku

Općinski sud u Pazinu

Općinski sud u Požegi

Općinski sud u Puli

Općinski sud u Rijeci

Općinski sud u Sesvetama

Općinski sud u Sisku

Općinski sud u Slavonskom Brodu

Općinski sud u Splitu

Općinski sud u Šibeniku

Općinski sud u Varaždinu

Općinski sud u Velikoj Gorici

Općinski sud u Vinkovcima

Općinski sud u Virovitici

Općinski sud u Vukovaru

Općinski sud u Zadru

Općinski sud u Zlataru

Osječko-baranjska županija



PGP Sisak

Povjerenik za informiranje

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Primorsko-goranske županije

Povjerenstvo za rad po pritužbama Ministarstva unutarnjih poslova

Povjerenstvo za rad po pritužbama u sustavu socijalne skrbi

Povjerenstvo za zaštitu osoba s duševnim smetnjama

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Ličko-senjske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata na području Bjelovarsko-bilogorske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata na području Brodsko-posavske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata na području Istarske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata na području Osječko-baranjske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Požeško-slavonske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Šibensko-kninske županije

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Dubrovačko-neretvanskoj županiji

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata u Zagrebačkoj županiji

Povjerenstvo za zaštitu prava pacijenata Vukovarsko-srijemske županije

Požeško-slavonska županija

Pravna Klinika Zagreb

Pravni fakultet Osijek

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pravobranitelj za osobe s invaliditetom

Pravobraniteljica za djecu

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova

Pravosudna akademija

Predstavnik romske nacionalne manjine Bjelovarsko-bilogorske županije

Prihvatilište za beskućnike Gradsko društvo Crvenog križa Zagreb

Primorsko-goranska županija

Psijhijatrijska bolnica Ugljan

Romska nacionalna manjina Grada Mursko Središće

S.O.S. – savjetovanje, osnaživanje, suradnja

Sandra Dimitrijević

Savez samostalnih sindikata Hrvatske

Savjet za nacionalne manjine

Sindikat hrvatskih učitelja

Sindikat policije Hrvatske

Sindikat trgovine Hrvatske

Sindikat zaposlenih u poljoprivredi, prehrambenoj i duhanskoj industriji i vodoprivredi Hrvatske

Sisačko-moslavačka županija

SOS Dječje selo Hrvatska

SOS Rijeka

Specijalna bolnica za plućne bolesti

Specijalna bolnica za psihijatriju i palijativnu skrb Sveti Rafael, Strmac

Splitsko-dalmatinska županija

Srpsko narodno vijeće

Studijski centar socijalnog rada

Sveučilišni savjetovanišni centar Sveučilišta u Rijeci

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Sveučilište u Dubrovniku

Sveučilište u Rijeci

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

Sveučilište u Zadru

Šibensko-kninska županija

Trgovački sud u Bjelovaru

Trgovački sud u Dubrovniku

Trgovački sud u Osijeku

Trgovački sud u Rijeci

Trgovački sud u Splitu

Trgovački sud u Varaždinu

Trgovački sud u Zadru

Trgovački sud u Zagrebu

Udruga AjA



Udruga Babe

Udruga Bijeli krug Hrvatske

Udruga Domine

Udruga dragovoljaca i veterana Domovinskog rata Republike Hrvatske

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj

Udruga HERA Križevci – za zaštitu i promicanje ljudskih prava

Udruga MoSt

Udruga Nismo same

Udruga Novi put Varaždin

Udruga StarKA

Udruga Sunce

Udruga za podršku žrtvama i svjedocima

Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga

Udruga ZvoniMir

UNHCR Zagreb

Upravni sud u Osijeku

Upravni sud u Rijeci

Upravni sud u Splitu

Upravni sud u Zagrebu

Ured Komisije za odnose s vjerskim zajednicama

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Ured za zakonodavstvo

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

Varaždinska županija

Veteranski centar

Vijeće romske nacionalne manjine u Općini Jagodnjak

Vijeće za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama

Vijeće za vodne usluge

Virovitičko-podravska županija

Visoki trgovački sud Republike Hrvatske

Visoki upravni sud

Vukovarsko-srijemska županija

Zadarska županija

Zagrebačka županija

Zajedničko vijeće općina Vukovar

Zaklada hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji

Ženska grupa Karlovac – KORAK

Ženska soba

Ženska udruga Izvor

Židovska općina Rijeka

Židovska općina Split

Županija Bjelovarsko-bilogorska

Županijska bolnica Čakovec

Županijska specijalna bolnica Insula, otok Rab

Županijski sud u Karlovcu

Županijski sud u Osijeku

Županijski sud u Puli

Županijski sud u Rijeci

Županijski sud u Slavonskom Brodu

Županijski sud u Splitu

Županijski sud u Šibeniku

Županijski sud u Velikoj Gorici

Županijski sud u Vukovaru

Županijski sud u Zadru

IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI*

ZA 2025. GODINU

Ja, Tena Šimonović Einwalter, pučka pravobraniteljica u Uredu pučke pravobraniteljice,

izjavljujem da su u sustavu unutarnjih kontrola utvrđene slabosti i nepravilnosti koje mogu utjecati na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, a na temelju (zaokružiti odgovarajući navod):

- a) popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti u *(područje Javna nabava, pitanje br. 37. Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji je objavljen na mrežnim stranicama, a sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi)*, a koje će biti otklonjene sukladno Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti;
- b) naloga i preporuka Državnog ureda za reviziju odnosno vanjske revizije iz ranijih godina koji još nisu provedeni;
- c) raspoloživih informacija.

Zagreb, 24. ožujka 2026.

Potpis čelnika

(mr. sc. Tena Šimonović Einwalter, MJur,
pučka pravobraniteljica)

* Obrazac Izjave o fiskalnoj odgovornosti, koja se daje ako su uočene slabosti i nepravilnosti

Obveznik URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA

**UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA OBVEZNIKE UTVRĐENE U REGISTRU PRORAČUNSKIH I
IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA ZA PRORAČUNSKU GODINU 2025.**

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca ¹
		N/P	DA	NE ²	
PLANIRANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA					
1.	U uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno uputama upravnih tijela utvrđeni su i dostavljeni limiti u apsolutnim iznosima odnosno visina financijskog plana po upravnim tijelima i proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koji su raspoređeni na: - sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - sredstva potrebna za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, a u razdoblju privremenog financiranja, u uputama su utvrđeni i dostavljeni limiti u apsolutnim iznosima odnosno visina financijskog plana po upravnim tijelima odnosno proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti za razdoblje privremenog financiranja (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske i izvanproračunske korisnike)	X			preslike odnosno reference dopisa i uputa
2.	Ministarstvo je nakon primitka uputa za izradu prijedloga državnog proračuna od Ministarstva financija izradilo i dostavilo proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti upute s limitima u apsolutnom iznosu, odnosno s visinama financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koje su raspoređene na:	X			preslika, odnosno referenca dopisa i upute

¹ Stupac Referenca se ne popunjava već su u njemu dane upute koja je vrsta dokaza podloga za davanje odgovora na pitanje

² Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

	- visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, a u razdoblju privremenog financiranja, ministarstvo je, nakon primitka uputa za izradu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za prva tri mjeseca proračunske godine od Ministarstva financija, izradilo i dostavilo upute s limitima plana za prva tri mjeseca proračunske godine korisnicima iz svoje nadležnosti (odgovaraju ministarstva koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)				
3.	Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu <i>donosa</i> sredstava iz prethodne, odnosno <i>odnosa</i> u sljedeću godinu		X		preslika, odnosno referenca financijskog plana
4.	Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za naredno trogodišnje razdoblje je uravnotežen, uključujući i procjenu ukupnog rezultata poslovanja koji se prenosi u sljedeću(e) proračunsku(e) godinu(e)	X			preslika, odnosno referenca financijskog plana odnosno proračuna
5.	Obrazloženje proračuna, odnosno financijskog plana sastoji se od obrazloženja općeg dijela proračuna odnosno financijskog plana i obrazloženja posebnog dijela proračuna, odnosno financijskog plana. Obrazloženje općeg dijela proračuna, odnosno financijskog plana sadrži obrazloženje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka. Obrazloženje posebnog dijela proračuna, odnosno financijskog plana sastoji se od obrazloženja programa koje se daje kroz obrazloženje aktivnosti i projekata zajedno s ciljevima i pokazateljima uspješnosti		X		preslika, odnosno referenca obrazloženja proračuna, odnosno financijskog plana usvojenog do 31. prosinca pitanje nije primjenjivo za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunske i izvanproračunske korisnike za godinu u kojoj se donosi odluka o privremenom financiranju za prva tri mjeseca naredne godine
6.	Usklađeni prijedlog financijskog plana ministarstva sastavljen je temeljem prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika (odgovaraju ministarstva koja u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)	X			provesti analizu na način da se zbroje prihodi i rashodi iz financijskih planova proračunskih korisnika te prihodi i rashodi iz financijskog plana nadležnog ministarstva bez proračunskih korisnika te usporede s podacima u usklađenom financijskom planu

7.	Posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen je od prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika proračuna jedinice u koji su uključeni svi vlastiti i namjenski prihodi i primici proračunskih korisnika (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X			financijski plan proračunskog korisnika jedinice usvojen od strane upravljačkog tijela odgovara financijskom planu tog proračunskog korisnika sadržanom u posebnom dijelu proračuna jedinice, a kod zajedničkih proračunskih glava zbroju financijskih planova svih proračunskih korisnika unutar te glave
8.	Rashodi i izdaci koji se financiraju iz EU sredstava planirani su realno, odnosno odstupanje između plana usvojenog od strane Hrvatskog sabora i konačnog izvršenja nije veće od 5% (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)	X			usporedba izvornog financijskog plana (iz posljednjih izmjena i dopuna Državnog proračuna koje je donio Hrvatski sabor) i izvještaja o izvršenju odstupanje od 5% podrazumijeva 5% ispod planiranih veličina
9.	U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova, odnosno pokrića manjkova, uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave doneseni su odgovarajući akti: (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
9.1.	U slučaju sukcesivnog planiranja trošenja viškova donesen je akt koji sadrži analizu nastanka tako značajnog viška, mjere za smanjenje ili ukidanje određenih naknada koje se naplaćuju za usluge koje pružaju proračunski korisnici te način i svrhu za koju će se upotrijebiti navedeni višak	X			preslika, odnosno referenca akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela
9.2.	U slučaju pokrića manjkova donesen je akt koji sadrži analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja, prijedlog mjera za otklanjanja utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje te akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom	X			preslika, odnosno referenca akta usvojenog od strane predstavničkog tijela, odnosno upravnog vijeća ili drugog upravljačkog tijela
10.	Izrađen je godišnji plan rada koji sadrži podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti te opći prikaz zadaća i poslova (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		preslika odnosno referenca godišnjeg plana rada

11.	Čelnik je u roku 30 dana od stupanja na snagu državnog proračuna donio odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za ostvarenje strateških ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		preslika, odnosno referenca odluke
12.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se zaduživala/davala suglasnost za zaduživanje/jamstvo sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
12.1.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost Vlade za dugoročno zaduživanje	X			preslike, odnosno reference dobivenih suglasnosti
12.2.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost ministra financija za sve odluke o davanju jamstva pravnoj osobi u njezinu većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač za ispunjenje obveza pravne osobe i ustanove	X			preslike, odnosno reference dobivenih suglasnosti
12.3.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ishodila suglasnost ministra financija za sve odluke o davanju suglasnosti izvanproračunskim korisnicima za zaduživanje i davanje jamstva	X			preslike, odnosno reference dobivenih i danih suglasnosti
12.4.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja davala suglasnost na zaduživanje pravnoj osobi u njezinu većinskom vlasništvu i ustanovi čiji je osnivač	X			preslike, odnosno reference danih suglasnosti

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ³	DJELOMIČNO ⁴	
IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINACIJSKOG PLANA						
13.	Procedura stvaranja ugovornih obveza jasno je definirana i dostupna svim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima		X			preslika, odnosno referenca pisane procedure
14.	Obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje iz proračuna u sljedećim godinama preuzimale su se isključivo uz suglasnost ministra financija/Vlade Republike Hrvatske, odnosno općinskog načelnika /gradonačelnika /župana (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X				preslike, odnosno reference dobivenih suglasnosti na uzorku od najviše 20
15.	Obveze po investicijskim projektima preuzimaju se isključivo ako su predviđene u proračunu i projekcijama, financijskom planu i po provedenom stručnom vrednovanju i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta	X				na uzorku od najviše 10 investicijskih projekata dokazati povezanost s proračunom i projekcijama, odnosno s financijskim planom i priložiti preslike, odnosno reference provedenih vrednovanja
16.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je sredstva proračunske zalihe koristila samo za elementarne nepogode i druge nepredvidive događaje	X				izvješća o korištenju proračunske zalihe
17.	Postoji jasna procedura naplate prihoda	X				preslika, odnosno referenca pisane procedure iz koje su vidljive vrste prihoda koje se naplaćuju, mjere naplate koje će poduzimati, vremensko razdoblje nakon kojeg se pokreće pojedina mjera naplate, slučajeve u kojima treba pribaviti instrumente osiguranja plaćanja, praćenje naplate po poduzetim mjerama, osobe koje će obavljati navedene poslove i slično

³ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁴ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

18.	Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima	X				na uzorku od 10% dospjelih nenaplaćenih potraživanja sa stanjem 31. prosinca dokazi o poduzetim radnjama za naplatu (preslike, odnosno reference odgovarajućih dopisa, opomena), a najviše 100
19.	Uređen je sustav ostvarivanja i korištenja vlastitih prihoda					
19.1.	Ministarstvo/jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donijelo je akt kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti (odgovaraju ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike)	X				preslika akta
19.2.	Upravljačko tijelo proračunskog korisnika donijelo je akt kojim je uređeno ostvarivanje i korištenje vlastitih prihoda (a koji je u skladu s aktom nadležnog ministarstva/jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim su uređena mjerila i način korištenja vlastitih prihoda proračunskih korisnika, ako je to primjenjivo)	X				preslika akta
20.	Sredstva su utrošena u skladu s proračunom, odnosno financijskim planom		X			izvještaj o izvršenju proračuna za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iz kojeg se vidi da nije utrošeno više sredstva od odobrenih proračunom (osim za vlastite i namjenske prihode i primitke u skladu sa Zakonom o proračunu) usporedba izvršenja i financijskog plana iz koje se vidi da nije utrošeno više sredstva od odobrenih financijskim planom (osim za vlastite i namjenske prihode i primitke u skladu sa Zakonom o proračunu) za proračunske i izvanproračunske korisnike
21.	Isplata sredstava temeljila se na vjerodostojnoj dokumentaciji		X			nasumično odabrano najmanje pet isplata po svakoj od vrsta rashoda na razini definiranoj u Tablici: Testiranja uz pitanje 21 danoj u dodatku 1 Upitnika
22.	Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih					

22.1.	Dostupne su preslike, odnosno reference ugovora koji su podloga za isplate	X				Preslika, odnosno referenca ugovora na uzorku od 5% ukupnog broja svih transfera i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih transfera, a najviše 100
22.2.	Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta	X				preslika, odnosno referenca izvješća na uzorku od 5% ukupnog broja svih transfera i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih transfera, a najviše 100
22.3.	Obavljene su provjere na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 20.000,00 kuna ili više	X				preslika, odnosno referenca zapisnika o izvršenoj kontroli kod 10%, a najviše 100 krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 20.000,00 kuna ili više
23.	Evidencijski nalozi (EV nalozi) dostavljani su Ministarstvu financija u skladu sa Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna i uputom Ministarstva financija					
23.1.	Nadležno ministarstvo/središnji državni ured dostavio je proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti uputu s rokom do kojeg su mu isti dužni dostaviti mjesečne podatke o ostvarenju vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka izuzetih od obveze uplate u državni proračun i rashoda i izdataka financiranih iz istih (mjesečne evidencijske naloge) (odgovaraju ministarstva i središnji državni uredi koji u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)	X				preslika upute i dokaz o dostavi proračunskim korisnicima
23.2.	Proračunski korisnici dostavljali su mjesečne podatke o ostvarenim vlastitim i namjenskim prihodima i primicima, koji su izuzeti od obveze uplate u državni proračun, te rashodima i izdacima financiranim iz njih (evidencijske – EV – naloge) u skladu s rokom danim u uputi nadležnog ministarstva/središnjeg državnog ureda (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna koji su izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)	X				dokaz o pravovremenom dostavljanju podataka
23.3.	Ministarstvo/središnji državni ured je tijekom godine dostavljalo evidencijske naloge (EV naloge) Ministarstvu financija najkasnije do 10. u mjesecu za prethodni mjesec (odgovaraju ministarstva i središnji državni uredi koji u svojoj nadležnosti imaju proračunske korisnike koji su	X				dokaz o pravovremenom dostavljanju podataka

	izuzeti od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka u državni proračun)					
24.	Prilikom isporuke opreme/izvođenja radova obavljene su sve potrebne provjere					provjera na uzorku 5% ukupnog broja svih nabava dugotrajne nefinancijske imovine i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih nabava dugotrajne nefinancijske imovine
24.1.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom		X			priložiti odgovarajući dokaz
24.2.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu s vremenskim rokovima iz ugovora		X			priložiti odgovarajući dokaz
24.3.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora		X			priložiti odgovarajući dokaz
24.4.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na lokacijama koje su navedene u ugovoru		X			priložiti odgovarajući dokaz
24.5.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni prema opisu iz ugovora		X			priložiti odgovarajući dokaz
24.6.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni sukladno nacrtima, analizama, modelima i uzorcima iz ugovora		X			priložiti odgovarajući dokaz
24.7.	Oprema je instalirana i u upotrebi		X			priložiti odgovarajući dokaz
25.	Propisana je procedura zaprimanja računa, njihove provjere u odgovarajućim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima i pravovremenog plaćanja		X			preslika, odnosno referenca pisane procedure
26.	Propisana je procedura blagajničkog poslovanja kojom su definirane sve aktivnosti vezane uz promet gotovim novcem		X			preslika, odnosno referenca pisane procedure
27.	Propisana je procedura izdavanja i obračunavanja putnih naloga		X			preslika, odnosno referenca pisane procedure
28.	Prije isplate sredstava neprofitnoj organizaciji sklopljen je ugovor u kojem su definirana prava i obveze neprofitne organizacije i isplatelja	X				uzorak od 5% ukupnog broja svih ugovora, a najviše 20
29.	Pravomoćne presude izvršavale su se bez postupka prisilne naplate	X				sve pravomoćne presude s dospijećem u godini za koju se ispunjava Upitnik ili u ranijim godinama, a nepodmirene su, te izvodi ili drugi dokumenti koji dokazuju da je plaćeno

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ⁵	DJELOMIČNO ⁶	
JAVNA NABAVA						dokazati na uzorku od 20% financijski najznačajnijih ugovora/objava/provedenih postupaka javne nabave, a najviše 50
30.	U zaključenim ugovorima o nabavama velike vrijednosti ugovoreni su instrumenti za osiguranje urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni	X				preslike, odnosno reference ugovora, navesti članak u kojem stoje odredbe o instrumentima urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni
31.	Ugovori o javnoj nabavi zaključeni su u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji o nabavi	X				preslike, odnosno reference dokumentacije o provedenim postupcima i preslike, odnosno reference ugovora
32.	Za sve predmete javne nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kuna za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova jednaka ili veća od 500.000,00 kuna provedeni su postupci javne nabave sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi	X				oznake i datum objave
33.	Za ugovore o javnoj nabavi koji su se tijekom njegova trajanja značajno izmijenili, proveden je novi postupak javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi	X				Registar sklopljenih ugovora preslika, odnosno referenca dodataka ugovora
34.	Donesen je i redovito ažuriran plan nabave koji je objavljen na mrežnim stranicama u skladu s propisima o javnoj nabavi		X			adresa mrežne stranice gdje je objavljen plan nabave i poveznica na objavljeni plan nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kuna
35.	Donesena je interna odluka kojom je imenovano stručno povjerenstvo za javnu nabavu koje je pripremalo i provodilo postupak javne nabave, a najmanje jedan član stručnog povjerenstva imao je važeći certifikat u području javne nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi	X				preslika, odnosno referenca potvrda i internih odluka o imenovanju stručnih povjerenstava za javnu nabavu

⁵ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁶ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

36.	Osobe koje prate provedbu ugovora različite su od osoba koje su bile članovi stručnog povjerenstva	X				imena osoba koje su sudjelovale u provedbi postupka i osoba koje prate provedbu ugovora te preslika, odnosno referenca internih odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja
37.	Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji je objavljen na mrežnim stranicama, a sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi			X		adresa mrežne stranice gdje je objavljen registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i poveznica na objavljeni registar ugovora u Elektroničkom oglasniku javne nabave za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kn
38.	Do 31. ožujka tijelu nadležnom za politiku javne nabave dostavljeno je statističko izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu koje sadrži podatke sukladno Zakonu o javnoj nabavi		X			preslika, odnosno referenca izvješća u EOJN, preslika, odnosno referenca izvješća o javnoj nabavi koje sadrži i ukupan iznos jednostavne nabave prema vrsti predmeta nabave (roba, usluga i radovi)
39.	Donesen je akt kojim su uređena pitanja jednostavne nabave za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi te je akt objavljen na mrežnim stranicama		X			preslika, odnosno referenca akta adresa mrežne stranice na kojoj je objavljen akt

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako je provođenje postupaka javne nabave objedinjeno na razini osnivača, obveznik odgovara „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ⁷	DJELOMIČNO ⁸	
RAČUNOVODSTVO						
40.	Narudžbenice su valjano ispunjene na način da se vidi tko je nabavu inicirao, tko je nabavu odobrio, koja vrsta roba/usluga/radova se nabavlja, uz detaljnu specifikaciju jedinica mjere, količina, jediničnih cijena te ukupnih cijena		X			uzorak 1% svih narudžbenica, a najviše 100
41.	U potpisanim ugovorima s dobavljačima/pružateljima usluga/izvršiteljima radova detaljno je utvrđena vrsta robe/usluga/radova koji se nabavljaju		X			uzorak 5% svih ugovora i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih ugovora
42.	Iz primke, otpremnice i drugog odgovarajućeg dokumenta potpisanog od skladištara ili druge osobe zadužene za zaprimanje robe i dobavljača vidljivo je da je prilikom preuzimanja robe utvrđena količina, stanje i kvaliteta zaprimljene robe		X			preslike, odnosno reference dokumenata na uzorku 5% svih dokumenata, a najviše 100
43.	Postoji izvještaj o obavljenoj usluzi, odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge		X			preslika, odnosno referenca izvještaja ili druge dokumentacije na uzorku 1% izvršenih usluga, a najviše 100
44.	O izvedenim radovima, sukladno definiranoj proceduri odobrenja radova, postoji privremena, odnosno konačna obračunska situacija, koju odobrava osoba, odnosno tijelo koje nadzire i odobrava radove	X				preslike, odnosno reference odobrenih privremenih, odnosno konačnih situacija na uzorku 5% svih ugovora
45.	Na zaprimljenim računima navedeni su svi elementi računa u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100
46.	Računi sadrže detaljnu specifikaciju roba/usluga/radova koje odgovaraju opisu i specifikaciji roba/usluga/radova definiranih narudžbenicom, odnosno ugovorom		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100
47.	Za svaki račun obavljena je matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan što je evidentno u postupku obrade računa		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100

⁷ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

⁸ Za svaki djelomično potvrđan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

48.	Provjereno je postojanje potpisa, žiga ili elektroničke oznake kojom se može potvrditi da je račun odobren za plaćanje		X			uzorak 1% svih računa, a najviše 100
49.	Za primljene i dane donacije nefinancijske imovine u glavnoj knjizi evidentirani su prihodi i rashodi, a međusobni prijenos nefinancijske imovine proračuna i proračunskih korisnika evidentiran je preko promjena u obujmu imovine (odgovaraju obveznici primjene proračunskog računovodstva)	X				uzorak 5% svih donacija i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih primljenih i danih donacija
50.	S dužnicima su usklađeni podaci o potraživanjima na datum 31. listopada	X				preslike, odnosno reference izvoda otvorenih stavaka na uzorku 10%, ali ne više od 20 izvoda otvorenih stavaka
51.	Izveštaj o obavljenom popisu sadrži popis potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku		X			preslika popisa vjerovnika i dužnika s iznosim potraživanja i obveza po pojedinom vjerovniku, odnosno dužniku
52.	Uspostavljene računovodstvene evidencije omogućile su praćenje korištenja sredstva po izvorima financiranja i programima (projektima/aktivnostima)		X			dio analitičke evidencije po izvorima financiranja i programima (projektima i aktivnostima) ili referenca iz pitanja 21.
53.	Prati se stvaranje ugovornih obveza i njihov financijski učinak					
53.1.	Uspostavljena je evidencija svih ugovora, uključujući ugovore vezane uz zaposlene		X			preslika, odnosno referenca dijela evidencije
53.2.	Organizacijska jedinica, odnosno osoba zadužena za financijsko-računovodstvene poslove ima uvid u sve sklopljene ugovore iz kojih proizlaze financijski učinci		X			preslika procedure u kojoj je propisano da se sve kopije ugovora dostavljaju na znanje ustrojstvenoj jedinici za financije
54.	Provodio se ispravak vrijednosti potraživanja u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	X				uzorak 10% potraživanja od čijeg je dospjeća prošlo više od godinu dana, odnosno potraživanja od dužnika nad kojima je pokrenut stečajni i/ili likvidacijski postupak, ali ne više od 20 pojedinačnih
55.	Proračunski korisnik koji je doznačio sredstva proračunskom korisniku istog proračuna, a iskazao ih je unutar podskupine računa 369 <i>Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna</i> , uskladio je evidencije s proračunskim korisnikom koji su sredstva primili i iskazali ih unutar podskupine računa 639 <i>Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna</i> . (odgovaraju proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ako su njeni upravni odjeli dodjeljivali	X				preslika, odnosno referenca usklađenja s proračunskim korisnicima istog proračuna, odnosno pisani trag kojim se informira primatelja sredstava, na uzorku 10%, ali ne više od 20 dokumenata usklađenja s proračunskim korisnicima

	sredstva proračunskim korisnicima u nadležnosti drugih upravnih odjela te jedinice)					
56.	Vodi se analitička evidencija dugotrajne nefinancijske imovine i usklađena je s glavnom knjigom		X			preslika, odnosno referenca dijela evidencije
57.	Ulaganja u dugotrajnu imovinu prenose se u glavnoj knjizi s računa imovine u pripremi na račune imovine u upotrebi odmah po završetku ulaganja	X				uzorak 20% okončanih građevinskih situacija
58.	Najkasnije u roku od 15 dana od isplate naknade za bolovanje na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), HZZO-u je dostavljen zahtjev za refundaciju		X			zahtjevi za refundaciju za svaki mjesec u kojem je bila isplata bolovanja

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca
		N/P	DA	NE ⁹	
IZVJEŠTAVANJE I OSTALO					
59.	Kod predaje financijskih izvještaja pošivali su se rokovi i način predaje utvrđeni Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (odgovaraju obveznici primjene proračunskog računovodstva)		X		preslike, odnosno reference referentnih stranica financijskih izvještaja
60.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izvještavala je Ministarstvo financija o zaduženjima/danim suglasnostima za zaduženja/jamstva sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X			preslika, odnosno referenca dopisa ili elektroničke pošte
61.	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnik pomoći izravnjanja) dostavila je izvještaj o utrošenim sredstvima resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave na propisan način i u rokovima utvrđenima Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - nositelji decentraliziranih funkcija)	X			preslika, odnosno referenca dopisa
62.	Izvještaj o izvršenju financijskog plana izrađen je i dostavljen upravljačkom tijelu (odgovaraju proračunski i izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunski korisnici državnog proračuna, izuzev onih koji nemaju upravljačka tijela)	X			preslika, odnosno referenca izvještaja o izvršenju financijskog plana dostavljenog upravljačkom tijelu

⁹ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

63.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži elemente propisane Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
63.1.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje nenaplaćenih potraživanja za prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika	X			preslika, odnosno referenca godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna iz koje je vidljivo da sadrži tražene elemente
63.2.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje nepodmirenih dospjelih obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika	X			preslika, odnosno referenca godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna iz koje je vidljivo da sadrži tražene elemente
63.3.	Obrazloženje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna sadrži stanje potencijalnih obveza po osnovi sudskih postupaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika	X			preslika, odnosno referenca godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna iz koje je vidljivo da sadrži tražene elemente
64.	Kod predaje polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave poštivali su se rokovi utvrđeni Zakonom o proračunu (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
64.1.	Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prethodnu godinu dostavljen je predstavničkom tijelu do 1. lipnja tekuće proračunske godine	X			preslika, odnosno referenca dopisa odnosno drugi dokaz da je godišnji izvještaj predan predstavničkom tijelu
64.2.	Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prvo polugodište tekuće proračunske godine dostavljen je predstavničkom tijelu do 15. rujna tekuće proračunske godine	X			preslika, odnosno referenca dopisa odnosno drugi dokaz da je polugodišnji izvještaj predan predstavničkom tijelu
65.	Provedene su suštinske i formalne kontrole dostavljenih Izjava o fiskalnoj odgovornosti (odgovaraju nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se dostavljaju izjave o fiskalnoj odgovornosti)	X			preslika, odnosno referenca dopisa ili pismena o izvršenim kontrolama
66.	Uspostavljen je sustav dokumentiranja podataka o rizicima koji sadrži najznačajnije strateške i operativne rizike, mjere za postupanje po riziku te odgovorne osobe i rokove za provedbu mjera (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)	X			preslika dijela registra rizika

67.	Internim aktom (uputom, sporazumom) uređen je način komunikacije, izvještavanja i drugih aktivnosti s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti (odgovaraju ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji imaju proračunske i izvanproračunske korisnike)	X			preslika, odnosno referenca akta

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca
		N/P	DA	NE ¹⁰	
TRANSPARENTNOST					
68.	Godišnji plan rada je objavljen na mrežnim stranicama (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)		X		poveznica na mrežnu stranicu
69.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljeni su svi proračunski dokumenti (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)				
69.1.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u strojno čitljivom formatu objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen proračun koji uključuje opći i posebni dio te obrazloženje	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen opći i posebni dio proračuna te obrazloženje
69.2.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u strojno čitljivom formatu objavljene su od strane predstavničkog tijela usvojene izmjene i dopune proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su objavljene izmjene i dopune proračuna
69.3.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljena je od strane predstavničkog tijela usvojena odluka o izvršavanju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljena odluka o izvršavanju proračuna
69.4.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljene su od strane predstavničkog tijela usvojene izmjene i dopune odluke o izvršavanju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su objavljene izmjene i dopune odluke o izvršavanju državnog proračuna
69.5.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna, odnosno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu, objavljen je prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna	X			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna

¹⁰ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

69.6.	Na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljen je od strane predstavničkog tijela usvojen godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, odnosno, ako predstavničko tijelo ne donese izvještaj u roku od 60 dana od dana podnošenja predstavničkom tijelu, objavljen je prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna	<u>X</u>			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen godišnji izvještaj o izvršenju proračuna
70.	Uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izrađen je i objavljen vodič za građane	<u>X</u>			poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen vodič za građane
71.	Nakon usvajanja državnog proračuna od strane Hrvatskog sabora, odnosno upravljačkih tijela, financijski planovi objavljeni su na vlastitim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama nadležnog ministarstva ako ne posjeduju mrežnu stranicu (odgovaraju ministarstva i proračunski korisnici državnog proračuna)		X		poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su financijski planovi objavljeni
72.	Godišnji financijski izvještaji objavljeni su u roku od 8 dana od propisanog roka za predaju godišnjih financijskih izvještaja na vlastitim mrežnim stranicama, odnosno na mrežnim stranicama nadležnog proračuna ako ne posjeduju mrežnu stranicu		X		poveznica na mrežnu stranicu na kojoj su izvještaji objavljeni

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

Redni broj	Pitanje	Odgovor				Referenca
		N/P	DA	NE ¹¹	DJELOMIČNO ¹²	
UPRAVLJANJE IMOVINOM						
73.	Doneseni su strateški i provedbeni dokumenti za upravljanje i raspolaganje nekretninama (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)					
73.1.	Donesena je strategija upravljanja i raspolaganja nekretninama	X				preslika strategije, odnosno poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljena strategija
73.2.	Na temelju strategije upravljanja i raspolaganja nekretninama donesen je godišnji plan za ostvarenje ciljeva utvrđenih u strategiji	X				preslika godišnjeg plana, odnosno poveznica na mrežnu stranicu na kojoj je objavljen godišnji plan
74.	Za nekretnine u vlasništvu upisana su vlasnička prava u zemljišnim knjigama	X				preslika popisa imovine i obveza te preslike zemljišnoknjižnih izvadaka
75.	Ustrojen je registar imovine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sadrži podatke i informacije propisane za Središnji registar državne imovine (odgovaraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	X				preslika registra
76.	Državna imovina kojom se raspolaže/upravlja neovisno o pravnoj osnovi korištenja te imovine (knjižno vlasništvo, izvan knjižno vlasništvo, druga pravna osnova korištenja, bez dokumentirane pravne osnove) evidentirana je u glavnoj knjizi onog tko raspolaže s/upravlja imovinom, u skladu s Uputom Ministarstva financija o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske		X			priložiti odgovarajući dokaz
77.	Utvrđena je namjena nekretnina s kojima se upravlja i raspolaže	X				popis nekretnina s utvrđenom namjenom ili drugi odgovarajući dokaz

¹¹ Za svaki negativan odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

¹² Za svaki djelomično potvrđen odgovor evidentirati slabost, odnosno nepravilnost u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti

78.	Za nekretnine kojima je definirana namjena utvrđeno je jesu li u funkciji ili ne, odnosno koriste li se ili ne u skladu s namjenom	X				popis nekretnina s utvrđenom namjenom i korištenjem (jesu li u funkciji ili ne) ili drugi odgovarajući dokaz
79.	Za nekretnine koje nisu u funkciji poduzimane su aktivnosti za stavljanje istih u funkciju, odnosno korištenje prema utvrđenoj namjeni	X				popis nekretnina za koje je utvrđena namjena, a nisu u funkciji i odgovarajući dokazi o poduzimanim aktivnostima (dopisi, zahtjevi...)
80.	Za imovinu za koju nisu riješeni imovinsko-pravni odnosi poduzimane su aktivnosti za rješavanje istih	X				priložiti odgovarajući dokaz
81.	Prije stjecanja nekretnina izrađena je analiza kojom je utvrđena opravdanost odabranog oblika stjecanja nekretnine	X				dokaz za ovo pitanje je preslika analize za svaku pojedinu nekretninu koja je stečena u godini za koju se popunjava Upitnik o fiskalnoj odgovornosti
82.	Isknjižavanje imovine iz poslovnih knjiga provodi se isključivo nakon prodaje, darovanja ili drugog načina otuđenja ili uništenja imovine, a temeljem izlaznog računa, ugovora o kupoprodaji, zapisnika o uništenju, potvrde o odvozu na otpad i slične dokumentacije	X				preslike ugovora/akta o prodaji, darovanju ili drugom načinu otuđenja ili uništenja imovine
83.	Čelnik je donio interni akt o načinu korištenja službenih automobila		X			preslika, odnosno referenca na interni akt
84.	Postoji pisana procedura kojom su detaljno utvrđeni poslovi upravljanja i raspolaganja nekretninama te ovlasti i nadležnosti zaposlenika za obavljanje i kontrolu navedenih poslova	X				preslika donesene procedure s popisanim aktivnostima, osobama i ovlaštenjima na temelju kojih se upravlja i raspolaže nekretninama i osigurana je koordinacija odjela u slučaju ako se poslovi u vezi s evidentiranjem, procjenom i praćenjem nekretnina obavljaju u više odjela

Napomena:

Sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac

Ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P

Ako se u različitim pitanjima traži isti dokaz, potrebno ga je priložiti samo jednom

U ćelije označene sivom bojom nije dozvoljeno upisivati odgovor

PLAN OTKLANJANJA SLABOSTI I NEPRAVILNOSTI

ZA PRORAČUNSKU GODINU 2025.

Naziv područja JAVNA NABAVA		
1. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 37.		
1.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:		
Registar ugovora nije vođen u skladu s Pravilnikom o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi		
1.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom potrebnih aktivnosti i očekivanim datumom otklanjanja slabosti i nepravilnosti		
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba
1.2.1. Unos potpunih podataka u Registar ugovora na EOJN.hr	1.2.1. 15. ožujka 2026.	Ivana Jurinjak Nikoleski, savjetnik pravobranitelja
1.2.2. Ažurno vođenje Registra ugovora na EOJN.hr	1.2.2. kontinuirano	

Obveznik PUČKI PRAVOBRANITELJ

IZVJEŠĆE O OTKLONJENIM SLABOSTIMA I NEPRAVILNOSTIMA

ZA PRORAČUNSKU GODINU 2024.

Naziv područja JAVNA NABAVA					
1. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 37.					
1.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:					
Registar ugovora nije vođen u skladu s Pravilnikom o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi					
1.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom potrebnih aktivnosti i očekivanim datumom otklanjanja slabosti i nepravilnosti					
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba	Realizacija	Obrazloženje za nerealizirane/ djelomično realizirane aktivnosti	Novi očekivani datum otklanjanja
1.2.1. Unos potpunih podataka u Registar ugovora na EOJN.hr	1.2.1. 21. ožujka 2025.	Ivana Jurinjak Nikoleski, Voditeljica odjela za opće i tehničke poslove	1.2.1. izvršeno	1.2.3. Registar ugovora nije redovito ažuriran u skladu s Pravilnikom o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi zbog povećanog obujma posla i ograničenih kapaciteta.	1.2.3. kontinuirano
1.2.2. Objava linka na EOJN na internet stranici ombudsman.hr	1.2.2. 31. ožujka 2025.		1.2.2. izvršeno		
1.2.3. Ažurno vođenje Registra ugovora na EOJN.hr	1.2.3. kontinuirano		1.2.3. djelomično izvršeno		



REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ

KLASA: 400-05/26-01/0003

URBROJ: 506-02

Zagreb, 26. ožujka 2026. godine

Hrvatski sabor
Ilica 256B, 10 000 Zagreb

Ministarstvo financija
Državna riznica
Katančićeva 5, 10000 Zagreb

PREDMET: Godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana za 2025. godinu
- dostavlja se

Poštovani,

temeljem čl. 52. st. 10. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23) u prilogu dostavljamo Godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana za 2025. godinu.

S poštovanjem,


PUČKA PRAVOBRANITELJICA
mr. sc. Tena Simonović Einwalter, MJur

U prilogu:

- Izvještaj o prihodima i rashodima prema ekonomskoj klasifikaciji
- Izvještaj o prihodima i rashodima prema izvorima financiranja
- Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji
- Izvještaj računa financiranja prema ekonomskoj klasifikaciji
- Izvještaj računa financiranja prema izvorima financiranja
- Posebni dio - izvještaj po programskoj klasifikaciji
- Sažetak računa prihoda i rashoda i računa financiranja
- Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala
- Posebni izvještaji u Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna
- Obrazloženje izvršenja općeg dijela
- Obrazloženje izvršenja posebnog dijela



Savska cesta 41/3, 10 000 Zagreb tel +385 (0)1 4851 853, 4851 855 fax +385 (0)1 6431 628

e-mail info@ombudsman.hr www.ombudsman.hr [LinkedIn](#) @Pučka pravobraniteljica / Ombudswoman

I. OPĆI DIO

RAČUN PRIHODA I RASHODA

IZVJEŠTAJ O PRIHODIMA I RASHODIMA PREMA EKONOMSKOJ KLASIFIKACIJI

BROJČANA OZNAKA I NAZIV		OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2024. - 12.2024.	REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2025. - 12.2025.	INDEKS (5)/(2)	INDEKS (5)/(4)
1		2	3	4	5	6	7
PRIHODI		2.783.345,06	3.273.812,00	3.273.812,00	3.101.213,91	111,42	94,73
6	Prihodi poslovanja	2.783.345,06	3.273.812,00	3.273.812,00	3.101.213,91	111,42	94,73
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	22.343,58	30.663	30.663	14.505,36	64,92	47,31
63	Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU	22.343,58			14.505,36	64,92	
	Tekuće pomoći od međunarodnih organizacija				12.435,36		
	Tekuće pomoći od institucija i tijela EU	22.343,58			2.070,00	9,26	
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga, prihodi od donacija te povrti po protestiranim jamstvima	21.502,40	17.212	17.212	13.769,60	64,04	80,00
66	Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna te povrat donacija i kapitalnih pomoći po protestiranim jamstvima	21.502,40			13.769,60	64,04	
	Tekuće donacije	21.502,40			13.769,60	64,04	
67	Prihodi iz proračuna	2.739.499,08	3.225.937	3.225.937	3.072.938,95	112,17	95,26
#	Prihodi iz proračuna	2.739.499,08			3.072.938,95	112,17	
#	Prihodi iz nadležnog proračuna za financiranje rashoda	2.727.531,52			3.056.485,06	112,06	
#	Prihodi iz nadležnog proračuna za financiranje rashoda	11.967,56			16.453,89	137,49	
#	Prihodi od nadležnog proračuna za financiranje izdataka	0			0,00	0,00	
UKUPNI RASHODI		2.848.586,70	3.286.099,00	3.286.099,00	3.111.332,64	109,22	94,68
ODLJEV		2.848.586,70	3.286.099,00	3.286.099,00	3.111.332,64	109,22	94,68
RASHODI		2.848.586,70	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	109,22	94,68
3	Rashodi poslovanja	2.817.590,82	3.269.949	3.249.949	3.094.878,75	109,84	95,23
31	Rashodi za zaposlene	2.283.352,29	2.607.900	2.607.900	2.584.331,81	113,18	99,10
31	Plaće (Bruto)	1.917.850,91			2.174.492,09	113,38	
	Plaće za redovan rad	1.912.043,03			2.168.841,90	113,43	
	Plaće za prekovremeni rad	5.807,88			5.650,19	97,28	
31	Ostali rashodi za zaposlene	48.725,30			51.048,39	104,77	
	Ostali rashodi za zaposlene	48.725,30			51.048,39	104,77	
31	Doprinosi na plaće	316.776,08			358.791,33	113,26	
	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	316.776,08			358.791,33	113,26	
32	Materijalni rashodi	534.238,53	662.049	642.049	510.546,94	95,57	79,52
32	Naknade troškova zaposlenima	82.964,12			84.851,71	102,28	
	Službena putovanja	46.167,58			42.896,83	92,92	
	Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život	35.702,64			36.662,33	102,69	
	Stručno usavršavanje zaposlenika	1.093,90			5.292,55	483,82	
32	Rashodi za materijal i energiju	69.139,34			73.974,66	106,99	
	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	12.995,89			18.623,52	143,30	
	Energija	56.143,45			54.945,70	97,87	
	Sitni inventar i autogume				405,44		
32	Rashodi za usluge	318.975,84			313.881,46	98,40	
	Usluge telefona, interneta, pošte i prijevoza	31.538,99			36.286,25	115,05	
	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	11.871,93			10.822,26	91,16	
	Usluge promidžbe i informiranja	5.337,90			4.738,24	88,77	
	Komunalne usluge	24.970,13			24.938,49	99,87	
	Zakupnine i najamnine	100.908,33			115.614,55	114,57	
	Zdravstvene i veterinarske usluge	2.389,05			2.422,80	101,41	
	Intelektualne i osobne usluge	47.178,07			29.079,80	61,64	
	Računalne usluge	45.069,64			29.328,63	65,07	
	Ostale usluge	49.711,80			60.650,44	122,00	
32	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	26.862,23			2.306,50	8,59	
	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	26.862,23			2.306,50	8,59	
	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	36.297,00			35.532,61	97,89	
	Premije osiguranja	724,16			724,16	100,00	
	Reprezentacija	15.485,97			17.745,35	114,59	
	Članarine i norme	13.904,47			14.282,76	102,72	
	Pristojbe i naknade	4.950,66			2.780,34	56,16	
	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.231,74					
4	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	30.995,88	16.150,00	36.150,00	16.453,89	53,08	45,52
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	30.995,88	16.150	36.150	16.453,89	53,08	45,52
42	Postrojenja i oprema	30.995,88			16.453,89	53,08	
	Uredska oprema i namještaj	30.995,88			15.953,89	51,47	
	Komunikacijska oprema				500,00		

IZVJEŠTAJ O PRIHODIMA I RASHODIMA PREMA IZVORIMA FINANCIRANJA

BROJČANA OZNAKA I NAZIV	OSTVARENJE/I	REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN	OSTVARENJE/I	INDEKS (5)/(2)	INDEKS (5)/(4)
	ZVRŠENJE (2)	(3)	2025. (4)	ZVRŠENJE		
	01.2024. - 12.2024.	2025.	2025.	2025. (5) 01.2025. - 12.2025.		
1	2	3	4	5	6	7
PRIHODI	2.783.345,06	3.273.812	3.273.812	3.101.213,91	111,42	94,73
1 Opći prihodi i primici	2.739.499,08	3.225.937	3.225.937	3.072.938,95	112,17	95,26
11 Opći prihodi i primici	2.739.499,08	3.225.937	3.225.937	3.072.938,95	112,17	95,26
5 Pomoći	22.343,58	30.663	30.663	14.505,36	64,92	47,31
51 Pomoći EU	22.343,58	2.070	2.070	2.070,00	9,26	100,00
52 Ostale pomoći		28.593	28.593	12.435,36		43,49
6 Donacije	21.502,40	17.212	17.212	13.769,60	64,04	80,00
61 Donacije	21.502,40	17.212	17.212	13.769,60	64,04	80,00
RASHODI	2.848.586,70	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	109,22	94,68
1 Opći prihodi i primici	2.739.499,08	3.225.937	3.225.937	3.072.938,95	112,17	95,26
11 Opći prihodi i primici	2.739.499,08	3.225.937	3.225.937	3.072.938,95	112,17	95,26
5 Pomoći	100.571,42	33.742	33.742	17.584,36	17,48	52,11
51 Pomoći EU	100.571,42	5.149	5.149	5.149,00	5,12	100,00
52 Ostale pomoći		28.593	28.593	12.435,36		43,49
6 Donacije	8.516,20	26.420	26.420	20.809,33	244,35	78,76
61 Donacije	8.516,20	26.420	26.420	20.809,33	244,35	78,76

IZVJEŠTAJ O RASHODIMA PREMA FUNKCIJSKOJ KLASIFIKACIJI

BROJČANA OZNAKA I NAZIV		OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2024. - 12.2024.	REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2025. - 12.2025.	INDEKS (5)/(2)	INDEKS (5)/(4)
1		2	3	4	5	6	7
	UKUPNO RASHODI	2.848.586,70	3.286.099,00	3.286.099,00	3.111.332,64	109,22	94,68
GFS	Funkcijska klasifikacija	2.848.586,70	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	109,22	94,68
01	Opće javne usluge	2.848.586,70	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	109,22	94,68
016	Opće javne usluge koje nisu drugdje svrstane	2.848.586,70	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	109,22	94,68

I. OPĆI DIO

RAČUN FINANCIRANJA
IZVJEŠTAJ RAČUNA FINANCIRANJA PREMA EKONOMSKOJ KLASIFIKACIJI

BROJČANA OZNAKA I NAZIV				OSTVARENJE/IZVRŠENJE 2024.	REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 2025.	INDEKS	INDEKS**
1				2	3	4	5	6=5/2*100	7=5/4*100
8			Primici od financijske imovine i zaduživanja	0	0	0	0	0	0
	84		Primici od zaduživanja						
		841	Primljeni krediti i zajmovi od međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada						
		8413	Primljeni zajmovi od međunarodnih organizacija						
									
5			Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	0	0	0	0	0	0
	54		Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova						
		541	Otplata glavnice primljenih kredita i zajmova od međunarodnih organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada						
		5413	Otplata glavnice primljenih zajmova od međunarodnih organizacija						
									

IZVJEŠTAJ RAČUNA FINANCIRANJA PREMA IZVORIMA FINANCIRANJA

BROJČANA OZNAKA I NAZIV	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 2024.	REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 2025.	INDEKS	INDEKS**
1	2	3	4	5	6=5/2*100	7=5/4*100
UKUPNO PRIMICI	0	0	0	0	0	0
1 Opći prihodi i primici						
11 Opći prihodi i primici						
12 Sredstva učešća za pomoći						
....						
2 Doprinosi						
21 Doprinosi za mirovinsko osiguranje						
3 Vlastiti prihodi						
31 Vlastiti prihodi						
...						
UKUPNO IZDACI	0	0	0	0	0	0
1 Opći prihodi i primici						
11 Opći prihodi i primici						
12 Sredstva učešća za pomoći						
....						
2 Doprinosi						
21 Doprinosi za mirovinsko osiguranje						
3 Vlastiti prihodi						
31 Vlastiti prihodi						
...						

II. POSEBNI DIO
IZVJEŠTAJ PO PROGRAMSKOJ KLASIFIKACIJI

BROJČANA OZNAKA I NAZIV		IZVORNI PLAN ILI REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/I ZVRŠENJE 01.2025. - 12.2025.	INDEKS (4)/(3)
1		2	3	4	5
12005	Ured pučkog pravobranitelja	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	94,68
21	POLITIČKI SUSTAV	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	94,68
2115	ZAŠTITA I PROMICANJE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	94,68
11	Opći prihodi i primici	3.225.937	3.225.937	3.072.938,95	95,26
51	Programi Unije	5.149	5.149	5.149,00	100,00
52	Ostale pomoći	28.593	28.593	12.435,36	43,49
61	Donacije	26.420	26.420	20.809,33	78,76
A649000	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	3.178.070	3.178.070	3.048.226,61	95,91
11	Opći prihodi i primici	3.176.000	3.176.000	3.042.528,25	95,80
31	Rashodi za zaposlene	2.607.900	2.607.900	2.584.331,81	99,10
3111	Plaće za redovan rad			2.168.841,90	
3113	Plaće za prekovremeni rad			5.650,19	
3121	Ostali rashodi za zaposlene			51.048,39	
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje			358.791,33	
32	Materijalni rashodi	551.950	531.950	441.742,55	83,04
3211	Službena putovanja			28.535,70	
3212	Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život			33.593,92	
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika			5.292,55	
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi			18.623,52	
3223	Energija			54.945,70	
3225	Sitni inventar i autogume			405,44	
3231	Usluge telefona, interneta, pošte i prijevoza			36.286,25	
3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja			10.822,26	
3233	Usluge promidžbe i informiranja			4.738,24	
3234	Komunalne usluge			24.938,49	
3235	Zakupnine i najamnine			114.991,55	
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge			2.422,80	
3237	Intelektualne i osobne usluge			15.129,66	
3238	Računalne usluge			29.328,63	
3239	Ostale usluge			52.850,44	

3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa			184,48	
3292	Premije osiguranja			724,16	
3293	Reprezentacija			5.148,42	
3295	Pristojbe i naknade			2.780,34	
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	16.150	36.150	16.453,89	45,52
4221	Uredska oprema i namještaj			15.953,89	
4222	Komunikacijska oprema			500,00	
51	Programi Unije	2.070	2.070	2.070,00	100,00
32	Materijalni rashodi	2.070	2.070	2.070,00	100,00
3211	Službena putovanja			2.070,00	
52	Ostale pomoći			3.628,36	
32	Materijalni rashodi			3.628,36	
3211	Službena putovanja			3.628,36	
A649004	MEĐUNARODNA SURADNJA	14.550	14.550	14.282,76	98,16
11	Opći prihodi i primici	14.550	14.550	14.282,76	98,16
32	Materijalni rashodi	14.550	14.550	14.282,76	98,16
3294	Članarine i norme			14.282,76	
A649014	NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM	35.387	35.387	16.127,94	45,58
11	Opći prihodi i primici	35.387	35.387	16.127,94	45,58
32	Materijalni rashodi	35.387	35.387	16.127,94	45,58
3211	Službena putovanja			8.047,69	
3212	Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život			3.068,41	
3237	Intelektualne i osobne usluge			3.969,56	
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa			987,28	
3293	Reprezentacija			55,00	
T649019	PROGRAM POTPORE EUROPSKIM NACIONALNIM INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA U PROVEDBI DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA O DUŽNOJ PAŽNJI ZA ODRŽIVO POSLOVANJE I IZMJENI DIREKTIVE (EU) 2019/1937	3.079	3.079	3.079,00	100,00
51	Programi Unije	3.079	3.079	3.079,00	100,00
32	Materijalni rashodi	3.079	3.079	3.079,00	100,00
3239	Ostale usluge			3.079,00	
T649020	F.R.E.D. - ZA JEDNAKOST I RAZNOLIKOST, PROTIV RASIZMA	9.208	9.208	7.805,61	84,77
61	Donacije	9.208	9.208	7.805,61	84,77
32	Materijalni rashodi	9.208	9.208	7.805,61	84,77
3211	Službena putovanja			615,08	
3239	Ostale usluge			4.125,00	
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa			308,32	
3293	Reprezentacija			2.757,21	
T649021	SURE - STRATEGIJE ZA PRAVA I JEDNAKOST	17.212	17.212	13.003,72	75,55
61	Donacije	17.212	17.212	13.003,72	75,55

32	Materijalni rashodi	17.212	17.212	13.003,72	75,55
3237	Intelektualne i osobne usluge			9.980,58	
3241	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa			826,42	
3293	Reprezentacija			2.196,72	
T649022	PROJECT SGA-CERV-2025-01 — SIREN - STRATEŠKO, UKLJUČIVO I RESPONZIVNO DJELOVANJE ZA SNAŽNIJU NACIONALNU INSTITUCIJU ZA LJUDSKA PRAVA	28.593	28.593	8.807,00	30,80
52	Ostale pomoći	28.593	28.593	8.807,00	30,80
32	Materijalni rashodi	28.593	28.593	8.807,00	30,80
3235	Zakupnine i najamnine			623,00	
3239	Ostale usluge			596,00	
3293	Reprezentacija			7.588,00	

IZVRŠENJE FINANCIJSKOG PLANA PRORAČUNSKOG KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA

I. OPĆI DIO

SAŽETAK RAČUNA PRIHODA I RASHODA I RAČUNA FINANCIRANJA

SAŽETAK RAČUNA PRIHODA I RASHODA

BROJČANA OZNAKA I NAZIV	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2024. - 12.2024.	IZVORNI PLAN ILI REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2025. - 12.2025.	INDEKS (5)/(2)	INDEKS (5)/(4)
1	2	3	4	5	6=5/2*100	7=5/4*100
6 PRIHODI POSLOVANJA	2.783.345,06	3.273.812	3.273.812	3.101.213,91	111,42	94,73
7 PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	0,00	0	0	0,00		
PRIHODI UKUPNO	2.783.345,06	3.273.812	3.273.812	3.101.213,91	111,42	94,73
3 RASHODI POSLOVANJA	2.817.590,82	3.269.949	3.249.949	3.094.878,75	109,84	95,23
4 RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	30.995,88	16.150	36.150	16.453,89	53,08	45,52
RASHODI UKUPNO	2.848.586,70	3.286.099	3.286.099	3.111.332,64	109,22	94,68
RAZLIKA - VIŠAK / MANJAK	-65.241,64	-12.287	-12.287	-10.118,73	15,51	82,35

SAŽETAK RAČUNA FINANCIRANJA

BROJČANA OZNAKA I NAZIV	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2024. - 12.2024.	IZVORNI PLAN ILI REBALANS 2025.	TEKUĆI PLAN 2025.	OSTVARENJE/IZVRŠENJE 01.2025. - 12.2025.	INDEKS (5)/(2)	INDEKS (5)/(4)
1	2	3	4	5	6=5/2*100	7=5/4*100
8 PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	0,00	0	0	0,00		
5 IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	0,00	0	0	0,00		
RAZLIKA PRIMITAKA I IZDATAKA	0,00	0	0	0,00		
PRIENOS SREDSTAVA IZ PRETHODNE GODINE				16.065,54		
PRIENOS SREDSTAVA U SLJEDEĆE RAZDOBLJE				-5.946,47		
NETO FINANCIRANJE	0,00	0,00	0,00	10.119,07		
VIŠAK/MANJAK + NETO FINANCIRANJE	-65.241,64	-12.287,00	-12.287,00	0,34		

Pregled zaduživanja koje je ugovorio ili preuzeo proračunski korisnik državnog proračuna u razdoblju od 01.01.2025. - 31.12.2025.

Redni broj	Naziv proračunskog korisnika/Glava/RKP	Datum sklapanja ugovora	Vrsta instrumenta*	Naziv	Kreditor	Visina odobrenog kredita	Valuta	Kamatna stopa	Datum posljednje otplate	Povučena sredstva u 2025. godini (u eurima)	Ukupno povučena sredstva stanje na dan 31.12.2025. (u eurima)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA 12005	-	-	-	-	0,00 EUR	-	-	-	0,00	0,00
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											

* dugoročni zajam/kredit

[illegible]



POSEBNI IZVJEŠTAJI U GODIŠNJEM IZVJEŠTAJU O IZVRŠENJU PRORAČUNA ZA 2025. GODINU

1. Izvještaj o korištenju proračunske zalihe

U 2025. godini Ured pučkog pravobranitelja nije koristio sredstva proračunske zalihe.

2. Izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala

U 2025. godini Ured pučkog pravobranitelja nije se zaduživao.

3. Izvještaj o danim jamstvima i plaćanjima po protestiranim jamstvima

U 2025. godini Ured pučkog pravobranitelja nije davao jamstva niti je imao plaćanja po protestiranim jamstvima.

4. Izvještaj o korištenju sredstava fondova Europske unije

U 2025. godini Ured pučkog pravobranitelja nije koristio sredstva fondova Europske unije.

5. Izvještaj o danim zajmovima i potraživanjima po danim zajmovima

U 2025. godini Ured pučkog pravobranitelja nije davao zajmove.

6. Izvještaj o o stanju potraživanja i dospjelih obveza te o stanju potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova

Na dan 31. 12. 2025. godine Ured pučkog pravobranitelja imao je potraživanja u iznosu od 889,96 eura. Na dan 31. 12. 2025. Ured pučkog pravobranitelja imao je 3,85 eura dospjelih obveza, a one se odnose na račun zaprimljen krajem godine, a koji nije podmiren do 31. prosinca. Navedena obveza u cijelosti je podmirena početkom siječnja 2026. godine.

Na dan 31. 12. 2025. godine Ured pučkog pravobranitelja nije imao potencijalnih obveza po osnovi sudskih sporova.





12005 URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA

**OBRAZLOŽENJE OPĆEG DIJELA GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O IZVRŠENJU
FINANCIJSKOG PLANA ZA 2025. GODINU**

PRIHODI I PRIMICI

Prihodi u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2025. godine ostvareni su u ukupnom iznosu od 3.101.213,91 eura. Od toga prihodi iz državnog proračuna, izvor 11 – Opći prihodi i primici ostvareni su u iznosu 3.072.938,95 eura.

Na izvoru 51 – Pomoći EU ostvareni su prihodi koji se odnose na povrat sredstava službenih putovanja u iznosu od 2.070,00 eura.

Na izvoru 52 – Ostale pomoći ostvareni su prihodi za projekt „SIREN - Strateško, uključivo i responzivno djelovanje za snažniju nacionalnu instituciju za ljudska prava“ u iznosu od 8,577.84 eura te prihodi koji se odnose na povrat sredstava službenih putovanja u iznosu od 3.857,52 eura

Prihodi za projekt „SURE - STRATEGIJE ZA PRAVA I JEDNAKOST“ ostvareni su u iznosu od 13.769,60 eura na izvoru 61 – Donacije.

RASHODI I IZDACI

Rashodi u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2025. godine izvršeni su u ukupnom iznosu od 3.111.332,64 eura. Iznos od 3.072.938,95 eura odnosi se na izvor 11- Opći prihodi i primici, iznos od 5.149,00 eura odnosi se na izvor 51 – Pomoći EU, iznos od 12.435,36 odnosi se na izvor 52 – Ostale pomoći, dok se iznos od 20.809,33 eura odnosi na izvor 61 – Donacije.

Višak prihoda od 5.946,47 eura koji prenesen za korištenje u 2025. godini odnosi se na izvor 61 – Donacije.

U Sažetku računa prihoda i rashoda iskazan je višak od 0,34 eura. Prilikom izrade Zahtjeva za prijenos neutrošenih prihoda i primitaka (T0731) u 2025. godinu, na izvoru 51 prenesen je iznos od 3.079,34 eura. U plan rashoda za 2025. godinu bilo je moguće unijeti samo 3.079,00 eura, jer se plan izrađuje bez navođenja centi te se iznosi zaokružuju na cijeli broj. Taj je iznos u potpunosti utrošen. Preostala razlika od 0,34 eura nastala je zbog razlike između stvarno prenesenog iznosa i iznosa koji je, sukladno pravilima, bilo moguće evidentirati u planu rashoda.

Zagreb, 24. ožujka 2026.


PUČKA PRAVOBRANITELJICA
mr.sc. Tena Šimonović Einwalter, M.Jur.



120 URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA

Pučki pravobranitelj promiče i štiti ljudska prava i slobode te vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, a u skladu s posebnim zakonima razmatra i pritužbe koje se odnose na rad pravnih i fizičkih osoba.

U području promicanja ljudskih prava i sloboda, pučki pravobranitelj prati stanje i ukazuje na potrebu njihove zaštite.

Kao samostalno i neovisno tijelo, pučki pravobranitelj je središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, osigurava provođenje Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, a od 1. srpnja 2019. godine, u skladu sa Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti pučki pravobranitelj postao je nadležno tijelo za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti. Člankom 77. stavkom 2. Uredbe o umjetnoj inteligenciji propisano je obveza država članica za određivanje i objavu popisa tijela javne vlasti ili javnih tijela nadležnih za nadzor i provedbu obveza vezanih uz zaštitu temeljnih prava pri korištenju visokorizičnih sustava umjetne inteligencije. Sukladno ovoj obvezi, Republika Hrvatska u prosincu 2024. godine odredila je pučku pravobraniteljicu kao jedno od nadležnih tijela i o tome obavijestila Europsku komisiju.

Pučki pravobranitelj je neovisna institucija za zaštitu ljudskih prava sa statusom A. Tijekom 2025. godine ovaj je status potvrđen i institucija je reakreditirana u okviru međunarodne mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), čime je potvrđena usklađenost s Pariškim načelima i visoka razina neovisnosti. Ovaj status potvrđuje kontinuitet rada institucije u skladu s najvišim standardima zaštite ljudskih prava kroz niz godina.

I ove godine nastavljena je suradnja s različitim dionicima, kao važan segment rada institucije, između ostalih s tijelima državne uprave, međunarodnim organizacijama, JLP(R)S-ima, vijećima i predstavnicima nacionalnih manjina, OCD-ima te akademskom zajednicom, u neposrednom, ali i u virtualnom okruženju.

	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Index izvršenje 2025./2024.
12005-Ured pučkog pravobranitelja	2.848.587	3.286.099	3.111.333	94,7	109,2
Ukupno 120-URED PUČKOG PRAVOBRANITELJA	2.848.587	3.286.099	3.111.333	94,7	109,2

12005 Ured pučkog pravobranitelja

	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
12005-Ured pučkog pravobranitelja	2.848.587	3.286.099	3.111.333	94,7	109,2
2115-ZAŠTITA I PROMICANJE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE	2.848.587	3.286.099	3.111.333	94,7	109,2

2115 ZAŠTITA I PROMICANJE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE

	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Index izvršenje 2025./2024.
2115-ZAŠTITA I PROMICANJE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE	2.848.587	3.286.099	3.111.333	94,7	109,2

Cilj 1. Opći cilj: Zaštita i promicanje ljudskih prava u skladu s Ustavom RH, međunarodnim pravnim aktima i zakonima.

Opis provedbe cilja programa

A649000 ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
A649000-ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	2.712.675	3.178.070	3.048.227	95,9	112,4

Zakonske i druge pravne osnove

- Zakon o pučkom pravobranitelju, članak 33
- Zakon o suzbijanju diskriminacije, članak 12
- Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, članak 24
- Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, članak 10

Opis aktivnosti

U 2025. godini zabilježen je porast zaprimljenih pritužbi te je otvoreno ukupno 5.730 novih predmeta, pri čemu se najveći dio, njih 4.491, odnosi na postupanja po pritužbama građana ili na vlastitu inicijativu. Preostalih 1.035 predmeta odnosi se na opće inicijative (uključujući, među ostalim, davanje mišljenja na prijedloge zakona i obilaske), dok se 204 predmeta odnosi na uredsko poslovanje.

Ukupno gledano, u 2025. godini postupalo se u 8.671 predmetu, od čega se 6.564 predmeta (76%) odnosilo na pritužbe građana ili postupanja po službenoj dužnosti, 1.903 predmeta (22%) odnosilo se na opće inicijative, a 204 predmeta (2%) na uredsko poslovanje. Od ukupno navedenog broja, 2.941 predmet prenesen je iz prethodnih godina.

Za razliku od prethodne godine, u kojoj je najveći broj pritužbi bio vezan uz područje diskriminacije, u 2025. godini se kao najzastupljenije područje ističe zdravstvo s rekordnih 525 pritužbi. Slijede pritužbe iz područja diskriminacije (379), socijalne skrbi (363), radnih i službeničkih odnosa (327) te pravosuđa (308), koje čine značajan udio u ukupnom broju predmeta.

Usporedba novootvorenih predmeta s 2024. godinom pokazuje kako je najveći porast zabilježen u predmetima koji se odnose na statusna prava (118,8%), pravo na privatnost i okupljanje (110,5%), tražitelje međunarodne zaštite (107,5%), policije i sigurnosnih službi (78,3%), socijalne skrbi (77,9%) te pravosuđa (73%).

U 2025. godini dovršen je rad u ukupno 3.953 predmeta, pri čemu smo u 23% slučajeva provodili ispitni postupak, dok u 77% predmeta nije bilo mogućnosti provesti ga. Unatoč tome, i u tim predmetima građanima su pružene pravovremene i korisne opće pravne informacije. Unutar tih 77% značajan dio odnosio se na pritužbe o kojima su već odlučivala nadležna tijela ili sudovi, kao i na one u kojima postupci još uvijek traju ili u kojima pritužitelji nisu dostavili dodatne informacije potrebne za daljnje postupanje.

Iako u odnosu na pojedine pritužbe pučka pravobraniteljica ne može postupati po ZoPP-u na način da vodi ispitni postupak, i takve nam pritužbe pružaju uvid za potrebe izvještavanja o stanju ljudskih prava.

Od ukupno 909 pritužbi (23%) u kojima je proveden ispitni postupak, u 31% slučajeva utvrđena je njihova osnovanost. Istodobno, 38% pritužbi ocijenjeno je neosnovanima, dok je u 31% predmeta postupak pokrenut, ali je obustavljen zbog odustanka pritužitelja ili drugih objektivnih okolnosti.

U ukupno 279 osnovanih pritužbi postupali smo na različite načine, pa je tako u 17 slučajeva podnesen zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama ZOZO-a, čime se djelovalo i na razini unapređenja zakonodavnog okvira. U 102 predmeta upućena je preporuka, u 37 prijedlozi, u 26 mišljenja, dok smo u 42 izdali upozorenja, jasno ukazujući na potrebu otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.

U preostalim osnovanim predmetima smo postupali na druge načine, pri čemu je posebno značajno istaknuti da su javnopravna tijela u velikom broju slučajeva već tijekom našeg postupanja, odnosno i prije izricanja neke od mjera, sama otklonila nepravilnosti i ispravila svoje postupanje, što doprinosi bržem i učinkovitijem ostvarivanju prava građana.

Uz rad po formalnim pritužbama, građanima je pružena i neposredna podrška kroz odgovore na 1.282 upita zaprimljena telefonskim putem ili osobnim dolaskom. Ovakav oblik izravne komunikacije dodatno osigurava dostupnost institucije te omogućuje pravovremeno pružanje pomoći, ali i rano prepoznavanje problema u praksi.

Unutar ove aktivnosti najveći dio utrošenih sredstava odnosi se na rashode za zaposlene 84,8%, na režijske troškove odnosi se 10,72% rashoda, a na ostale materijalne rashode za redovan rad Ureda odnosi se 4,48% sredstava.

A649004 MEĐUNARODNA SURADNJA

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
A649004-MEĐUNARODNA SURADNJA	13.904	14.550	14.283	98,2	102,7

Zakonske i druge pravne osnove

Zakon o pučkom pravobranitelju, članak 33

Zakon o suzbijanju diskriminacije, članak 12

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, članak 24

Opis aktivnosti

Tijekom 2025. godine aktivno smo surađivali s tijelima UN-a, EU-a i VE, OESS-a te nama srodnim institucijama u okviru mreža - Globalnoga saveza nezavisnih institucija za ljudska prava (GANHRI), Europske mreže nezavisnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), Europske mreže tijela za jednakost (EQUINET), Međunarodnoga instituta ombudsmana (IOI), Europske mreže ombudsmana, Mreže mediteranskih ombudsmana (AOM), Mreže NPM-ova jugoistočne Europe (Mreža NPM JEE), Mreža neovisnih mehanizama prituživanja na rad policije (IPCAN) te Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA), putem kojih dijelimo iskustva i dobre prakse, usavršavajući se u nizu područja na kojima radimo te dajući doprinos europskim i svjetskim praksama.

Na sjednici Pododbora za akreditaciju (SCA) Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), koji djeluje pri Uredu povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda, održanoj krajem listopada, instituciji pučke pravobraniteljice ponovno je potvrđen status najviše A razine usklađenosti s Pariškim načelima.

U 2025. godini pučka pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter nastavila je sudjelovati u radu ECRI-a, zamjenica pučke pravobraniteljice Tatjana Vlašić nastavila je mandat europske članice Pododbora za akreditacije Globalnoga saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI SCA), a savjetnica pučke pravobraniteljice Anica Tomšić nastavila je obnašati mandat članice SPT-a.

Predstavnici institucije nastavili su sudjelovati u radu GANHRI-eve grupe za klimatske promjene i ljudska prava. Nastavili smo sudjelovati i u radu ENNHRI-jevih radnih skupina o pravnim pitanjima, ekonomskim i socijalnim pravima, poslovanju i ljudskim pravima, azilu i migracijama, kao i klimatskim promjenama, te grupi za komunikaciju i za prava starijih.

I nakon usvajanja EU direktiva o tijelima za jednakost pučka pravobraniteljica nastavila je voditi Projekt o standardima za tijela za jednakost EQUINET-a, koji u fokusu ima implementaciju EU direktiva u nacionalne kontekste država članica. Tijekom 2025. godine u okviru ove mreže savjetnice pučke pravobraniteljice vodile su radnu skupinu za formuliranje javnih politika i radnu skupinu za komunikacije te smo aktivno sudjelovali u radnim skupinama za antidiskriminacijsko pravo, javne politike te istraživanje i prikupljanje podataka.

U sklopu obnašanja mandata nadležnog tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti nastavili smo razmjenjivati iskustva i dobre prakse putem Mreže europskih tijela za zaštitu zviždača (NEIWA). Online smo sudjelovali i na Općoj skupštini NEIWA-e održanoj u lipnju 2025. godine u Bruxellesu, na kojoj su pojedina tijela ukazala i na izazove kojima su izložena u svojim državama (npr. Slovačka) te na predstojeće zakonodavne izmjene koje će bitno utjecati na položaj tih tijela i, posljedično, razinu zaštite prijavitelja nepravilnosti.

Nacionalni preventivni mehanizam surađivao je s Asocijacijom za prevenciju mučenja (APT) te sudjelovao u radu i sastancima NPM Mreže Jugoistočne Europe te na sastancima organiziranim u sklopu Europskog Forumu NPM-ova. Sudjelovali smo na događajima koje su organizirali Frontex-om, OSCE/ODIHR-om i Vijećem Europe, Ludwig Boltzman institut na razne teme, uključujući migracije.

Instituciju su posjetili kolege iz ukrajinskog NPM-a radi razmjena iskustava i praksi u radu, a posebno o potrebi jačanja vidljivosti i transparentnosti u radu, o suradnji s udrugama civilnog sektora, uključivanju vanjskih suradnika, metodologiji preventivnih obilazaka te implementaciji preporuka.

Tijekom godine smo i putem seminara, konferencija te bilateralne suradnje razmjenjivali iskustva sa srodnim institucijama i drugim dionicima iz područja obuhvaćenih našim mandatima.

U svibnju 2025. zamjenica Dijana Kesonja sudjelovala je na panelu o neovisnosti ombudsmanskih institucija u sklopu konferencije na temu provedbe naših preporuka i preporuka upućenih državama kroz proces univerzalnog periodičkog pregleda (UPR) u organizaciji Ureda UNDP-a za Sjevernu Makedoniju, OHCHR-a, ENNHRI-ja i ombudsmana Sjeverne Makedonije.

Pučka pravobraniteljica prezentirala je ulogu i razvoj standarda za tijela za jednakost na 12. Godišnjoj konferenciji Berkley centra za komparativno antidiskriminacijsko pravo Sveučilišta u Kaliforniji u srpnju 2025. u Ljubljani, te sudjelovala u raspravi o razvoju, učincima i preprekama u provedbi EU antidiskriminacijskih direktiva i Povelje temeljnih prava povodom 25. obljetnice usvajanja ovih instrumenata.

Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava u rujnu 2025. u Bruxellesu je održala događaj posvećen ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava (NHRI) u podržavanju demokratske otpornosti, vladavine prava i temeljnih prava tijekom procesa proširenja EU-a. Jedna od moderatorica događanja bila je i pučka pravobraniteljica.

U škotskom Edinburghu u listopadu 2025. održao se 15. sastanak Platforme Vijeća Europe (VE), Europske agencije za temeljna prava (FRA), Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) i Europske mreže tijela za jednakost (Equinet) posvećene gospodarskim i socijalnim pravima, na kojem je izlagala i zamjenica pučke pravobraniteljice Tatjana Vlašić o izazovima ostvarivanja prava u ruralnim zajednicama.

Na konferenciji u listopadu 2025. u Valletti izlagala je i pučka pravobraniteljica u panelu posvećenom društvenim promjenama uslijed prihvatanja tehnoloških inovacija te ulozi ombudsmanskih institucija u doba digitalizacije i korištenja različitih oblika umjetne inteligencije.

Zamjenice pučke pravobraniteljice Dijana Kesonja i Sedina Dubravčić sudjelovale su na Regionalnoj konferenciji o upravljanju krizama za nacionalne institucije za ljudska prava (NHRIs), koja je održana u Varšavi u listopadu 2025. godine, koju je organizirao ODIHR.

Zamjenik pučke pravobraniteljice Saša Rajić sudjelovao je na radionici o učinkovitostima NPM-ovima koja se u studenom 2025. održala u Strasbourgu, u organizaciji Europskog foruma Nacionalnih preventivnih mehanizama.

Sredstva na ovoj aktivnosti utrošena su za podmirenje članarina svih međunarodnih institucija kojih je Ured pučkog pravobranitelja član.

Pokazatelji rezultata

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2025.)	Ostvarena vrijednost (2025.)
Izvršene uplate članarina	Ured pučkog pravobranitelja je član međunarodnih organizacija u sklopu kojih se vrši razmjena iskustva i dobrih praksi institucija za zaštitu ljudskih prava te Ured sudjeluje na skupovima i seminarima u organizaciji istih	%	100	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice	100	100

A649014 NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
A649014- NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM	15.264	35.387	16.128	45,6	105,7

Zakonske i druge pravne osnove

Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, članak 18.

Zakon o pučkom pravobranitelju, članak 33.

Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, članak 10.

Opis aktivnosti

Sukladno Zakonu o NPM-u, poslovi Nacionalnog preventivnog mehanizma su obilasci mjesta u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode radi jačanja njihove zaštite od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, davanje preporuka nadležnim tijelima vlasti i ustanovama radi poboljšavanja postupanja prema osobama lišenim slobode i uvjeta u kojima se one nalaze radi sprečavanja mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, davanje prijedloga i primjedbi na zakone i druge propise te nacрте zakona i drugih propisa radi promicanja zaštite osoba lišenih slobode od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, i suradnja s Pododborom Ujedinjenih naroda za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Tijekom 2025. godine, sukladno ovlastima Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), proveli smo 24 obilaska od kojih 4 u zatvorskom sustavu, 7 u policijskom sustavu, 6 u psihijatrijskim ustanovama, 5 u centrima gdje su smješteni stranci i tražitelji međunarodne zaštite i 2 u domovima socijalne skrbi. Izdali smo ukupno 46 upozorenja i 158 preporuka. Također smo proveli 14 ispitnih postupaka i pregleda na terenu, u skladu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju.

Tijekom godine smo sudjelovali na dva sastanka Mreže NPM JEE u odnosu na primjenu preporuke Europske komisije vezano za proceduralna prava osumnjičenika i optuženika koji su u pritvoru i o materijalnim uvjetima

lišavanja slobode te vezano za prisilnu hospitalizaciju u kaznenom i građanskom postupku. Ujedno, sudjelovali smo na sastancima EU NPM Mreže vezano za učinkovitost NPM-a, treningu za monitoring implementacije preporuke EU komisije u odnosu na proceduralna prava osumnjičenih osoba, kao i na Godišnjoj konferenciji EU NPM-ova.

U odnosu na ostale međunarodne aktivnosti sudjelovali smo u istraživanju i radionicama organiziranim od strane Ludwig Boltzmann Instituta za ljudska prava vezano za prava osoba s intelektualnim i psihičkim poteškoćama koji se nalaze u mjestima lišavanja slobode, međunarodnoj konferenciji za mentalno zdravlje u mjestima lišavanja slobode i uloga NPM –ova u organizaciji Ombudsmana Kosova te na međunarodnoj konferenciji organiziranoj od strane međunarodne udruge Antigona u odnosu na alternativna rješenja samica u mjestima lišavanja slobode.

Od 30. rujna do 2. listopada 2025. delegacija ukrajinskog NPM-a boravila je u studijskom posjetu NPM-u RH. Cilj posjete bio je razmjena iskustava i praksi u radu ukrajinskog i hrvatskog NPM-a, identificiranje izazova u radu, specifičnosti u području kršenja prava osoba lišenih slobode te potencijalnih rješenja u skladu s međunarodnim praksama, kao i jačanje učinkovite suradnje s nacionalnim vlastima u provedbi preporuka NPM-a.

Održali smo (online) sastanak s novom izjaviteljicom SPT-a za RH, Elinom Šteinerte, kojoj je predstavljen rad NPM-a te su raspravljani daljnji koraci vezano uz implementaciju preporuka iz Izvješća SPT-a o redovitom obilasku RH provedenom 2023.

Zamjenik pučke pravobraniteljice Saša Rajić sudjelovao je na sastanku IPCAN mreže koji se održao u prosincu 2025. u prostorijama Ombudsmana Francuske u Parizu na temu postupanje policijskih službenika prema maloljetnim osobama. Na ovom sastanku prezentirana su iskustva iz Hrvatske posebice rad Nacionalnog preventivnog mehanizma, djelovanje pučke pravobraniteljice u slučaju pritužbi djece i maloljetnih osoba kada je u pitanju postupanje policije i suradnja sa pravobraniteljicom za djecu.

Vezano uz migracije, sudjelovali smo na radionici „NPM monitoring u kontekstu migracija“ održanoj u Strasbourgu u organizaciji Vijeća Europe u okviru Europskog NPM foruma. Raspravljalo se o izazovima monitoringa imigracijske detencije, pushbackovima i prisilnim udaljenjima, primjeni standarda CPT-a, utjecaju Pakta EU o migracijama i azilu te jačanju kapaciteta NPM-a za učinkovito praćenje postupaka i objekata u kontekstu migracija.

U okviru rada skupine, FRA je predstavila proces prikupljanja i analize postojećih metodologija nadzora s ciljem razvoja praktičnog alata za buduće neovisne mehanizme monitoringa, uključujući planirane korake, vremenski okvir i očekivanja od članova stručne skupine, koji su pozvani dati preliminarne prijedloge i stručne smjernice za daljnji razvoj alata. Nadalje, sastanak „Neovisni monitoring sukladno Paktu” – organizirao je Frontex, a održan je u studenom 2025. u Varšavi, s ciljem razmjene iskustava o uspostavi i jačanju neovisnih mehanizama nadzora predviđenih novim Paktom o migracijama i azilu.

Sredstva na ovoj aktivnosti utrošena su najvećim dijelom za službena putovanja zaposlenika za redovite obilaske i za pokriće troškova putovanja neovisnih stručnjaka u visini 56,02% te rad na terenu u visini 19,03% dok je 24,95% sredstava utrošeno za prijevod NPM godišnjeg izvješća i naknade neovisnih stručnjaka za obavljanje poslova NPM-a.

Pokazatelji rezultata

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2025.)	Ostvarena vrijednost (2025.)
Udio razmatranih pritužbi u odnosu na broj zaprimljenih pojedinačnih pritužbi	Provođenje ispitnih postupaka povodom pritužbi osoba lišenih slobode ili na vlastitu inicijativu	%	100	Evidencij a Ureda pučke pravobraniteljice	100	100
Broj obavljenih pregleda i ispitnih postupaka na terenu	Pregledi se provode sukladno odredbama Zakonu o pučkom pravobraniteljstvu. Usmjereni na zaštitu prava osoba lišenih slobode	broj	20	Evidencij a Ureda pučke pravobraniteljice	20	14

Broj obavljenih obilazaka	Obilasci su preventivnog karaktera, a obavljaju se na temelju Zakona o NPM- u	broj	30	Evidencij a Ureda pučke pravobraniteljice	30	24
Udio upućenih preporuka/upozorenja u odnosu na broj utvrđenih povreda prava ili sustavnih nepravilnosti	U slučajevima utvrđenih sustavnih nepravilnosti upućuje se preporuka s prijedlogom načina otklanjanja uzroka kršenja ljudskih prava osoba lišenih slobode.	%	100	Evidencij a Ureda pučke pravobraniteljice	100	100

T649019 PROGRAM POTPORE EUROPSKIM NACIONALNIM INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA U PROVEDBI DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA O DUŽNOJ PAŽNJI ZA ODRŽIVO POSLOVANJE I IZMJENI DIREKTIVE (EU) 2019/1937

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
T649019-PROGRAM POTPORE EUROPSKIM NACIONALNIM INSTITUCIJAMA ZA LJUDSKA PRAVA U PROVEDBI DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA O DUŽNOJ PAŽNJI ZA ODRŽIVO POSLOVANJE I IZMJENI DIREKTIVE (EU) 2019/1937	16.921	3.079	3.079	100,0	18,2

Zakonske i druge pravne osnove

Ugovor o konzultantskim uslugama Danish Institute for Human Rights, Denmark’s National Human Rights Institution (“DIHR”) Proj. No: 23419_11281_Croatia

Opis aktivnosti

Pučka pravobraniteljica je, uz podršku Danskog instituta za ljudska prava (DIHR) i Zaklade Laudes, provela projekt s ciljem jačanja svojih kapaciteta i uloge u nadzoru nad provedbom nove EU Direktivi Europske unije o dužnoj pažnji za održivo poslovanje (CSDDD).

Projekt se najvećim dijelom provodio tijekom 2024. godine i obuhvatio je pravnu analizu usklađenosti nacionalnog zakonodavstva, edukaciju savjetnika, jačanje suradnje s državnim tijelima i dionicima te aktivnosti informiranja i podizanja svijesti. Tijekom 2025. godine provedene su nastavne aktivnosti usmjerene na vidljivost i diseminaciju rezultata projekta, uključujući izradu i distribuciju promotivnih materijala.

Kroz provedene aktivnosti Pravobraniteljica je dodatno ojačala svoju ulogu kao ključni dionik u području poslovanja i ljudskih prava te dala doprinos nacionalnoj pripremi za primjenu CSDDD direktive.

Pokazatelji rezultata

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2025.)	Ostvarena vrijednost (2025.)
Provedene aktivnosti informiranja i diseminacije o CSDDD direktivi	Provedba aktivnosti usmjerenih na informiranje javnosti i relevantnih dionika o rezultatima projekta.	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1

T649020 F.R.E.D. - ZA JEDNAKOST I RAZNOLIKOST, PROTIV RASIZMA

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
T649020-F.R.E.D. - ZA JEDNAKOST I RAZNOLIKOST, PROTIV RASIZMA	8.516	9.208	7.806	84,8	91,7

Zakonske i druge pravne osnove

CERV-2023-EQUAL, Europska komisija - Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača

Ugovor broj: 101144751

Opis aktivnosti

Projekt F.R.E.D. - Fostering Racial Equality and Diversity započeo je s provedbom u travnju 2024. godine u planiranom trajanju 24 mjeseca. Pučka pravobraniteljica je, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj, jedan od projektnih partnera. Cilj projekta je smanjenje rasizma, diskriminacije i drugih oblika netrpeljivosti temeljene na rasi, etničkom podrijetlu, boji kože ili religiji te interseksijske diskriminacije i poboljšanje zaštite grupa koje su izložene rasizmu i diskriminaciji. Ured pučke pravobraniteljice je uključen u aktivnosti u okviru WP3 - Unaprjeđivanje i osnaživanje uloge NGO-a, institucija za ljudska prava i lokalnih aktera i WP4 - Istraživanje i zagovaranje za učinkovitiju implementaciju ZSD-a i politika utemeljenih na dokazima. Ured sudjeluje u provedbi aktivnosti organizacije konferencije povodom obilježavanja 15+ godina provedbe ZSD-a; aktivnosti izrade, tiskanja i dizajna priručnika o implementaciji ZSD te ostalih projektnih materijala; organizacije sastanaka sa antidiskriminacijskim kontakt točkama; organizacije predavanja o

Glavne aktivnosti provedene u 2025. godini obuhvaćaju:

- Održane sastanke antidiskriminacijskih kontakt točaka pučke pravobraniteljice (svibanj i prosinac 2025.)
 - Održana predavanja o nediskriminaciji na fakultetima za obrazovanje učitelja/profesora (listopad – prosinac 2025.)
 - Održane edukacije za Vijeća nacionalnih manjina (travanj – listopad 2025.)
- nediskriminaciji na fakultetima za obrazovanje učitelja/profesora te organizaciji edukacija za Vijeća nacionalnih manjina.

Pokazatelji rezultata

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2025.)	Ostvarena vrijednost (2025.)
Održani sastanci između UPP i antidiskriminacijih kontakt točaka	Organizirani i održani sastanci između UPP i antidiskriminacijih kontakt točaka	broj	1	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	2	2
Održana predavanja o nediskriminaciji na fakultetima za obrazovanje učitelja/profesora	Organizirana i održana predavanja o nediskriminaciji na fakultetima za obrazovanje učitelja/profesora	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	4	5
Održane edukacije za Vijeća nacionalnih manjina	Održane 2 lokalne edukacije za Vijeća nacionalnih manjina izvan Zagreba	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	2	5

T649021 SURE - STRATEGIJE ZA PRAVA I JEDNAKOST

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
T649021-SURE - STRATEGIJE ZA PRAVA I JEDNAKOST	00	17.212	13.004	75,6	0,0

Zakonske i druge pravne osnove

CERV-2023-CHAR-LITI, Europska izvršna agencija za obrazovanje i kulturu (EACEA)

Ugovor broj: 101143016

Opis aktivnosti

Projekt SURE - Strategies for Using Rights and Achieving Equality započeo je s provedbom u ožujku 2024. godine u trajanju od 24 mjeseca. Pučka pravobraniteljica je, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj, jedan od projektnih partnera.

Cilj projekta je podizanje razine svijesti i kapaciteta za primjenu Povelje o temeljnim pravima i EU pravnih mehanizama te razvoj praktičnih vještina za primjenu prava EU-a i strateške litigacije za ubrzanje društvenih promjena, unaprjeđenje demokracije, vladavine prava i temeljnih prava. UPP će kao partnerska institucija sudjelovati u aktivnostima u sva tri WP-a na način da će sudjelovati na sastancima upravljačkog odbora, davati sugestije na projektne outpute i sudjelovati u edukacijskim aktivnostima. Također, UPP je isključivo odgovoran za provedbu aktivnosti u okviru WP 4 - Razvoj litigacijskih strategija i prikupljanje podataka za stratešku litigaciju. Ured sudjeluje u provedbi aktivnosti vezanih uz pilot istraživanje o diskriminaciji na temelju rase/etničkog podrijetla, organiziranju radionice za razvoj litigacijske strategije te radionice za razvoj istraživačke metodologije u slučajevima diskriminacije.

Glavne aktivnosti provedene u 2025. godini obuhvaćaju:

- Provedeno pilot istraživanje o diskriminaciji na temelju rase/etničkog podrijetla (svibanj do studeni 2025.)
- Održana radionica za razvoj litigacijske strategije (srpanj 2025.)

- Održana radionica za razvoj istraživačke metodologije u slučajevima diskriminacije (rujan 2025.)

Pokazatelji rezultata

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2025.)	Ostvarena vrijednost (2025.)
Provedeno pilot istraživanje o diskriminaciji na temelju rase/etničkog podrijetla	Prikupljeni podaci od javnopravnih tijela, te obrađeni i dokumentirani u istraživačkom izvješću o prisutnosti rasne/etničke diskriminacije	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1
Održana radionica za razvoj litigacijske strategije	Organizirana dvodnevna radionica u cilju izrade nacrtu strategije za parnice u slučajevima diskriminacije	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1
Održana radionica za razvoj istraživačke metodologije u slučajevima diskriminacije	Organizirana dvodnevna radionica s ciljem izrade metodologije za istraživanje slučajeva diskriminacije	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1

T649022 PROJECT SGA-CERV-2025-01 — SIREN - STRATEŠKO, UKLJUČIVO I RESPONZIVNO DJELOVANJE ZA SNAŽNIJU NACIONALNU INSTITUCIJU ZA LJUDSKA PRAVA

Naziv aktivnosti	Izvršenje 2024. (eur)	Plan 2025. (eur)	Izvršenje 2025. (eur)	Indeks izvršenje 2025./plan 2025.	Indeks izvršenje 2025./2024.
T649022-PROJECT SGA-CERV-2025-01 — SIREN - STRATEŠKO, UKLJUČIVO I RESPONZIVNO DJELOVANJE ZA SNAŽNIJU NACIONALNU INSTITUCIJU ZA LJUDSKA PRAVA	00	28.593	8.807	30,8	0,0

Zakonske i druge pravne osnove

Ugovor o dodjeli sredstava kojim se uređuju međusobna prava i obveze te uvjeti provedbe projekta odobrenog u okviru poziva »Small Grants 2025« organizacije ENNHRI (Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava)

Ugovor broj: SGA-CERV-2025-01

Opis aktivnosti

Projekt SIREN započeo je s provedbom u lipnju 2025. godine te je usmjeren na jačanje strateškog usmjerenja, institucionalnih kapaciteta i otpornosti Ureda pučke pravobraniteljice kroz participativni proces strateškog planiranja, unapređenje interne koordinacije te jačanje suradnje s ključnim dionicima, osobito organizacijama civilnog društva.

Aktivnosti projekta uključuju provedbu strateških radionica, konzultacije sa Savjetom za ljudska prava, organizaciju nacionalne konferencije o pravu na zdrav, čist i održiv okoliš s naglaskom na zaštitu branitelja ljudskih prava u području okoliša, kao i izradu završnog izvješća s preporukama i primjerima dobre prakse. Projekt ima za cilj doprinijeti većoj učinkovitosti i vidljivosti institucije te unaprjeđenju zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj.

Glavne aktivnosti provedene tijekom 2025. godine obuhvaćaju:

- Održan sastanak strateškog planiranja (rujan 2025.)
- Proveden konzultativni sastanak sa Savjetom za ljudska prava (studen 2025.)
- Organizirana i provedena nacionalna konferencija o okolišnim ljudskim pravima i braniteljima ljudskih prava u području okoliša (studen 2025.)

Pokazatelji rezultata

Pokazatelj rezultata	Definicija	Jedinica	Polazna vrijednost	Izvor podataka	Ciljana vrijednost (2025.)	Ostvarena vrijednost (2025.)
Održan sastanak strateškog planiranja	Proveden participativni proces strateškog planiranja koji uključuje sve djelatnike Ureda pučke pravobraniteljice, s ciljem definiranja zajedničkih prioriteta i jačanja interne koordinacije.	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1
Proveden konzultativni sastanak sa Savjetom za ljudska prava	Održan sastanak sa Savjetom za ljudska prava radi prikupljanja mišljenja i preporuka ključnih vanjskih dionika te jačanja dugoročne suradnje.	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1
Organizirana i provedena nacionalna konferencija o okolišnim ljudskim pravima i braniteljima ljudskih prava u području okoliša	Uspješno organizirana konferencija s planiranim sudjelovanjem oko 70 predstavnika institucija, civilnog društva i stručne javnosti, usmjerena na razmjenu znanja i jačanje zaštite okolišnih ljudskih prava.	broj	0	Evidencija Ureda pučke pravobraniteljice i projektna dokumentacija	1	1