

U raskoraku između norme i prakse

Antidiskriminacijska politika u Hrvatskoj

2017. – 2024.

IZDAVAČ

Centar za mirovne studije

ZA IZDAVAČA

Cvijeta Senta

AUTORICE

Marina Škrabalo

Tea Škokić

Sara Lalić

SURADNICA NA ISTRAŽIVANJU

Marinella Matejčić

LEKTURA

Marina Sardelić

PRIJELOM

Radnja, Antonio Karača

TISAK

ACT Printlab d.o.o.

NAKLADA

200

CIP zapis je dostupan u nacionalnom skupnom katalogu knjižničnog sustava Bukinet pod brojem 991005959816009366.

ISBN: 978-953-7729-78-3



**Sufinancira
Europska unija**

Sufinancirano sredstvima Europske unije. Stavovi i mišljenja izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili Europske komisije – Glavne uprave za pravosuđe i zaštitu potrošača. Ni Europska unija ni tijelo koje dodjeljuje sredstva ne mogu se smatrati odgovornima za njih. Publikacija je dio projekta "FRED – Za jednakost i raznolikost, protiv rasizma" kojeg provodi Centar za mirovne studije u sklopu Programa Unije građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV).



**VLADA REPUBLIKE
HRVATSKE**
Ured za udruge

Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost autora i ne odražavaju nužno stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Sadržaj

1. Uvod i metodologija / 5

2. Kontekst / 7

3. Pravni i strateški okvir suzbijanja diskriminacije / 11

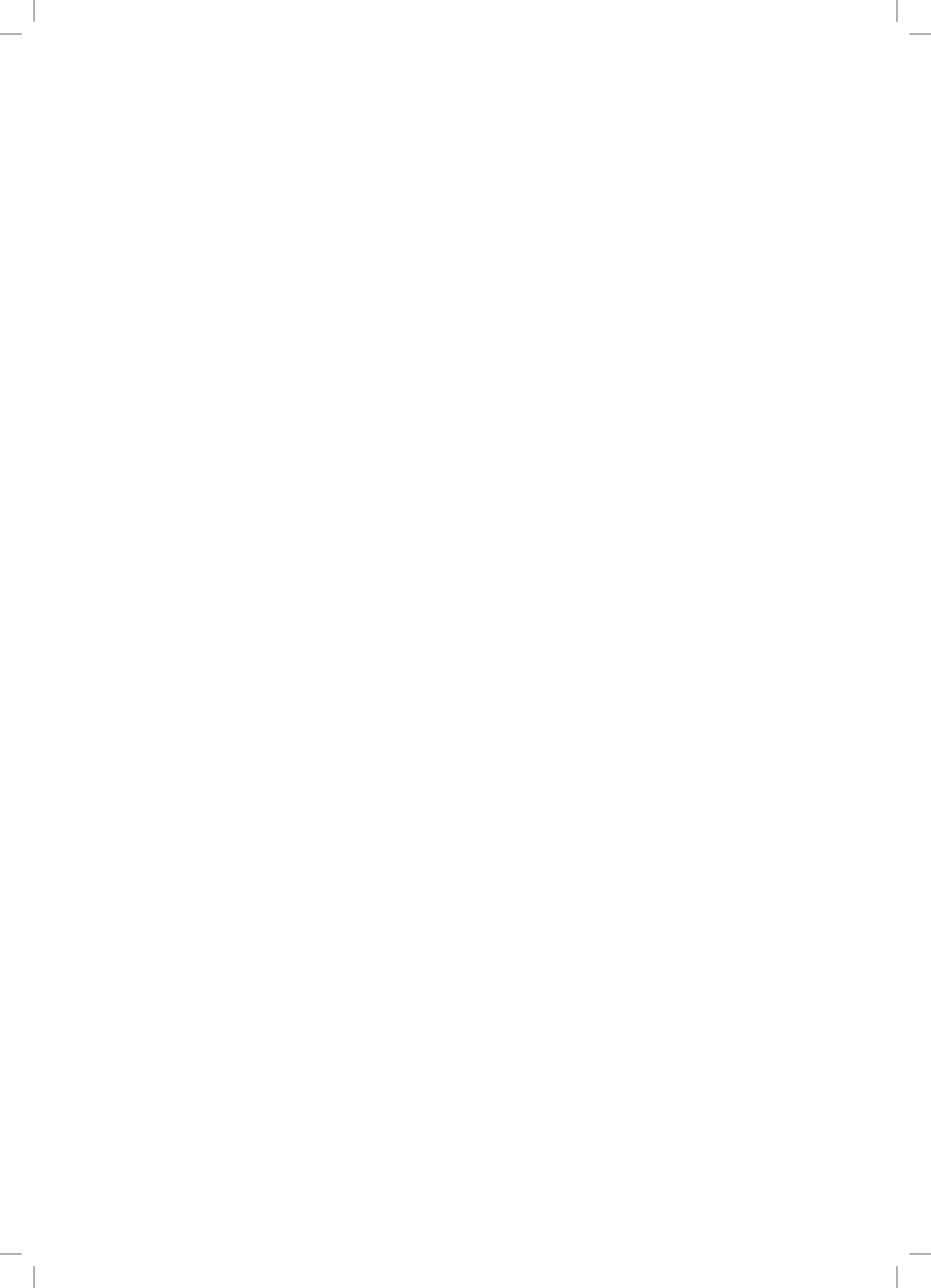
4. Institucionalni okvir i kapaciteti za implementaciju antidiskriminacijske politike / 17

5. Učinci antidiskriminacijske politike / 29

- 5.1. Diskriminacija po osnovi spola / 29
 - 5.2. Diskriminacija po osnovama seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja / 37
 - 5.3. Diskriminacija po osnovama etniciteta, nacionalnosti, rase i boje kože / 42
 - 5.4. Diskriminacija po osnovi invaliditeta / 51
 - 5.5. Diskriminacija po osnovi zdravstvenog stanja i u zdravstvenom sustavu / 66
 - 5.6. Diskriminacija po osnovi dob / 78
-

6. Zaključak / 89

7. Preporuke / 95



1. Uvod i metodologija

Jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova neke su od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Razni propisi zabranjuju diskriminaciju, a Zakon o suzbijanju diskriminacije (ZSD), koji je stupio na snagu prije više od 17 godina, dodatno je učvrstio temelje za njezino suzbijanje u Hrvatskoj. Međutim, osim dobrih propisa, za ostvarenje vrijednosti jednakosti i ravnopravnosti u praksi potrebno je mnogo više: propisi, politike i institucionalne prakse moraju ostvariti stvarne učinke u svakodnevnom životu ljudi, posebice onih iz diskriminiranih i marginaliziranih skupina.

Centar za mirovne studije (CMS) gotovo dva desetljeća zagovara donošenje i provedbu kvalitetnije antidiskriminacijske politike. Svoje zagovaranje baziramo na saznanjima prikupljenima pružanjem besplatne pravne pomoći, edukacijama i kontaktima s raznim akterima, podrškom raznim marginaliziranim skupinama te istraživanjem i analizom prijedloga propisa i strateških dokumenata.

Ovaj izvještaj dio je tih napora. Predstavlja glavne rezultate analize učinkovitosti i utjecaja antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj u razdoblju od 2017. do 2024. godine. 2017. godine objavili smo sličnu analizu autorice Nives Miošić-Lisjak pod naslovom Korak naprijed, nazad dva – Antidiskriminacijska politika u Hrvatskoj

2011. – 2016.¹ Kao i prethodna, i ova analiza procjenjuje adekvatnost i učinkovitost pravnog i *policy* okvira, te institucionalnih kapaciteta za provedbu antidiskriminacijske politike. Nadalje, izvještaj analizira i pomake u odnosu na neke diskriminacijske osnove prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije: spol; spolnu orijentaciju, rodni identitet i izražavanje; etnicitet, nacionalnost i rasu; invaliditet, zdravstveno stanje (uključujući diskriminaciju u zdravstvenom sustavu) te dob. Kako bismo pratili učinke antidiskriminacijske politike, u nekim aspektima prelazimo granice diskriminacije u užem smislu (prema ZSD-u i drugim propisima): bavimo se i nejednakošću te drugim oblicima kršenja ljudskih prava pripadnika najugroženijih društvenih skupina.

Analiza je nastala u sklopu projekta FRED – Za jednakost i raznolikost, protiv rasizma, koji financira Europska unija kroz program Građani, jednakost, prava i vrijednosti (Citizens, Equality, Rights and Values Programme – CERV). Projekt kao nositelj provodi CMS u suradnji s Pučkom pravobraniteljicom, Centrom za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek i Irskom mrežom protiv rasizma (INAR).

Istraživanje su od rujna do prosinca 2024. godine provele Marina Škrabalo, Tea Škokić i Sara Lalić. Što se metodološkog pristupa tiče, analizirani su razni izvori nadopunjeni uvidima ključnih sudionika antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj. Među analiziranim dokumentima nalaze se relevantni propisi, nacionalni planovi i strategije, izvješća pravobraniteljstva, službena izvješća tijela državne uprave i drugih institucija i tijela, nezavisne analize i istraživanja te izvještaji o izvršenju državnog proračuna u spomenutom periodu.

Uvidi ključnih sudionika prikupljeni su tijekom 14 individualnih i grupnih polustrukturiranih intervjua provedenih u listopadu i studenome 2024. godine, a uključuju predstavnike/ce Ureda pučke pravobraniteljice, Ureda pravobraniteljice za ravnopravnost spolova te Ureda pravobranitelja za osobe s invaliditetom, Ureda Vlade RH za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ustavnog suda i predstavnike/ce akademske zajednice te organizacija civilnog društva koje se bave antidiskriminacijom na razini javne politike, odnosno one čije su primarne korisničke skupine osobe pod rizikom od diskriminacije po odabranim osnovama analize.

1 Nives Miošić-Lisjak (2017) Korak naprijed, nazad dva – Antidiskriminacijska politika u Hrvatskoj. Centar za mirovne studije. Dostupno na: <https://www.cms.hr/publikacija/korak-naprijed-nazad-dva-antidiskriminacijska-politika-u-hrvatskoj/>

2. Kontekst

Razdoblje od 2017. do danas u Hrvatskoj obilježeno je nizom međusobno povezanih političkih, ekonomskih i društvenih procesa koji izravno utječu na stanje i dinamiku suzbijanja diskriminacije. Ti procesi ne mogu se razumjeti izolirano od šireg međunarodnog konteksta, obilježenog ratovima (osobito u Ukrajini, Iranu i genocidom u Palestini), jačanjem desnih populističkih politika te slabljenjem lijevo-liberalnih aktera u Europi i šire. Danas, više nego 2017. godine, jačaju politički akteri koji zahtjeve za jednakošću proglašavaju “woke ideologijom”, dovode u pitanje ideje solidarnosti, demokracije i jednakosti te otvoreno napadaju manjinske skupine i one koji se za njihova prava zalažu. Ponovni dolazak Donalda Trumpa na vlast u SAD-u te pokretanje vojnih operacija koje je uslijedilo, kao i nekažnjivost za genocide u Gazi, dovode u pitanje uspostavljeni sustav međunarodnog prava, uključujući humanitarno pravo i ljudska prava. Takvi trendovi doprinose normalizaciji isključivih narativa, jačanju identitetskih politika i sužavanju prostora za politike jednakosti.

U Hrvatskoj se to reflektira kroz pojavu i jačanje novih političkih aktera različitih ideoloških profila, ali i kroz kontinuitet izvršne vlasti na čelu s HDZ-om kroz tri mandata. Iako stabilnost vlasti u teoriji omogućuje kontinuitet reformi, u praksi je vidljiv raskorak između formalnih obveza i njihove provedbe. Hrvatska je 2017. već četiri godine bila članica Europske unije, a pozitivne promjene koje su pregovori o nekim ključnim reformama (posebice u okviru Poglavlja 23) donijeli u pretprijetnom periodu polako blijede. Ključni zakoni i institucije uspostavljeni u tom periodu i dalje su na snazi, odnosno djeluju, ali bez pritiska Europske unije pravi iskoraci u politikama suzbijanja diskriminacije i poboljšanja položaja diskriminiranih skupina uglavnom izostaju.

Važno je napomenuti i da, dok je u prva dva mandata HDZ koalirao odnosno parlamentarnu većinu oformio u suradnji sa, među ostalima, zastupnicima nacionalnih

manjina, u trećem mandatu, od 2024. godine, parlamentarnu većinu čini i Domo-
 vinski pokret, stranka koja se zalaže za određene isključujuće politike. Istovremeno,
 pojava novih političkih aktera i inicijativa u gradovima otvara prostor za inovativnije
 pristupe i potencijalno inkluzivnije politike.

Javne rasprave o diskriminaciji u ovom razdoblju bile su izrazito intenzivne i često
 polarizirajuće. Ratifikacija Istanbulske konvencije 2018. izazvala je brojne društvene
 podjele i otvorila šira pitanja rodne ravnopravnosti i tzv. “rodne ideologije”. Slično
 tome, pitanja prava LGBTIQ osoba – uključujući udomljavanje i posvajanje djece od
 strane istospolnih parova te prava transrodnih osoba – razvijala su se prvenstveno
 kroz sudsku praksu, često uz otpor dijela političkih i društvenih aktera. Javne inici-
 jative, poput organiziranih molitvi u javnom prostoru, dodatno su otvorile rasprave
 o sekularnosti, rodnim ulogama i pravima žena.

Položaj nacionalnih manjina ostaje važno pitanje, osobito u kontekstu njihove po-
 litičke uloge u formiranju parlamentarne većine, što je povremeno izazivalo nega-
 tivne reakcije i dovelo do političke instrumentalizacije. S jedne strane, Operativni
 programi za nacionalne manjine pridonijeli su osnaživanju područja poput kulturne
 autonomije i obrazovanja. S druge strane, problemi poput lošeg socioekonomskog
 položaja Roma, sporova vezanih uz dvojezičnost, nedovoljne zastupljenosti manjina
 u državnoj uporabi te verbalnih i fizičkih napada na manjine, ponajprije srpsku, op-
 staju. Događaji poput prosvjeda protiv Roma u Međimurju 2019. godine, smanjenja
 sredstava, napada na tjednik Novosti te na Srpsko narodno vijeće i druge organizacije
 i događaje srpske nacionalne manjine 2025. godine ukazuju na duboko ukorijenjene
 obrasce diskriminacije, segregacije i neprijateljstva.

Demografski trendovi dodatno kompliciraju postojeće društvene i institucionalne
 probleme povezane s diskriminacijom. Popis stanovništva iz 2021. potvrdio je snažan
 pad broja stanovnika i kontinuirani odlazak građana iz Hrvatske, osobito mladih
 i radno sposobnih osoba. Posljedice su vidljive u nedostatku kadrova u ključnim
 sustavima poput zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi, što smanjuje dostupnost
 javnih usluga s nerazmjernim posljedicama za ranjive skupine.

Značajne promjene događaju se i na tržištu rada. Hrvatska se, nakon dugog razdoblja
 visoke nezaposlenosti, suočava s kroničnim nedostatkom radne snage, a od 2019.
 godine bilježi se kontinuirano i znatnije useljavanje migrantskih radnika u Hrvatsku.
 Od donošenja novog Zakona o strancima 2020. godine, kojim je ukinuto utvrđiva-
 nje godišnjih kvota za zapošljavanje državljana trećih zemalja, zakonski okvir za
 zapošljavanje stranaca postupno se liberalizira i prilagođava potrebama privatnog
 sektora, no integracijske politike ostaju nedovoljno razvijene. Time se otvara prostor
 za nove oblike diskriminacije, uključujući lošije radne uvjete, segregaciju i društvenu
 marginalizaciju migrantskih radnika. Osim broja migrantskih radnika, došlo je i do
 velikih promjena u strukturi migrantske populacije s obzirom na zemlju podrijetla. U
 ovom razdoblju, uz radnike iz susjednih zemalja poput Bosne i Hercegovine i Srbije,
 posljednjih godina u Hrvatsku dolaze živjeti i raditi i radnici iz udaljenijih zemalja,
 poput Indije, Bangladeša, Filipina i Nepala.

Istodobno s liberalizacijom useljavanja migrantskih radnika, Republika Hrvatska je
 provodila i restriktivne migracijske politike. Nakon što je 2023. godine ušla u šen-
 genski prostor hrvatske granice prema istoku postale su vanjska granica EU-a, koju je
 dužna osiguravati. Sigurnost granica i teritorija, u skladu s EU paktom o migracijama
 i azilu donesenom 2024. godine, ima prednost pred sigurnošću ljudi koji dolaze u

Europu. Dakle, u odnosu na razdoblje 2015.–2016., kada je velik broj izbjeglica došao u Europu kroz tzv. balkanski koridor, kontekst se stubokom promijenio – Hrvatska postaje čuvar vanjske granice Europske unije, a slučajevi i izvještaji o nasilju i nezakonitim protjerivanjima migranata ukazuju na ozbiljne probleme u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije prema strancima i tražiteljima azila.

Razdoblje od 2017. do 2024. godine, također, bilo je obilježeno nizom kriza koje su razotkrile postojeće slabosti sustava i dodatno opteretile ionako marginalizirane skupine. Globalna javnozdravstvena kriza bez presedana – pandemija bolesti COVID-19 – ograničila je mobilnost, zatvarala granice i povećala kontrolu ulazaka u zemlju. Utjecala je na razne ekonomske i društvene procese te uvela fleksibilnost, ali i dodatnu prekarizaciju radnih odnosa. Također je pogodovala je širenju lažnih informacija i teorija zavjere, dodatno urušavajući povjerenje u institucije.

U Hrvatskoj su i potresi 2020. godine te druge vremenske nepogode, uz ljudske žrtve i velike štete po javnu infrastrukturu te privatnu i javnu imovinu, u fokus stavili i ranjivost određenih društvenih skupina, poput osoba koje žive u siromaštvu, pripadnika nacionalnih manjina, posebice srpske i romske, te građana Hrvatske koji žive u siromašnijim i nerazvijenijim županijama. Istovremeno su te krize ukazale i na nedovoljnu učinkovitost sustava upravljanja u kriznim situacijama i procesa obnove potresom pogođenih područja.

Ekonomski pritisci povezani s ratnim zbivanjima i sigurnosnim krizama, uz inflaciju i rast troškova života kao i sve izraženija stambena kriza, dodatno produbljuju socioekonomske nejednakosti. Diskriminacija se u tom kontekstu često ne pojavljuje samo kao pitanje identiteta, već i kao pitanje pristupa resursima – stanovanju, radu, zdravlju i javnim uslugama.

Na institucionalnoj razini u Hrvatskoj je uočljiv trend urušavanja vladavine prava i demokratske infrastrukture. Dugotrajni problemi u pravosuđu i dalje su izraženi, a korupcija i dalje ostaje kontinuirani problem u ključnim sektorima, poput energetike i zdravstva. Istovremeno se sustavno narušava sustav provjera i ravnoteža te smanjuje utjecaj neovisnih institucija i drugih aktera koji nadziru i zagovaraju transparentnost, demokratičnost i jednakost. Prostor za djelovanje organizacija civilnog društva već godinama se sužava, a kapaciteti organizacija koje zagovaraju progresivne vrijednosti vidno su oslabljeni.

Medijski prostor također je u ovom razdoblju doživio značajne promjene. Fragmentacija medijskog polja, smanjeni resursi neprofitnih medija, politički utjecaji na rad javnih medija, prvenstveno Hrvatske radiotelevizije, te rast senzacionalističkih i polarizirajućih narativa doprinose rastakanju zajedničkog javnog prostora i otežavaju konstruktivnu raspravu o važnim društvenim pitanjima, uključujući diskriminaciju. Istovremeno, tradicionalni mediji gube publiku i utjecaj, dok raste angažman i utjecaj društvenih mreža, koje postaju mjesto širenja ideja, informacija, ali i lažnih vijesti, isključujućih narativa, govora mržnje i nasilja. S obzirom na utjecaj društvenih mreža na javni diskurs i političke procese, donekle je prepoznata potreba za njihovom regulacijom, pa su u tijeku zakonodavne inicijative, posebice na razini EU-a, no ostaje za vidjeti hoće li te inicijative imati stvarni učinak. Posljednjih je godina dodatnu složenost donijela i široka primjena umjetne inteligencije, koja, unatoč određenim prednostima, otvara i nove rizike za reprodukciju i produbljivanje diskriminatornih obrazaca.

Na temelju dostupnih istraživanja poput Eurobarometra i domaćih politoloških te socioloških istraživanja, od 2017. nadalje povjerenje građana u političke institucije u Hrvatskoj (Vlada, Sabor) ostaje relativno nisko. Pritom su sigurnosne institucije (poput vojske i policije) stabilnije i uživaju veće povjerenje, dok je povjerenje u pravosuđe među najnižima. Istraživanja, pak, o građanskom angažmanu u Hrvatskoj pokazuju da se on ostvaruje kroz različite oblike participacije na lokalnoj razini, osobito putem organizacija civilnog društva i lokalnih inicijativa. Međutim, dostupni podaci ne upućuju na jasan trend rasta takvog angažmana, nego prije na postojanje različitih praksi.

Kao što ćemo pokazati u ovom istraživanju hrvatski kontekst obilježava istodobno postojanje institucionalnog okvira za borbu protiv diskriminacije i različitih strukturnih ograničenja, kao i manjak političke volje koji otežavaju njihovu dosljednu provedbu.

3. Pravni i strateški okvir suzbijanja diskriminacije

Od 2017. godine nadalje nije bilo velikih zahvata, odnosno značajnijih izmjena odredbi Zakona o suzbijanju diskriminacije, ali donesene su određene relevantne izmjene odredbi povezanih sa suzbijanjem diskriminacije u drugim zakonima. I dalje su na snazi ustavne odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije, kao i relevantne odredbe međunarodnih dokumenata na razini Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i Europske unije.

Krovni Zakon o suzbijanju diskriminacije, na snazi od 2009. godine, izmijenjen je samo jednom, i to 2012. godine, dok je Zakon o ravnopravnosti spolova iz 2008. godine izmijenjen 2017. godine. Uz njega, na snazi su i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Zakon o životnom partnerstvu osoba istoga spola, Obiteljski zakon, Zakon o radu, Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o zaštiti prava pacijenata, Zakon o državnim službenicima te Kazneni zakon. Kao i do sada, u pogledu zaštite žrtava diskriminacije, izrazito su važni Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o pučkom pravobranitelju, Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom te Zakon o pravobranitelju za djecu jer reguliraju rad nekih od najvažnijih institucija za suzbijanje diskriminacije.

Povodom 15 godina primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, Pučka pravobraniteljica objavila je zbornik Diskriminacija i zaštita od diskriminacije u Hrvatskoj – osvrt

na 15 godina primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije. U analizi sudske prakse na temelju tog zakona, navodi se nekoliko glavnih problema u njegovoj primjeni. Što se tiče građanskih predmeta, njihov se broj višestruko povećao od donošenja Zakona: “Dok su u 2009. godini evidentirana tri antidiskriminacijska građanska predmeta, danas ukupni broj aktivnih postupaka pred sudovima ne pada ispod troznamenkaste brojke, s vrhuncem 2015. godine kada je zbroj novih i prenesenih predmeta pred sudovima iznosio 219.”² No, uspješnost tužitelja u građanskim predmetima je izrazito niska, pri čemu je predmeta u kojima je odlučeno u korist tužitelja 2021. godine, kad ih je bilo najviše, bilo svega 17%. Pučka pravobraniteljica je ocijenila da su razlozi za to nedovoljno poznavanje antidiskriminacijskog prava, neadekvatna primjena instituta tereta dokazivanja te zaključivanje sudskih nagodbi. Većina pokrenutih postupaka traje dulje od 12 mjeseci, što može djelovati odvraćajuće za žrtve diskriminacije, a u odnosu na prve godine primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, u posljednjim je godinama vidljiv manji interes udruga, tijela i drugih aktera za pokretanje udružnih tužbi. Naime, “izuzev 2021. godine kada su podnesene tri udružne tužbe, u razdoblju od 2014. godine nije zabilježena ni jedna takva tužba.”³ Razlozi za to su neizvjesnost sudskih postupaka, njihovo dugačko trajanje, kao i vrlo ograničene prilike za financiranje takvih postupaka. Osim ove analize Pučke pravobraniteljice, dio intervjuiranih osoba naglašavao je probleme koji se tiču korištenja ZSD-a pred sudovima. Više je sudionika naglašavalo obeshrabrujuće faktore za upuštanje u stratešku litigaciju pred nacionalnim sudovima, koji se uvelike odnose na nedostatak financijskih kapaciteta organizacija civilnog društva za pokretanje udružnih tužbi i drugih tipova antidiskriminacijskih postupaka. Uz to, značajan obeshrabrujući faktor je i neizvjesnost takvih sudskih postupaka, pri čemu se postavlja pitanje njihova učinka, odnosno postoji bojazan da bi neuspješna strateška litigacija mogla proizvesti kontraefekt, kako u smislu sudske prakse, tako i u percepciji javnosti. No, jedan je sudionik takvo gledište kritizirao, uz napomenu da je Zakon primarno dizajniran za sudsku zaštitu, ali zbog toga što je strateška litigacija zamrla, Zakon zapravo nema stvarnu šansu u potpunosti zaživjeti.

Što se tiče prekršajnih postupaka, njihov se broj također povećao od donošenja Zakona. Primjerice, 2009. godine nije pokrenut nijedan prekršajni postupak za diskriminaciju propisan ZSD-om, nego su takvi prekršaji bili procesuirani temeljem Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira te Zakona o suzbijanju nereda na športskim natjecanjima. No, “sveukupan broj postupaka vođenih zbog prekršaja povezanih s diskriminacijom u pravilu se povećavao u periodu od 2009. do 2023. godine. Od 2009. do 2012. godine radilo se o dvoznamenkastoj brojci predmeta, no u narednim godinama svake godine postupalo se u nekoliko stotina predmeta, među kojima prednjače postupci pokrenuti temeljem ZSD-a.”⁴

Kao i u slučaju građanskih predmeta, i u prekršajnim su predmetima prisutni problemi u primjeni antidiskriminacijskog zakonodavstva u praksi, koji se u prvom redu odnose na prečestu primjenu instituta ublažavanja kazne, neujednačenu primjenu odredbi ZSD-a koje se tiču osnove diskriminacije, vrste prekršaja koji je počinjen i procesuiranja prema ZSD-u ili prema nekom drugom zakonu. Što se pak kaznenih djela tiče, riječ je o odredbama članka 104. Kaznenog zakona (mučenje i drugo

2 Pučka pravobraniteljica (2025) *Diskriminacija i zaštita od diskriminacije u Hrvatskoj: Osvrt na 15 godina primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije*. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/diskriminacija-i-za-tita-od-diskriminacije-u-hrvatskoj-osvrt-na-15-godina-primjene-zakona-o-suzbijanju-diskriminacije/>

3 Ibid.

4 Ibid.

okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje), članka 125. (povreda ravnopravnosti), članka 126. (povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti), članka 156. (spolno uznemiravanje) i članka 325. (javno poticanje na nasilje i mržnju). Osim u slučaju kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju, na sudovima se vodi mali broj postupaka za navedena djela. Prema analizi Pučke pravobraniteljice, u slučajevima osuđujućih presuda, često se propisuje uvjetna kazna, čak kada je riječ o recidivistima, čime se i žrtvama i potencijalnim počiniteljima šalje štetna poruka.

Strukturni problemi u pravosuđu također značajno ograničavaju učinkovitu primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije. I iz intervjua je proizašlo da sudovi i odvjetnici često nemaju dovoljno specijaliziranog znanja iz antidiskriminacijskog prava, koje je kompleksno i stalno se razvija, zbog čega dolazi do nesigurnosti u primjeni i izbjegavanja takvih predmeta. Dodatno, pravosuđe je opterećeno velikim brojem predmeta i nedostatnim resursima, zbog čega suci teže jednostavnijim rješenjima i održavanju postojećih obrazaca odlučivanja. Sustav napredovanja, koji se temelji na kvantitativnim pokazateljima (npr. broju potvrđenih odluka), destimulira inovativno i hrabrije pravno tumačenje, koje je u antidiskriminacijskom pravu često nužno. Uz to, nekoliko je sudionika intervjua navelo da izostanak sustavne edukacije dodatno otežava razvoj kvalitetne sudske prakse u ovom području.

Osim Zakona o suzbijanju diskriminacije, i drugi pravni propisi u Hrvatskoj sadržavaju antidiskriminacijske odredbe ili odredbe protiv govora mržnje. Tako su sudionici i sudionice intervjua naveli da je u razdoblju od 2017. godine naovamo došlo do značajnih izmjena više zakonskih odredbi u ovome području. Na primjer, jedan je sudionik naveo da je do takvim promjena došlo donošenjem novog Zakona o elektroničkim medijima, koji je kroz čl. 94 uveo odgovornost nakladnika za sav sadržaj u elektroničkoj publikaciji, uključujući sadržaj koji generiraju korisnici, odnosno “ako propusti registrirati korisnika i ako nije na jasan i lako uočljivi način upozorio korisnika na pravila komentiranja i na kršenja”, među ostalim, odredaba o objavljivanju sadržaja koji potiče na nasilje ili mržnju.⁵ Nadalje, dio sudionika i sudionica intervjua kao pozitivne pomake istaknuli su izmjene Kaznenog zakona kojima je uvedeno kazneno djelo teškog ubojstva bliske ženske osobe⁶, izmijenjena definicije silovanja te povećanje visine kazni za određene oblike nasilja poput rodno uvjetovanog nasilja, osvetničke pornografije itd. Nadalje, jedan je sudionik kao pozitivnu promjenu naveo Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje iz 2021. godine. Također, donošenje nekoliko zakona čiji je cilj smanjenje diskriminacije osoba s invaliditetom odnosno njihovo uključivanje u društvo, poput Zakona o inkluzivnom dodatku, Zakona o osobnoj asistenciji i Zakona o povlasticama u prometu, dio sudionika ocijenilo je na načelnoj razini pozitivnim korakom. U međuvremenu je, međutim, Ustavni sud ukinuo određene odredbe Zakona o osobnoj asistenciji, poput dobne granice od 18 godina za pravo na osobnu asistenciju, određenih zapreka za korištenje osobne asistencije, kao i ograničenja broja sati te socijalne usluge. Također, Upravni sud u Zagrebu donio nepravomoćnu presudu prema kojoj država mora isplatiti zaostale iznose inkluzivnog dodatka nasljednicima preminulih korisnika. Nadalje, kao važne korake u poboljšanju pravnog okvira za suzbijanje diskriminacije, sudionici intervjua naglasili su i ratifikaciju Istanbulske konvencije 2018. godine, kao i donošenje Standarda za tijela za jednakost u području jednakog postupanja i jednakih mogućnosti,

5 Zakon o elektroničkim medijima, NN 111/2021, čl. 94.

6 Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24, 136/25, čl. 111a

odnosno dviju direktiva kojima “se utvrđuju zajednički minimalni zahtjevi na razini EU-a za tijela za jednakost u više ključnih područja” 2024. godine.⁷

Što se strateškog okvira antidiskriminacijske politike tiče, sudionici intervjua su navodili da se problemi u procesu donošenja antidiskriminacijskih strateških dokumenata očituju kroz, u nekim slučajevima, nedovoljnu netransparentnost i participaciju relevantnih dionika. Pojedini sudionici navodili su da se sve češće primjećuje izostanak otvorenih i kvalitetnih javnih rasprava u početnim fazama osmišljavanja strateških dokumenata. Uz to, *policy* proces često je opterećen brojnim proceduralnim preprekama, uključujući dugotrajne administrativne postupke i česte prekide uzrokovane promjenama vlasti, koje vraćaju procese na početak. Dodatni problem predstavlja neusklađenost između nacrti i konačnih verzija dokumenata, što dovodi u pitanje transparentnost i dosljednost javnopolitičkog odlučivanja.

U trenutku izrade ove analize, kao osnovni dokument na snazi je Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine, a u razdoblju od 2017. do danas na snazi bili su ili su još uvijek brojni dokumenti koji deklarativno ciljaju na suzbijanje diskriminacije i/ili sadržavaju antidiskriminacijske mjere.⁸

Razdoblje od 2017. godine do 2024. godine općenito je obilježeno nedostatkom kontinuiteta u donošenju i implementaciji strateških dokumenata za suzbijanje diskriminacije i općenito zaštitu i promicanje ljudskih prava, kao i unapređenje položaja marginaliziranih i ranjivih društvenih skupina. Sudionici intervjua naglasili su da je dolazilo do dugotrajnih razdoblja bez važećih ključnih strateških dokumenata i kašnjenja u donošenju akcijskih planova. Primjerice, Nacionalni plan za ravnopravnost spolova za razdoblje do 2027. godine donesen je 2023. godine, iako je prethodna Nacionalna politika za ravnopravnost spolova istekla 2015. godine. Nadalje, Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine također je donesen 2023. godine, iako je prethodni Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava istekao 2016. godine. Što se tiče strateškog okvira za suzbijanje diskriminacije u užem smislu, u razdoblju od 2017. godine na snazi je bio

7 European Union (2024) *Standards for equality bodies in the field of equal treatment and equal opportunities*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/standards-for-equality-bodies-in-the-field-of-equal-treatment-and-equal-opportunities.html>

8 Neki od njih su: Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine; Nacionalna strategija za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020. godine s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan za uključivanje Roma, za razdoblje od 2021. do 2027. s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2021 – 2027 s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027. godine s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2021. godine s pratećim akcijskim planom; Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan za suzbijanje seksualnog nasilja i seksualnog uznemiravanja za razdoblje do 2027. godine s pratećim akcijskim planovima; Nacionalni plan za ravnopravnost spolova za razdoblje do 2027. godine; Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine; Nacionalni plan za rad, zaštitu na radu i zapošljavanje za razdoblje od 2021. do 2027. godine; Operativni programi nacionalnih manjina za razdoblje 2021. – 2024.; Izmjene i dopune Operativnih programa nacionalnih manjina za razdoblje 2021. – 2024.; Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine; Nacionalni plan razvoja kulture i medija za razdoblje od 2023. do 2027. godine; Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine i Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine, za razdoblje do 2024. godine

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine i prateći Akcijski plan za njegovu provedbu (2017.–2019.), no nakon 2019. godine nije donesen novi akcijski plan. Dio razloga za ove diskontinuitete u donošenju ključnih antidiskriminacijskih i ljudskopravaških strateških dokumenata leži u proceduralnim razlozima, poput reorganizacije tijela, odnosno ministarstava, te imenovanja novih ministara nakon izbora. Zbog toga su u nekim slučajevima bila potrebna nova odobrenja teksta dokumenata, nakon čega bi, uslijed proteka vremena, bilo potrebno mijenjati njihove nazive, što je potom znalo povlačiti pitanje donošenja nove odluke Vlade o pokretanju izrade strateškog dokumenta. Donekle povezano, dio sudionika intervjua rekao je da je temeljni problem u politici suzbijanja diskriminacije nedostatak političke volje, odnosno da diskriminacija nije jasno prepoznata kao politički prioritet. Zbog toga donošenje strateških dokumenata često nije prioritet, a i kada se donesu, nerijetko ostaju formalnost bez stvarnog učinka. Nekoliko sudionika kritiziralo je pretjerani formalizam i birokratiziranost u donošenju nacionalnih i akcijskih planova, ističući da se pri izradi ključnih strateških dokumenata veći naglasak stavlja na formu nego na sadržaj samih aktivnosti i mjera te njihov stvarni učinak. Također, više je sudionika ocijenilo da su donesene mjere nerijetko nedovoljno konkretne, a indikatori nedovoljno dobro postavljeni, čime se otežava praćenje provedbe, a posebice evaluacija učinka mjera i aktivnosti javnih politika suzbijanja diskriminacije.

U sadržajnom smislu, nekoliko je sudionika kritiziralo nepostojanje zasebnog strateškog dokumenta, kao i činjenicu da u postojećim dokumentima nedostaju konkretne mjere koje su usmjerene na zaštitu prava i suzbijanje diskriminacije LGBTIQ osoba. Jedna sudionica intervjua to je opisala na sljedeći način:

Nacionalni plan iz 2017. je imao jedan solidan set mjera, ali kako je on istekao, mjere nisu konkretizirane. Ta ranjiva skupina je uključivana u nacionalne dokumente na jedan ovako, ajmo reći, generalan način, tek toliko da je svrstavana u ranjive skupine, pa pojedine mjere koje su vrlo široko postavljene su se između 7-8 ranjivih skupina odnosile na LGBTIQ osobe, ali u konkretizaciji to nije bilo vidljivo na razini akcija, na primjer, Akcijskog plana nije bilo vidljivo na koji način su te mjere zamišljene, ništa nije konkretizirano, ni rokovi, ni tijela, ni sadržaj.

Sličnu ocjenu dala je i udruga Zagreb Pride 2026. godine prilikom istupanja iz Radne skupine za izradu Nacrta Akcijskog plana zaštite i promicanja ljudskih prava 2026.–2027. i Nacrta Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije 2026.–2027. Iz udruge su naveli da planirane aktivnosti pokazuju kako se prioriteti Nacionalnog plana svode na administrativno jednostavne mjere, dok se istodobno izbjegavaju ozbiljnije reforme. Upozorili su da se bez stvarnih promjena i preuzimanja odgovornosti ne poboljšava položaj diskriminiranih skupina te dodali:

Dodatno zabrinjava činjenica da u nacrtu Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za razdoblje 2026.–2027. prava i položaj LGBTIQ osoba ne zauzimaju nijedno konkretno mjesto. LGBTIQ zajednica pojavljuje se isključivo unutar općih, horizontalnih mjera edukacije i informiranja, bez ijedne ciljane mjere usmjerene na suzbijanje diskriminacije u nekom od područja života.

Iako je do izlaska udruge Zagreb Pride, a nešto kasnije i udruge Dugine obitelji⁹ iz radne skupine došlo nakon razdoblja kojim se ovaj izvještaj bavi, ovo pokazuje kontinuitet problema na koji su upozoravali neki od sudionika našeg istraživanja.

S druge strane, jedna je sudionica istaknula kao pozitivan pomak donošenje Akcijskog plana za prevenciju

nasilja u školama 2020.–2024., u kojem se po prvi put spominje borba protiv homofobije i transfobije u školama, što je udrugama omogućilo provedbu obrazovnih programa te tematike u školama.

Sudionici su javnu politiku za Rome, odnosno Nacionalni plan za uključivanje Roma 2021.–2027., istaknuli kao jedan od kvalitetnijih primjera u području javnih politika, unatoč određenim nedostacima. Posebno je naglašeno da ta politika, za razliku od mnogih drugih, pokazuje određenu razinu kontinuiteta, stabilnih struktura te administrativne i političke podrške. Istaknuto je i da postoji jasnija povezanost između strateškog dokumenta i njegove provedbe, uključujući praćenje rezultata i odgovornost institucija. Kao važan faktor uspješnosti naveden je i angažman stručnih i motiviranih pojedinaca unutar sustava koji aktivno potiču provedbu politike.

9 Dugine obitelji (2026) *Dugine obitelji istupaju iz Radne skupine za izradu Akcijskih planova za ljudska prava i suzbijanje diskriminacije*. Dostupno na: <https://www.dugineobitelji.com/dugine-obitelji-istupaju-iz-radne-skupine-za-izradu-akcijskih-planova-za-ljudska-prava-i-suzbijanje-diskriminacije/>

4. Institucionalni okvir i kapaciteti za implementaciju antidiskriminacijske politike

Institucionalni okvir za suzbijanje diskriminacije generalno je dobro zamišljen te je u razdoblju od 2017. godine uglavnom ostao nepromijenjen, uz iznimku osnivanja Savjeta za ljudska prava i važne uloge koju je odigrala Potpredsjednica za ljudska prava, o čemu će više riječi biti u nastavku teksta. Na razini institucija izvršne vlasti ključne su institucije Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH i Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH, a specifične nadležnosti povezane sa suzbijanjem diskriminacije imaju i drugi uredi Vlade, kao i razna ministarstva, poput Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstva znanosti i obrazovanja i drugih. U pogledu

institucija na razini parlamentarne vlasti ključni su saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te Odbor za ravnopravnost spolova. U smislu sudske zaštite od diskriminacije, i dalje su ključne institucije policija, državno odvjetništvo i sudovi. Nadalje, neovisne institucije, odnosno Pučka pravobraniteljica kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, kao i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Pravobranitelj za osobe s invaliditetom te Pravobraniteljica za djecu, imaju specifične nadležnosti u ovome polju. Osim toga, određene nadležnosti ima i Vijeće za elektroničke medije, a posljednjih godina djelovala su i razna savjetodavna i međuresorna tijela, poput Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje, Savjeta za nacionalne manjine te već spomenutog Savjeta za ljudska prava itd. Na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u županijama djeluju županijska povjerenstva za ravnopravnost spolova, kao i koordinacije za ljudska prava, a u pojedinim JLRS i koordinacije za osobe s invaliditetom, kao i vijeća i predstavnici nacionalnih manjina. Dodatno, u Hrvatskoj djeluju i brojni drugi važni akteri, poput organizacija civilnog društva, sindikata, medija i akademske zajednice. U nastavku teksta stoga ćemo izložiti neke od glavnih uvida dobivenih analizom dostupnih dokumenata i intervjua, o ljudskim i financijskim kapacitetima tih aktera, njihovu položaju u institucionalnom okviru i suradnji, kao i o uspjesima i teškoćama u njihovu radu.

U pogledu ljudskih kapaciteta, nekoliko je intervjuiranih osoba ocijenilo da je proteklih godina došlo do određenog “osipanja” ljudi i organizacija koje se bave suzbijanjem diskriminacije u odnosu na prve godine nakon donošenja Zakona o suzbijanju diskriminacije, a takav je trend, odnosno zaokret, prepoznat i na razini EU. U intervjuiima je također prepoznata i nedostatna politička podrška institucijama za zaštitu i promicanje ljudskih prava, pa tako i suzbijanje diskriminacije, uključujući i institucije na razini izvršne vlasti. Primjerice, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina ne raspolaže dovoljnim ljudskim kapacitetima za obavljanje svih poslova za koje je nadležan, kao ni onima potrebnim za kvalitetniju provedbu politike ljudskih prava. Nadalje, financiranje Ureda iz državnog proračuna ocijenjeno je nedostatnim za financiranje konkretnijih aktivnosti, poput kampanja, edukacija i terenskog rada, zbog čega su za takve aktivnosti potrebna sredstva iz projekata koje financira EU. Jedan sudionik intervjua je ocijenio i da Uredu “fali politička podrška u njihovom radu i da su bolje pozicionirani u kontekstu cjelokupnog sustava državne uprave, jer zbog toga što to nisu, teško izvršavaju svoju koordinativnu ulogu” te da zbog toga ne može “nametati tempo” te time stvarati te implementirati kvalitetnije antidiskriminacijske politike koje bi trebale biti multisektorske i uključivati predan rad raznih sudionika, posebice na razini izvršne vlasti. Slična je situacija i s vladinim Uredom za ravnopravnost spolova.

Na razini izvršne vlasti najveća, ali nažalost samo privremena, pozitivna promjena bilo je osnivanje Ureda potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske, koji je osnovan Uredbom o Uredu potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske¹⁰, a djelovao je od 30. srpnja 2020. do 15. travnja 2024. godine. Od 2020. do 2022. funkciju je obnašao Boris Miloševića, a od 2022. do 2024. godine Anja Šimpraga, oboje iz Samostalne Demokratske Srpske Stranke (SDSS). Osim važne simboličke uloge, Ured potpredsjednice, unatoč skromnim ljudskim kapacitetima, pokazao se kao ključna fokalna točka brojnih važnih inicijativa, politika i događanja u području zaštite i promicanja ljudskih prava, uključujući i suzbijanje diskriminacije. Koordinativna uloga i povezivanje različitih aktera eksplicitno su prepoznati u Izvješću Ureda, pa se tako navodi da je “Ured imao koordinativnu ulogu u svim procesima vezanim za zaštitu

10 Uredba o Uredu potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, NN 88/20

ljudskih prava, povezujući sve aktere i dajući konkretne prijedloge i planove rada. Ured je također koordinirao politike i aktere vezane za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.”¹¹ Vlada je, na prijedlog Ureda potpredsjednice, donijela četiri akta, dok su predstavnici Ureda sudjelovali u radu sveukupno 27 povjerenstava i radnih skupina.

Savjet za ljudska prava osnovan je početkom 2022. godine na inicijativu Ureda potpredsjednika Vlade RH, kao međuresorno i savjetodavno tijelo Vlade Republike Hrvatske za pitanja ljudskih prava. Imao je 18 članova, predstavnika tijela državne uprave, udruga i drugih organizacija civilnoga društva posvećenih razvoju i promicanju ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, a njime je predsjedavao potpredsjednik, odnosno potpredsjednica Vlade. Održano je ukupno sedam sjednica, a u izvješću Ureda potpredsjednice navodi se ključna uloga Savjeta “kao središnjeg savjetodavnog tijela na državnoj razini za pitanja ljudskih prava. Savjet za ljudska prava prepoznat je kao važno tijelo i mehanizam za raspravu o ljudskim pravima, kako od strane organizacija civilnoga društva i neovisnih institucija koje se bave ljudskim pravima, tako i od državnih tijela i međunarodnih institucija.”¹² Doista, nekoliko je sudionika intervjua naglasilo da Savjet predstavlja iznimno pozitivan iskorak za ljudskopravašku politiku, ponajprije zbog političke podrške koju je to tijelo imalo, kao i činjenice da je njime upravljala odnosno predsjedala tako visoka dužnosnica kao što je Potpredsjednica Vlade, ali i zato što su u njegovom radu sudjelovali državni tajnici. Također, istaknut je i pluralistički sastav tog tijela, koji je uključivao razne resore i organizacije civilnog društva te pravobraniteljske institucije. Nadalje, Savjet je i prepoznat kao tijelo koje, s obzirom na širinu tema kojima se može baviti, predstavlja adekvatan prostor za strateško promišljanje o sustavu i politici zaštite ljudskih prava. Prema jednom sudioniku istraživanja, koji je sudjelovao u radu Savjeta, to je tijelo na agendu vratilo neka sustavna pitanja, ali i pojedinačne teme koje su u prethodnom razdoblju bile zanemarene, te otvorilo prostor civilnom društvu i pravobraniteljstvima da se neka od strukturnih pitanja, koja nedostaju u institucionalnom i *policy* okviru, ugrade u strateške dokumente za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Također, korisnom se smatra i činjenica da se na tako visokoj razini, uz prisustvo svih relevantnih institucija, moglo razgovarati o implementaciji preporuka pravobranitelja, ali i o konkretnijim temama, poput prava starijih osoba. No, iako Savjet za ljudska prava u tom smislu predstavlja dobru praksu i iznimno pozitivan iskorak u institucionalnom okviru ljudskih prava, a time i suzbijanja diskriminacije, njegove pune mogućnosti još nisu iskorištene, a tijelo nije nastavilo s radom nakon promjene vlasti 2024. godine. Naime, iako Savjet nije formalno ukinut, posljednja sjednica održana je u prosincu 2023. godine, odnosno nijedna sjednica nije održana tijekom prve godine mandata 16. Vlade RH. Za sada se čini da neaktivnost ovog tijela korespondira s promjenom sastava parlamentarne većine.

Osim Savjeta za ljudska prava, u razdoblju od 2017. godine do danas djelovala su i neka druga stalna ili privremena tijela za međusektorsku suradnju i koordinaciju u području ljudskih prava i/ili antidiskriminacije. Uz privremene radne skupine za izradu strateških dokumenata za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije, ravnopravnost spolova, uključivanje Roma i slično, u kontekstu suzbijanja diskriminacije i zaštite prava pojedinih marginaliziranih društvenih skupina važno je izdvojiti Povjerenstvo za osobe s invaliditetom, Savjet za nacionalne manjine, Savjet

11 Vlada Republike Hrvatske (2024) Izvješće o radu Ureda potpredsjednice Vlade Republike Hrvatske (30. srpnja 2020. – 15. travnja 2024.). Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Ured%20potpredsjednika%20Vlade%20Republike%20Hrvatske/Izvjesce%20o%20radu%20Ureda%20potpredsjednice%20Vlade%2030.7.2020.%20-%2015.4.2024.%20final.pdf>

12 Ibid.

za mlade, Radnu skupinu za praćenje zločina iz mržnje, Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava, Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, Savjetodavnu skupinu državljana trećih zemalja i osoba migrantskog podrijetla, Međuresornu radnu skupinu za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine, Nacionalni tim za sprječavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji te Povjerenstvo za rad po pritužbama u sustavu socijalne skrbi. Tijekom intervjua, kao primjer pozitivne prakse posebno je izdvojeno Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalnog plana za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine, iznimno aktivno tijelo (od osnivanja 2021. godine održano je čak 25 sjednica) s jasnim kontinuitetom, s obzirom na to da je i prethodno djelovalo Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma 2013 – 2020. Dodatno, kao primjer dobre prakse u smislu inkluzivnosti izdvojena je Savjetodavna skupina državljana trećih zemalja i osoba migrantskog porijekla, u kojoj sudjeluje 15 pripadnika tih skupina, a čiji je cilj “osnaživanje državljana trećih zemalja kroz edukacije o univerzalnim ljudskim pravima, vlastitim pravima i obvezama te jačanje njihove perspektive u političkoj raspravi i doprinosu poboljšanja integracijskih politika kroz davanje preporuka donositeljima odluka na svim relevantnim razinama, a konačno i njihovo uključivanje u kreiranje, implementaciju i evaluaciju integracijskih politika i strategija”.¹³ Iako je ova inicijativa hvalevrijedna, nije u potpunosti jasno je li uspjela ostvariti stvaran utjecaj na konkretne politike, s obzirom na to da Hrvatska i dalje nema kvalitetnu i sveobuhvatnu migracijsku i integracijsku strategiju s jasnim i konkretnim ciljevima, mjerama i aktivnostima za integraciju osoba migrantskog podrijetla, bez obzira na način regulacije njihova statusa. Unatoč prednostima širokog sastava i inkluzivnosti ove vrste tijela, u nekim slučajevima takav pristup može rezultirati manjkom operativnosti. Tako je, primjerice, dojam jednog sudionika istraživanja da Povjerenstvo za osobe s invaliditetom ima pretjerano velik broj članova bez jasnih kriterija za njihovo uključivanje, što doprinosi razvodnjavanju tema o kojima se raspravlja.

Uloga pravobraniteljskih institucija u suzbijanju diskriminacije svakako je ocijenjena pozitivno, a jedna sudionica navela je da one predstavljaju svijetlu točku antidiskriminacijske politike. Osim što zaprimaju pritužbe na diskriminaciju, ispituju ih i poduzimaju radnje po pritužbama, pravobraniteljske institucije su i značajno mjesto ekspertize u području suzbijanja diskriminacije. One provode istraživanja i analize, prikupljaju statističke podatke, upozoravaju javnost te izvješćuju druge institucije, poglavito Hrvatski sabor, o pojavama diskriminacije, provode kampanje te predlažu zakonska i *policy* rješenja u ovom području. Prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, Pučka pravobraniteljica središnje je tijelo za suzbijanje diskriminacije, dok pojedine poslove obavljaju ostali pravobranitelji kada je to propisano posebnim zakonima. U pogledu rada po pritužbama, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova nadležna je za postupanje po pritužbama na diskriminaciju na temelju četiri osnove (spol, spolna orijentacija, rodni identitet i izražavanje te bračni ili obiteljski status), Pravobranitelj za osobe s invaliditetom za diskriminaciju na temelju invaliditeta, Pravobraniteljica za djecu za diskriminaciju djece, dok je Pučka pravobraniteljica nadležna za postupanje po pritužbama na diskriminaciju na temelju ostalih 12 osnova. Pravobraniteljske institucije svoju su suradnju formalizirale 2013. godine Sporazumom o međuinstitucionalnoj suradnji¹⁴ te redovito surađuju “kroz rad na predmetima, prosljeđivanjem

13 Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2024) Održan prvi sastanak Savjetodavne skupine državljana trećih zemalja i osoba migrantskog porijekla. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/vijesti/odrzan-prvi-sastanak-novoosnovane-savjetodavne-skupine-drzavljana-trecih-zemalja-i-osoba-migrantskog-porijekla/1020>

14 Pučka pravobraniteljica et al. (2013) Sporazum o međuinstitucionalnoj suradnji pravobran-

pritužbi te međusobnim konzultacijama u pojedinim predmetima, ali i redovitim periodičkim sastancima i suradnjom oko zajedničkih tema.”¹⁵

Što se tiče položaja pravobraniteljskih institucija, važno je naglasiti dva izazova u njihovu radu: ljudske kapacitete i raspoloživa sredstva te odnos ostalih institucija prema njihovu radu, poglavito u smislu provedbe njihovih preporuka, prihvatanja izvješća te dostave traženih informacija, odnosno podataka.

U pogledu ljudskih kapaciteta pravobraniteljskih institucija, u razdoblju od 2017. godine došlo je do manjeg povećanja broja zaposlenih u većini institucija: u Uredu pučke pravobraniteljice broj državnih službenika povećan je s 45 na 56 (pri čemu treba imati na umu da je ova institucija u međuvremenu dobila i mandat tijela za vanjsko prijavljivanje nepravilnosti), u Uredu pravobranitelja za osobe s invaliditetom broj državnih službenika povećan je s 12 na 17, a u Uredu pravobraniteljice za djecu sa 17 na 19 državnih službenika. Najmanji porast zabilježen je u Uredu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova – s 10 na 11, dok je broj pritužbi za diskriminaciju po kojima je ta institucija postupala porastao s 462 na 549. S obzirom na povećanje broja pritužbi na diskriminaciju, ali i brojnih drugih aktivnosti pravobraniteljskih institucija u ovoj področju, povećanje broja zaposlenih u tim institucijama zasigurno bi osnažio njihovu poziciju i pristupe suzbijanju diskriminacije, poput strateške litigacije i slično. S druge strane, pozitivno je to što relativno dobri materijalni uvjeti rada, odnosno koeficijenti plaća u pravobraniteljskim institucijama, omogućavaju zadržavanje kvalitetnog kadra. Također, pozitivan pomak u ovom razdoblju bilo je otvaranje područnih ureda Pravobranitelja za osobe s invaliditetom u Osijeku, Splitu i Rijeci.

Glede odnosa i suradnje drugih institucija s pravobraniteljstvima, situacija nije zadovoljavajuća. Glavni problem odnose se za dostavljanje informacija i podataka u postupcima ili za potrebe godišnjih izvješća, implementaciju preporuka iz tih izvješća, vrijeme raspravljanja izvješća u Hrvatskom saboru te, u nekim slučajevima, uključivanje pravobraniteljskih institucija u procese donošenja odluka. Dostavljanje informacija pravobraniteljskim institucijama formalno je uređeno jasnim zakonskim obvezama¹⁶, prema kojima su javnopravna tijela dužna dostaviti tražene podatke u propisanom roku, no praksa pokazuje da postoji jaz između normativnog okvira i stvarnog postupanja. Iz intervjua, kao i iz godišnjih izvješća, proizlazi da se podaci ponekad dostavljaju s kašnjenjem, nepotpuno ili tek nakon isteka rokova relevantnih za izvještavanje. Sugovornici naglašavaju da takav način komunikacije nije primjeren važnosti i opsegu traženih informacija te dovode u pitanje učinkovitost postojećih mehanizama, ističući kako, unatoč formalnoj obvezi, pravodobnost dostave u praksi ponekad ovisi o “dobroj volji” institucija. Na primjer, Pučka pravobraniteljica u godišnjem izvješću za 2024. godinu navodi sljedeće:

Suradnju s tijelima tijekom 2024. godine pri provođenju ispitnih postupaka u predmetima otvorenim po pritužbama ili na vlastitu inicijativu možemo ocijeniti načelno dobrom, uz pojedine izuzetke koji su dostavljali djelomične

iteljskih institucija. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2021/09/Sporazum-o-meduinstitucionalnoj-suradnji-pravobraniteljskih-institucija.pdf>

15 Pučka pravobraniteljica (2025) Diskriminacija i zaštita od diskriminacije u Hrvatskoj: Osvrt na 15 godina primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/diskriminacija-i-za-tita-od-diskriminacije-u-hrvatskoj-osvrt-na-15-godina-primjene-zakona-o-suzbijanju-diskriminacije/?wpdmdl=20628&refresh=69b95-d18e76411773755672>

16 Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 76/12), Zakon o ravnopravnosti spolova (82/08, 69/17), Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (107/07) i Zakon o pravobranitelju za djecu (73/17)

odgovore ili ih nisu dostavljali na vrijeme pa smo ih trebali požurivati. (...) U vezi pripreme ovog Izvješća, tražena očitovanja za potrebe izrade Izvješća nam nije dostavilo MZ, MORH i MPRS. Tijekom 2024. godine poboljšana je pristup podacima o postupanju prema iregularnim migrantima u informacijskom sustavu MUP-a, o čemu više pišemo u dijelu o tražiteljima međunarodne zaštite i iregularnim migrantima.¹⁷

Implementacija preporuka pravobraniteljskih institucija predstavlja jedno od ključnih slabih mjesta u njihovu odnosu s tijelima javne vlasti. U praksi se dio preporuka prihvaća, osobito u pojedinačnim predmetima, dok se sustavne preporuke koje zahtijevaju šire institucionalne ili zakonodavne promjene rjeđe provode ili se njihova realizacija odgađa. Tako je Europska komisija u Izvješću o vladavini prava 2024. godine Hrvatskoj dala preporuku da poboljša provedbu preporuka i sustavnije odgovara na zahtjeve pučke pravobraniteljice za informacije, dok je 2025. godine ocijenila da je u ovom području došlo do napretka.¹⁸ Naime, približno 61 % preporuka iz 2023. bilo je realizirano ili u provedbi, što predstavlja povećanje u odnosu na prethodno razdoblje, kada je bilo provedeno 44 % preporuka iz 2022. godine. Iako je došlo do poboljšanja provedbe preporuka, smatramo da takva razina i dalje nije zadovoljavajuća, budući da bi razina provedbe preporuka opunomoćenice Hrvatskog sabora za zaštitu i promicanje ljudskih prava i sloboda morala biti znatno viša. Na relevantnost podataka i analiza iz godišnjih izvješća pravobraniteljstava, a posljedično i na implementaciju preporuka i utjecaj njihova rada, utječe i dinamika rasprava u Hrvatskom saboru, koje su posljednjih godina uglavnom bile zakašnjele. Primjerice, u ožujku 2026. godine, izvješća Pučke pravobraniteljice za 2023. i 2024. godinu, kao ni izvješća ostalih pravobraniteljstava za 2024. godinu, još nisu bila raspravljena.¹⁹ Pučka pravobraniteljica stoga je predložila da se “Poslovníkom Hrvatskog sabora odredi da će se o izvješćima pučkog pravobranitelja, ali i drugih neovisnih institucija, raspravljati u godini u kojoj su predana”, kao i da se razmotri je li prethodno mišljenje Vlade na ta izvješća uopće potrebno.²⁰ Glede sudjelovanja pravobraniteljstava u donošenju odluka, ta tijela sudjeluju u javnim savjetovanjima i radnim skupinama za izradu zakona i javnih politika u područjima iz svoje nadležnosti te pritom daju prijedloge, no pitanje je u kojoj se mjeri ti prijedlozi uvažavaju. No, postoje i primjeri neuključivanja pravobraniteljstava u radne skupine, iako bi njihov doprinos kvaliteti dokumenata bio neosporan. Tako, primjerice, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova nije bila uključena u sastav Radne skupine za izradu Nacionalnog plana za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2021. do 2027. godine.²¹

- 17 Pučka pravobraniteljica (2025) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2024-godinu/?wpdmdl=21926&refresh=69ba87cod5b951773832128>
- 18 Europska komisija (2024) Izvješće o vladavini prava za 2024. – Poglavlje o stanju u Hrvatskoj. Dostupno na: https://commission.europa.eu/document/download/9abb25co-odfe-4006-8753-257844de834e_hr?filename=28_1_58065_coun_chap_croatia_hr.pdf; Europska komisija (2025) Izvješće o vladavini prava za 2025. – Poglavlje o stanju u Hrvatskoj. Dostupno na: https://commission.europa.eu/document/download/920cc4c5-ceef-4072-9d5c-95ef1bba1f78_hr?filename=15_2_63948_coun_chap_croatia_hr.pdf
- 19 Hrvatski sabor (2026) *Dnevni red sjednica*. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/sjednice/dnevni-red>
- 20 Pučka pravobraniteljica (2025) Poslovníkom Sabora potrebno osigurati da se izvješća neovisnih institucija raspravljaju na vrijeme. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/poslovníkom-sabora-potrebno-osigurati-da-se-izvje-a-neovisnih-institucija-raspravljaju-na-vrijeme/>
- 21 Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske (2023) Odluka o osnivanju radne skupine za izradu Nacionalnog plana za ravnopravnost spolova. Dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Odluka%20o%20osnivanju%20radne%20skupine%20NPRS.pdf>

Organizacije civilnog društva zauzimaju važnu, ali istodobno iznimno ograničenu poziciju u oblikovanju antidiskriminacijskih politika. Iz intervjua proizlazi da te organizacije često djeluju kao prvi kontakt za žrtve diskriminacije, pružajući pravnu i savjetodavnu podršku, ali i aktivno sudjelujući u zagovaranju zakonodavnih i javnopolitičkih promjena i inovativnih *policy* mjera. Njihova uloga dodatno dolazi do izražaja kroz suradnju s pravobraniteljskim institucijama, koja se u pojedinim slučajevima opisuje kao vrlo kvalitetna i učinkovita. Međutim, unatoč toj važnoj ulozi, organizacije civilnog društva suočavaju se s nizom izazova koji ograničavaju njihov dugoročni utjecaj, a njihov je položaj znatno je degradiran posljednjih desetak godina. Prije svega, rad udruga često ovisi o projektnom financiranju, što otežava kontinuitet aktivnosti i strateško planiranje. Ističe se nedostatak stabilne institucionalne podrške, kao i stabilnog financiranja određenih ključnih aktivnosti, poput zagovaranja, strateške litigacije i besplatne pravne pomoći.

Dodatni problem predstavlja neujednačena i često nedovoljno razvijena suradnja s tijelima javne vlasti, uključujući i slučajeve ignoriranja udruga. Iako postoje primjeri dobre prakse, organizacije civilnog društva nerijetko ostaju izvan ključnih procesa donošenja odluka ili nemaju stvaran utjecaj čak ni kada u njima sudjeluju. Posljedično, njihov doprinos oblikovanju i provedbi antidiskriminacijskih politika često nije u potpunosti prepoznat niti iskorišten. To potvrđuju i širi nalazi o funkcioniranju sustava, u kojem je suradnja često formalna, ali bez stvarnog sadržaja ili učinka. Brojni su primjeri formalnog uključivanja OCD-a u procese donošenja odluka bez stvarnog učinka. Primjerice, Centar za mirovne studije komentirao je svoje sudjelovanje u Radnoj skupini za izradu Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2022. do 2027. godine i pratećih akcijskih planova 2023. godine na sljedeći način:

U ovu Radnu skupinu uključeni smo od samog početka i iako smo sudjelovali na gotovo svim sastancima i doprinosili u procesu izrade i komentarima i prijedlozima konkretnih mjera, međutim taj sadržaj uglavnom nije bio prihvaćen te smo u procesu javnog savjetovanja putem sustava e-savjetovanja sudjelovali s 35 komentara upućenih na sva tri dokumenta (13 komentara na Nacionalni plan i po 11 komentara na oba akcijska plana). Time se postavlja pitanje svrhe sudjelovanja civilnog društva (ali i nezavisnih institucija poput ombudsmanskih koje su se našle u sličnoj poziciji) u ovakvim radnim skupinama – jesmo li ravnopravni sudionici ili ukras demokraciji i participaciji?²²

Konačno, iz intervjua proizlazi i percepcija određene marginalizacije ovih aktera unutar institucionalnog okvira. Kako jedan sugovornik ističe, pravobraniteljske se institucije, ali posredno i organizacije koje s njima surađuju, “vrlo često osjećaju usamljeni u nekakvom institucionalnom okviru”. Sve navedeno upućuje na zaključak da, iako organizacije civilnog društva imaju ključnu operativnu i zagovaračku ulogu, njihov potencijal ostaje djelomično neiskorišten zbog strukturnih ograničenja, nedostatka sustavne podrške i nedovoljne integracije u procese javnih politika.

Glavni izvori financiranja antidiskriminacijske politike u razdoblju od 2017. do 2024. godine bili su državni proračun i fondovi Europske unije, uz dodatna sredstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zbog kompleksnosti same politike,

22 Centar za mirovne studije (2023) Održan okrugli stol “Kako Vlada planira zaštitu i promicanje ljudskih prava i borbu protiv diskriminacije?”. Dostupno na: <https://www.cms.hr/odrzan-okrugli-stol-kako-vlada-planira-zastitu-i-promicanje-ljudskih-prava-i-borbu-protiv-diskriminacije/>

koja se provodi kroz niz strateških i operativnih dokumenata, financijsko planiranje i praćenje ostaju trajni izazovi. Naime, ne postoji jedinstveni pregled svih antidiskriminacijskih mjera koje se provode u okviru različitih strateških dokumenata, a pripadajuće proračunske linije raspoređene su kroz razne kategorije (programske, organizacijske i funkcionalne) u državnom proračunu, bez mogućnosti njihove precizne povezanosti s doprinosom u suzbijanju diskriminacije. Dodatan izazov predstavlja i načelo strateškog planiranja “jedna mjera – jedna politika”, koje, iako ima smisla radi izbjegavanja dupliciranja, rezultira time da se niz *de facto* antidiskriminacijskih mjera ne prepoznaje kao takav – niti u financijskim planovima niti u izvješćima o provedbi. Brojne mjere nemaju specifična proračunska izdvajanja, već se oslanjaju na opća sredstva za administraciju i redovan rad tijela državne uprave. Time stvarni financijski udio antidiskriminacijske politike ostaje djelomično nevidljiv.

Čak i kada je riječ o planiranju i praćenju provedbe temeljnih strateških dokumenata – Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2017.–2022. te aktualnog Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. – izvještaji i akcijski planovi ne nude cjelovit uvid u financijske alokacije i njihovo izvršenje. Za prvi Nacionalni plan nije izrađen indikativni financijski okvir, već se navodi da će sredstva i pokazatelji biti definirani kroz akcijske planove. Akcijski plan za razdoblje 2017.–2019. uključuje određene financijske alokacije, no često nedosljedno i bez jasno definiranih iznosa. Nadalje, ne postoji cjelovito izvješće o provedbi za cijelo razdoblje, već samo za prve dvije godine, koje pruža tek djelomičan uvid u troškove. Akcijski plan za razdoblje 2020.–2022. nije donesen, a izvješće o provedbi Nacionalnog plana za razdoblje 2017.–2022. nije izrađeno ili barem nije javno dostupno, unatoč najavi provedbe vanjske evaluacije.

Trenutačni Nacionalni plan (2023.–2027.) uključuje indikativni financijski plan po specifičnim ciljevima i godinama. Donesena su i dva pripadajuća akcijska plana za 2023. godinu (za zaštitu ljudskih prava i za suzbijanje diskriminacije), a uz njih su objavljena i izvješća s određenim financijskim podacima, iako opet ne za sve mjere. Unatoč formalnoj podjeli na dva akcijska plana, u praksi su područja ljudska prava i suzbijanja diskriminacije često isprepletena, što dodatno otežava precizno praćenje i analizu financija.

Usporedbom predviđenih i stvarno utrošenih sredstava za 2023. godinu uočava se niz odstupanja koja nije moguće razjasniti na temelju javno dostupnih informacija. Iako je najavljeno da će sljedeći akcijski plan pokrivati dvogodišnje razdoblje, izrađen je sa zakašnjenjem i samo za 2025., tako da je izostala razrada provedbe za 2024. godinu, kao i podaci o pratećoj potrošnji.

Na toj pozadini fragmentiranog strateškog upravljanja, analiza stvarne proračunske potrošnje u razdoblju 2016.–2024. otkriva značajan nominalni rast sredstava, ali i izražene disproporcije među institucijama. Ukupni iznos izdvojen za institucije koje provode antidiskriminacijske politike porastao je sa 6.512.143 EUR u 2016. na 62.349.199 EUR u 2024., što odgovara indeksu rasta od 958. Međutim, udio tih sredstava u ukupnom državnom proračunu ostaje marginalan, iako je formalno porastao s 0,04 % na 0,16 %.

Financijski najznačajnija institucija u ovom razdoblju jest Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, čiji je proračun porastao više od 20 puta – s 2.500.270 EUR u 2016. na 55.025.325 EUR u 2024. (indeks 2204). Ovaj rast odražava značajan priljev sredstava EU u novoj financijskoj perspektivi 2021.–2027., ali i kontinuirana

proračunska izdvajanja za provedbu Operativnih programa za nacionalne manjine, što predstavlja očit politički prioritet proteklih vlada koje uključuju predstavnike manjina. Osim toga, Ured je nositelj brojnih EU projekata u području ljudskih prava i integracije, čime je znatno proširio financijski opseg svojeg djelovanja.

Sljedeći po iznosima, ali s bitno manjim rastom, jest Ured pučke pravobraniteljice, čiji je proračun porastao s 1.460.276 EUR u 2016. na 2.985.078 EUR u 2024. (indeks 205). Iako manji po veličini, proračun ovog ureda podržava njegovu ključnu ulogu u nadzoru, analizi i izvještavanju o stanju ljudskih prava u Hrvatskoj. Budući da se ne bavi operativnim programima, već stručnim nadzorom i istraživanjem, potreban proračun jest manji, ali funkcionalno bitan.

Specijalizirana pravobraniteljstva pokazuju različite trendove u financiranju, koji odražavaju i razlike u njihovim institucionalnim kapacitetima. Ured Pravobranitelja za osobe s invaliditetom bilježi značajan rast proračuna – s 438.440 EUR na 889.855 EUR, uz indeks rasta od 203. Slično tome, Ured Pravobraniteljice za djecu povećao je svoja sredstva sa 607.683 EUR na 1.097.860 EUR, što odgovara indeksu od 181. Ured Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova zabilježio je porast s 472.072 EUR na 962.321 EUR, uz određene oscilacije i značajnije povećanje tek pred kraj razdoblja.

Nasuprot tome, Ured za ravnopravnost spolova jedini bilježi ozbiljan pad proračunskih sredstava – s 657.007 EUR u 2016. na 337.995 EUR u 2024., uz indeks od svega 51. Ovaj pad ukazuje na ozbiljan institucionalni regres u području rodne ravnopravnosti, unatoč kontinuiranom porastu prijave rodne diskriminacije i nasilja nad ženama.

Ove razlike ne odražavaju samo političke prioritete, već i varijacije u sposobnosti institucija da povuku sredstva iz EU fondova i provedu kompleksnije projekte. Time se dodatno produbljuju razlike u njihovoj operativnoj snazi i učinkovitosti u zaštiti prava različitih skupina.

Sredstva za besplatnu pravnu pomoć Ministarstva pravosuđa također bilježe rast – s 378.312 EUR u 2016. na 999.571 EUR u 2024. (indeks 264). Pad tijekom pandemije 2020. (na samo 118.678 EUR) ilustrira krhkost ovog sustava, koji je ponovno ojačan tek nakon revidiranja cjenika i osiguranja dodatnih sredstvima u 2024. godini.

Naposljetku, treba istaknuti da, unatoč ukupnom rastu, proračunski okvir antidiskriminacijske politike i dalje ne odražava stratešku ambiciju ni jasno definiranu institucionalnu podjelu odgovornosti. Sustavno financijsko planiranje ostaje fragmentirano, mjere su raspršene i često nevidljive, a nadležna tijela – iako važna – ne posjeduju potrebne ovlasti i kapacitete za učinkovitu koordinaciju i nadzor svih aspekata ove suštinski multiresorne politike.

Kao što su istaknuli intervjuirani predstavnici nadležnih institucija, nužno je unaprijediti sustav financijskog planiranja i praćenja na način koji će omogućiti pravodoban uvid u dinamiku potreba i potrošnje s obzirom na sve relevantne mjere i povezane projekte. Takvi su iskoraci mogući uz veću fleksibilnost i responzivnost Ministarstva financija i Ministarstva regionalnog razvoja i EU fondova u pogledu metodologije strateškog planiranja te programskog proračunskog praćenja, kako na razini pojedinih mjera i projekata, tako i na razini klastera, odnosno grupacija povezanih politika relevantnih za suzbijanje diskriminacije u svim područjima života. Digitalna transformacija javne uprave u tom bi pothvatu trebala biti važna poluga, dok je sidro promjena adekvatno kadrovske kapacitiranje ključnih institucija, što i dalje predstavlja velik problem na koji pravobraniteljstva redovito ističu u svojim izvješćima.

Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina ozbiljnu prepreku predstavlja neujednačenost koeficijenta plaća u odnosu na analogna radna mjesta u ministarstvima i pravobraniteljstvima, što ovom tijelu otežava zadržavanje i privlačenje stručne radne snage u kontekstu općeg deficita kadrova u javnom sektoru te na tržištu rada općenito. Većina novih zaposlenika projektne je prirode i financira se iz EU fondova, što donosi rizike za održivost i kontinuitet zaposlenja. Ured pučke pravobraniteljice dobiva sve više nadležnosti i zadaća, što se dostatno ne reflektira u rastu kadrova. Sva pravobraniteljstva, kako bi bila agilnija u povlačenju dragocjenih projektnih i razvojnih sredstava EU, trebaju ojačati vlastite kompetencije za projektno i financijsko upravljanje te partnersku suradnju, što podrazumijeva ne samo edukacije, već i otvaranje novih radnih mjesta. Strateška ulaganja u ljude, institucionalnu suradnju i odnose među sudionicima od presudnog su značaja za ostvarenje punih potencijala hrvatske antidiskriminacijske politike.

Što se tiče financijskih kapaciteta organizacija civilnog društva za provedbu antidiskriminacijskih aktivnosti, oni su nedovoljni, osobito u kontekstu provedbe određenih aktivnosti poput zagovaranja, besplatne pravne pomoći i strateške litigacije. Tako organizacije pružateljice besplatne pravne pomoći “niz godina upozoravaju da im sredstva za pružanje pravne pomoći nisu dostojna za pokrivanje stvarnih troškova poput plaće pravnika koji pružaju pravnu pomoć, najma prostora, opreme, putnih troškova kod pružanja pomoći izvan središta samih pružateljima, itd.”²³ Pozitivan iskorak predstavlja činjenica da je “nakon višegodišnjeg zagovaranja organizacija civilnog društva, od 2023. godine uveden je model trogodišnjeg financiranja pružanja besplatne pravne pomoći koju provode registrirane udruge pružateljice i pravne klinike”, ali i dalje ostaje problem nedostatnih sredstava i kašnjenja isplata.²⁴ Nadalje, nedostatak mogućnosti financiranja strateške litigacije možda je i najveći negativan pomak u odnosu na razdoblje neposredno nakon donošenja Zakona o suzbijanju diskriminacije prije petnaestak godina, kada su udruge bile izrazito aktivne u podizanju udružnih tužbi, kojih danas gotovo da više i nema. Naime, velika većina sredstava za aktivnosti vezane uz suzbijanje diskriminacije dolazi kroz programe Europske unije, u okviru kojih direktno financiranje strateške litigacije, poput odvjetničkih troškova, nije dopušteno. Međutim, jedan je sudionik bio kritičan prema civilnom društvu jer je pristalo na takav uvjet, što je opisao riječima: “bijela zastava je bila prije svega da se pristalo uopće na taj uvjet da udruge civilnog društva ne mogu dobiti novac za stratešku litigaciju. EU je tu napravila glavnu barijeru da ovo zaživi u pravnim porecima kao što je naš. Što ti pokazuje nerazumijevanje i na toj razini.”

S druge strane, organizacije civilnog društva imaju značajan doprinos u povlačenju sredstava za aktivnosti suzbijanja diskriminacije iz programa Europske unije, poput Programa za prava, jednakost i građanstvo (REC) i programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti (CERV). Primjerice, udio EU financiranja dodijeljenog organizacijama civilnog društva iz Hrvatske u periodu od 2021. do 2024. godine iz programa

23 Kuća ljudskih prava Zagreb (2024) Pravna podrška žrtvama kršenja ljudskih prava: mogućnosti i izazovi za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj. Dostupno na: https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2024/04/KLJP_PravnaPodrska-DIGI.pdf

24 Kuća ljudskih prava Zagreb (2024) Pristup financiranju za organizacije za ljudska prava u Hrvatskoj: prepreke i preporuke. Dostupno na: https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2024/12/KLJP_PristupFinanciranju-HR.pdf

CERV za provedbu projekata na natječajima koji se tiču suzbijanja diskriminacije i usko povezanih tema poput rodne ravnopravnosti, suzbijanja govora mržnje i rodno uvjetovanog nasilja, iznosio je najmanje 4,307,554.25 EUR.²⁵

25 Ovaj podatak dobiven je na temelju podataka Ureda za udruge o provedbi programa CERV u Hrvatskoj. Iznos EU sredstava za antidiskriminacijske aktivnosti organizacija civilnog društva iz Hrvatske je vjerojatno veći, s obzirom da nismo radili detaljnu analizu svih projekata na kojima su nositelji ili partneri bile organizacije iz Hrvatske, nego smo u ovaj izračun uključili samo one projekte koji su se provodili u sklopu natječaja koji se tiču suzbijanja diskriminacije i usko povezanih tema poput rodne ravnopravnosti, suzbijanja govora mržnje i rodno uvjetovanog nasilja (EQUAL, DAPHNE, GE itd.). Vjerojatno je da su i na projektima kroz druge natječaje bile uključene aktivnosti koje doprinose suzbijanju diskriminacije.



5. Učinci antidiskriminacijske politike

5.1. Diskriminacija po osnovi spola

Diskriminacija na temelju spola i dalje predstavlja značajan društveni problem, unatoč promjenama zakonodavnog okvira te donošenju nacionalnim planova za ravnopravnost spolova i suzbijanje seksualnog nasilja i uznemiravanja. Izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, Pučke pravobraniteljice, nevladinih organizacija (npr. Izvješće u sjeni o provedbi Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji – Istanbulske konvencije) te međunarodnih organizacija ili tijela, poput GREVIO-a ili, kao i istraživanja (npr. Indeks rodne ravnopravnosti Europskog instituta za rodnu ravnopravnost), ukazuju na kontinuitet problema s kojima se ponajprije susreću žene. Ti se problemi odnose na područja tržišta rada, političke participacije, obiteljskih odnosa, obrazovanja i medijske reprezentacije. Posebno zabrinjava kontinuirano visok broj slučajeva nasilja nad ženama i obiteljskog nasilja, koje u većini slučajeva trpe žene.

S obzirom na to da ovaj dio izvještaja analizira stanje diskriminacije na temelju spolu u razdoblju od 2017. do 2024. godine, podaci koje koristimo primarno pripadaju izvještajima Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova²⁶ za navedeno razdoblje. U

tim izvješćima izvješćuje se o provedbi Zakona o ravnopravnosti spolova, Zakona o suzbijanju diskriminacije i drugih relevantnih zakonskih akata, zatim o broju prijava, postupanjima i riješenim predmetima kojima se pravobraniteljstvo bavilo na godišnjoj razini, kao i o ključnim aktivnostima ovoga tijela te događajima koji su obilježili pojedinu godinu. U Tablici 1 prikazana su postupanja svih pravobraniteljstava u vezi s pritužbama na diskriminaciju na temelju spola, iz čega je razvidno da najveći broj takvih pritužbi zaprima Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, kao i da se najveći postotak postupanja koje ovo tijelo poduzima odnosi na postupanja na temelju spola (prosječno 81,9%).

Godina	Postupanja pravobraniteljstava u slučajevima diskriminacije po osnovi spola ²⁷	PRS	PP	POSI	PD
2017		367 (86,2%)	18	0	0
2018		381 (83,2%)	19	0	1
2019		432 (85,8%)	17	0	0
2020		430 (83,5%)	27	0	2
2021		518 (84,9%)	13	0	1
2022		471 (85,5%)	16	0	1
2023		499 (60,2%)	15	0	0
2024		473 (86,1%)	25	0	2

TABLICA 1. Novozaprimljene pritužbe na diskriminaciju po spolu 2017–2024²⁷

Kada je riječ o područjima diskriminacije, pregled izvještaja Pravobraniteljice a ravnopravnost spolova za razdoblje 2017–2024 pokazuje da se najviše postupanja poduzima u području socijalne sigurnosti (pritužbe vezane uz diskriminaciju na temelju spola pri pristupu uslugama socijalne skrbi i ostvarivanja prava na mirovinsko i zdravstveno osiguranje; diskriminaciju u roditeljskim potporama te u zaštiti i potpori za nezaposlenim ženama). Po broju prijava slijede pritužbe vezane za područje rada i radnih uvjeta (diskriminacija žena na temelju majčinstva i obiteljskog statusa; spolno uznemiravanje na radnom mjestu; neravnopravan položaj žena u pogledu plaća i mirovina; efekt “staklenog stropa” i ograničene mogućnosti napredovanja). Zamjetan je, nakon pada od 2018. do 2022. godine, nagli porast prijava vezanih za upravu, odnosno za rad javnih i administrativnih službi, no on je povezna s povećanim brojem prijava zbog postupnog ukidanja mjere roditelj odgojitelj koju je proveo Grad Zagreb (ostale pritužbe odnose se na rodno uvjetovanu diskriminaciju pri pružanju usluga u javnim tijelima i administrativnim postupcima zbog spola ili obiteljskog statusa, koja često uključuje predrasude i neadekvatnu podršku službenika u javnim institucijama).

²⁷ [hr/cms/posts_all/1/36.](https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/)
Godišnji izvještaji Pučke pravobraniteljice dostupni na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/>

Postupanja PRS prema području diskriminacije	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Socijalna sigurnost	128 (30,1%)	114 (24,9%)	147 (29,2%)	131 (25,4%)	178 (29,2%)	204 (37,0%)	167 (20,1%)	128 (23,3%)
Rad i radni uvjeti	95 (22,3%)	87 (19%)	106 (21,1%)	118 (22,9%)	119 (19,5%)	92 (16,7%)	118 (14,2%)	124 (22,6%)
Uprava	77 (18,1%)	94 (20,5%)	73 (14,5%)	70 (13,6%)	80 (13,1%)	70 (12,7%)	335 (40,5%)	112 (20,4%)
Pravosuđe	26 (6,1%)	28 (6,1%)	29 (5,7%)	22 (4,3%)	45 (7,4%)	25 (4,6%)	20 (2,4%)	33 (6%)
Javno informiranje i mediji	36 (8,5%)	58 (12,7%)	64 (12,7%)	66 (12,8%)	68 (11,2%)	68 (12,3%)	107 (12,9%)	51 (9,4%)
Obrazovanje, znanost, sport	26 (6,1%)	13 (2,8%)	14 (2,8%)	15 (2,9%)	31 (5,1%)	25 (4,6%)	15 (1,8%)	29 (5,3%)
Pristup dobrima i uslugama	11 (2,6%)	9 (1,9%)	24 (4,8%)	13 (2,5%)	15 (2,5%)	20 (3,6%)	12 (1,5%)	12 (2,2%)
Zdravstvena zaštita	17 (3,9%)	27 (5,9%)	23 (4,6%)	48 (9,3%)	43 (7,0%)	27 (4,9%)	30 (3,6%)	44 (8%)
Članstvo u sind- ikatu, NVO, stranci	2 (0,5%)	3 (0,6%)	9 (1,8%)	12 (2,3%)	10 (1,6%)	10 (1,8%)	11 (1,3%)	6 (1,1%)
Kulturno i umjet- ničko stvaralaštvo	1 (0,2%)	6 (1,3%)	0	6 (1,2%)	2 (0,3%)	1 (0,2%)	3 (0,4%)	3 (0,5%)
Stanovanje	1 (0,2%)	5 (1%)	3 (0,6%)	5 (1,0%)	8 (1,3%)	1 (0,2%)	7 (0,8%)	4 (0,7%)
Diskriminacija općenito	6 (1,4%)	14 (3,1%)	11 (2,2%)	9 (1,7%)	11 (1,8%)	8 (1,4%)	4 (0,5%)	3 (0,5%)

TABLICA 2. Postupanja Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova prema području diskriminacije 2017-2024.28

U svojim izvješćima Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova posebnu pažnju pridaje prijavama rodno uvjetovanog nasilja. U promatranom razdoblju ponderirani prosječni postotak slučajeva pružanja zaštite građanima/kama koji/e su bili/e izloženi/e fizičkom, psihičkom i drugim oblicima nasilja u obitelji i/ili partnerskim vezama, kao i nasilju u javnom prostoru, a koje je njezin ured analizirao, iznosi 22,0 %. Također, ponderirani prosjeci za razdoblje od 2017. do 2024. godine pokazuju da u 81,9 % slučajeva nasilje prijavljuju žene, dok je prosjek slučajeva koje prijavljuju muškarci 17,7 %. Gotovo ujednačen postotak prijavljenog nasilja nad ženama po godinama pokazuje da se, unatoč izmjenama i dopunama Kaznenog zakona²⁹ te značajnim promjenama u odnosu na kaznena djela povezana s rodnim nasiljem, nasiljem nad ženama, spolnim zlostavljanjem i femicidom, s naglaskom na pooštavanje kazni i uvođenje specifičnih kaznenih djela te čak pet dopuna i izmjena Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji³⁰, kao i ratificiranoj Istanbulskoj konvenciji nije promijenio patrijarhalni okvir u kojem je društveno prihvatljivo fizičko, psihičko te drugo nasilje koje trpe žene, osobito u obitelji i partnerskim vezama. Izvještaji Pravobraniteljice, kao i analiza partnerskog femicida u Hrvatskoj za razdoblje 2016.–2023., objavljena pod

28 Godišnji izvještaji Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova dostupni su na https://www.prs.hr/cms/posts_all/1/36.

29 Iako se i u drugim verzijama Kaznenog zakona u promatranom razdoblju mijenjaju odredbe vezane za rodno utemeljeno nasilje te spolno uznemiravanje, KZ iz 2024. godine uvodi kazneno djelo femicida definirano kao "teško ubojstvo ženske osobe" (čl. 111a), s minimalnom kaznom zatvora od deset godina ili dugotrajnim zatvorom. Posebne okolnosti, poput bliskog odnosa, prethodnog zlostavljanja i ranjivosti žrtve, uzimaju se kao otegotne okolnosti, što omogućava strože kazne za počinitelje (Članak 87, stavak 32). (Kazneni zakon, NN 36/2024).

30 Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji, NN 70/17, 126/19, 84/21, 114/22, 36/24

naslovom “Ili moja ili ničija”³¹, pokazuju da je u slučajevima ubojstva žene u kojem je motiv spol ili rod žrtve više od 77 % ubojstava počinjeno u kontekstu bračnih ili partnerskih odnosa, dok se 21 % odnosi na razdoblje nakon prekida takvih odnosa. U 2024. godini ubijeno je 18 žena, (9 u istom razdoblju 2023.), od toga 12 je ubijeno među bliskim osobama (8 u istom razdoblju 2023.), a 5 ih je ubijeno od strane intimnih partnera (isto kao i 2023)³². Izvješće o radu za 2025. godinu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova Višnje Ljubičić donosi podatke koji pokazuju da je odnosu na 2024. godinu udvostručen broj žena koje su ubili njihovi intimni partneri (svih 18 ubijenih žena ubili su njima bliske osobe, od toga njih 12 sadašnji ili bivši intimni partneri). Uz ove strašne brojke bilježi i da je porastao broj kaznenih djela silovanja (310 slučajeva), što je najveći broj u posljednjih deset godina. U 57,7 % slučajeva počinitelji su bile bliske osobe, najčešće bračni partneri.³³

To pokazuje da promjene Kaznenog zakona nisu dovoljne, već je potrebna rigoroznija primjena njegovih odredbi u sudskoj praksi, ali i drukčija postupanja sudova i policije prilikom zaštite žrtava koje prijavljuju nasilje³⁴, edukacija svih službi uključenih u suzbijanje rodno uvjetovanog nasilja, jačanje preventivnih mehanizama te uspostava ujednačenog i pravodobnog sustava evidencije i evaluacija slučajeva. Također, nužno je razviti jasan protokol za istrage femicida, kao i odgovarajući sustav procjene i upravljanje rizicima od femicida.

Razdoblje od 2017. do 2024. godine obilježili su događaji koja su se odrazili na društveno mnijenje i javno djelovanje, a samim time i na medijsko izvještavanje i senzibilizaciju jednog dijela građana i građanki na teme rodno uvjetovanog nasilja. Tu ponajprije treba spomenuti ratificiranje Istanbulske konvencije u Hrvatskom saboru 2018. godine, koja je rascijepila tadašnju političku scenu od centra prema desnici. Burne rasprave u sabornici strateški su se s desne strane političkih opcija koncentrirale na pitanja transrodnih osoba i tzv. rodne ideologije, za koju se tvrdilo da se tim dokumentom želi uvesti u hrvatski zakonodavni i obrazovni sustav. U tome su podršku pružile Hrvatska biskupska konferencija te vjerski aktivisti.³⁵ To je ujedno bio i prvi put da se vladajuća stranka HDZ podijelila na zagovornike i protivnike Istanbulske konvencije te je Vlada pristala u dokument unijeti tzv. interpretativnu rečenicu kojom se ustanovljuje da je Istanbulska konvencija u skladu s Ustavom RH te da njezine odredbe ne sadrže obavezu uvođenja rodne ideologije u hrvatski pravni i obrazovni sustav niti obavezu promjene ustavne definicije braka.

31 Dunja Bonacci Skenderović (2024) “Ili moja ili ničija!”: Analiza intimnog partnerskog femicida u Hrvatskoj 2016.–2023. Dostupno na: <https://bonacci.hr/ili-moja-ili-nicija/>

32 Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2025) Izvješće o radu Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2024. – sažetak. Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-04-03/125704/IZVJ_PRAVOBRANITELJICA_RAVNOPRAVNOST_2024_SAZETAK.pdf

33 https://www.prs.hr/application/uploads/Izvjese%CC%8C%CC%81e_PRS_SAZ%CC%8CE-TAK_2025.pdf

34 Dunja Bonacci Skenderović je navela da je istraživanje o femicidu od 2016. do 2023. pokazalo da on nije ishitren čin, već se radi o planiranom ubojstvu. U 41 % slučajeva počinitelj je izvršio samoubojstvo, što znači da taj slučaj neće doći do pravosuđa. U 24 % slučajeva počinitelj femicida je bio prije nasilan prema svojoj partnerici i od tih 24 %, u 16 % je žrtva prijavila nasilje nadležnim institucijama. “Neki su bili prekršajno gonjeni, neki imaju kaznene prijave, a protiv nekih se vodio kazneni postupak u vrijeme kada se dogodio femicid. Jedan od problema je što se ne vidi kontinuum nasilja” <https://n1info.hr/vijesti/pravobraniteljica-i-strucnjakinja-za-rodno-ravnopravnost-o-femicidu/>

35 Hrvatska biskupska konferencija (2018) Izjava HBK o ratifikaciji “Istanbulske konvencije”. Dostupno na: <https://hbk.hr/dokumenti-hbk/izjava-hbk-o-ratifikaciji-ratifikaciji-istanbulske-konvencije/>

Unatoč ratifikaciji Istanbulske konvencije, rodno uvjetovano nasilje i dalje je izrazito prisutno, a godišnja izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, izvješće GREVIO-a³⁶ (2023), kao i Izvješće u sjeni³⁷ ženskih udruga (2022) o njezinoj provedbi ukazuju na niz problema grupiranih oko nedonošenja nacionalne dugoročne strategije borbe protiv rodno utemeljenog nasilja te manjka sustavnog prikupljanja podataka o nasilju nad ženama. Nadalje, upućuju na nužne promjene u senzibilizaciji, edukaciji i postupanju službenika i službenica nadležnih tijela koja su u kontaktu sa žrtvama rodno utemeljenog nasilja (policija, područni uredi socijalne skrbi, državno odvjetništvo, zdravstvene i socijalne službe, itd.). Preporuke Izvješća u sjeni navode i neprovođenje procjene rizika, kršenje prava žrtava, manjkavosti u sustavu zaštite žrtava od budućeg nasilja, nedostatak servisa specijaliziranih za pružanje podrške žrtvama seksualnog nasilja te nedostatak kapaciteta specijaliziranih skloništa namijenjenih (isključivo) ženama i njihovoj djeci. Ističe se i nasilje prema ženama u zdravstvenom sustavu, s naglaskom na manjkavu zdravstvenu zaštitu reproduktivnog zdravlja žena.³⁸ Činjenica da je Nacionalni plan za ravnopravnost spolova za razdoblje do 2027. godine i pripadajući Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje do 2024. godine donesen tek 2023. godine³⁹, osam godina nakon Nacionalne politike za ravnopravnost spolova 2011.–2015.,⁴⁰ kao i da u radnu skupinu nisu bile pozvane nadležna pravobraniteljica ni ključne ženske udruge, idu u prilog tvrdnjama da ne postoji politička volja za provedbom politike ravnopravnosti spolova.

Za razliku od toga, u izradu Nacionalnog plana za suzbijanje seksualnog nasilja i seksualnog uznemiravanja za razdoblje do 2027. godine⁴¹, donesenog 2022. godine, bili su uključeni ključni akteri, a sam plan doprinosi implementaciji niza aktualnih akata Europske unije, Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda.

Borba protiv nasilja nad ženama od nezavisnosti RH uglavnom je prepuštena organizacijama civilnog društva, odnosno u praksi ženskim i feminističkim udrugama i inicijativama. No, u posljednjih godina vidljiv je i povećan angažman javnih osoba koje pokreću inicijative s ciljem ukazivanja na zakonodavnu i provedbenu manjkavost u zaštiti žena od svih vrsta nasilja, kao i sve veća reakcija građana i građanki. Tako je inicijativa #spasime u ožujku 2019. organizirala prosvjedne skupove u nekoliko

36 Grupa stručnjaka Vijeća Europe za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (GREVIO) (2023) *Izvješće o provedbi Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji za Republiku Hrvatsku*. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Obitelj%20i%20djeca/GREVIO/GREVIO%20IZVJEŠĆE%20O%20PROVEDBI%20KONVENCIJE%20VE%20O%20SPREČAVANJU%20I%20BORBI%20PROTIV%20NASILJA%20NAD%20ŽENAMA%20I%20NASILJA%20U%20OBITELJI%20ZA%20REPUBLIKU%20HRVATSKU.pdf>

37 CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje (2022) *Izvješće u sjeni o provedbi Istanbulske konvencije u Hrvatskoj*. Dostupno na: <https://www.cesi.hr/publikacije/istrazivanja-i-analize/izvjesce-u-sjeni-o-provedbi-istanbulske-konvencije-u-hrvatskoj>

38 Ibid.

39 Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske (2023) *Nacionalni plan za ravnopravnost spolova za razdoblje do 2027. godine*. Dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPRS%202027%20APRS%202024/Nacionalni%20plan%20za%20ravnopravnost%20spolova%2C%20za%20razdoblje%20do%202027..pdf>

40 Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske (2010) *Nacionalna politika za ravnopravnost spolova 2011.–2015.* Dostupno na: https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/preuzimanje/biblioteka-ona//Publikacija_Nacionalna%20politika%20za%20ravnopravnost%20spolova%202011.-2015.pdf

41 Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (2023) *Nacionalni plan za suzbijanje seksualnog nasilja i seksualnog uznemiravanja za razdoblje do 2027. godine*. Dostupno na: https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/NACIONALNI%20PLAN%20ZA%20SUZBIJANJE%20SEKSUALNOG%20NASILJA%20I%20SEKSUALNOG%20UZNEMIRAVANJA%20do%202027.g_final.pdf

hrvatskih gradova, kojima se iskazala solidarnost sa žrtvama nasilja u obitelji, a jedan od zahtjeva bio i promjena zakonske odredbe prema kojoj se nasilje u obitelji treba prekvalificirati iz prekršaja u kazneno djelo.⁴² Iste godine inicijativa je, u suradnji sa zakladom Solidarna, osnovala fond #spasime za zaštitu i hitnu pomoć žrtvama obiteljskog nasilja. Za prikupljanje sredstava fonda organizirana je humanitarna akcija na koju su se odazvali pojedini članovi Vlade RH, premijer Andrej Plenković, tadašnja predsjednica države te mnogobrojne javne osobe.⁴³ U lipnju iste godine, nakon što je objavljena vijest da su petorica osumnjičenika za opetovano silovanje, seksualno iskorištavanje, ucjenjivanje te fizičko i psihičko maltretiranje petnaestogodišnje djevojčice, koje je trajalo punih godinu dana, puštena da se brane sa slobode, u petnaest gradova održani su prosvjedi pod nazivom “Pravda za djevojčice”. Brutalnost slučaja u kojem su i žrtva i počinitelji mlade osobe djelomično ukazuje na prisutnost rodne diskriminacije i nasilja među mladima, što pak upućuje na nezadovoljavajući obrazovni program koji nedovoljno educira djecu i mlade o pitanjima rodne ravnopravnosti, rodno uvjetovanog nasilja i seksualnog obrazovanja. Kako je napomenula jedna od naših sugovornica, čija udruga u srednjim školama provodi programe prevencije i suzbijanja rodno uvjetovanog nasilja, uključujući elektroničko nasilje i seksualno nasilje u vezama, s mladima se “o nekim temama uopće ne može govoriti”. Primjećuje sve radikalnije stavove mladića u vezi s temama rodne ravnopravnosti, reproduktivnog zdravlja i prava na pobačaj, dok su djevojke osvještenije, ali teže verbaliziraju svoje stavove i zauzimaju se za sebe. Posljedica je to, smatra, utjecaja vjeronauka i činjenice da se takve međupredmetne teme nedovoljno obrađuju kroz građanski odgoj, dok zdravstveni ili seksualni programi ne postoje.

U javnosti je u proljeće 2022. godine snažno odjeknula vijest da je Mireli Čavajdi, trudnici iz Zagreba, u više zagrebačkih bolnica odbijen prekid trudnoće zbog medicinskih indikacija, unatoč zakonskim odredbama koje to omogućuju u slučaju teških malformacija ploda. To je ponovno potaknulo javnu raspravu o dostupnosti pobačaja te, posredno, o prizivu savjesti mnogih hrvatskih liječnika ginekologa i opstetričara kada je riječ o pravu na zakonski osiguran pobačaj. Nakon njezinog javnog istupa, uglavnom putem odvjetnice, medijskog pritiska i javne podrške, drugostupanjska komisija KBC-a Zagreb odobrila je prekid trudnoće. Međutim, zbog nedostatka stručnjaka u Hrvatskoj, Čavajda je bila prisiljena zahvat obaviti u Sloveniji. Slučaj je otvorio i pitanje odgovornosti bolnica koje su odbile izvršiti zakonom dopušten zahvat, što je dovelo do preispitivanja zakonskih okvira i prava pacijenata. Protivnici prekida trudnoće koristili su termine poput fetocida, eutanazije i djeteta, implicirajući da je pobačaj u ovom slučaju, zbog starosti ploda, ekvivalentan ubojstvu. I sam tadašnji ravnatelj KBC-a Zagreb, Ante Čorušić, član vladajućeg HDZ-a i nesuđeni ministar zdravstva, izjavio je na javnoj televiziji da je riječ o prijevremenom porođaju, a ne pobačaju, te da se radi o eutanaziji, usmrćivanju djeteta.⁴⁴ U znak podrške Mireli Čavajdi i svim ženama kojima su u Hrvatskoj uskraćeni zakonom zajamčen prekid trudnoće i drugi oblici zdravstvene skrbi, u više je hrvatskih gradova održan prosvjed pod nazivom

- 42 Jutarnji list (2019) *Prosvjed u Zagrebu: građani izašli na ulice protiv nasilja – inicijativa #Spasime protiv rastućeg vala obiteljskog, ali i svakog drugog nasilja u RH*. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/prosvjed-u-zagrebu-gradani-izasli-na-ulice-protiv-nasilja-inicijativa-spasime-protiv-rastuceg-vala-obiteljskog-ali-i-svakog-drugog-nasilja-u-rh-8495039>
- 43 Jutarnji list (2019) *Veliki humanitarni spektakl u Zagrebu: pogledajte tko je sve od poznatih došao podržati inicijativu #spasime, Jelena Veljača: “Prezadovoljne smo!”*. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/veliki-humanitarni-spektakl-u-zagrebu-pogledajte-tko-je-sve-od-poznatih-dosao-podrzati-inicijativu-spasime-jelena-veljaca-prezadovoljne-smo-9011234>
- 44 Hrvatska radiotelevizija (2022) *Što stručnjaci kažu o slučaju Mirele Čavajde – rasprava Ante Čorušića i Adolfa Lukanovića*. Dostupno na: <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/ante-corusic-adolf-lukanovic-7266446>

“Dosta! Uništavanja javnog zdravstva i zanemarivanja zdravlja žena!”. Prosvjednu akciju organizirale su udruga RODA, CESI, Zaklada Solidarna, PaRiter, Građanke i građani Rijeke te Platforma za reproduktivna prava, zahtijevajući dostupan prekid trudnoće Mireli Čavajdi, kao i siguran i dostupan prekid trudnoće svim ženama u RH, donošenje protokola u skladu s protokolima Svjetske zdravstvene organizacije, te uspostavu registra liječnika koji koriste priziv savjesti.⁴⁵ Valja napomenuti da je Ustavni sud 2017. godine donio Odluku o odbijanju zahtjeva za ocjenu ustavnosti Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece (tzv. zakona o pobačaju) te je naložio Hrvatskom saboru da u roku od dvije godine donese novi zakon u skladu s odlukom Ustavnog suda prema kojoj se zabrana prekida trudnoće smatra nedopustivom, ali je zakonodavcu prepustio uređivanje pitanja edukacije, prevencije, razdoblja za razmišljanje, troška te priziva savjesti.⁴⁶ Novi zakon do danas nije donesen, već je i dalje na snazi onaj iz 1978. godine.

Feministički kolektiv fAKTIV proveo je 2023. godine istraživanje o dostupnosti pobačaja u hrvatskim bolnicama. Cilj istraživanja bio je prikupiti aktualne podatke o pružanju usluge pobačaja na zahtjev, uključujući informacije o broju liječnika koji se pozivaju na priziv savjesti, dostupnosti medikamentoznog pobačaja te cijenama usluge. Većina bolnica koje su dostavile podatke (njih 22 od 30) obavlja pobačaj na zahtjev, a njih 14 nudi i uslugu medikamentoznog pobačaja. U 12 bolnica, od njih 21 koje su dostavile podatke o broju liječnika, veći je broj liječnika koji obavljaju pobačaj, nego onih koji se pozivaju na priziv savjesti. Ipak, većina zaposlenih u osječkom i splitskom KBC-u, KBC-u Zagreb, KBC-u Sestre milosrdnice, KBC-u Sveti Duh te požeškoj i zadarskoj bolnici odbija obavljati pobačaj. U našičkoj i virovitičkoj bolnici na snazi je kolektivni priziv savjesti, no virovitička bolnica angažira vanjskog suradnika po potrebi. Prosječna cijena pobačaja na zahtjev iznosi oko 300 eura, što može biti prepreka za žene koje žele pristupiti toj usluzi.⁴⁷ Osim toga, i dalje se ispred hrvatskih bolnica održavaju godišnja okupljanja tzv. molitelja u sklopu kampanje katoličke inicijative “40 dana za život”, koji mole protiv pobačaja. U Hrvatskoj su se od 2022. pojavile i dodatne skupine, okupljene pod inicijativom “Muževni budite: Vitezovi Bezgrešnog Srca Marijina”, tzv. klečavci, koji svake prve subote u mjesecu javno mole krunicu za domovinu, mir, obraćenje hrvatskog naroda, duhovni autoritet muškaraca u obitelji, predbračnu čistoću, čednost u odijevanju i ponašanju, obnovu katoličkih brakova te prestanak pobačaja.

Diskriminacija žena u području rada i zapošljavanja u Hrvatskoj također ostaje značajan problem, na što kontinuirano upozoravaju relevantne institucije i organizacije. Tako je, primjerice, pravobraniteljica Višnja Ljubičić, povodom dvadeset godina Zakona o ravnopravnosti spolova, istaknula probleme u području rada i zapošljavanja, poput smanjivanja rodnog jaza u plaćama i mirovinama te usklađivanja obiteljskog i poslovnog života.⁴⁸ To upućuje na to da Hrvatska još uvijek nije u praksi provela

45 Index.hr (2022) *Video: Organizatori prosvjeda za Čavajdu: “Ovaj put ne mislimo i ne smijemo stati”*. Dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/video-organizatori-prosvjeda-za-ca-vajdu-ovaj-put-ne-mislamo-i-ne-smijemo-stati/2363678.aspx>

46 Dnevnik.hr (2017) *Ustavni sud danas objavljuje odluku o zakonu o pobačaju*. Dostupno na: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-danas-objavljuje-odluku-o-zakonu-o-pobacaju---468514.html>

47 Hrvatska radiotelevizija (2023) *fAKTIV: Dostupnost pobačaja otežavaju priziv savjesti i visoke cijene*. Dostupno na: <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/faktiv-dostupnost-pobacaja-otezavaju-priziv-savjesti-i-visoke-cijene-11059845>; Dimitrijević, A. (2024) *Istraživanja javnog mnijenja tijekom godina pokazuju da većina građana Hrvatske podržava pravo na pobačaj*. Dostupno na: <https://faktograf.hr/2024/07/10/istrazivanja-javnog-mnijenja-tijekom-godina-pokazuju-da-vecina-gradana-hrvatske-podrzava-pravo-na-pobacaj>

48 Tportal.hr (2023) *Pravobraniteljica Ljubičić: Više od 85 posto pritužbi u vezi s diskriminaci-*

konvencije Međunarodne organizacije rada, iako je njena članica, a u kojima se promiče načelo jednakosti i zabrane diskriminacije u području rada i zapošljavanja na temelju spola (Konvencija br. 100 o jednakosti plaća radnika i radnica za rad jednake vrijednosti, Konvencija br. 111 o diskriminaciji u odnosu na zaposlenje i zanimanje te Konvencija br. 156 o jednakim mogućnostima i jednakom tretmanu radnika i radnica: radnici s obiteljskim obvezama).⁴⁹ Radnopravna diskriminacija žena temelji se na rodnim stereotipima, primjerice o “skupoći” ženskog rada zbog korištenja porodiljnog i roditeljnog dopusta, čestih bolovanja zbog bolesti djece te slaboj mobilnosti. Žene se još uvijek suočavaju s fenomenom tzv. staklenog stropa te sporije i rjeđe napreduju od muškaraca unatoč kvalifikacijama, što im onemogućuje napredovanje sukladno njihovim kvalifikacijama. Posljedice toga su češće zapošljavanje žena na određeno, obavljanje slabije plaćenih poslova te rodna podjela zanimanja i poslova. Primjer višestruke diskriminacije žena vidljiv je u slučaju koji se krajem 2024. godine našao u žiži medijskog interesa, a odnosi se na nemogućnost zapošljavanja u vrtiću na radnom mjestu odgojitelja/ice osobama kojima je izrečena mjera za zaštitu dobrobiti djeteta. U skladu s čl. 25, st. 10 Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, osoba kojoj je izrečena navedena mjera ne može raditi na radnom mjestu odgojitelja/ice, a u slučaju da je zaposlena automatski dobiva otkaz. S obzirom na to da se u primjeni Obiteljskog zakona u pružanju obiteljsko-pravne zaštite, u slučajevima obiteljskog nasilja u kojima su uključena i maloljetna djeca, takve mjera najčešće izriču oboma roditeljima, žene, koje su nerijetko u tim situacijama i žrtve obiteljskog nasilja, tako bivaju i radno diskriminirane.⁵⁰

Žene su izloženije seksualnom uznemiravanju na radnom mjestu, iako to rijetko prijavljuju. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Višnja Ljubičić razloge pronalazi u lošem i konfuznom nacionalnom zakonodavnom okviru te u postojanju čak četiri zakona koji horizontalno ili vertikalno pokrivaju pitanja seksualnog uznemiravanja na radnom mjestu (Zakon o radu, Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o suzbijanju diskriminacije i Kazneni zakon).⁵¹ Povodom Međunarodnog dana žena 2021. predstavnice članice triju najvećih hrvatskih sindikalnih središnjica – Saveza samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH), Nezavisnih hrvatskih sindikata (NHS) i Matice hrvatskih sindikata (MHS) – pozvale su hrvatsku Vladu da pokrene ratifikaciju Konvencije br. 190 Međunarodne organizacije rada protiv nasilja i uznemiravanja, koja je ključna za sprečavanje različitih oblika diskriminacije na radnom mjestu, rodnih stereotipa i rodne nejednakosti na radu. To je ujedno bila i preporuka Pučke pravobraniteljice Vladi u njezinu godišnjem izvješću o radu za 2022. godinu, koju je povodom Međunarodnog dana žena 2024. ponovila.⁵²

jom žena. Dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/pravobraniteljica-ljubic-ic-vise-od-85-posto-prituzbi-u-vezi-s-diskriminacijom-zena-20231127>

49 v. Jurčević, Valentina i Domenico Kvartuč (2021) “Sprječavanje diskriminacije žena u radnom pravu u cilju ostvarenja formalne i supstancijalne jednakosti”. *Pravnik* 55/107: 201-228. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/264062>.

50 Jutarnji list (2024) *Pravna stručnjakinja o slučaju koji je digao buru: “Znam što misle zaposlenici u Zavodu, ali nemaju izbora...”*. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pravna-strucnjakinja-o-slucaju-koji-je-digao-buru-znam-sto-misle-zaposlenici-u-zavodu-ali-nemaju-izbora-15518752>

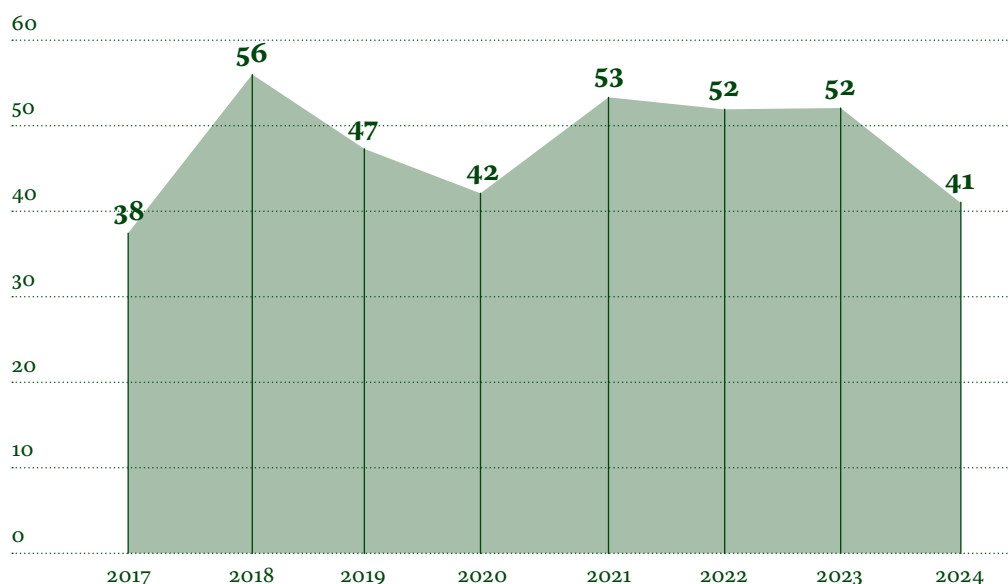
51 Radio Slobodna Europa (2021) *Preko dvije trećine žena u Hrvatskoj spolno uznemiravano na poslu*. Dostupno na: <https://www.slobodnaeuropa.org/a/preko-dvije-trecine-zena-u-hrvatskoj-spolno-uznemiravano-na-poslu/31247953.html>

52 Radio Slobodna Europa (2021) *Većina žena u Hrvatskoj doživjela je neki oblik nasilja ili uznemiravanja*. Dostupno na: <https://www.slobodnaeuropa.org/a/31139505.html>; Pučka pravobraniteljica (2023) *Međunarodni dan žena: potrebno je ratificirati Konvenciju o iskorjenjivanju nasilja i uznemiravanja u svijetu rada (br. 190)*. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/me-unarodni-dan-ena-potrebno-ratificirati-konvenciju-o-iskorjenjivanju-nasilja-i-uznemiravanja-u-svijetu-rada-br-190/>

Od 2025. godine Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova mora, na temelju Direktive 2022/2381 Europskog parlamenta i Vijeća o poboljšanju rodne ravnoteže među direktorima uvrštenih trgovačkih društava i o povezanim mjerama na godišnjoj razini, objavljivati popis kompanija uvrštenih na burzi koje ispunjavaju uvjete ravnomjerne zastupljenosti muškaraca i žena. Trgovačka društva koja nisu ostvarila ravnomjernu zastupljenost spolova morat će razraditi mjere za njezino ostvarenje i definirati rok u kojem će to ostvariti. Osim toga, to tijelo je dobio mandat promicati, analizirati, pratiti i podupirati rodnu ravnotežu u upravama trgovačkih društava.⁵³

5.2. Diskriminacija po osnovama seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja

Unatoč zakonodavnom okviru koji formalno zabranjuje diskriminaciju na temelju seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja, posebice putem Zakona o suzbijanju diskriminacije, Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola, Zakona o ravnopravnosti spolova (č. 31) te Kaznenog zakona (čl. 87, st. 21. i čl. 325.), u kojem se zločinom iz mržnje smatraju i smatraju i kaznena djela počinjena zbog spola, spolne orijentacije ili rodnog identiteta, kao i javno poticanje na takva djela, izvješća pokazuju da u praksi postoji značajan nesklad između zakona i stvarnog stanja na terenu. Izvješća na koje se ovdje oslanjamo uključuju izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, kao i izvješća te istraživačke nalaze nevladinih organizacija koje se bave pravima LGBTIQ osoba. Prema njima, LGBTIQ zajednica i dalje se suočava s raznim oblicima marginalizacije, nasilja i zločina iz mržnje, stigmatizacijom te otežanim pristupom socijalnim uslugama, osobito u manjim gradovima i ruralnim područjima. Međutim, izvješća također ukazuju na činjenicu da LGBTIQ osobe često ne prijavljuju diskriminaciju zbog straha od dodatne stigmatizacije ili nepovjerenja u institucije, što je vidljivo iz Grafikona 1. na primjeru prijava diskriminacije na temelju spolne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja svim pravobraniteljstvima.



GRAFIKON 1. Broj pritužbi na diskriminaciju temeljem spolne orijentacije, rodnog identiteta ili izražavanja 2017.-2024. (sva pravobraniteljstva)⁵⁴

Rezultati istraživanja *Brutalna stvarnost II* (2019), koje je provela udruga Zagreb Pride i uključila u svoj izvještaj o stanju ljudskih prava LGBTIQ osoba u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2018. – 2022., pokazuju da je 64 % ispitanika (n = 767) doživjelo neki oblik nasilja, dok 88 % tih slučajeva nikada nije prijavljeno.⁵⁵ Mali broj prijava može se također tumačiti i u svjetlu rezultata istraživanja udruge Lori “Iskustva i potrebe mladih LGBTIQ osoba u Hrvatskoj”, koji pokazuju da se mlade LGBTIQ osobe, zbog straha od odbacivanja, diskriminacije i nasilja, teško i sporo izjašnjavaju o vlastitom identitetu. Prosječno vrijeme u kojem mlade LGBTIQ osobe podijele informaciju o svom identitetu s drugima je dvije godine i osam mjeseci. U 28 % slučajeva roditelji nisu znali za LGBTIQ identitet svog djeteta u vrijeme provođenja istraživanja, dok u kontaktu s novim osobama više od polovice ispitanika/ca djelomično skriva svoj LGBTIQ identitet.⁵⁶ Podaci (n = 1088) prikupljeni u istraživanju Agencije Europske unije za temeljna prava (2020) pokazuju da u Republici Hrvatskoj 89 % osoba koje su se izjasnile kao LGBTIQ smatra da se vlada “vjerojatno ne” ili “definitivno ne” bori protiv predrasuda i netrpeljivosti prema LGBTIQ osobama. 73 % ispitanika/ca se gotovo nikad ili vrlo rijetko otvoreno izjašnjava o svojoj istospolnoj orijentaciji, a u usporedbi s drugim obuhvaćenim zemaljama Hrvatska ima najveći postotak učenika/ca koji/e skrivaju svoju pripadnost spolnim i rodnim manjinama (51 %). Također, 17 % je izjavilo da je doživjelo diskriminaciju na poslu u godini dana prije provođenja istraživanja, a samo 6 % ih je prijavilo posljednji slučaj diskriminacije. Njih 13 % u posljednjih je pet godina prije provođenja istraživanja doživjelo psihičko i fizičko nasilje zbog svoje spolne orijentacije ili rodne pripadnosti, a samo ih je 19 % takvo

54 Izvještaji pučke pravobraniteljice dostupni na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puck-og-pravobranitelja/>

55 Jurčić, M. & Dota, F. (2023) *Rozi megafon: Dva koraka naprijed, jedan natrag – Izvještaj o stanju ljudskih prava LGBTIQ osoba u Republici Hrvatskoj 2018.–2022.* Zagreb: Zagreb Pride. Dostupno na: https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi_megafon3_2018-2022_final.pdf

56 LORI – Zagreb Pride & Domino (2023) *Iskustva i potrebe mladih LGBTIQ osoba u Hrvatskoj.* Dostupno na: https://lori.hr/wp-content/uploads/2023/03/Iskustva_potrebe_mladih_LGBTIQ_osoba_Hrvatska.pdf

nasilje prijavilo. 34 % je izjavilo da nije prijavilo nasilje policiji zbog straha od homofobične ili transfobične reakcije.⁵⁷

Iz godišnjih izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova moguće je ustanoviti glavna obilježja diskriminacije na temelju seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja u razdoblju od 2017. do 2024. godine te sažeti preporuke koje se ponavljaju iz godine u godinu: poboljšanje zakonodavnog i administrativnog okvira (npr. bolja provedba Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola kroz usklađivanje podzakonskih propisa s odredbama zakona; bolja evidencija MUP-a i DORH-a o zločinima iz mržnje te bolja međuresorna suradnja po tom pitanju; donošenje strateških dokumenata koji sadrže konkretne mjere zaštite i promicanja prava LGBTIQ osoba i suzbijanja diskriminacije, usklađenih s ciljevima i nastojanjima EU Strategije za ravnopravnost LGBTIQ osoba 2020.–2025.; žurnije postupanje svih nadležnih tijela u slučajevima zločina iz mržnje; ubrzavanje sudskih postupaka u predmetima diskriminacije na temelju spolne orijentacije, rodnog identiteta ili izražavanja; donošenje pravomoćnih osuđujućih presuda za zločine iz mržnje na temelju spolnog opredjeljenja; donošenje posebne Strategije za ravnopravnost spolnih i rodnih manjina), unapređenje radnog prava i dostojanstva na radu (proaktivno djelovanje poslodavaca u sprječavanju diskriminacije), jačanje borbe protiv diskriminacije i zločina iz mržnje (primjerice, provesti edukaciju za pravosuđe, policiju i druge relevantne službe o pravima LGBTIQ osoba, diskriminaciji i njezinom sprječavanju; senzibilizirati građane na prijavljivanje govora mržnje i nasilja; senzibilizirati medije na etički odgovorno izvještavanje o LGBTIQ osobama).⁵⁸

U svojim se izvještajima Pravobraniteljica posebno osvrće na prava transrodnih osoba, s naglaskom na njihovo osnaživanje putem medicinske i pravne podrške. Tijekom cijelog izvještajnog razdoblja ponavljaju se problemi s kojima se transrodne osobe suočavaju u ostvarivanju svojih prava, ponajprije u području pružanja i dostupnosti zdravstvenih usluga. Kontinuirano se navodi sporost Nacionalnog zdravstvenog vijeća (NZV) u donošenju mišljenja o promjeni spola ili odabira života u drugom rodnom identitetu, kao i odbijanje liječnika specijalista da odobre operativne zahvate na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja. Prema mišljenju Pravobraniteljice potrebno je standardizirati postupanje, izraditi hodogram troškova spolne tranzicije koji ide na trošak države te ubrzati rad NZV-a u donošenju mišljenja. Uočeni su i problemi pri izmjeni svjedodžbi i diploma nakon spolne ili rodne tranzicije, zbog nepostojanja jedinstvenog postupka i uputa. Pravobraniteljica u svojim izvješćima preporučuje uspostavu učinkovitog i dostupnog sustava zdravstvene skrbi za transrodne osobe, kao i načelo prema kojem, u slučaju administrativnih, pravnih i medicinskih nejasnoća ili prepreka, teret i rizik postupanja trebaju podnositi nadležna tijela. Također se ističe potreba za sustavnom izobrazbom u svim odgojno-obrazovnim ustanovama o transrodnosti te provedbom kampanja senzibilizacije javnosti radi ravnopravnog prihvaćanja i detabuizacije transrodnih osoba.⁵⁹ Potonje se pokazalo posebice aktualno u tzv. “slučaju Zambija” iz 2023. godine, koji je mjesecima zaokupljao političare, medije i širu javnost. Riječ je o četiri hrvatska para koji su, tijekom odlaska po svoje četvero posvojene djece iz DR Kongo, pritvoreni u Zambiji pod optužbom pokušaja trgovine djecom. Ionako pravno i diplomatski komplicirana situacija, koja je ukazala

57 European Union Agency for Fundamental Rights (2020) *A long way to go for LGBTI equality: results from the 2019 EU-wide survey on LGBTI people*. Vienna: FRA. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf

58 Godišnji izvještaji Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova dostupni su na: https://www.prs.hr/cms/posts_all/1/36

59 Ibid.

na nesređen sustav posvajanja djece iz trećih država u Hrvatskoj, dodatno je bila otežana, kako je to u Saboru naglasila Pučka pravobraniteljica, govorom mržnje koji je štetno, destruktivno, problematično i opasno isticao pojedine teme tog slučaja. Naime, jedan od posvojitelja je transrodna osoba, što su konzervativne i desno orijentirane stranke, mediji, organizacije i pojedinci iskoristili za širenje transfobije i govora mržnje, uz otkrivanje osobnih podataka transrodne osobe. Novinarsko vijeće časti Hrvatsko novinarsko društvo jednoglasno je donijelo odluku da je prijava protiv portala *Narod.hr*, za čak 71 novinski napis, osnovana jer su u njima povrijeđena univerzalna novinarska etička načela, te da su pod izlikom zambijskog slučaja u fokus stavili jednog od muškaraca posvojitelja “koristeći pritom niz dezinformacija i teških propusta poput objave identiteta posvojene djece”.⁶⁰ Posebice je bila zastrašujuća činjenica da su pojedine osobe iz Hrvatske zambijskim vlastima dojavljivale da se među posvojiteljima nalazi transrodna osoba, što je u Zambiji zakonom zabranjenom, a bivši saborski zastupnik Ivan Pernar je čak o tome svjedočio na tamošnjem sudu. Pravobraniteljica za djecu reagirala je na naslovnici Hrvatskog tjednika te objavu fotografije posvojene djece kojima se, navodi ona u svom Izvješću za 2023., oni “diskriminiraju i dodatno (sekundarno) etiketiraju i viktimiziraju. Spomenutom naslovnicom povrijeđeni su Konvencija o pravima djeteta, Zakon o suzbijanju diskriminacije i Kodeks časti hrvatskih novinara i Kodeks novinarske etike”.⁶¹ Slučaj Zambija otvorio je i šire pitanje medijskog izvještavanja, uz sve viši broj zabilježenih negativnih tekstova u kojima se osporavaju LGBTIQ i ljudska prava općenito, te se prema toj skupini potiče netrpeljivost, što se potom prelijeva i na društvene mreže, pri čemu udruga Zagreb Pride iz godine u godinu bilježi porast govora mržnje, posebice uoči, za vrijeme i neposredno nakon održavanja Povorke ponosa.⁶²

Kada je, dakle, riječ o zločinima iz mržnje, Pravobraniteljica ta ravnopravnost spolova u svom izvještaju za 2022. godinu konstatira da, unatoč Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje,⁶³ podaci o njima nisu usustavljeni niti se pravovremeno objavljuju, a “porast homofobije koji je vidljiv posljednjih godina u javnom prostoru vremenski jasno koincidira s izostankom strateškog djelovanja Republike Hrvatske”. Između ostalog, predlaže da se u nacionalne planove uvrste konkretne mjere koje se specifično odnose na promicanje prava i zaštitu LGBTIQ osoba od diskriminacije, da se intenzivira djelovanje Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje i uspostavi funkcionalan i pravovremen sustav prikupljanja i analize podataka o zločinima iz mržnje te da se poveća broj edukacija o zločinima iz mržnje za predstavnike/ce tijela kaznenog progona.⁶⁴ Pravobraniteljica od 2021. godine bilježi i govor mržnje u političkom diskursu, u kojem se prava LGBTIQ osoba podvode pod pojam LGBTIQ propagande i povezuju s pedofilijom.⁶⁵ Negativni politički i društveni trendovi posljednjih godina, unatoč rezultatima “Istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojav-

60 Hrvatsko novinarsko društvo (2024) *Vajagić vs Narod*. Dostupno na: <https://www.hnd.hr/vajagic-vs-narod>

61 Pravobranitelj za djecu (2026) *Izvješća o radu pravobranitelja za djecu*. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/>

62 Jurčić, M. & Dota, F. (2023) Rozi megafon: Dva koraka naprijed, jedan natrag – Izvještaj o stanju ljudskih prava LGBTIQ osoba u Republici Hrvatskoj 2018.–2022., Zagreb: Zagreb Pride. Dostupno na: https://zagreb-pride.net/wp-content/uploads/2023/02/Rozi_megafon3_2018-2022_final.pdf, str. 77-78

63 Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, NN 43/2021

64 Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2023) *Izvješće o radu Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2022. godinu*. Dostupno na: https://www.prs.hr/application/uploads/Izvje%C5%A1%C4%87e_o_radu_PRS_u_2022_cjelo.pdf, str. 118

65 V. Npr. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/mileticeva-definicija-lgbt-propagande-kada-djecak-od-14-godina-koji-je-usao-u-adolescenciju-i-misli-da-se-zove-marin-a-sutra-marina---658581.html>

nim oblicima diskriminacije 2022” koje je proveo ured Pučke pravobraniteljice i koji pokazuju pozitivne promjene u odnosu na prihvaćenost LGBTIQ osoba⁶⁶, te povećana prisutnost homofobnih i transfobnih stavova u političkom i društvenom diskursu stvaraju nepovoljno okruženje za LGBTIQ osobe, otežavajući njihovo prihvaćanje u društvu. To pokazuju različiti primjeri, od onog 2020. godine, kada su na karnevalu u Imotskom spaljene dvije lutke koje predstavljaju istospolni par koji drži dijete⁶⁷, preko slučajeva zločina iz mržnje iz 2021. godine povezanih s Povorkom ponosa i napadima na sudionike i sudionice,⁶⁸ do napada s teškom tjelesnom ozljedom muškarca istospolne orijentacije, kojeg su počinitelji polili neutvrđenom tekućinom i zapalili.⁶⁹

Govor mržnje posebice se teško odražava na mlade LGBTIQ osobe koje se, zbog svoje spolne orijentacije ili rodne pripadnosti, suočavaju sa zlostavljanjem u školama i na društvenim mrežama. Programi za sprječavanje nasilja nad mladima u školama rijetko uključuju specifične smjernice za suzbijanje homofobnog i transfobnog nasilja, što rezultira slabom podrškom mladima koji su žrtve takvih oblika nasilja. Pravobraniteljica za djecu tako u svom izvještaju za 2023. godinu navodi da se transrodna djeca i njihovi roditelji, zbog utjecaja okoline, nalaze u stanjima psihološkog stresa te da im je potrebna pomoć i podrška stručnjaka mentalnog zdravlja i psihologa u sustavu odgoja i obrazovanja.⁷⁰ Lezbijska organizacija Rijeka (LORI) objavila je da je u Hrvatskoj samoubojstvo pokušalo 30 % mladih LGBTIQ osoba u dobi od 15 do 17 godina, da je verbalno nasilje nastavnog i stručnog osoblja u srednjoj školi doživjelo je njih 20 %, “a 77 % je tijekom srednje škole bilo više puta ili često izloženo homo/transfobičnim komentarima vršnjaka”.⁷¹ Ovi problemi jasno ukazuju na potrebu za boljom psihosocijalnom podrškom mladim LGBTIQ osobama, kao i potrebu za poboljšanjem pristupa antidiskriminacijskih programa i zaštiti mentalnog zdravlja mladih općenito te prevenciji govora mržnje na društvenim mrežama, u školi i na ulici. Isto tako, potrebno je teme vezane uz LGBTIQ prava uvesti u školske kurikulume te u edukaciju nastavnog osoblja kako bi se stvorilo inkluzivno i sigurno okruženje za sve. Primjeri dobre prakse su aktivnosti na projektima koje provodi udruga LORI s ciljem smanjenja homo/bi/transfobije u sustavu obrazovanja i unaprjeđenja položaja LGBTIQ mladih⁷², kao i projekt “Moja dugina obitelj” udruge Dugine obitelji, koji uključuje izdavanje slikovnice i drugih publikacija s ciljem edukacije djece i odraslih o različitim obiteljskim strukturama i promicanju prihvaćanja LGBTIQ roditelja.⁷³

66 Pučka pravobraniteljica (2022) *Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije*. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2022/?wpdmml=15351&refresh=6749d8f9655371732892921>

67 Jutarnji list (2020) Karneval mržnje u Imotskom — spalitelju lutke gay udomitelja tri kaznene prijave, ali DORH još ne zna hoće li protiv njega išta poduzeti. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/karneval-mrznje-u-imotskom-spalitelju-lutke-gay-udomitelja-tri-kaznene-prijave-ali-dorh-jos-ne-zna-hoce-li-protiv-njega-ista-poduzeti-10013443>

68 Jutarnji list (2021) *U Zagreb Prideu užasnuti napadima na sudionike Povorke ponosa: “Provala homofobnog fašizma neviđena 10-ak godina!”*. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/crna-kronika/u-zagreb-prideu-uzasnuti-napadima-na-sudionike-povorke-ponosa-provala-homofobnog-fasizma-nevidena-10-ak-godina-15085541>

69 Večernji list (2020) Strava u Zagrebu: Napali ga i zapalili molotovljevim koktelom zato što je gay, jedva se izvukao. Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/strava-u-zagrebu-napali-ga-i-zapalili-molotovljevim-koktelom-zato-sto-je-gay-jedva-se-izvukao-1457238>

70 Pravobranitelj za djecu (2026) *Izvješća o radu pravobranitelja za djecu*. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/>

71 Nacional (2024) ‘SIGURNOST POČINJE S NAMA’ Gotovo trećina LGBTIQ osoba od 15 do 17 godina pokušala samoubojstvo. Dostupno na: <https://www.nacional.hr/sigurnost-pocinje-s-nama-gotovo-trecina-lgbtqi-osoba-od-15-do-17-godina-pokusala-samoubojstvo/>

72 Npr. LORI (2021) *Podržimo uključivo obrazovanje – gradimo sigurnu budućnost*. Dostupno na: <https://lori.hr/podrzimo-ukljucivo-obrazovanje-gradimo-sigurnu-buducnost/>

73 Moja Dugina Obitelj, Moja Dugina Obitelj – Udruga Dugine obitelji. Dostupno na: <http://>

Pitanje prava LGBTIQ osoba na posvajanje i udomljavanje djece u Hrvatskoj također je bilo snažno medijski i politički popraćeno, a povezano je s pokušajem životnih partnera Mladena Kožića i Ive Šegote da udome djecu i njihovom dugogodišnjom borbom sa sustavom. Oni su se 2016. godine kao potencijalni udomitelji i posvojitelji prijavili Centru za socijalnu skrb u Zagrebu, no njihov je zahtjev za oba postupka odbijen. Razlog je bio to što su u životnom partnerstvu, a ne u braku, koji je prema ustavnoj definiciji zajednica isključivo muškarca i žene. Nakon žalbe i presude Upravnog suda u njihovu korist, 2020. godine postali su udomitelji dvoje djece. Ustavni sud Republike Hrvatske je iste godine, odlučujući o prijedlozima i zahtjevima za ocjenu ustavnosti Zakona o udomiteljstvu, donio odluku prema kojoj se taj zakon mora tumačiti tako da su životni partneri ravnopravni udomitelji kao i svi ostali kojima se omogućava udomiteljstvo. Upravni sud je 2021. godine presudio da je Kožiću i Šegoti trebao biti omogućen i pristup postupku procjene za posvojenje. Na tu se presudu žalilo nadležno ministarstvo, no Visoki upravni sud je 2022. presudio da istospolni parovi mogu pristupiti procjeni o podobnosti i prikladnosti za posvojenje te da ih se ne smije diskriminirati na temelju seksualne orijentacije. Zanimljivo je da su još 2018. godine na prijedlog Zakona o udomiteljstvu reagirale tri pravobraniteljice – pučka, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova i pravobraniteljica za djecu – uz ravnateljicu Vladinog ureda za ravnopravnost spolova. Upozoravale su da su u zakonu izostavljene osobe u životnom partnerstvu te da su po tom pitanju diskriminirane. Iako je zakon bio povučen na doradu, a verzija na snazi definira udomitelja kao predstavnika udomiteljske obitelji ili samca koji pruža uslugu smještaja, dok je udomiteljska obitelj zajednica koju čine udomitelj, njegov bračni ili izvanbračni drug, djeca i drugi srodnici s kojima udomitelj živi u zajedničkom kućanstvu (čl. 9, st. 2 i 3)⁷⁴, sve do medijski eksponirane borbe dvojice životnih partnera udomljavanje i posvojenje djece istospolnim parovima činilo se nemogućom misijom.

Svi ovdje navedeni primjeri pokazuju da zakonodavni okvir za zaštitu prava LGBTIQ osoba u Hrvatskoj nije potpuno učinkovit i da diskriminacija na temelju seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja i dalje ostaje ozbiljan problem. Kada i postoje, zakoni često nisu adekvatno implementirani, nedostaju strateški dokumenti i njihovi akcijski planovi, a društvene predrasude i dalje igraju veliku ulogu u marginalizaciji LGBTIQ osoba. Nevladine organizacije i pojedine institucije pružaju ključnu podršku ovoj zajednici, ali nisu ni dovoljne ni dovoljno snažne da bi samostalno promijenile institucionalno djelovanje, društvene stavove, političku klimu i etičnost medijskog izvještavanja.

5.3. Diskriminacija po osnovama etniciteta, nacionalnosti, rase i boje kože

Kao i u prethodnoj analizi iz 2017. godine, i u ovoj ćemo se baviti diskriminacijom po osnovama rase, boje kože, etničke pripadnosti i nacionalnog podrijetla u jednom poglavlju.

Prema nalazima četvrtog ciklusa istraživanja Pučke pravobraniteljice o stavovima, razini svijesti i pojavnim oblicima diskriminacije iz 2022. godine⁷⁵, obilježje nacionalnog

www.mojaduginaobitelj.com/

74 Zakon o udomiteljstvu, NN 115/18, 18/22

75 Pučka pravobraniteljica (2023) Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i po-

podrijetla je osnova za koju najveći broj građana (38,4 %) smatra da je raširena. Kada tome pridružimo i obilježje rase ili boje kože (21,3%), ispostavlja se da je diskriminacija na tim osnovama i dalje izrazito prisutna u društvu, ali i da je građani Hrvatske prepoznaju. Istodobno, to su ujedno i osnove za koje Pučka pravobraniteljica zaprima najviše pritužbi na diskriminaciju.

Rasa, etnička pripadnost, boja kože ili nacionalno podrijetlo	PP	OSI	PD	PRS
2017	47	0	3	0
2018	66	0	5	3
2019	42	0	16	5
2020	31	0	7	1
2021	69	0	5	0
2022	86	0	5	0
2023	90	0	1	2
2024	76	0	3	0

TABLICA 3. Objedinjene pritužbe na diskriminaciju po osnovi rase, etničke pripadnosti, boje kože ili nacionalnog podrijetla svih pravobraniteljstava 2017.–2024.⁷⁶

Kada, pak, gledamo koje su to skupine diskriminirane na temelju ovih osnova, relevantna istraživanja i podaci pravobraniteljskih institucija pokazuju da su to Romi, Srbi i razne kategorije stranih državljana koji žive u Hrvatskoj. Istraživanje Eurobarometra provedeno 2023. godine za Hrvatsku (n = 1012) pokazuje da 41 % ljudi smatra da je diskriminacija na temelju etničkog podrijetla raširena, 39 % smatra da je diskriminacija na temelju boje kože raširena, a 59 % ljudi smatra da je diskriminacija prema Romima raširena.⁷⁷

Odbor Ujedinjenih naroda za ukidanje rasne diskriminacije (CERD), koji prati provedbu Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, 2023. godine razmatrao je objedinjeno deveto do četrnaesto periodično izvješće RH⁷⁸ o primjeni te Konvencije. Uz pozdravljanje pozitivnih zakonodavnih i institucionalnih mjera te politika koje je Hrvatska poduzela, ponajprije ratificiranje Međunarodne konvencije o zaštiti svih osoba od prisilnog nestanka 2022. godine, donošenje i izmjene nekoliko zakona kojima se štite pojedine diskriminirane skupine, donošenje Nacionalnog plana za uključivanje Roma te Nacionalnog plana zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, CERD izražava niz zabrinutosti zbog, između ostalog, diskriminacije pripadnika romske i srpske manjine te osoba koji nisu hrvatski državljani; razlike između službeno evidentiranih slučajeva rasne diskriminacije i onih koji su prijavili pripadnici etničkih ili nacionalnih manjina i osobe koje nisu hrvatski državljani; pojavnosti zločina iz mržnje i rasističkoga govora mržnje te širenja negativnih stereotipa o sve tri navedene skupine ljudi; izvješća o rasnom profiliranju i rasno motiviranom policijskom nasilju, osobito prema Romima i osobama koje nisu hrvatski državljani;

javnim oblicima diskriminacije 2022. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2022/>

76 Izvještaji Pučke pravobraniteljice dostupni na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/>

77 European Union (2023) Special Eurobarometer 535 – Discrimination in the European Union. Dostupno na: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>

78 Objedinjeno deveto do četrnaesto periodično izvješće Republike Hrvatske (RH) o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije pokriva razdoblje od 1. siječnja 2007. do 31. prosinca 2018., a dostavljeno je Odboru Ujedinjenih Nacija za ukidanje rasne diskriminacije 2. travnja 2020.

izvješća o izloženosti izbjeglica i tražitelja azila rasnoj diskriminaciji, osobito kad je riječ o pristupu zapošljavanju; izvješća o slučajevima protjerivanja i nasilnog vraćanja migranata te prekomjerne uporabe sile policijskih službenika, što je dovelo do povreda i tjelesnih ozljeda; nedostatnih proračunskih sredstava za provedbu strategija i politika koje se odnose na rasnu diskriminaciju te oklijevanja nekih lokalnih vlasti da provedu zakonski okvir i politike koje se odnose na rasnu diskriminaciju, itd.⁷⁹ CERD u svom razmatranju donosi niz preporuka, od kojih ćemo neke spomenuti prilikom prikaza diskriminacija koje slijede.

Prema posljednjem Popisu stanovništva iz 2021. godine, udio nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu Hrvatske iznosi 5,84 %. Prema podacima koje je prikupila Pučka pravobraniteljica, udio svih manjina među zaposlenima u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade RH, zatim među dužnosnicima u državnim odvjetništvima, kao i među dužnosnicima, službenicima, namještenicima i vježbenicima na sudovima i u državnim odvjetništvima, manji je od njihova udjela u populaciji. To znači, konstatira Pučka pravobraniteljica, da se pravo prednosti pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu iz čl. 22 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZPNM) rijetko primjenjuje te stoga ne doprinosi značajnijem povećanju udjela pripadnika manjina, niti će se njime postići njihova razmjerna zastupljenost u tim tijelima.⁸⁰ Pravo na ravnopravnu i službenu uporabu jezika i pisma u jedinicama lokalne samouprave dodatno je otežano smanjenjem broja tih jedinica u kojima nacionalne manjine zakonski mogu ostvariti to pravo zbog odumiranja stanovništva i/ili iseljavanja. Međutim, i kada to nije slučaj, pravo na jezik, pismo, simbole i znakovlje često se ne poštuje, iako je to uređeno Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina te Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.⁸¹ Stoga je Odbor stručnjaka Vijeća Europe, koji prati provođenje odredaba Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, u izvještaju za Hrvatsku iz 2024. godine preporučio promicanje svijesti i snošljivosti prema manjinskim jezicima i kulturama, poduzimanje mjera za uvođenje manjinskih jezika u ravnopravnu službenu upotrebu neovisno o zakonski propisanom pragu, proširenje upotrebe manjinskih jezika u obrazovanju kako bi se osigurao kontinuitet od predškolskog do srednjoškolskog obrazovanja te potrebu da se osigura upotreba tih jezika u javnoj upravi i u programima javne radiotelevizije.⁸²

Diskriminacija nacionalnih manjina, pri čemu se to primarno odnosi na romsku i srpsku manjinu, osim u području upotrebe jezika i pisma te zastupljenosti u javnoj upravi, sudstvu, lokalnoj samoupravi i javnim poduzećima, može se pratiti i u pristupu obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj skrbi i stanovanju.

Studija “Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka” (n = 4758), koja se temelji na istraživanju iz 2017. godine, pokazuje da je tada 28,3 % Roma

79 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2023) Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Republike Hrvatske (CERD/C/HRV/CO/9-14). Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Zaključna%20razmatranja%20-%20CERD.pdf>

80 Pučka pravobraniteljica (2025) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/

81 Osim toga, Hrvatska je potpisnica Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima te se obvezala štiti regionalne ili manjinske jezike: talijanski, srpski, mađarski, češki, slovački, rusinski i ukrajinski jezik te “fleksibilno” tzv. neteritorijalne jezike: bajaški rumunjski, slovenski, njemački i istro-rumunjski jezik

82 Council of Europe (2024) Seventh Evaluation Report on Croatia – Application of the European Charter for Regional or Minority Languages. Dostupno na: <https://rm.coe.int/croatiae-crm17-hr/1680afd47b>

doživjelo diskriminaciju jednom ili više puta u godini dana, kao i da je najčešća diskriminacija bila u području rada i zapošljavanja, socijalne skrbi i trgovine te u drugim uslužnim djelatnostima. Gotovo četvrtina ispitanika koji su radili (24,0 %) navela je kako je bila diskriminirana pri radu, a najviše njih smatralo je da su diskriminirani zbog činjenice da su Romi, odnosno Romkinje.

Njih 55,8 % koji su tražili posao smatrali su da su diskriminirani prilikom zapošljavanja.⁸³ EU Roma survey 2021⁸⁴ pokazuje smanjenje udjela Roma koji su doživjeli diskriminaciju ili uznemiravanje. Tako se 27 % Roma u RH osjećalo diskriminirano, što je smanjenje u odnosu na 2016. godinu (37 %), dok je 16 % Roma doživjelo uznemiravanje motivirano mržnjom, što je također smanjenje u odnosu na 2016. godinu (22 %). Smanjen je i udio onih koji su prijavili najnovije iskustvo diskriminacije – s 22 % u 2016. na 5 % u 2021. godini, a povećan je broj Roma koji znaju za barem jedno tijelo za jednakost, nacionalnu instituciju za ljudska prava ili pravobranitelja – s 42 % u 2016. na 47 % u 2021. godini.

No, opći podaci o položaju Roma i dalje pokazuju nejednakost u obrazovanju, zapošljavanju, stanovanju i korištenju socijalne i zdravstvene skrbi. CERD u svojim preporukama Hrvatskoj ističe da je nužno intenzivirati napore u suzbijanju ekstremnog siromaštva među Romima i pružiti stvarna rješenja za stambene probleme, uključujući infrastrukturu i osnovne usluge u romskim naseljima; poduzeti mjere za poboljšanje zapošljavanja Roma, uključujući mjere za stjecanje strukovnih kvalifikacija u romskoj zajednici i suzbijanje diskriminacije u području zapošljavanja; prekinuti *de facto* segregaciju u školama na regionalnoj i lokalnoj razini te pojačati napore kako bi se romskoj djeci osigurao pristup kvalitetnom i inkluzivnom obrazovanju, s ciljem povećanja stope pohađanja škole i smanjenja stope preranog napuštanja školovanja, kao i zapošljavanjem učitelja iz romskih zajednica; prekinuti prisilna iseljavanja Roma i rušenje njihovih kuća, osigurati sigurno uživanje posjeda i legalizirati nelegalna naselja ili barem osigurati zamjenski smještaj i naknadu; osigurati Romima, osobito romskim ženama, pristup odgovarajućoj zdravstvenoj skrbi, posebice kada je riječ o seksualnom i reproduktivnom zdravlju, te podizati svijest o dostupnim zdravstvenim uslugama i uvjetima za stjecanje obveznog zdravstvenog osiguranja.⁸⁵

Posebice je zabrinjavajuća segregacija u obrazovanju, kao oblik rasne i etničke diskriminacije najosjetljivijih članova društva – djece. Unatoč presudi Europskog suda za ljudska prava 2010. godine zbog obrazovne segregacije Roma u pojedinim osnovnim školama te nastavnog plana i programa koji je imao 30 % manje sadržaja od službenog kurikulumu u Hrvatskoj⁸⁶, broj razreda koje pohađaju samo romski učenici danas je dvostruko veći nego 2010. godine, a velik je i udio romske djece koja pohađaju isključivo romske razrede. Odnosno, kako navodi Pučka pravobraniteljica u Godišnjem izvještaju za 2023. godinu, “od ukupnog broja romske djece koja pohađaju 24 škole, 36 % ih se školuje u potpuno etnički segregiranim razredima, a čak 54 % ih

83 Centar za mirovne studije (2018) Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/publication/pdf/108/Uklju_ivanje_Roma_u_hrvatsko_dru_tvo_istra_ivanje_baznih_podataka.pdf

84 European Union Agency for Fundamental Rights (2022) Roma in 10 European Countries – Main results (Roma Survey 2021). Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-roma-survey-2021-main-results2_en.pdf

85 United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2023) Zaključna razmatranja o objedinjenom devetom do četrnaestom periodičnom izvješću Republike Hrvatske (CERD/C/HRV/CO/9-14). Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Zaključna%20razmatranja%20-%20CERD.pdf>

86 Oršuš and Others v. Croatia (Application no. 15766/03). Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97689>

pohađa razrede u kojima romske djece ima više od 70 %.” Umjesto da se rješava, ovaj se problem pogoršava: u školskoj godini 2024./2025. segregiranih razreda je bilo 85, dok ih je u školskoj godini 2022./2023. bilo 80.⁸⁷

Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine, s pripadajućim Akcijskim planom za provedbu, usvojen je 2021. godine, dok je akcijski plan za razdoblje od 2023. do 2025. godine usvojen 2023. godine. On se nadovezuje na prethodni strateški dokument te se uvelike oslanja na Okvir Europske unije. Iako je bolje osmišljen od prethodnih takvih dokumenta te sadrži ciljeve formulirane na temelju relevantnih podataka, na razini akcijskih planova nisu definirane aktivnosti koje bi doista pratile logiku intervencije i omogućile da se relativno ambiciozni ciljevi Nacionalnog plana doista i ispune. Tako je CMS, prilikom upućivanja Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2025. godine, konstatirao: “Ponavljamo već izrečenu bojazan na sastancima radne skupine kako predložene aktivnosti neće značajno doprinijeti postizanju ciljanih vrijednosti, pogotovo ciljeva “Borba protiv antiromskog rasizma i diskriminacije” te “Učinkovit i jednak pristup Roma kvalitetnom, uključivom obrazovanju”. Još za vrijeme izrade Nacionalnog plana za uključivanje Roma 2021.–2027. te pripadajućeg akcijskog plana za razdoblje od 2021. do 2022. godine upozoravali smo kako se postavljeni pokazatelji ishoda neće moći doseći ako se na provedbu ambicioznijih aktivnosti bude čekalo sljedeće razdoblje. Naša tadašnja procjena nije se promijenila jer aktivnosti novog akcijskog plana i dalje nisu dovoljne za postizanje ciljeva nacionalnog plana, a pritom se vrijeme za postizanje ciljeva dodatno skratilo.”⁸⁸

Upravo su antiromski rasizam i te razvijene predrasude i negativni stavovi o Romima problem na kojem se nedovoljno radi. Prema istraživanju Pučke pravobraniteljice iz 2022. godine, koje je prethodno provedeno i 2009., 2012. i 2016. godine, Romi su društvena skupina prema kojoj se najviše iskazuju predrasude. Više od polovice građana smatra da Romi ovisе o socijalnoj pomoći, dok nešto više od četvrtine smatra da bi Romi koji rade u uslužnim djelatnostima odbili veliki broj klijenata. Također, gotovo četvrtina ispitanika ističe kako bi im bilo teško zaposliti Rome u vlastitoj tvrtki. Istraživanje je pokazalo i porast predrasuda prema Romima u odnosu na 2016. godinu. Tako se, primjerice, s tvrdnjom da “većina Roma živi od socijalne pomoći i ne želi raditi” 2016. godine u potpunosti ili uglavnom složilo 48,3 % ispitanika, dok je 2022. godine taj postotak porastao na 54,3 %.⁸⁹ I istraživanje CMS-a pokazuje slično. Rašireno je mišljenje da Romi zlorabe sustav socijalne pomoći, s tom tvrdnjom se slaže 62 % ispitanika. Kad je riječ o tvrdnji da je u školama u kojima ima romske djece kvaliteta obrazovanja lošija, ispitanici su tu ipak podijeljeni, s blagom prevagom neslaganja (29 %) u odnosu na slaganje s tom tvrdnjom (25 %).

Kritike zbog govora mržnje, ali i sistemske diskriminacije, Hrvatska dobiva i zbog svog odnosa prema srpskoj manjini. Iako su predstavnici srpske nacionalne manjine

87 Pučka pravobraniteljica (2025) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2024-godinu/>

88 Centar za mirovne studije (2023) Kvalitetan akcijski plan doprinosi uključivanju Roma u društvo. Dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/suzbijanje-diskriminacije/kvalitetan-akcijski-plan-doprinosi-ukljucivanju-roma-u-drustvo>

89 Pučka pravobraniteljica (2023) Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2022. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2022/>; Pučka pravobraniteljica (2017) Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2016. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2016/>

putem političke stranke SDSS dio ovog razdoblja bili dio vladajuće većine u Hrvatskom Saboru, problemi s kojima se suočavaju pripadnici ovog manjinskog naroda opterećeni su raznim oblicima diskriminacije. Srpsko narodno vijeće (SNV) redovito objavljuje alternativne izvještaje o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u Republici Hrvatskoj. U izvještaju za razdoblje 2007.–2020. u kojem su se referirali na objedinjeno deveto do četrnaesto periodično izvješće Republike Hrvatske Odboru UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, navode probleme povratka i reintegracije izbjeglih i protjeranih Srba i njihova pristupa pravima, zatim nedosljedno i problematično ostvarivanje pojedinih zakonom zajamčenih prava i sloboda, nedosljedno postupanje u provedbi antidiskriminacijskih propisa i politika te nedovoljno pravovremeno i nedvojbeno javno osuđivanje međuetničkog nasilja i zločina iz mržnje, govora mržnje i ostalih pojavnih oblika netolerancije prema Srbima.⁹⁰ U godišnjim izvješćima Pučke pravobraniteljice za promatrano razdoblje navodi se, uz već ranije spomenute probleme dvojezičnosti i podzastupljenosti u upravnim i pravosudnim tijelima, kontinuirani rast govora mržnje, nasilja iz mržnje, netolerancije, predrasuda i socijalne distance prema pripadnicima srpske nacionalne manjine. Posebice se od 2022. godine intenziviraju fizički sukobi navijačkih skupina s različitim etničkim predznakom, u kojima sudjeluju i djeca u Vukovaru, a koje je policija u većini slučajeva okarakterizirala kao navijačko nasilje, premda je Zajedničko vijeće općina – Vukovar više puta izvijestilo da napadnuti pripadnici srpske zajednice nisu povezani s navijačkim skupinama niti su gledatelji na nogometnim utakmicama. Neki od primjera koje Pučka pravobraniteljica navodi, poput onog u Zadru 2023. godine, kada je zbog mrzilačkog skandiranja na košarkaškoj utakmici između Zadra i Crvene zvezde Meridian Bet privedeno deset hrvatskih državljana u dobi od 19 do 32 godine, te huliganskog napada na člana Upravnog odbora Crvene zvezde, zbog čega su privedene dvije osobe u dobi od 21 i 26 godina, pokazuju transgeneracijski prijenos etničke nesnošljivosti te manjak obrazovnog i odgojnog rada s mladom populacijom kada je riječ o etničkoj, ali i drugim oblicima diskriminacije.⁹¹ Na udaru govora mržnje nerijetko se nalazi i tjednik Novosti, glasilo Srpskog nacionalnog vijeća, koje se javno vrijeđa, spaljuje, traži njegova zabrana ili barem prestanak financiranja iz proračuna, kao što je zahtijevala politička stranka Domoinski pokret 2024. godine tijekom predizborne kampanje.⁹² Sljedeće godine, Savjet za nacionalne manjine Novostima je doista srezao sredstva za 35 %, iako je ukupni proračun Savjeta rastao.⁹³

Pučka pravobraniteljica iz godine u godinu navodi neriješen prijenos osnivačkih prava na općine te registraciju osnovnih škola kao ustanova na srpskom jeziku i pismu u mjestima s većinskim srpskim stanovništvom na području Vukovarsko-srijemske županije. Također se kontinuirano ponavlja problem opskrbe električnom energijom i vodom na područjima pretežito nastanjenim Srbima povratnicima, osobito, kako navodi Pučka pravobraniteljica, u udaljenijim, ruralnim i nerazvijenim krajevima.

90 Srpsko narodno vijeće (2021) SNV Bulletin #21: Alternative Report on the Implementation of the ICERD in Croatia. Dostupno na: https://snv.hr/wp-content/uploads/2021/06/SNV_bulletin_21_ONLINE.pdf SNV, također, od 2016. svake godine izdaje biltene “Historijski revizionizam, govor mržnje i nasilje prema Srbima” u kojem su objedinjeni ključni diskriminacijski problemi te godine (https://snv.hr/vrsta_publicacije/bilteni/).

91 Godišnji izvještaji Pučke pravobraniteljice nalaze se na <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/#1655718196191-c8de4feb-8fb8>

92 24sata (2024) Vlada usvojila nove programe: Tjednik Novosti bi trebao i dalje biti financiran iz proračuna. Dostupno na: <https://www.24sata.hr/news/vlada-usvojila-nove-programe-tjednik-novosti-bi-trebao-i-dalje-biti-financiran-iz-proracuna-997307>

93 Hrvatsko novinarsko društvo (2025) Uredništvo tjednika Novosti: diskriminatorna odluka Savjeta za nacionalne manjine. Dostupno na: <https://hnd.hr/urednistvo-tjednika-novosti-diskriminatorna-odluka-savjeta-za-nacionalne-manjine/>

Prema izvještaju za 2023. godinu, potrebno je provesti reelektrifikaciju u još 1002 kućanstva u 15 županija (prosječno se godišnje reelektrificira osamdesetak priključaka). Nejednak položaj pripadnika srpske nacionalne manjine posebno je otežan potresima na području Sisačko-moslavačke županije, pa tako Pučka pravobraniteljica u svom izvješću za 2020. godinu navodi: “Pripadnici srpske manjine, osobito na područjima naseljenim uglavnom povratnicima, suočavaju se s nejednakim gospodarskim razvojem i nedostatnom infrastrukturom, što je osobito tragično ogoljeno pri potresima u Sisačko-moslavačkoj županiji, kada je postalo bolno vidljivo u kakvoj dubokoj materijalnoj deprivaciji većina povratnika na tom području živi.”⁹⁴

Još od ukidanja tzv. balkanskog koridora 2016. godine, hrvatska policija izložena je domaćim i međunarodnim kritikama zbog svojih postupanja prema migrantima, tražiteljima međunarodne zaštite i osobama pod međunarodnom zaštitom, poglavito zbog postupanja policije prema iregulariziranim migrantima⁹⁵ na zelenim granicama, koja često rezultiraju *pushbackovima* i fizičkim nasiljem. Diskriminacija prema tim skupinama mogla bi se sažeti kao odnos u kojem se oni instrumentaliziraju u dnevnopolitičke svrhe, dok u mainstream medijima i službenim priopćenjima prevladava sekuritizacijski diskurs, dodatno pojačan govorom koji kriminalizira migracije i migrante. Izjave i svjedočenja migranata o kršenju ljudskih prava na granicama, ali i duboko na državnom teritoriju, zabilježile su brojne nevladine organizacije koje se bave ovom tematikom, poput međunarodnih Border Violence Monitoring Network (BVMN), Amnesty International ili Human Rights Watch te domaćih poput CMS-a i Are You Syrious?. Tako, primjerice, BVMN objavljuje mjesečne izvještaje sa svjedočanstvima o nezakonitim i nasilnim protjerivanjima (*pushbackovima*) bez mogućnosti pristupa međunarodnoj zaštiti, s posebnim naglaskom na prakse mučenja, krađe i uništavanja imovine i ponižavajućih postupanja koje su postale dio suvremenog nadzora granica.⁹⁶ Medijski najekspoziraniji slučajevi, koji su snažno odjeknuli u zemlji, ali i inozemstvu, jest onaj koji su zabilježili istraživački novinari nekoliko europskih medija u zajedničkom istraživanju “Razotkrivanje tajnih vojski Europe” 2021. godine i slučaj Madine Hussiny iz 2017. godine. U prvom slučaju radi se o video materijalu snimljenom u Hrvatskoj, Grčkoj i Rumunjskoj, na kojima su evidentirana protjerivanja i premlaćivanja migranata, odnosno u hrvatskom slučaju o snimkama na kojima osobe u tamnim odorama bez jasnih oznaka nasilno tjeraju migrante natrag u Bosnu i Hercegovinu koristeći palice.⁹⁷ Ministarstvo unutarnjih poslova pokrenulo je istragu, a nekoliko policajaca je suspendirano. No, organizacije za ljudska prava kritizirale su te postupke kao sustavni problem, a ne izolirani incident. Slučaj Madine Hussiny, petogodišnje djevojčice koja je, zbog uskraćivanja azila i protjerivanja nje i njezine obitelji natrag u Srbiju iz koje su prešli granicu, poginula pod naletom vlaka, istraživao se u okviru ispitnih postupaka pučke pravobraniteljice, istrage državnog odvjetništva, na Općinskom sudu u Vukovaru, Županijskom sudu u Osijeku, Ustavnom sudu Republike Hrvatske, da bi konačno završio tužbom protiv Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava (ESLJP). ESLJP je ustvrdio da je Hrvatska u slučaju smrti ove djevojčice prekršila niz odredbi Europske konvencije o ljudskim pravima, uključujući pravo na život i zabranu nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, kao i

94 Pučka pravobraniteljica (2021) *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020.* Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdm-dl=10845&refresh=60910e6b1d1601620119147>

95 O pojmu iregulariziranih migracija v. <https://e-erim.ief.hr/pojam/iregularizirane-migracije?locale=hr>

96 Border Violence Monitoring Network (n.d.) Monthly Reports. Dostupno na: <https://borderviolence.eu/databases/monthly-reports/>

97 Novosti (2021) Palice s granice. Dostupno na: <https://kontrapress.com/clanak.php?rub=Društvo&url=Palice-s-granice>

da hrvatske vlasti nisu provele učinkovitu istragu u ovom slučaju. Posebno se osvrće na držanje djece u detenciji, protuzakonito zadržavanje i zatvaranje obitelji nakon smrtnog događaja, a zatim i protjerivanje dijela obitelji iz Hrvatske te onemogućavanje pristupa odvjetnicima. Slučaj male Madine otvorio je šire pitanje protjerivanja djece migranata, obitelji s djecom, kao i statusa djece bez pratnje. Pravobraniteljica za djecu u svojim izvješćima spominje probleme pružanja adekvatne pravne podrške djeci migrantima, posebno onima bez pratnje, kako bi se osiguralo poštivanje njihovih prava i omogućio siguran boravak u Hrvatskoj. Iako vlasti često tvrde da su ovi i slični postupci nasilja hrvatske policije izolirani incidenti, mnogi izvještaji ipak ukazuju na sustavni problem, o kojem se više puta govorilo i u Europskom parlamentu.⁹⁸ Od 2022. godine donekle je, iako je rasno profiliranje i dalje prisutno, olakšan prelazak granice i prolaz kroz Hrvatsku prema zemljama sjeverne i zapadne Europe izdavanjem rješenja o povratku, odnosno na temelju odredbi Zakona o strancima⁹⁹ prema kojima je osoba koja nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj u zadanom roku (od sedam do trideset dana) “dužna/dužan napustiti Europski gospodarski prostor”. Od ožujka 2023. godine policija je, pak, češće izdavala potvrde o registraciji u informacijskom sustavu Ministarstva unutarnjih poslova prema pratećem pravilniku Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.¹⁰⁰ Od 2023. godine intenzivnije se provode dublinski transferi (Uredba Dublin III) u Hrvatsku. Zamjetni su i problemi prilikom pokušaja ili same repatrijacije izbjeglica i drugih migranata koji su umrli na putu kroz Hrvatsku jer ne postoje ili se ne primjenjuju protokoli koji bi omogućili učinkovito provođenje identifikacije, učinkovite i razrađene načine komunikacije i podrške srođnicima i drugima, kao ni procedure koje bi uzele u obzir da ambasade zemalja iz kojih su preminuli bježali, kao ni policije na vanjskim granicama EU-a od kojih su također bježali, ne mogu biti jedini ili primarni akteri u procesima identifikacije, traženja nestalih osoba ili prijave smrti. Što se tiče broja smrtnih slučajeva, kao i broja njihovih grobova, on je u stalnom porastu i odstupa od službenih brojeva, što pokazuju i neka znanstvena istraživanja te jedna od baza umrlih i nestalih.¹⁰¹

Na strateškoj razini, Hrvatska nema adekvatnu i sveobuhvatnu ni migracijsku ni integracijsku politiku. Za razdoblje od 2017. do 2019. postojao je Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Tek 2025. godine donesen je Plan upravljanja migracijama i azilom Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. godine, koji je donesen kao obveza na temelju EU Pakta o migracijama, koji je usmjeren na sigurnosne aspekte i integraciju u kontekstu azila. Međutim, i dalje izostaje sveobuhvatna migracijska strategija i kvalitetno formulirani ciljevi, mjere i aktivnosti namijenjene integraciji i osobama migrantskog podrijetla koje na druge načine reguliraju svoj status. Pojedine jedinice lokalne i regionalne samouprave donose vlastite strateške dokumente, pa je tako, primjerice, usvojen Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu, za integraciju tražitelja međunarodne zaštite, osoba kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita i stranih radnika/ca koji prebivaju na području Grada Zagreba. Sve navedene kategorije u Zagrebu, kao i u ostatku Hrvatske, suočavaju se s otežanim pristupom zdravstvenoj skrbi, stanovanju i uvjetima stanovanja, problemima vezanima uz zapo-

98 V. npr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-004594_EN.html, https://www.portalnovosti.com/europski-socijalidemokrati-traze-pokretanje-postupka-protiv-hrvatske?fbclid=IwAR3Pz3N6-18so9wDJvi9bv2-su_DLueuHAXvFQvExPNza6CFoqialEnfy-w, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002123_EN.html,

99 Zakon o strancima, NN 133/20, 114/22, 151/22

100 Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17, 33/23

101 V. <https://e-erim.ief.hr/pojam/p-border-deaths-p?locale=hr>, <https://www.google.com/maps/d/u/o/viewer?mid=1loCgbvNrkMZHhyRPZdlifDaPlvkj5oLd&hl=en&ll=44.72463341425375%2C20.626975149999982&z=6>, <https://4dtrail.wordpress.com/database/>

šljavanje i radnička prava, pravu na obrazovanje, itd. Zamjetna je nedovoljna podrška integraciji – nema (dovoljno) tečajeva hrvatskog jezika,¹⁰² programa povezivanja s lokalnim stanovništvom i slično. U međunarodnom istraživanju o percepciji useljavanja, koje je za Hrvatsku proveo Hrvatski pravni centar, 48,5 % ispitanih građana smatra kako je useljavanje državljana trećih zemalja u RH loše, 28 % smatra da je to dobro, dok 23,5 % nema mišljenje. Da izbjeglice nisu dobro integrirane smatra 37,2 % ispitanika.¹⁰³ Istraživanja CMS-a o stavovima o migracijama iz 2013., 2017. i 2024. godine pokazuju sve negativnije stavove o migracijama i različitim kategorijama stranaca. Rezultati istraživanja “Stavovi prema strancima i manjinama u hrvatskom društvu u 2024. godini: prijetnja, susret, suživot?” pokazuju da 60 % građana vjeruje da Vlada treba osigurati siguran i zakonit ulazak izbjeglica u Hrvatsku, no istodobno 57 % podržava kažnjavanje onih koji pomažu nezakonitim migrantima, 39 % podržava potpuno zatvaranje granica za izbjeglice, 30 % je za gradnju fizičkih prepreka, slanje vojske na granice podržava 44 % građana, dok 38 % smatra opravdanim korištenje nasilja kako bi se spriječio ulazak tzv. nezakonitih migranata na hrvatski teritorij. 26 % ispitanika izjavljuje da se osjeća ugodno živjeti u sredinama s ljudima različitih vjera, nacija i podrijetla, a 23 % vjeruje da stranci obogaćuju hrvatsku kulturu, 45 % smatra da stranci trebaju ostati povezani sa svojom kulturom i korijenima, a 58 % podržava tvrdnju da trebaju usvojiti i hrvatsku kulturu.¹⁰⁴

Sa snažnim povećanjem broja migrantskih radnika unazad nekoliko godina u Hrvatskoj¹⁰⁵, sve su zamjetniji i problemi s kojima se ova skupina susreće. Pučka pravobraniteljica bilježi da se strani radnici sve češće obraćaju pravobraniteljstvu, prijavljujući sljedeća kršenja prava: da su radili bez radne dozvole, da su prekomjerno radili prekovremeno u više restorana istog poslodavca, da im poslodavac nije isplatio plaću ili prekovremeni rad, da im je uskraćeno pravo na tjedni odmor, da im poslodavac nije poslao obračun isplaćene plaće i dr.¹⁰⁶ Zlostavljanja i iskorištavanja migrantskih radnika od strane poslodavaca, uz koje su vezani boravišnom i radnom dozvolom, te posredničkih agencija za zapošljavanje i tzv. agregatora, na što upozorava i CERD, prepoznaju i ispitanici spomenutog istraživanja “Stavovi prema strancima i manjinama u hrvatskom društvu u 2024. godini: prijetnja, susret, suživot?”, pokazujući značajnu podršku građana mjerama zaštite stranih radnika na tržištu rada (74 % ispitanika smatra da bi poslodavci koji iskorištavaju radnike trebali biti strogo kažnjeni, a 68 % podržava sankcije za stanodavce koji stranim radnicima pružaju nedostojne uvjete stanovanja).¹⁰⁷

102 Godine 2022. ukinut je program učenja hrvatskoga jezika, uveden Akcijskim planom za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (za razdoblje od 2017. do 2019.).

103 Hrvatski pravni centar (2023) Perception of citizens of Bulgaria, Croatia and Slovenia of refugees in general and the acceptability of the model of complementary pathways [anketno izvješće]. Dostupno na: https://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2023/12/Survey-report-perception-of-citizens-of-HR-SI_BG-about-migrations.pdf

104 Centar za mirovne studije (2024) Glavne informacije o istraživanju: stavovi prema strancima i manjinama u hrvatskom društvu. Dostupno na: https://www.cms.hr/wp-content/uploads/Glavne_informacije_o_istraivanju.pdf

105 Promjenama politike zapošljavanja stranih radnika (od 2021. godine ukinut je kvotni sustav za izdavanje radnih dozvola, već je za deficitarna zanimanja uvoz strane radne snage slobodan, dok u ostalim slučajevima HZZ provodi test tržišta rada) mijenja se i statistika izdanih radnih dozvola. Tako je 2021. godine izdano nešto više od 80 tisuća radnih dozvola za strane radnike, 2022. 124.121, 2023. 172 499, a od početka 2024 do kraja listopada 176 904 dozvola.

106 Pučka pravobraniteljica (2023) Koje probleme najčešće prijavljuju strani radnici u Hrvatskoj? Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/koje-probleme-najcesce-prijavljuju-strani-radnici-u-hrvatskoj/>

107 Centar za mirovne studije (2024) Glavne informacije o istraživanju: stavovi prema strancima i manjinama u hrvatskom društvu. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/article_document/doc/988/Glavne_informacije_o_istraivanju.pdf

Nadalje, s obzirom na sve češći govor mržnje i dijeljenje narativa da stranci mijenjaju kulturni identitet Hrvatske, u odnosu na 2013. i 2017. godinu može se uočiti pad podrške pojedinim pravima stranih doseljenika, iako je i dalje više onih građana koji smatraju da doseljenici imaju pravo na spektar različitih prava. Najveću podršku ispitanika imaju pravo na zaštitu od diskriminacije (58 % ispitanika), jednak položaj pred hrvatskim pravosuđem (59 %) te pravo na jednaku plaću za jednak posao kao i građani RH (56 %). U odnosu na prethodna dva kruga provedbe ovog istraživanja 2013. i 2017. godine, prosječna ocjena podrške pojedinim pravima značajno je niža kod prava na obrazovanje (47 % ispitanika se slaže), prava na očuvanje vlastite kulture (46 % ispitanika) te prava na besplatno učenje hrvatskog jezika (52 % ispitanika). Također je niža i podrška za pravo na korištenje vlastitog jezika (40 %), pravo na spajanje obitelji te pravo na slobodu govora i javnog nastupa (34 % ispitanika).

S obzirom na pretežitu etničku pripadnost migrantskih radnika a Globalnog juga, bilježi se rasna diskriminacija, rasistički govor mržnje i zločini iz mržnje. Potonje se očituje u fizičkim napadima na strane radnike, njihovu pljačkanju i zastrašivanju, a statistike Ministarstva unutarnjih poslova pokazuju stalan rast broja kaznenih djela prema stranim radnicima u Hrvatskoj. U 2022. godini zabilježeno je 228 takvih slučajeva, a 2023. čak 1150.¹⁰⁸ Broj medijski praćenih slučajeva nasilja nad stranim radnicima pokazuje rastući trend, na koji je čak reagirao ministar unutarnjih poslova nakon napada na radnika iz Indije u središtu Zagreba, rekavši da “nikakvo nasilje neće biti tolerirano” te pozvao “na izgradnju društva temeljenog na solidarnosti, poštovanju i ljubavi prema bližnjima”.¹⁰⁹ Ovaj poziv čini se prilično ciničnim ako se uzme u obzir da država ne poduzima gotovo ništa u vezi s integracijom stranaca u hrvatsko društvo, regulacijom rada i radničkih prava stranih radnika te suzbijanjem nasilja, osobito kad je riječ o rasnoj i etničkoj netrpeljivosti, kao i da je sama uključena u nasilje prema iregulariziranim migrantima.

5.4. Diskriminacija po osnovi invaliditeta

U Republici Hrvatskoj osobe s invaliditetom (OSI) suočene su s trajnim izazovima u ostvarivanju svojih temeljnih prava, unatoč dugogodišnjem formalnom zalaganju države za uključivost i jednakost. Hrvatska je još 2007. ratificirala Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) i ima razrađen institucionalni okvir koji se trajno nadograđuje.¹¹⁰ Tako je upravo u promatranom razdoblju od 2017. do 2024. donesen niz strateških i zakonskih rješenja te programa, uključujući Nacionalnu strategiju izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017.–2020., Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2021.–2027., Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga 2021.–2027., Operativni plan deinstitucionalizacije 2022.–2027., Zakon o inkluzivnom dodatku, Zakon o osobnoj asistenciji, Zakon o povlasticama u prometu itd.¹¹¹

108 Deutsche Welle (2024) Strani radnici u Hrvatskoj sve češće izloženi nasilju. Dostupno na: <https://www.dw.com/hr/strani-radnici-u-hrvatskoj-sve-češće-izloženi-nasilju/a-70521266>

109 Ibid.

110 Ispravak Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, NN 05/2008. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, NN 06/2007.

111 Vlada Republike Hrvatske (2023) Dodatak Nacionalnom planu oporavak i otpornosti 2021.-2026. Dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Dodatak%20Nacionalnom%20planu%20oporavak%20i%20ootpornosti%202021.-2026.,%20studeni%202023.pdf>

Ključan zamašnjak za donošenje ovih strateških dokumenata je aktualna financijska omotnica EU – Hrvatska je u razdoblju od 2017. godine koristila značajna kohezijska i razvojna sredstva Europske unije – ESF 2014.–2020., aktualni ESF Plus 2021.–2027., Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) te dopunski financijski paket nakon pandemije putem Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2022.–2026.¹¹² U razdoblju 2014.–2020. Hrvatska je kroz EU fondove financirala više projekata vezanih uz osobe s invaliditetom. Ipak, kako ističe Europski revizorski sud, Hrvatska je najveći dio sredstava uložila u infrastrukturu i fizičku pristupačnost, dok je znatno manje EU sredstava usmjereno na razvoj usluga u zajednici i podršku neovisnom življenju.¹¹³

Najvažnije zakonodavne novine za osobe s invaliditetom u promatranom razdoblju jesu Zakon o inkluzivnom dodatku i Zakon o osobnoj asistenciji, oba usvojena krajem 2023. godine.¹¹⁴ Zakon o inkluzivnom dodatku, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. kao zamjena i nadogradnja za četiri dotadašnje naknade (doplatak za pomoć i njegu, osobnu invalidninu, uvećani dječji doplatak i dodatak za djecu), trebao je racionalizirati sustav i osigurati jednostavniji, pravedniji i transparentniji model financijske podrške, kakav su desetljećima zagovarale udruge osoba s invaliditetom.

Narodne novine (2017) Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine. NN 42/2017. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_04_42_967.html

Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021) Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021 do 2027. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%C5%A1ka%20izvje%C5%A1C4%87a/Nacionalni%20plan%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva%20i%20socijalne%20isklju%C4%8Denosti%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.pdf>

Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021) Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021 do 2027. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%C5%A1ka%20izvje%C5%A1C4%87a/Nacionalni%20plan%20izjedna%C4%8Davanja%20omogu%C4%87nosti%20za%20osobe%20s%20invaliditetom%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.%20godine.pdf>

Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021) Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajni%C5%A1tvo/Godi%C5%A1nji%20planovi%20i%20strate%C5%A1ka%20izvje%C5%A1C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20socijalnih%20usluga%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.%20godine.pdf>

Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2022) Operativni plan deinstucionalizacije prevencije institucionalizacije i transformacije pružatelja socijalnih usluga u RH 2022. – 2027. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Operativni%20plan%20deinstucionalizacije%20prevencije%20institucionalizacije%20i%20transformacije%20pru%C5%BEatelja%20socijalnih%20usluga%20u%20RH%202022.%20-%202027..pdf>

Pučka pravobraniteljica, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za djecu, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom (2022) Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-jačanje-otpornosti-na-buduće-krize/?wpdmdl=13887&refresh=683068689d2fd1748002920>

Zakon o inkluzivnom dodatku, NN 156/23, Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/2023, Zakon o socijalnoj skrbi, NN 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23, 61/25, Zakon o povlasticama u prometu, NN 133/2023

112 Pregled svih EU fondova koje koristi RH dostupan na: Naslovnica EU fondovi Hrvatska. “EU fondovi Hrvatska – KOLIKO SREDSTAVA?”. <https://eufondovi.gov.hr/eu-fondovi/>.

113 Europski revizorski sud, (2023), Tematsko izvješće 20/2023 – Potpora osobama s invaliditetom – Ograničen praktični učinak mjera EU-a, Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-20/SR-2023-20_HR.pdf

114 Zakon o inkluzivnom dodatku, NN 156/23; Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/2023

Ogroman broj predanih zahtjeva, koji je premašio projekcije nadležnog Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, pokazuje da mjera odgovara na potrebe i očekivanja korisnika, jer osobama s invaliditetom omogućuje samostalno raspolaganje naknadom u skladu s osobnim potrebama¹¹⁵. No, kako pokazuje Izvješće Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2024. godinu, njegova primjena u praksi izazvala je niz problema¹¹⁶. Kriteriji za ostvarivanje prava definirani su vrlo restriktivno, bez dovoljno uvažavanja složenosti svakodnevnih prepreka s kojima se osobe s invaliditetom suočavaju. Nedostatni administrativni kapaciteti u centrima za socijalnu skrb i Zavodu za vještačenje uzrokuju zastoje i preopterećenost službenika u obradi zahtjeva, koji podrazumijevaju i nove procjene te vještačenja.¹¹⁷

Odredbe članka 10. Nacrta Zakona o inkluzivnom dodatku, kojima se osobe s invaliditetom – uključujući korisnike smještaja, organiziranog stanovanja i djecu s teškoćama u razvoju u udomiteljstvu – isključuju iz prava na dodatak, izazvale su niz snažnih kritika u javnom savjetovanju te u očitovanjima pravobraniteljskih institucija.¹¹⁸ Upozoreno je da se time dodatno obespravljuju upravo oni s najtežim i najsloženijim teškoćama, čije potrebe ne prestaju promjenom mjesta stanovanja, a pravo na dodatak nepravedno se veže uz oblik skrbi, umjesto uz osobne potrebe povezane s funkcionalnošću i pravom na život u zajednici. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, unatoč tim upozorenjima, odbilo je prijedloge za izmjene, odnosno brisanje članka 10., navodeći da su tim skupinama već osigurane druge vrste podrške te da bi dodatak predstavljao preklapanje sredstava.¹¹⁹ Time se inkluzivni dodatak svodi na selektivnu – iako, u odnosu na dosadašnje razlomljene i novčano skromne naknade, svakako dobrodošlu, od dosadašnjih naknada izdašniju socijalnu naknadu koja je naišla na veliki odaziv osoba s invaliditetom. No, ona ipak ne funkcionira kao univerzalno pravo koje prati svaku osobu s invaliditetom kroz cijeli životni ciklus kako bi joj se olakšalo ravnopravno sudjelovanje u zajednici – uz druge oblike skrbi i zaštitne mjere za suzbijanje siromaštva i diskriminacije.

Recentna sudska praksa dodatno je otvorila pitanja pravne prirode i provedbe ovog prava. U nepravomoćnoj presudi od 23. siječnja 2026. Upravni sud u Zagrebu utvrdio je da inkluzivni dodatak, iako osobno pravo, uključuje i imovinsko potraživanje, zbog čega se postupak može nastaviti s nasljednicima.¹²⁰ Ova odluka oslanja se na ustavnu zaštitu vlasništva, opća načela obveznog i nasljednog prava te standarde Europskog suda za ljudska prava, potvrđujući obvezu države da osigura isplatu priznatih prava

115 Jasmina Grgurić Zanze (2025), Inkluzivni dodatak: Trošak isplate prijeći će milijardu eura, stiglo 289.000 zahtjeva, Mirovina.hr, Dostupno na: <https://www.mirovina.hr/novosti/inkluzivni-dodatak-trosak-isplate-prije-ci-ce-milijardu-eura-stiglo-289-000-zahtjeva/#:~:text=Inkluzivni%20dodatak%20u%20prosjeku%20iznosi,pri%20%C4%8Demu%20novi%20ostalno%20dolaze.&text=Za%20isplatu%20inkluzivnog%20dodatka%20iz,%20562%2C8%20milijuna%20eura>

116 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2025) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2024., Dostupno na: <https://posi.hr/izvjescia-o-radu/#single/o>.

117 Nacional.hr (2025) BIROKRATSKI LABIRINT Država zatrpna zahtjevima za inkluzivnim dodatkom. Evo gdje je ‚zapelo‘. 11. veljače 2025. Dostupno na: <https://www.nacional.hr/birokratski-labirint-drzava-zatrpna-zahtjevima-za-inkluzivnim-dodatkom-evo-gdje-je-zapelo/>

118 Zakon o inkluzivnom dodatku, NN 156/23

119 Vlada RH, Portal za e-savjetovanja, Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o Nacrtu prijedloga zakona o inkluzivnom dodatku, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=25360&SortBy=ResponseStatusId&Order=Descending>

120 “Inkluzivni dodatak – obustava postupka nakon smrti stranke – nepravomoćna presuda Upravnog suda u Zagrebu”, stručno mišljenje Tamare Bogdanović, sutkinje Upravnog suda u Zagrebu, specijalistice europskog javnog prava, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inkluzivni-dodatak-obustava-postupka-nakon-smrti-stranke-nepravomocna-presuda-prvostupanjskog-upravnog-suda-u-zagrebu-67996>

bez obzira na smrt korisnika. Ukupno gledano, administrativna kašnjenja u isplata i neujednačena primjena prava dovode u pitanje stvarni doseg i pravednost inkluzivnog dodatka kao instrumenta socijalne uključenosti.

Zakon o osobnoj asistenciji predstavlja dugo očekivan normativni iskorak u priznavanju asistencije kao prava i širenju dostupnosti ove usluge od presudne važnosti za neovisnost i društvenu participaciju osoba s invaliditetom. Ipak, unatoč zakonskoj obvezi države da osigura puni opseg utvrđenih potreba, u praksi je usluga i dalje ograničena projektnim financiranjem i nedostatnim kapacitetima pružatelja. Ključni normativni korektiv predstavlja odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske iz prosinca 2025., kojom su, između ostalog, ukinute diskriminatorne odredbe Zakona koje su isključivale djecu s teškoćama u razvoju. U odluci Sud je osporio samu logiku sustava koji ne omogućuje prilagodbu opsega usluge stvarnim, individualnim potrebama korisnika, već proizvodi nejednakosti kroz rigidne kriterije¹²¹. Time je potvrđeno da je upravo neprilagođenost usluge korisniku – a ne samo formalna dostupnost – središnji problem sustava, na što su organizacije civilnog društva upozoravale još u fazi donošenja Zakona. Vlada je reagirala interventnom uredbom i pravilnikom, proširujući krug korisnika i uvodeći 24-satnu asistenciju za najteže slučajeve. Međutim, provedbeni kapaciteti i dalje zaostaju: nedostatak kadra i administrativna opterećenja ograničavaju stvarnu dostupnost, zbog čega osobna asistencija ostaje dostupna tek manjem dijelu korisnika, osobito nedovoljno onima s najkompleksnijim potrebama.

Unatoč pomacima u normativnom okviru i dostupnosti financija, ostaju duboko ukorijenjeni upravljački problemi u provedbi politika i zakona, njihovu praćenju i vrednovanju. Hrvatska je 2015. godine završila prvi ciklus izvještavanja pred UN-ovim Odborom za prava osoba s invaliditetom (CRPD). Zaključne preporuke istaknule su nužnost unapređenja pristupačnosti, deinstitucionalizacije, zapošljavanja i participacije. Drugo, Treće i Četvrto periodično izvješće Vlada RH predala je u rujnu 2021.¹²², dok su hrvatske udruge OSI, predvođene SOIH-om, u veljači 2020. objavile i podnijele alternativno izvješće Odboru, s prijedlozima pitanja za Vladu RH.¹²³ Do travnja 2025. Odbor još nije razmatrao Hrvatsku. U službenom izvješću Vlada navodi reforme poput izmjena Zakona o socijalnoj skrbi, uvođenja kvotnog sustava za zapošljavanje (Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju OSI), prilagodbi u obrazovanju te propisa o pristupačnosti i zabrani diskriminacije. No, usporedba s alternativnim izvješćem organizacija OSI pokazuje razlike u ocjeni – dok Vlada navodi “maksimalnu implementaciju”, udruge upozoravaju na izostanak analize učinaka i stvarnih promjena u životima OSI. Najveće razlike su u ocjeni participacije – država tvrdi da uključuje OSI u izradu politika, dok udruge ističu simboličnost tog uključivanja. Posebna kritika odnosi se na dominaciju institucionalne skrbi i ograničen pristup uslugama u zajednici.

121 Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3330/2023 i dr. od 16. prosinca 2025., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2025_12_154_2313.html

122 Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2021) Drugo, treće i četvrto periodično izvješće RH prema Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/NEPID/Drugo,%20tre%C4%87e%20i%20%C4%8Detvrto%20periodi%C4%8Dko%20izvje%C5%A1%C4%87e%20RH%20prema%20Konvenciji%20o%20pravima%20osoba%20s%20invaliditetom.pdf>

123 SOIH i partneri (2020) *Alternativno izvješće predstavljeno od koalicije saveza osoba s invaliditetom prije nego što je Odbor za prava osoba s invaliditetom usvojio popis pitanja koja se odnose na Hrvatsku* podneseno Odboru UN-a za prava osoba s invaliditetom u okviru druge, treće i četvrte ocjene Hrvatske. Dostupno na: https://www.soih.hr/pdf/knowledge_bases/soih-alternativno_izvjesce_2020_hrv.pdf

Jedan od najvećih sustavnih problema leži u tome što Hrvatska do danas nije uspostavila jedinstveni sustav stručne procjene invaliditeta temeljen na biopsihosocijalnom modelu, koji bi vrijedio za pristup cjelokupnom spektru prava i usluga.¹²⁴ Umjesto toga, paralelno egzistiraju barem tri odvojena sustava – socijalni, zdravstveni i mirovinski – svaki s vlastitim kriterijima i tijelima vještačenja. To znači da osoba mora višestruko dokazivati isto stanje pred različitim institucijama, uz česte nelogičnosti i neusklađenosti u rješenjima. Osobito su pogođene starije osobe i one iz ruralnih područja, koje teško pristupaju urbanim centrima gdje se većina vještačenja obavlja. Drugi sustavni propust jest zastarjeli i restriktivni sustav skrbništva – osobe s intelektualnim teškoćama često se rutinski lišavaju poslovne sposobnosti, bez individualne procjene i prava na samoodređenje, suprotno čl. 12 Konvencije. Sustav podržanog odlučivanja još uvijek nije razvijen.

Treći ključni problem odnosi se na provedbu politika koje su na snazi – od poticanog zapošljavanja, cjeloživotnog učenja i integracije djece s teškoćama u redovni sustav obrazovanja do apsorpcije Europskog socijalnog fonda – na što ukazuje i tematsko izvješće Europske komisije iz 2021.¹²⁵ Pandemija COVID-19 i potresi koji su pogodili Zagreb i Sisačko-moslavačku županiju 2020. i 2021. godine dodatno su razotkrili slabosti sustava podrške osobama s invaliditetom. Tijekom pandemije velik broj OSI ostao je bez svakodnevne podrške, a informacije o mjerama i preporukama često nisu bile dostupne u prilagođenim formatima, kao što su znakovni jezik, lako čitanje ili pristupačni digitalni sadržaji. Nakon potresa, OSI su u većini slučajeva bile izostavljene iz planiranja evakuacije i privremenog smještaja. Privremeni objekti nisu uzimali u obzir potrebe osoba s oštećenjem mobilnosti, vida ili sluha, a nije bilo niti sustavnog uključivanja stručnjaka za pristupačnost prilikom obnove.¹²⁶

Neovisne institucije i civilno društvo ključni su osigurači u provedbi javnih politika, no njihov je doseg i utjecaj i dalje ograničen. Dok su inspeksijske službe strukturno povezane s izvršnom vlasti, pa ih se načelno ne može smatrati neovisnima, Pravobranitelj za osobe s invaliditetom djeluje neovisno, stručno i javno, s predanim regionalnim timovima u četiri grada, no suočen je s ograničenim kadrovskim kapacitetima u odnosu na opseg potreba te s vrlo neujednačenom suradnjom s vlastima, posebno kada je riječ o pravodobnom uključivanju u izradu novih propisa i primjeni preporuka, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj i lokalnoj razini. Civilno društvo formalno sudjeluje u tijelima poput Savjeta za razvoj civilnog društva i Povjerenstva za OSI, no taj utjecaj najčešće je savjetodavan i bez značajnijeg efekta.¹²⁷

124 Sikirić, Dominik, Tihana Novak, Lelia Glavaš Kiš, Tina Runjić, Marina Milković, Valentina Fabac Mašić i Damir Miholić (2023) Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. Prikaz rezultata istraživanja. Sveučilište u Zagrebu, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet. Dostupno na: https://www.soih.hr/pdf/knowledge_bases/Edicija_usklađivanje_zakonodavstva_za_web.pdf

125 Europska komisija (2021) *European Semester 2020-2021 country fiche on disability equality: Croatia*. Dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fbc-d9ac-a704-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

126 Pučka pravobraniteljica, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za djecu, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom (2022) Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-jacanje-otpornosti-na-buduće-krize/?wpdmdl=13887&refresh=683068689d2fd1748002920>

127 Pučka pravobraniteljica (2025) *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. Ožujak 2025*. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvje-e-pu-ke-pravobraniteljice-za-2024-godinu/>

Sikirić, Dominik, Tihana Novak, Lelia Glavaš Kiš, Tina Runjić, Marina Milković, Valentina Fabac Mašić i Damir Miholić (2023) Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Konvencijom

Statistički podaci HZJZ-a, temeljeni na Registru osoba s invaliditetom za 2024. godinu, pokazuju da broj osoba s invaliditetom u Hrvatskoj kontinuirano raste, ponajviše zbog demografskog starenja, ali i zbog poboljšane dijagnostike i prijavljivanja. U 2024. godini, prema podacima iz Registra osoba s invaliditetom HZJZ-a, zabilježeno je ukupno 653.577 osoba s invaliditetom, što čini 17 % ukupnog stanovništva.¹²⁸ Godine 2017. taj je udio bio 11,9 %, uz ukupno 511 850 osoba.¹²⁹ Povećan je i udio žena (s 40 % na 44,5 %), a gotovo polovica ukupne populacije OSI starija je od 65 godina, što dodatno komplicira potrebe za zdravstvenom i socijalnom skrbi. Prema istraživanju Europske komisije iz 2021., Hrvatska je zemlja s blizu 30 % osoba starijih od 16 godina s dugotrajnim ograničenjima u uobičajenom funkcioniranju uslijed zdravstvenog stanja, detektiranim iz vlastite perspektive, što je više od EU prosjeka od 26,8 % u 2023. godini.¹³⁰ Posebno zabrinjavajući podatak odnosi se na djecu s teškoćama u razvoju, kojih je 2024. bilo 80 290, što čini 12,3 % ukupne populacije osoba s invaliditetom.¹³¹ Premda to može ukazivati na napredak u ranoj detekciji, istodobno otkriva ograničenja obrazovnog sustava da na sve te potrebe adekvatno odgovori.

Regionalne razlike također su izražene. U Šibensko-kninskoj, Požeško-slavonskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji udio osoba s invaliditetom u ukupnom stanovništvu prelazi 20 %, dok je u Istarskoj županiji tek 11,2 %. Regije s visokom stopom invaliditeta – poput Slavonije, Banije i Gorskog kotara – najčešće imaju najmanje usluga jer su istodobno i depopulirane i manje razvijene.

Žene, pripadnici nacionalnih manjina, LGBTIQ osobe i osobe s višestrukim teškoćama dodatno su ranjive. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom ukazuje na neadekvatno prepoznate potrebe osoba s invaliditetom koje su beskućnici, azilanti, pripadnici romske zajednice ili žrtve obiteljskog nasilja. Sustav ih ne registrira, a usluge nisu prilagođene njihovim potrebama, zbog čega je nužno razviti intersekcionalni pristup politikama ravnopravnosti i uključivanja. Na to upućuju i preporuke Grupe stručnjaka za djelovanje protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (GREVIO), kojoj je povjereno praćenje provedbe Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (tzv. Istanbulske konvencije).¹³²

Usporedba obrazovne strukture osoba s invaliditetom u Hrvatskoj 2017. i 2024. godine, prema podacima HZJZ-a pokazuje tek blage pomake. Godine 2017. više od polovice osoba s invaliditetom – njih 55 % – imalo je završenu samo osnovnu školu ili nije završilo ni nju, dok je taj udio u 2024. godini blago smanjen na 53 %. Istovremeno, udio osoba sa srednjom stručnom spremom opao je s 37 % na 33 %, što može ukazivati na stagnaciju u zadržavanju osoba s invaliditetom u obrazovnom sustavu

- o pravima osoba s invaliditetom. Prikaz rezultata istraživanja. Sveučilište u Zagrebu, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet. Dostupno na: https://www.soih.hr/pdf/knowledge_bases/Edicija_uskladivanje_zakonodavstva_za_web.pdf
- 128 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2024) Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Rujan 2024. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2024/10/Bilten_-_osobe_s_invaliditetom_2024_g.-1.pdf
- 129 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2017) Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Travanj 2017. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2016/04/Invalidi_2017.pdf
- 130 Eurostat, Statistics Explained: Population with Disability, podaci za 2023., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_with_disability#Self-reported_disability_28limitation_in_usual_activities_due_to_health_problems
- 131 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2024) Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Rujan 2024. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2024/10/Bilten_-_osobe_s_invaliditetom_2024_g.-1.pdf
- 132 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2023) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2023. godinu, str. 72. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>

na toj razini.¹³³ Ohrabrujući je trend blagog povećanja broja studenata s invaliditetom na sveučilištima i veleučilištima, no njihov je udio od samo 0,77 % svih studenata u akademskoj godini 2023./2024. i dalje marginalan, a sustav podrške nedostatan.¹³⁴ Ovi podaci upućuju na to da, iako postoje pozitivni trendovi, oni su prespori i nedostatni da bi preokrenuli obrazovne nejednakosti i omogućili ravnopravnije sudjelovanje osoba s invaliditetom na tržištu rada i u društvenom životu.

Usporedba podataka Eurostata iz 2017. i 2024. godine otkriva zabrinjavajući trend pogoršanja socioekonomskog položaja osoba s invaliditetom u Hrvatskoj, unatoč zakonodavnom napretku i dostupnosti sredstava iz EU fondova. Prema Eurostatu, 2017. godine 29 % osoba s invaliditetom u Hrvatskoj bilo je izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, u usporedbi s prosjekom Europske unije od 20,1 %. Do 2024. godine taj se udio u Hrvatskoj popeo na 37,8 %, dok je prosjek EU u istom razdoblju blago porastao na 20,7 %.¹³⁵

Jaz u zaposlenosti između opće populacije i osoba s invaliditetom u Hrvatskoj iznosi 39,2 postotnih bodova u 2023. godini, dok je prosjek Europske unije 21,5. To je pogoršanje u odnosu na 2017., kada je iznosio 31,2, u usporedbi s EU prosjekom od 23,5. To Hrvatsku smješta među članice EU s najizraženijim jazom u radnoj uključenosti osoba s invaliditetom. Sličan negativan trend nakon pandemije zabilježen je i u nekim drugim državama članicama, osobito u Bugarskoj, Rumunjskoj i Litvi, ali i Irskoj i Poljskoj, gdje visoke stope radne isključenosti i rizika od siromaštva među osobama s invaliditetom uporno ostaju iznad prosjeka, unatoč višegodišnjim ulaganjima iz kohezijskih fondova i formalno prisutnim strategijama za socijalnu uključenost.¹³⁶ Ovi podaci ukazuju na potrebu za dubinskim preispitivanjem učinkovitosti politike izjednačavanja mogućnosti, posebno u pogledu obrazovanja, rada i suzbijanja siromaštva, uz aktivno sudjelovanje osoba s invaliditetom u svim fazama kreiranja i evaluacije politika.¹³⁷

Položaj osoba s invaliditetom obilježava trajna napetost između formalnih prava i stvarnih životnih mogućnosti. Pristup osnovnim uslugama ostaje izrazito neujednačen, podrška za samostalni život ograničena, a strukturalna podrška organizacijama koje zastupaju njihove interese sustavno oslabljena. Diskriminacija osoba s invaliditetom stoga u Hrvatskoj nije samo tehnička ili proceduralna omaška, već je i dalje duboko ukorijenjena praksa koju hrane institucionalna inercija, manjak ljudskog kapitala i društvene predrasude.

U odnosu na nalaze prethodne analize, brojni problemi u ostvarivanju prava osoba s invaliditetom bili su ukorijenjeni već do 2016. godine. Diskriminacija na osnovi

133 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2017) Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Travanj 2017. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2016/04/Invalidi_2017.pdf; Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2024) Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Rujan 2024. Dostupno na: https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2024/10/Bilten_-_osobe_s_invaliditetom_2024_g.-1.pdf

134 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2024) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2024. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>

135 Eurostat, Databrowser, Persons at risk of poverty by level of disability (activity limitation), sex and age, usporedni godišnji podaci od 2015. do 2024., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_dpeo20/default/table?lang=en

136 Eurostat, Databrowser, Disability employment gap by level of activity limitation and sex (source EU-SILC), godišnji podaci od 2015. do 2024., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HLTH_DLM200/default/bar?lang=en

137 Eurostat. Statistical Themes Population and Social Conditions Disability. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Disability>

invaliditeta tada se najčešće događala u području rada i zapošljavanja te pristupa dobrima i uslugama – ponajviše zbog uskraćivanja razumne prilagodbe. Do 2024. dio ovih izazova i dalje je ostao prisutan – sustavna nepristupačnost i manjak prilagodbi nisu u potpunosti otklonjeni – no postupne prilagodbe infrastrukture, veća dostupnost podrške (poput asistenata u nastavi) i nastavak provedbe politika zapošljavanja rezultirali su umjerenim poboljšanjima.

Broj obraćanja građana Pravobranitelju za osobe s invaliditetom gotovo se udvostručio u sedam godina – s 1827 u 2017. na 3538 u 2024., dok se ukupni broj njegovih postupanja, koja uključuju i vlastitu inicijativu, povećao više s 2913 u 2017. na čak 7059 u 2024. godini. Broj novih pritužbi na temelju Zakona o suzbijanju diskriminacije također je porastao, za 47 % (111 novih pritužbi u 2017. u odnosu na njih 164 u 2024.), naročito od pandemijske 2020. godine. Rast pritužbi koje se odnose na široki spektar područja te postupanja Pravobranitelja za osobe s invaliditetom ukazuje na sve veću osviještenost osoba s invaliditetom o svojim pravima i radu pravobraniteljstva, ali i na sve učestalije povrede prava od strane institucija. Pravobranitelj ističe u izvješću za 2024. godinu kao posebno zabrinjavajuće to da se u značajnom broju slučajeva (njih 16) radilo o diskriminatornim praksama i postupanjima koja mogu znatno utjecati na veće dijelove ukupne populacije osoba s invaliditetom.

Područje	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	3	1	0	0	0	0	1	0
Javno informiranje i mediji	4	0	6	2	1	1	0	1
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	0	0	0	0	2	0	1
Obrazovanje	18	8	6	16	29	21	26	28
Sport		0	0	0	3	0	7	3
Znanost		0	0	0	0	0	0	0
Pravosuđe	5	5	0	4	2	6	2	2
Uprava		0	0	2	2	1	1	1
Pristup dobrima i uslugama	20	11	14	30	40	40	47	42
Rad	22	5	19	18	13	19	13	28
Zapošljavanje		4	2	15	11	9	3	5
Mirovinsko osiguranje	3	2	2	4	1	4	1	1
Socijalna skrb	18	8	2	17	15	7	3	5
Zdravstveno osiguranje		0	0	3	0	0	10	7
Stanovanje	2	1	4	7	3	2	8	11
Zdravstvena zaštita	8	4	2	6	7	3	2	18
Pritužbe s višestrukim područjima		0	2	3	3	1	1	0
Diskriminacija – općenito	6	20	10	8	13	14	22	11
Nasilje	1							
UKUPNO	111	69	69	135	143	130	147	164

TABLICA 4. Pritužbe Pravobranitelju za osobe s invaliditetom na diskriminaciju prema područjima 2017.–2024.¹³⁸

Pristup dobrima i uslugama bio je najčešće prijavljivano područje diskriminacije tijekom cijelog razdoblja. U 2017. godini osobe s invaliditetom najčešće su se žalile

¹³⁸ Tablica kombinira statističke podatke Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2017. iz Izvješća o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za tu godinu s podacima za razdoblje 2018. – 24. predstavljeno u Izvješću o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2024. godinu. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>

na neprilagođene prostore u kojima se pružaju javne usluge, poput zdravstvenih, socijalnih i drugih javnih institucija. Nepristupačnost javnog prijevoza bila je jedan od ključnih problema, kao i neprilagođeni taksiji koji nisu omogućavali pristup osobama s invaliditetom u pratnji pasa pomagača. Također, održavanje događanja u nepristupačnim prostorima bila je uobičajena praksa koja je ograničavala sudjelovanje osoba s invaliditetom u društvenim i kulturnim aktivnostima. Osam godina kasnije pritužbe su i dalje odnose na neprilagođenost javnih prostora i usluga te uskraćivanje razumne prilagodbe, što dodatno otežava njihovu svakodnevnu participaciju u društvenom životu.

U području obrazovanja, pritužbe su se odnosile na neprilagođene školske objekte, manjak adekvatnih nastavnih materijala, pomoćnika u nastavi, stručnih radnika i komunikacijskih posrednika. Prijavljeni su i problemi s upisima u vrtiće i škole, gdje pojedine obrazovne institucije odbijaju upisati djecu pozivajući se na manjak adekvatnih uvjeta. Pritužbe primarno ukazuju na kadrovske deficite u pogledu stručnih radnika i pomoćnika u nastavi, kao i na nedostatna ulaganja u razvoj kompetencija nastavnika.

Diskriminacija u području rada i zapošljavanja najviše se očitovala u uskraćivanju ratumne prilagodbe na radnim mjestima. Pritužbe su se odnosile na slučajeve u kojima poslodavci nisu omogućavali prilagodbu radnog vremena, radnih zadataka ili radnog prostora, što je otežavalo osobama s invaliditetom obavljanje njihovih dužnosti. Pritužbe su se također odnosile na kvote zapošljavanja, pri čemu poslodavci nisu primjenjivali zakonske obveze za zapošljavanje osoba s invaliditetom, izostavljajući ih iz procesa zapošljavanja i smatrajući ih neprikladnima za određene poslove.

Zdravstvo se tijekom 2024. godine izdvaja kao najbrže rastuće područje kršenja prava osoba s invaliditetom. U 2017. pritužbe su se odnosile na nepristupačnost zdravstvenih usluga, a i u 2024. godini osobe s invaliditetom i dalje su suočene s nepristupačnim zdravstvenim ustanovama i dugim čekanjima na specijalističke preglede. Osobe s invaliditetom prijavljuju da im nisu pravovremeno osigurani medicinski tretmani i lijekovi, što dodatno pogoršava njihovo zdravstveno stanje. Pritužbe su se također odnosile na neprilagođene medicinske prostore i duge liste čekanja.

Dodatno, osobe s invaliditetom rijetko se odlučuju na sudske postupke zbog straha, dugotrajnosti, nedostatka pravne pomoći i uvjerenja da postupci ne vode promjeni. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom dosad se uključio kao umješak u dvadesetak postupaka, ali udružne tužbe i strateško parničenje i dalje izostaju. Kako ističe u svom Izvješću za 2024. godinu, osobe s invaliditetom, posebno nezaposlene, često nemaju financijske mogućnosti za angažiranje odvjetnika, što ih obeshrabruje da samostalno pokrenu postupke utvrđivanja nepravilnosti i diskriminacije u postupcima zapošljavanja. U brojnim slučajevima pravobraniteljske institucije upućivale su preporuke nadležnim tijelima, a u nekim slučajevima podnošene su i prekršajne prijave zbog kršenja Zakona o suzbijanju diskriminacije. Posebno se ističe problem nedostatka učinkovite prevencije i sankcioniranja diskriminacije u svakodnevnim situacijama poput pristupa medicinskim ustanovama, kulturnim događanjima ili javnim prostorima.¹³⁹

Zakon o povlasticama u prometu¹⁴⁰ i povezani pravilnici omogućili su učinkovito

139 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2024) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2024. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>

140 Zakon o povlasticama u prometu, NN 133/23

izdavanje novih iskaznica za osobe s invaliditetom, uključujući europsku i nacionalnu iskaznicu te europsku parkirališnu kartu, koje omogućuju jednostavan pristup brojnim povlasticama u prometu, parkiranju, turizmu i kulturi, unutar Hrvatske i EU-a.¹⁴¹ Ovaj novi, opsežni postupak digitalizacije i automatizacije, usmjeren je na veću mobilnost osoba s invaliditetom, pokrenut je i financiran u sklopu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, a Hrvatska je prva država članica EU-a koja uvodi europsku iskaznicu za osobe s invaliditetom izvan pilot-projekta.¹⁴²

Ipak, kao što je razvidno iz brojnih pritužbi građana i ocjena Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, strukturni problemi prometne nepovezanosti manje razvijenih dijelova zemlje, ograničena prilagođenost javnog prijevoza te ovisnost specijalnog prijevoza o senzibilitetu i fiskalnoj snazi pojedinih gradova predstavljaju problem. U praksi to znači da mnoge osobe s invaliditetom i dalje uvelike ovise o obitelji te sanitetskom prijevozu, što je poseban problem za osobe iz manje razvijenih, ruralnih sredina.¹⁴³ Iako Pravilnik o osiguravanju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom¹⁴⁴ formalno obvezuje jedinice lokalne samouprave, gradovi i općine ne osiguravaju konzistentnu provedbu univerzalnog dizajna.¹⁴⁵ Arhitektonske barijere i neprilagođena prometna sredstva, uključujući nepristupačne stanice, vozila i pomorsku infrastrukturu i dalje su trajni izvor frustracije, ali i diskriminacije za osobe s invaliditetom.¹⁴⁶

Iako je hrvatski znakovni jezik (HZJ) ozakonjen od 2015. godine¹⁴⁷, njegov položaj u društvu ostaje marginaliziran. Pristup informacijama, obrazovanju i javnim uslugama na znakovnom jeziku je ograničen zbog nedovoljnog broja prevoditelja, neadekvatnog statusa prevoditelja i nelogičnosti u sustavu prevoditelja znakovnog jezika.¹⁴⁸

Digitalni sadržaji javnih ustanova trebaju biti pristupačni svim korisnicima, uključujući osobe s invaliditetom, omogućujući im ravnopravno korištenje, percepciju i razumijevanje informacija i sučelja. Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora¹⁴⁹, na snazi je od 2019. godine. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, koji prati ovu problematiku, u Izvješću za 2024. godinu navodi da je, prema drugom izvješću Republike Hrvatske Europskoj komisiji iz 2024. godine i provedenom istraživanju, najveća prosječna pristupačnost zabilježena u djelatnosti zdravstva (74 %) i socijalne zaštite (64 %), dok su najniže srednje vrijednosti

141 Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (n.d.) Povlastice u prometu / obavijest za osobe s invaliditetom. Dostupno na: <https://mmpi.gov.hr/promet/cestovni-promet-124/povlastice-u-prometu-obavijest-za-osobe-s-invaliditetom/20602>

142 Net.hr (2024) Ravnopravan pristup / Nove iskaznice donose veća prava za osobe s invaliditetom: Hitno ažurirajte podatke. Objavljeno 5. siječnja 2024. Dostupno na: <https://net.hr/danas/vijesti/nove-iskaznice-donose-veca-prava-sto-prije-upisite-svoje-podatke-419aa288-aba3-11ee-80d8-0ee8f36581c7>

143 Hrvatski savez invalida rada (n.d.) Što donosi novi zakon o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga? Dostupno na: <https://www.hsuir.hr/vijesti/sto-donosi-novi-zakon-o-zahtjevima-za-pristupacnost-proizvoda-i-usluga>

144 Pravilnik o osiguravanju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom, NN 78/2013

145 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2024) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2023. Dostupno na: <https://posi.hr/wp-content/uploads/2024/04/01.-Izvjescje-o-radu-Pravobranitelja-za-osobe-s-invaliditetom-za-2023.pdf>

146 Ibid.

147 Zakon o hrvatskom znakovnom jeziku i ostalim sustavima komunikacije gluhih i gluhoslijepih osoba u Republici Hrvatskoj, NN 82/2015

148 Sikirić, Dominik, Tihana Novak, Lelia Glavaš Kiš, Tina Runjić, Marina Milković, Valentina Fabac Mašić i Damir Miholić (2023) *Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. Prikaz rezultata istraživanja*. Sveučilište u Zagrebu, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet, SOIH i Platforma 50+. Dostupno na: https://www.soih.hr/pdf/knowledge_bases/Edicija_usklađivanje_zakonodavstva_za_web.pdf

149 Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora, NN 17/2019

zabilježene u području odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta (28 %) te javnog reda i sigurnosti (29 %), uz relativno male teritorijalne razlike.

Za osobe s invaliditetom posebno je važna Direktiva EU o pristupačnosti 2019/882 (tzv. *European Accessibility Act*), koja stupa na snagu 28. lipnja 2025. i koja se odnosi na sve online usluge i trgovinu te nalaže da internetske stranice, online trgovine i mobilne aplikacije budu inkluzivno dizajnirane. Time se uvodi ovu obvezu ne samo za javni, već i privatni te neprofitni sektor. Novom propisu morat će se prilagoditi svi terminali za plaćanje, bankomati, uređaji za izdavanje karata, informativni samoposlužni terminali, hitna služba 112, usluge elektroničkog izdavanja karata, potrošačke bankarske usluge, e-knjige itd.¹⁵⁰ U Hrvatskoj je cjelovito prenošenje Direktive predviđeno Zakonom o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga.¹⁵¹

Iako zakonodavni okvir u Hrvatskoj prepoznaje pravo djece i mladih s invaliditetom na obrazovanje u redovnim ustanovama, praksa i dalje pokazuje ozbiljan raskorak između deklarirane inkluzije i stvarne podrške. U području obrazovanja, istraživanje SOIH-a u suradnji s ERF-om ukazalo je na zabrinjavajući raskorak između deklarirane politike inkluzije i stvarne prakse. Sudionici fokus-grupa isticali su kako se podrška djeci često gubi nakon osnovne škole, a prelazak u srednje škole i visoko obrazovanje otežan je nizom strukturnih prepreka, uključujući neujednačene kriterije za pomoćnike u nastavi, nedostatak individualiziranih obrazovnih planova te neosposobljenost nastavnog osoblja za rad s različitim oblicima invaliditeta.

Pravobranitelj za osobe s invaliditetom izvještava da su u gotovo svim županijama prisutni problemi s nedostatkom stručnih suradnika i pomoćnika, a neki roditelji prijavljuju odbijanje upisa djece u vrtiće uz obrazloženje neprilagođenosti uvjeta.¹⁵² Kako upozorava, fizička nepristupačnost škola i manjak podrške dodatno ograničavaju ravnopravno sudjelovanje djece s invaliditetom u obrazovanju i izvannastavnim aktivnostima. Iako studenti s invaliditetom imaju formalno pravo na osobnu asistenciju, ona nije dostupna kao redovna usluga uz medicinski nadzor u studentskim domovima, što direktno utječe na njihovu samostalnost i uključenost. Problemi u mobilnosti – poput nepristupačnog javnog prijevoza – dodatno produbljuju isključenost, jer mnoga djeca i mladi ovise o obitelji za dolazak u školu i sudjelovanje u društvenom životu.

Iako je u promatranom razdoblju došlo do povećanja broja zaposlenih osoba s invaliditetom, jaz u zaposlenosti u odnosu na opću populaciju i dalje je ogroman i jedan od najvećih u EU, dok udio zaposlenih čini tek desetinu svih osoba s invaliditetom radno aktivne dobi. Aktualni uvjeti na tržištu rada, koje vapi za radnom snagom, trebali bi povoljno djelovati na zapošljavanje osoba s invaliditetom, naročito u kontekstu ekonomskog oporavka nakon pandemije. Stručnjaci i organizacije civilnog društva upozoravaju da je riječ o relativno niskim apsolutnim brojkama zaposlenih i da se nedovoljno ulaže u osposobljavanje i kontinuiranu podršku na radnom mjestu, mnoga su radna mjesta ograničenog trajanja i opsega te se temelje na projektima i potporama i ne vode stvarnom uključivanju osoba s invaliditetom u redovno tržište rada. Iako

150 Hrvatski savez invalida rada, ŠTO DONOSI NOVI ZAKON O ZAHTJEVIMA ZA PRISTUPAČNOST PROIZVODA I USLUGA?, Dostupno na: <https://www.hsuir.hr/vijesti/sto-donosi-novi-za-kon-o-zahtjevima-za-pristupacnost-proizvoda-i-usluga>.

151 Zakon o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga, NN 89/2025

152 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2024) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2023. Dostupno na: <https://posi.hr/wp-content/uploads/2024/04/01-Izvjescje-o-radu-Pravobranitelja-za-osobe-s-invaliditetom-za-2023.pdf>

zakon formalno jamči pravo na razumnu prilagodbu, u praksi je primjena ograničena. Poslodavci često ne razumiju obveze, a osobe s invaliditetom rijetko pokreću sudske postupke zbog troškova, dugotrajnosti i neizvjesnosti. Time se otvara pitanje učinkovitosti mjera aktivne politike zapošljavanja, poput subvencija, osposobljavanja i javnih radova, koje je nužno dubinski evaluirati na temelju longitudinalnih podataka i dodatne procjene kvalitete i održivosti zaposlenja osoba s invaliditetom.

Pravobranitelj za osobe s invaliditetom ističe da se sustav kvota u zapošljavanju ne provodi dosljedno i nema željeni učinak. Sustav obvezuje poslodavce s više od 20 zaposlenih na zapošljavanje 3 % osoba s invaliditetom ili plaćanje zamjenskih naknada. Međutim, mnogi poslodavci radije plaćaju naknadu nego zapošljavaju osobe s invaliditetom, često zbog predrasuda, neupućenosti, nedostatne podrške i straha od troškova prilagodbi.¹⁵³ Prema podacima Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, u 2025. godini samo 21,11 % poslodavaca obveznika kvotnog sustava u potpunosti ispunjava obvezu zapošljavanjem osoba s invaliditetom, dok više od polovice obveznika (50,21 %) ne zapošljava osobe s invaliditetom, već su obveznici plaćanja naknade.¹⁵⁴

Dodatno, Pravobranitelju se redovito pritužuju osobe s invaliditetom zbog nejednakih uvjeta u odnosu na ostale kandidate prilikom provođenja natječajnog postupka za zapošljavanje u državnim i javnim službama te zbog nemogućnosti ostvarivanja prava prednosti pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima, sukladno važećem Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom. Profesionalna rehabilitacija nije sustavno razvijena, a modeli zapošljavanja uz podršku, mentorstva i individualnih prilagodbi najčešće su dostupni samo u većim urbanim sredinama te kod većih poslodavaca.

Jedan od dugotrajnih i najčešće prijavljivanih problema u području zdravstvenog osiguranja, prema Izvješću pučke pravobraniteljice za 2024.¹⁵⁵, odnosi se na obvezu osobnog dolaska u HZZO svaka tri mjeseca radi potvrde statusa osiguranja za osobe bez prihoda. Ova mjera nerazmjerno pogađa osobe s invaliditetom koje žive u ruralnim i teško dostupnim područjima, imaju teškoće u kretanju ili ovisе o drugima. Kako se navodi u izvješću, brojni su građani zbog toga izgubili pravo na zdravstvenu zaštitu, što je dovelo do uskraćivanja lijekova i nužnih medicinskih usluga. Zbog diskriminatornih učinaka ove prakse, Pučka pravobraniteljica je 2023. godine podnijela zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom.

Ordinacije su često fizički nepristupačne, a zdravstveno osoblje nije dovoljno educirano za rad s osobama različitih vrsta invaliditeta. Posebno je problematičan izostanak prevoditelja za znakovni jezik, što izravno ugrožava pravo na informirani pristanak i kvalitetnu zdravstvenu skrb – primjerice, žene koje koriste znakovni jezik ne mogu obaviti ginekološki pregled bez asistencije jer ih osoblje ne razumije. Osobe s intelektualnim teškoćama, kako se navodi, nemaju sustavnu podršku u odlučivanju o liječenju, čime se krše njihova temeljna prava. Zdravstvena skrb osoba s invaliditetom dodatno je otežana administrativnim barijerama i lošom dostupnošću lijekova

153 Ibid.

154 Dokler, Borivoj (2025) Više od polovine obveznika ne zapošljava, već plaćaju naknadu. Poslovni dnevnik, objavljeno 6. travnja 2025. Dostupno na: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/vise-od-polovine-obveznika-ne-zaposljava-vec-placaju-naknadu-4479287#:~:text=U%20razdoblju%20od%20sije%C4%8Dnja%20do,%C4%8Dega%204399%20osoba%20s%20invaliditetom>

155 Pučka pravobraniteljica (2025) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvje-e-pu-ke-pravobraniteljice-za-2024-godinu/>

i pomagala. Građani su prijavljivali dugotrajne procedure, neadekvatna ortopedska pomagala i prekide u opskrbi lijekovima.

U pogledu socijalne zaštite i životnog standarda, osobe s invaliditetom suočavaju se s kroničnim, višestrukim preprekama i fragmentacijom usluga. Status osobe s invaliditetom ne jamči automatski pristup pravima, budući da se koristi više paralelnih sustava procjene (npr. za mirovine, socijalnu skrb, zdravstvene usluge), koji se međusobno ne priznaju.

Financijska pomoć koju primaju mnogi su ocijenili nedostatnom za osnovne životne potrebe – osobito u slučajevima gdje osoba živi sama ili ovisi o uslugama osobne asistencije. Osjetnu pozitivnu promjenu trebao bi donijeti Zakon o inkluzivnom dodatku, čije je učinke nužno redovno pratiti i evaluirati.

Kritičan čimbenik ostvarenja prava na neovisno življenje i socijalno uključivanje osoba s invaliditetom jest dostupnost individualiziranih oblika podrške u zajednici kroz socijalne i integrirane usluge (osobna asistencija, pomoć u kući, radni asistenti, mobilni timovi, psihosocijalna podrška, društveni i kulturni sadržaji u zajednici). Pučka pravobraniteljica u Izvješću za 2024. upozorava da se velik broj pritužbi građana odnosio na nedostatnu dostupnost i nekonzistentnost u pružanju usluga osobne asistencije. Usluga koja bi trebala omogućiti neovisno življenje često je nedovoljna, vremenski ograničena ili teško dostupna zbog administrativnih barijera i nedostatka sredstava. Pravobraniteljica naglašava kako to rezultira institucionalnom diskriminacijom jer osobe s invaliditetom nemaju ravnopravan pristup svakodnevnom životu, obrazovanju, radu i društvenim aktivnostima.¹⁵⁶

Iz Izvješća o provedbi Nacionalnog plana izjednačenja mogućnosti OSI za 2023. godinu¹⁵⁷ razvidno je da, unatoč pojedinim naprecima, sustav socijalnih usluga u Hrvatskoj i dalje pokazuje zabrinjavajuće znakove neusklađenosti između strateških ambicija i operativne izvedbe. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike prepoznaje izazove, ali tempo implementacije ključnih reformi ozbiljno zaostaje. Postignuća su vidljiva u povećanju udjela dostupnih socijalnih usluga po županijama, donošenju niza planskih dokumenata (uključujući Operativni plan deinstitucionalizacije), uvođenju inovativnih usluga (socijalno mentorstvo, psihosocijalni tretmani), razvoju IT sustava za izračun cijena te zapošljavanju novih radnika. Objavljeni su i brojni javni pozivi, a sredstva za izgradnju centara za starije značajno su povećana. Međutim, ključni pokazatelji napretka u razvoju socijalnih usluga u zajednici ostaju neispunjeni: udio korisnika izvaninstitucijskih usluga stagnira na 44,43 % (cilj: 50 %), dok je udio institucionalnih korisnika čak blago porastao (55,57 %).

Unatoč zapošljavanju novog kadra, dolazi do alarmantnog odljeva stručnjaka iz sustava socijalne skrbi – prema Jutarnjem listu, u 2024. godini čak je 635 osoba dalo otkaz u centrima za socijalnu skrb, s najtežim posljedicama u ruralnim i manjim sredinama, gdje su timovi već izrazito oslabljeni.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2024) Izvješće o provedbi Nacionalnog plana za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine, za 2023. godinu. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Izvje%C5%A1%C4%87a/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalnog%20plana%20za%20izjedna%C4%8Davanje%20omogu%C4%87nosti%20osoba%20s%20invaliditetom%20-%20za%202023%20godinu.pdf>

¹⁵⁸ Jutarnji list (2024) Nezapamćeni egzodus iz centara za socijalnu skrb, otkaz uručilo 635 ljudi. Zagreb se možda i popuni, provincija je devastirana. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/>

U Izvješću Pučke pravobraniteljice za 2024. godinu posebno se ističe nepovoljna i institucionalno nestabilna pozicija organizacija civilnog društva koje pružaju socijalne usluge, pri čemu se kritički naglašava njihovo sustavno isključivanje iz planiranja i provedbe javnih politika te neadekvatni i nesigurni mehanizmi financiranja. Posebno zabrinjava “nedostatak sustavne podrške iz državnog proračuna” i izostanak “standardiziranih mehanizama za prepoznavanje i uključivanje njihova rada u javnu mrežu pružatelja socijalnih usluga”, što dodatno produbljuje nejednakosti među lokalnim zajednicama, ugrožava održivost usluga, a time i njihovu dostupnost.¹⁵⁹

Proces deinstitutionalizacije u Hrvatskoj odvija se sporo i uz otpor, osobito iz ustanova koje strahuju od gubitka uloga i sredstava. Socijalni radnici, opterećeni administracijom, nemaju kapacitete za strateški rad u zajednici, dok institucionalna skrb ostaje dominantna. Fleksibilni oblici podrške – poput mobilnih timova ili savjetodavne pomoći – slabo su razvijeni, a dio neformalne skrbi nad osobama s invaliditetom i starijima odvija se “na crno”, bez ikakvih prava i zaštite.

Većina osoba s invaliditetom živi u neprilagođenim stanovima, a stanovanje u zajednici najčešće ovisi o projektnom financiranju. Iako Hrvatska već godinama strateški promiče deinstitutionalizaciju, izvješća pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2024.) i Pučke pravobraniteljice (2025.) potvrđuju da institucionalna skrb ostaje *de facto* jedina dostupna opcija za velik broj korisnika.¹⁶⁰

Prema podacima Ministarstva rada, koje navodi Pravobranitelj u Izvješću za 2024. godinu, u institucionalnom obliku skrbi (smještaj) na kraju 2023. godine nalazilo se ukupno 14 150 odraslih osoba, a još je 3 491 odrasla osoba u udomiteljstvu. Osobna asistencija dostupna je tek malom broju korisnika, često u skraćenom obliku i bez stabilnog financiranja. Ne postoji zakonski okvir koji bi deinstitutionalizaciju učinio univerzalnim pravom, zbog čega osobe s višim razinama podrške nerijetko završavaju u domovima, ne zato što to žele, već zato što lokalna zajednica ne nudi alternativu. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom i Pučka pravobraniteljica naglašavaju da deinstitutionalizacija ne znači samo zatvaranje ustanova, već izgradnju mreže kvalitetnih i održivih usluga u zajednici.¹⁶¹ Međutim, upravo te usluge – poput stanovanja uz podršku i mobilnih timova – ostaju rijetke, nesustavno razvijene i slabo financirane, osobito za osobe s višestrukim teškoćama.

Važno je istaknuti da je 2023. godine Ministarstvo pokrenulo novi ciklus institucionalne i financijske podrške deinstitutionalizaciji uz tehničku pomoć Svjetske banke i financiranje iz EU fondova (ESF Plus i ERDF). Cilj je pomoći socijalnim ustanovama u vlasništvu države u tranziciji prema pružanju usluga u zajednici, s naglaskom na inkluziju i osnaživanje korisnika.¹⁶² Riječ je o dugoročnom procesu koji zahtijeva velika infrastrukturna ulaganja i nova zapošljavanja, a stvarni rezultati očekuju se tek

vijesti/hrvatska/nezapamceni-egzodus-iz-centara-za-socijalnu-skrb-otkaz-urucilo-635-lju-di-zagreb-se-mozda-i-popuni-provincija-je-devastirana-15513491.

159 Pučka pravobraniteljica (2025) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvje-e-pu-ke-pravobraniteljice-za-2024-godinu/>

160 Pučka pravobraniteljica (2025) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvje-e-pu-ke-pravobraniteljice-za-2024-godinu/>
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2025) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2024. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>.

161 Ibid.

162 Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (n.d.) Prijelaz s institucionalne skrbi na skrb i podršku u zajednici za djecu, mlade i osobe s invaliditetom u Hrvatskoj. Dostupno na: [https://mrosp.gov.hr/?id=13596&pregled=1&datum=Thu%20Jan%2030%202025%2012:35:54%20GMT+0100%20\(srednjoeuropsko%20standardno%20vrijeme\)](https://mrosp.gov.hr/?id=13596&pregled=1&datum=Thu%20Jan%2030%202025%2012:35:54%20GMT+0100%20(srednjoeuropsko%20standardno%20vrijeme))

do 2030. godine. Kontinuirana politička i koordinacijska agilnost nadležnog Ministarstva i Vlade u cjelini od presudnog je značaja za uspjeh ove temeljne reforme koja već petnaest godina kaska za dobrim namjerama, potrebama osoba s invaliditetom i preuzetim međunarodnim obvezama.

U razdoblju 2017.–2024. nasilje nad osobama s invaliditetom i djecom s teškoćama u razvoju ostaje duboko zabrinjavajući i još uvijek nedovoljno vidljiv problem u Hrvatskoj. Nasilje uključuje fizičko, psihičko, seksualno i institucionalno zlostavljanje, uz posebno izraženo nasilje u obitelji. Prema podacima MUP-a koje prikuplja Pravobranitelj za osobe s invaliditetom¹⁶³, kaznenim djelima u 2024. godini oštećeno je 190 osoba s invaliditetom, od čega 90 muškaraca i 100 žena. Najčešće žrtve bile su osobe s tjelesnim oštećenjima, a kaznena djela nasilja u obitelji počinili su najviše supružnici i djeca žrtava. Pritužbe su se najčešće odnosile na psihičko, verbalno i ekonomsko nasilje, a manji broj na fizičko nasilje. Statistike MUP-a također pokazuju da su najčešći počinitelji nasilja bračni partneri i članovi obitelji, a žene s invaliditetom te starije osobe posebno su izložene nasilju u obitelji.

No, broj prijavljenih slučajeva i dalje je u nerazmjeru s raširenošću nasilja, ali situacija se polako mijenja. Prema podacima SOIH-a, 2024. zaprimljeno je preko 120 prijava nasilja, što je 3 % više nego prethodne godine, uz trajni trend rasta – što upućuje i na to da žene s invaliditetom ipak donekle lakše prijavljuju nasilje i dolaze do informacija o izvorima podrške, iako i dalje postoji velik broj žena koje traže podršku, no nisu spremne prijaviti nasilje policiji.¹⁶⁴ U posljednjih nekoliko godina žene s invaliditetom pritužuju se na institucionalno nasilje te izražavaju zadovoljstvo što im suvremene tehnologije pružaju potporu za njegovo prijavljivanje.

Unatoč tome što se otvaranjem novih šest skloništa za žrtve nasilja poboljšala situacija s fizičkom pristupačnošću skloništa ženama s invaliditetom (5 od 12 skloništa bilo je pristupačno u 2023. godini), ostaje principijelni i sustavni problem – protivan zakonima i međunarodnim konvencijama – to da sva skloništa za žene žrtve nasilja nisu pristupačna i inkluzivna za žene s invaliditetom, što bi trebalo značiti da je osigurana i sustavna podrška u smislu osoblja za one osobe kojima je potrebna podrška i/ili nadzor druge osobe, poput osobnog asistenta, medicinske sestre ili radnog asistenta.¹⁶⁵ Adekvatna podrška u skloništimu odnosi se i na djecu s teškoćama te njihove majke. Pandemija i potresi ukazali su i na to da su žrtve obiteljskog nasilja, a naročito osobe s invaliditetom, često neprepoznate u kriznim situacijama, osobito u ruralnim područjima.¹⁶⁶

Djeca s teškoćama u razvoju izložena su povećanom riziku vršnjačkog nasilja, seksualnog nasilja, nasilja u obitelji te institucionalnog nasilja. U 2024. godini, prema podacima MUP-a koje prikuplja Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, prijavljeno

163 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2025), Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2024., podaci MUP-a na str. 77. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>.

164 Konzultacije s Maricom Mirić, predsjednicom SOIH-a; SOIH – Mreža žena s invaliditetom Hrvatske (2024) Peta konferencija žena s invaliditetom upozorila na sve veću pojavnost nasilja. 30. travnja 2024. Dostupno na: <https://www.zsi.soih.hr/izazovi-u-krizi-novost/peta-konferencija-zena-s-invaliditetom-upozorila-na-sve-vecu-pojavnost-nasilja>

165 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2025) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2024. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>.

166 Pučka pravobraniteljica (2022) Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-ja-canje-otpornosti-na-buduce-krize/?wpdmdl=13887&refresh=683068689d2fd1748002920>

je 76 djece s teškoćama kao žrtava kaznenih djela, a najveći broj prijava odnosi se na seksualno nasilje. Počinitelji su u većini slučajeva roditelji ili članovi obitelji¹⁶⁷. Također, izvješća ukazuju na visok broj prijava vršnjačkog nasilja u odgojno-obrazovnim institucijama, a posebno je zabrinjavajuće nasilje nad djecom s komunikacijskim teškoćama. Osim izravnog nasilja, prisutne su i pojave zanemarivanja, izolacije i uskraćivanja osnovnih potreba. Zabrinjavajuće je i što postoji nedostatak specijaliziranih usluga i podrške, a institucije često ne reagiraju adekvatno. Pravobranitelj je stoga preporučio jačanje suradnje između sustava zdravstva, socijalne skrbi i pravosuđa te edukaciju stručnjaka za prepoznavanje i prevenciju nasilja nad ovom skupinom.

Pravobraniteljske institucije već godinama pozivaju na suštinske promjene u primjeni jasno definiranih politika i međunarodnih standarda suzbijanja nasilja koje pogađa različite skupine osoba s invaliditetom, a posebno žene, djecu i starije osobe, naročito u sferama obitelji i institucija koje bi za njih trebale biti sigurno mjesto, no to najčešće nisu. Učinkovita politika suzbijanja nasilja pretpostavlja edukaciju i zapošljavanje dostatnog broja stručnjaka, uvođenje i dosljednu primjenu protokola o prepoznavanju i reagiranju na slučajeve nasilja, razvoj usluga podrške žrtvama, bolje praćenje podataka uz nužno jačanje međuresorne suradnje te aktivno uključivanje osoba s invaliditetom i njihovih udruga, kao i sustavno djelovanje na podizanju javne svijesti.

Unatoč višegodišnjem formalnom priznanju prava na sudjelovanje, osobe s invaliditetom i dalje su u velikoj mjeri isključene iz političkog, društvenog i kulturnog života. Načelo “Ništa o nama bez nas” često ostaje neprovedeno – uključivanje osoba s invaliditetom najčešće se svodi na savjetodavne procese bez stvarnog utjecaja na odluke. U brojnim savjetodavnim tijelima, predstavnici organizacija OSI nemaju operativnu moć niti dovoljnu podršku za provedbu preporuka.

Predstavničke organizacije, osobito SOIH i njegove članice, imaju ključnu ulogu u zagovaranju i praćenju provedbe politika, no djeluju u uvjetima ograničenih resursa i nestabilnog financiranja. Lokalne organizacije često su vođene volonterski, teško dolaze do donatora i informacija, a većina njih nema kapacitete za strateški rad, javnu komunikaciju ni mobilizaciju zajednice. Organizacije ovise o kratkotrajnim projektima, što dovodi do gubitka stručnih kadrova i smanjenja institucionalne otpornosti.

Procesi donošenja zakona, poput Zakona o inkluzivnom dodatku i Zakona o osobnoj asistenciji, dodatno su ogolili slabosti participacije – većina komentara organizacija tijekom savjetovanja bila je ignorirana ili formalno odbijena bez obrazloženja, uključujući prijedloge organizacija koje godinama sudjeluju u razvoju tih usluga.

5.5. Diskriminacija po osnovi zdravstvenog stanja i u zdravstvenom sustavu

Ova analiza usmjerena je na praćenje i razumijevanje pojava i mehanizama diskriminacije po osnovi zdravstvenog stanja i u zdravstvu u Hrvatskoj u razdoblju od 2017. do 2024. godine. Fokus je na diskriminaciji na osnovi zdravstvenog stanja te na direktnoj i indirektnoj diskriminaciji u pristupu zdravstvenoj zaštiti, s posebnim naglaskom

167 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2025) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom 2024. Dostupno na: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>, podaci MUP-a na str. 73, <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#single/o>.

na učinke koje takve nejednakosti imaju na ranjive skupine – uključujući osobe s invaliditetom, starije osobe, pripadnike romske i migrantske populacije, pacijente s kroničnim i rijetkim bolestima, žene, djecu i osobe nižeg socioekonomskog statusa. Analiza polazi od pretpostavke da je jednaka dostupnost kvalitetne zdravstvene zaštite osnovno ljudsko pravo, zajamčeno i domaćim propisima – Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o zdravstvenoj zaštiti te međunarodnim obvezama Republike Hrvatske proizašlima iz članstva u Europskoj uniji, sustavu Ujedinjenih naroda i Vijeću Europe.

Zdravstveni sustav u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2017. do 2024. godine ostao je obilježen ozbiljnim i dugotrajnim nejednakostima u pristupu zdravstvenoj zaštiti, koje posebno pogađaju ranjive skupine poput osoba s invaliditetom, kroničnih bolesnika, starijih osoba, osoba nižeg socioekonomskog statusa, pripadnika romske zajednice i migranata. Unatoč brojnim strategijama i reformskim pokušajima, sustav i dalje karakteriziraju dugotrajne liste čekanja, regionalne i infrastrukturne razlike u pristupačnosti i kvaliteti zdravstvene zaštite, kadrovski manjkovi i neadekvatna prilagodba specifičnim potrebama građana. Diskriminatorne prakse – u pristupu zdravstvenoj zaštiti, na osnovi zdravstvenog stanja te kao posljedica zanemarenih zdravstvenih potreba građana – pogađaju niz različitih društvenih skupina te pogoduju višestrukoj diskriminaciji, slabim zdravstvenim ishodima i ozbiljnom narušavanju povjerenja građana u javnozdravstveni sustav.

Zdravstvo se u promatranom razdoblju od 2017. do 2024. godine redovito javlja među vodećim područjima u kojima je, na temelju zaprimljenih pritužbi, postupala Pučka pravobraniteljica. Broj novozaprimljenih pritužbi građana povećao se 1,7 puta, dok je njihov udio u svim pritužbama porastao s 9 % na 11 %.

Godina	Broj predmeta	Ukupni broj pritužbi	Udio u svim pritužbama	Mjesto na rang listi učestalosti pravnog područja
2017	230	2533	9.08%	4
2018	281	2751	10.21%	1
2019	282	2446	11.53%	1
2020	328	2919	11.24%	1
2021	433	3480	12.44%	1
2022	411	3289	12.50%	1
2023	434	3364	12.90%	1
2024	394	3716	10.60%	2

Tablica 5. Predmeti Pučke pravobraniteljice u području zdravstva 2017.–2024. temeljem novoprimljenih pritužbi¹⁶⁸

Sustav zaštite prava pacijenata u Hrvatskoj temelji se na decentraliziranom modelu u kojem ključnu ulogu imaju županijska povjerenstva osnovana temeljem čl. 33. Zakona o zaštiti prava pacijenata.¹⁶⁹ Ova tijela imaju ovlast zaprimanja i obrade pritužbi, traženja očitovanja od zdravstvenih ustanova i institucija vlasti, kao i obavještavanja središnjeg Povjerenstva za zaštitu i promicanje prava pacijenata (čl. 39), osnovanog pri Ministarstvu zdravstva, o ozbiljnim povredama prava.

168 Izvješća Pučke pravobraniteljice dostupna na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjescja-puckog-pravobranitelja/>

169 Zakon o zaštiti prava pacijenata, NN 169/2004

Analiza ukupno 28 godišnjih izvješća o radu 18 županijskih povjerenstava za razdoblje od 2017. do 2024. godine¹⁷⁰ ukazuje na više sustavnih problema u kojima se isprepliću

170 Konzultirano je 28 izvješća o radu 17 županijskih povjerenstava za zaštitu prava pacijenata koja su detektirana pretragom službenih stranica svih županija od 2017.-24. U tom razdoblju od predviđena 192 izvješća (21 županija za 8 godina) na službenim stranicama županija ciljanim pretragama pronađeno je njih 26. Za Zadarsku županiju pronađene su službene objave o usvajanju Izvješća no ne i sami dokumenti. Za Grad Zagreb izvješća za 2022. i 2023. su ustupljena od strane članice Povjerenstva no nisu pronađena pretragom weba. Izvješća županijskih povjerenstava nisu dostupna na stranicama Ministarstva zdravstva, niti na stranicama samih povjerenstava (tamo gdje takve postoje), već se nalaze u bazi županijskih sjednica te ih je vrlo teško sustavno pretraživati.

Slijede poveznice na pregledana izvješća prema županijama i godinama:

1. Zagrebačka županija:

Izvješće za 2024.: https://www.zagrebacka-zupanija.hr/media/filer_public/c7/dd/c7ddec2e-688e-4cbc-81b6-a3b93c8ed70c/13_prijedlog_zakljucka_o_prihvatanju_izvjescia_o_radu_povjerenstva_za_zastitu_prava_pacijenata_u_zagrebackoj_zupaniji_za_2024_godinu.pdf

2. Krapinsko-zagorska županija:

Izvješće za 2018.: <https://kzz.hr/akt-zupana/zakljucak-kojim-se-prima-na-znanje-iz-vjestaj-o-radu-povjerenstva-za-zastitu-prava-pacijenata-na-podrucju-krapinsko-zagorske-zupanije-za-2018-godinu-i-utvrdivanju-prijedloga-zakljucka-o-prihvatanju-iz/>

3. Sisačko-moslavačka županija:

Izvješće za 2023.: https://www.smz.hr/images/stories/sluzba/2024/23sjednica/12_IZVJESCE_PRAVA_PACIJENATA.pdf

4. Karlovačka županija:

Izvješće za 2019.: https://www2.kazup.hr/images/dokumenti/Zupanijska_skupstina/MAN-DAT_2017-2021/21_sjednica_zs_13_2_2020/10.pdf

5. Karlovačka županija:

Izvješće za 2020.: https://www.kazup.hr/images/dokumenti/Zupanijska_skupstina/MAN-DAT_2017-2021/29_sjednica_zs_26_2_2021/12_tocka_Izvjescie_o_radu_Povjerenstva_za_zastitu_prava_pacijenata_2020.pdf

6. Karlovačka županija:

Izvješće za 2021.: https://www.kazup.hr/images/dokumenti/Zupanijska_skupstina/MAN-DAT_2021-2025/6_SJEDNICA_11_3_2022/9_tocka_IzvjecC5%A1%C4%87e_o_radu_Povjerenstva_za_za%C5%A1titu_prava_pacijenata_u_2021pdf.pdf

7. Karlovačka županija:

Izvješće za 2023.: https://www.kazup.hr/images/dokumenti/Zupanijska_skupstina/MAN-DAT_2021-2025/20_SJEDNICA_ZS_7_3_2024/13_tocka_IzvjecC5%A1%C4%87e_o_radu_Povjerenstva_za_za%C5%A1titu_pacijenata.pdf

8. Karlovačka županija:

Izvješće za 2024.: https://www.kazup.hr/images/dokumenti/Zupanijska_skupstina/MAN-DAT_2021-2025/27_SJEDNICA_ZS_11_3_2025/20_tocka_IzvjecC5%A1%C4%87e_o_radu_Povjerenstva_za_za%C5%A1titu_prava_pacijenata_2024.pdf

9. Ličko-senjska županija:

Izvješće za 2020.: https://licko-senjska.hr/images/uploads/Tocka_13_XI_22.pdf

10. Varaždinska županija:

Izvješće za 2021.: <https://vzz.hr/media/k2/attachments/22-Izvjescie-PovjzaZastitu-prava-pacijenata.pdf>

11. Bjelovarsko-bilogorska županija:

Izvješće za 2024.: <https://bbz.hr/doc/reference/31-%C5%BDS-IzvjecC5%A1%C4%87e-o-radu-Povjerenstva-za-za%C5%A1titu-prava-pacijenata-za-2024.pdf>

12. Primorsko-goranska županija:

Izvješće za 2023.: https://www2.pgz.hr/pozivi_skupstina/21-25/026/TOCKA10.pdf

13. Primorsko-goranska županija:

Izvješće za 2024.: https://www2.pgz.hr/pozivi_skupstina/21-25/035/TOCKA17.pdf

14. Virovitičko-podravaska županija:

Izvješće za 2019.: <https://www.vpz.hr/wp-content/uploads/2013/10/08-povjerenstvo-za-prava-pacijenata-novo.pdf>

15. Virovitičko-podravaska županija:

Izvješće za 2020.: <https://www.vpz.hr/wp-content/uploads/2021/09/07-Izvjescie-o-radu-Povjerenstva-za-zastitu-prava-pacijenata.pdf>

16. Brodsko-posavska županija:

Izvješće za 2018.: https://www.bpz.hr/Data/Files/15_2019/21.pdf

17. Brodsko-posavska županija:

Izvješće za 2021.: https://bpz.hr/images/dokumenti/sjednice/2022_8/16.pdf

manjak informiranosti građana i podrške u snalaženju u sustavu zdravstva, neresponzivnost nadležnih institucija, potkapacitiranost zdravstvenog sustava te manjak svijesti o obvezama sustava zdravstva prema građanima i zaštiti njihovih prava.

Brojne županije, poput Međimurske, Brodsko-posavske i Zadarske, izvještavaju o niskoj razini svijesti građana o pravima pacijenata i razlikama između prava iz sustava zdravstvene zaštite i prava koja proistječu iz Zakona o zaštiti prava pacijenata. Primjerice, u Međimurskoj županiji ističe se da većina pritužbi ostaje usmena, građani zaziru od formalnih pritužbi jer nemaju dovoljno povjerenja u sustav, te se planira proaktivno informiranje pružatelja usluga i građana o radu povjerenstva.¹⁷¹ U Brodsko-posavskoj županiji naglašava se potreba razvoja komunikacija i suradnje između različitih sudionika u sustavu te jačanja svijesti o pravima pacijenata.¹⁷²

Nepristojna, neinformativna ili čak ponižavajuća komunikacija zdravstvenih djelatnika istaknuta je u izvješćima gotovo svih županija. Primorsko-goranska županija navodi da je čak 13 predstavi u 2024. godini bilo vezano uz neuljudnu komunikaciju koja je i potka većine, a naročito kompleksnih slučajeva prijavljenih Povjerenstvu.¹⁷³

18. Brodsko-posavska županija:

Izvješće za 2022.: https://bpz.hr/images/dokumenti/sjednice/2023_16/2/3/13.pdf

19. Zadarska županija:

Službena objava o usvajanju Izvješća za 2022.: <https://zadarska-zupanija.hr/novosti-arhiva/item/793-najcesce-pritužbe-pacijenata-odnose-se-na-losu-komunikaciju>

20. Zadarska županija:

Službena objava o usvajanju Izvješća za 2023.: <https://www.zadarska-zupanija.hr/obavijesti/item/2198-rad-povjerenstva-za-zastitu-prava-pacijenata-u-2023-godini>

21. Dubrovačko-neretvanska županija:

Izvješće za 2023.: <https://www.dnz.hr/wp-content/uploads/2024/04/1.Prijedlog-zakljucka-o-prihvatanju-Izvjescja-Povjerenstva-za-zastitu-prava-pacijenata-za-2023.-godinu.pdf>

22. Splitsko-dalmatinska županija:

Izvješće za 2022.: https://www.dalmacija.hr/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?language=hr-HR&EntryId=14968&Command=Core_Download&PortalId=o&TabId=1176

23. Istarska županija:

Izvješće za 2021.: https://www.istra-istria.hr/media/filer_public/8d/da/8ddad6ad-3f98-4959-8314-5e575591de71/09-25.pdf

24. Međimurska županija:

Izvješće za 2018.: https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2019/12/19.pdf

25. Međimurska županija:

Izvješće za 2021.: https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2022/7/18.pdf

26. Međimurska županija:

Izvješće za 2023.: https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2024/17/26.pdf

27. Grad Zagreb:

Izvješće za 2017.: [https://web.zagreb.hr/sjednice/2017/sjednice_skupstine_2017.nsf/o/8085D-374CC8BF928C1258211002F1422/\\$FILE/izvje%C5%A1%C4%87e.pdf](https://web.zagreb.hr/sjednice/2017/sjednice_skupstine_2017.nsf/o/8085D-374CC8BF928C1258211002F1422/$FILE/izvje%C5%A1%C4%87e.pdf)

28. Grad Zagreb:

Izvješće za 2022. i Izvješće za 2023.: ustupljeno od konzultirane članice Povjerenstva (URL nije dostupan)

29. Grad Zagreb:

Izvješće za 2024.: [https://web.zagreb.hr/Sjednice/2021/sjednice_skupstine_2021.nsf/o/3FEE28C6436B4DDEC1258C4900263A76/\\$FILE/IZVJE%C5%A0%C4%86E+O+RADU+POVJERENSTVA+ZA+ZA%C5%A1TITU+PRAVA+PACIJENATA.pdf](https://web.zagreb.hr/Sjednice/2021/sjednice_skupstine_2021.nsf/o/3FEE28C6436B4DDEC1258C4900263A76/$FILE/IZVJE%C5%A0%C4%86E+O+RADU+POVJERENSTVA+ZA+ZA%C5%A1TITU+PRAVA+PACIJENATA.pdf)

171 Međimurska županija, Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata za 2023., https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2024/17/26.pdf

172 Brodsko-posavska županija, Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata za 2022., https://bpz.hr/images/dokumenti/sjednice/2023_16/2/3/13.pdf

173 Primorsko-goranska županija, Izvješće o radu Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata u PGŽ za 2024., str. 4, https://www2.pgz.hr/pozivi_skupstina/21-25/035/TOCKA17.pdf

Grad Zagreb također izvještava o višestrukim slučajevima neprofesionalnog ponašanja liječnika i sestara, uključujući davanje isprika i pokretanje internih mjera.¹⁷⁴

Pojedine županije prijavljuju diskriminatorne prakse i uskraćivanje zdravstvene zaštite starijima, teško pokretnima, palijativnim pacijentima i osobama s invaliditetom. Tako je u Međimurskoj županiji pacijentici s rizikom od maligniteta i medicinskom kontraindikacijom za lokalnu anesteziju odbijena opća anestezija pri kolonoskopiji, koja zbog toga nije obavljena, a cijela dijagnostička obrada značajno je usporena, pri čemu nadležna zdravstvena ustanova uopće nije odgovorila na upit Povjerenstva.¹⁷⁵ U Gradu Zagrebu i Karlovačkoj županiji zabilježeni su brojni slučajevi koji ukazuju na nedostatnu podršku obiteljima koje skrbe o teško bolesnim članovima. Pritužbe se odnose na uskraćivanje previjanja rana, nemogućnost dobivanja stacionarne rehabilitacije za terminalno bolesne osobe te administrativne zapreke za ostvarivanje prava na dugotrajno bolovanje za njegovatelje.¹⁷⁶ Karlovačka županija podržala je inicijativu za izmjenu Zakona kako bi se omogućilo otvaranje bolovanja za radno sposobne osobe koje skrbe o roditeljima.¹⁷⁷

U više županijskih izvješća naglašava se da su dugi rokovi čekanja na pretrage i specijalističke preglede jedan od najčešćih razloga pritužbi. Povjerenstva redom upozoravaju i na to da manjak liječnika i medicinskog osoblja ne smije biti izgovor za uskraćivanje prava pacijenata. Neka povjerenstva – osobito u Međimurskoj i Karlovačkoj županiji te Gradu Zagrebu – pokazala su proaktivan pristup u zaštiti prava pacijenata. To uključuje edukaciju javnosti, praćenje predmeta i pritužbi te izradu uputa i obrazaca za prijavu pritužbi putem službenih stranica, komunikaciju s građanima putem društvenih mreža i lokalnih medija, izdavanje preporuka bolnicama i ministarstvima te uključivanje u izradu zakonskih prijedloga – što bi sve trebalo prerasti primjere dobre prakse i utkati se u rutinu rada svih županijskih povjerenstava.

Pandemija je dodatno naglasila postojeće probleme dostupnosti zdravstvene zaštite. Preventivni pregledi i terapije za druge bolesti bili su značajno smanjeni ili odgađani. U 2021. godini zabilježeno je smanjenje broja preventivnih pregleda za 30 % u usporedbi s 2019. godinom¹⁷⁸ Prema Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti,¹⁷⁹ pandemijski odgovor uključuje mjere izolacije, karantene i reorganizaciju zdravstvenog sustava, što je dovelo do odgode redovitih medicinskih usluga. Mortalitet povezan s pandemijom COVID-19 u Hrvatskoj bio je viši od prosjeka EU-a. Prema

174 Grad Zagreb, Izvješće Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata za 2024., [https://web.zagreb.hr/Sjednice/2021/sjednice_skupstine_2021.nsf/o/3FEE28C6436B4DDEC1258C4900263A76/\\$-FILE/IZVJE%C5%A0%C4%86E+O+RADU+POVJERENSTVA+ZA+ZA%C5%A0TITU+PRAVA+PACIJENATA.pdf](https://web.zagreb.hr/Sjednice/2021/sjednice_skupstine_2021.nsf/o/3FEE28C6436B4DDEC1258C4900263A76/$-FILE/IZVJE%C5%A0%C4%86E+O+RADU+POVJERENSTVA+ZA+ZA%C5%A0TITU+PRAVA+PACIJENATA.pdf)

175 Međimurska županija, Godišnje izvješće o radu Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata za 2021., https://www.medjimurska-zupanija.hr/images/sjednice_skupstine_2022/7/18.pdf

176 Grad Zagreb, Izvješće Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata za 2024., [https://web.zagreb.hr/Sjednice/2021/sjednice_skupstine_2021.nsf/o/3FEE28C6436B4DDEC1258C4900263A76/\\$-FILE/IZVJE%C5%A0%C4%86E+O+RADU+POVJERENSTVA+ZA+ZA%C5%A0TITU+PRAVA+PACIJENATA.pdf](https://web.zagreb.hr/Sjednice/2021/sjednice_skupstine_2021.nsf/o/3FEE28C6436B4DDEC1258C4900263A76/$-FILE/IZVJE%C5%A0%C4%86E+O+RADU+POVJERENSTVA+ZA+ZA%C5%A0TITU+PRAVA+PACIJENATA.pdf)

177 Karlovačka županija, Izvješće za o radu Povjerenstva za zaštitu prava pacijenata za 2024., https://www.kazup.hr/images/dokumenti/Zupanijska_skupstina/MANDAT_2021-2025/27_SJEDNICA_ZS_11_3_2025/20_to%C4%8Dka_Izvje%C5%A1%C4%87e_o_radu_Povjerenstva_za_za%C5%A1titu_prava_pacijenata_2024.pdf

178 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (2023) Utjecaj epidemije COVID-19 na korištenje primarne zdravstvene zaštite u Republici Hrvatskoj. Hrvatski zavod za javno zdravstvo. Dostupno na: <https://www.hzjz.hr/sluzba-javno-zdravstvo/utjecaj-epidemije-covid-19-na-koristenja-primarne-zdravstvene-zastite-u-republici-hrvatskoj/>

179 Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (NN 79/2007, 113/2008, 130/2017, 47/2020)

podacima Eurostata, višak smrtnosti u Hrvatskoj u 2020. i 2021. godini iznosio je između 15–20 %, dok je prosjek EU bio oko 11–13 %.¹⁸⁰

Prema nalazima pravobraniteljskih institucija, mjere za suzbijanje zaraze, uključujući zatvaranje stomatoloških ordinacija i smanjenje kapaciteta bolničkog sustava, dovele su do zastoja u pružanju redovnih, uobičajenih zdravstvenih usluga, a mnogi građani su se prituživali na “ozbiljno pogoršanje zdravstvenog stanja zbog nepravovremene medicinske intervencije”.¹⁸¹ Nadalje, digitalizacija komunikacije sa zdravstvenim radnicima, preporučena kao zaštitna mjera, ograničila je pristup zdravstvenim uslugama za pacijente koji ne posjeduju ili se ne služe mobilnim telefonom. Takve prepreke osobito su pogodile starije osobe, osobe s invaliditetom, siromašne i stanovnike ruralnih područja.

Po visokom broju pritužbi Pučkoj pravobraniteljici u području zdravstva, uključujući i diskriminaciju, ističe se 2021. godina, obilježena pandemijskim, kriznim uvjetima u organizaciji zdravstvene zaštite – upravo je te godine Pučka pravobraniteljica po prvi put od stupanja na snagu ZSD-a 2009. godine zaprimila više od 400 pritužbi na diskriminaciju, od čega je 10 % bilo utemeljeno na zdravstvenom stanju, što je 161 % više nego godinu ranije, dok se čak 30 % odnosi na pritužbe građana na diskriminatornu primjenu epidemioloških mjera, pri čemu nije bilo moguće utvrditi osnovu iz Zakona o suzbijanju diskriminacije (ZSD).¹⁸² Pritužbe su se odnosile na onemogućen ili otežan pristup liječnicima primarne zdravstvene zaštite, odgađanje pregleda i liječenja kroničnih bolesti te problem neujednačenih kriterija pri određivanju izolacije ili preboljenja bolesti, što je utjecalo na ostvarenje prava na COVID potvrdu i time na daljnji pristup sustavu zdravstva i socijalnih usluga.¹⁸³

Uvođenje COVID potvrda, kao posebne sigurnosne mjere, dovelo je do brojnih pritužbi koje su se ticale uskraćivanja prava na rad i zdravstvenu zaštitu, posebno među necijepljenima i onima slabijeg imovnog stanja koji su morali sami snositi trošak testiranja. Građani su ukazivali na diskriminatorne učinke tih mjera, jer su osobe koje se iz opravdanih medicinskih razloga nisu mogle cijepiti ili su bile socijalno ugrožene *de facto* bile isključene iz temeljnih javnih usluga, uključujući plaćanje računa i pristup ustanovama poput pošte, FINA-e i bolnica. Ustavni sud ocijenio je kako mjere zadovoljavaju kriterij zakonitosti i razmjernosti, no istaknuo je potrebu za boljim obrazloženjima i pravodobnim informiranjem građana, budući da je njihovo izostajanje dodatno potaknulo nepovjerenje i osjećaj društvene nepravde.¹⁸⁴ Pojedinačni slučajevi ukazuju i na to da je pandemija pogoršala postojeće nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama, osobito za starije osobe, siromašne, stanovnike ruralnih područja i osobe s kroničnim bolestima.

180 Eurostat, “Smrtnost tijekom pandemije COVID-19,” Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_r_mwk_ts/default/table?lang=en

181 Pučka pravobraniteljica, Izvješće Pučke pravobraniteljice (2022) Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – Preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-jacanje-otpornosti-na-buduce-krize/?wpdmdl=13887&refresh=6840369970b431749038745>

182 Pučka pravobraniteljica (2022) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021, str. 7–11. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=68434e0ea3771749241358>

183 Pučka pravobraniteljica (2022) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021, str. 9–10. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=68434e0ea3771749241358>

184 Ibid., str. 11.

S obzirom na dugoročni utjecaj, važno je naglasiti kako je tijekom pandemije nastavljeno pružanje bolničke skrbi hitnim i prioritetnim pacijentima te ranjivim skupinama, no mnogi elektivni zahvati su odgođeni, poput privremenih zastoja u probiru raka dojke, gdje je stopa probira pala sa 60 % u 2019. na 56 % u 2021 godini.¹⁸⁵ Posljedice pandemije nesporno su najvidljivije u povećanom broju pacijenata s uznapredovalim oblicima raka i kardiovaskularnim bolestima, koji nisu mogli pravovremeno pristupiti liječenju. Mortalitet zbog ne-COVID bolesti porastao je za 10-15 %¹⁸⁶ u odnosu na prethodne godine, što pokazuje kako su odgode i preopterećenje zdravstvenog sustava imale dugoročne negativne posljedice na zdravlje pacijenata.

Očekivani životni vijek smanjen je za gotovo dvije godine od 2019. do 2021., što je pad veći od prosječnog pada u EU-u od 1,2 godine. Pandemija je pokazala ključnu ulogu zdravstvenih radnika te je potaknula reformske mjere u sklopu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.–2026.

U kontekstu mentalnog zdravlja, epidemija bolesti COVID-19 i potresi u 2020. i 2021. godini dodatno su pogoršali stanje mentalnog zdravlja u zemlji.¹⁸⁷ Ovi podaci jasno ukazuju na to da je pandemija djelovala kao multiplikator već postojećih strukturnih nejednakosti i da je zdravstvo u izvanrednim okolnostima reagiralo selektivno – uz negativne učinke koji su ostali bez sustavne evaluacije.

Diskriminacija na temelju zdravstvenog stanja predstavlja jedan od najsuptilnijih, ali i najraširenijih oblika društvene isključenosti u Hrvatskoj. Kako ističe Tutić Grokša¹⁸⁸, u Hrvatskoj postoje mnoge skupine u riziku od zdravstvenih nejednakosti i to s obzirom na kriterije socioekonomskog statusa, spola/roda, seksualne orijentacije, dobi, etniciteta, područja življenja, lišenja slobode, iskustva ratnih zbivanja, zdravstvenog stanja i drugih razloga. Objedinjeni podaci svih pravobraniteljstava o novoprimitim pritužbama na diskriminaciju u razdoblju od 2017. do 2024. godine ukazuju na četverostruko povećanje broja pritužbi na diskriminaciju na osnovi zdravstvenog stanja, čiji se udio u svim pritužbama također gotovo tri puta povećao.

185 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (n.d.) Odjel za programe probira raka dojke. Dostupno na: <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-prevencija-nezaraznih-bolesti/odjel-za-programe-probira-raka-dojke/>

186 Državni zavod za statistiku (n.d.) Učinci pandemije bolesti COVID-19 na društveno-ekonomske pokazatelje. Dostupno na: <https://web.dzs.hr/Hrv/Covid-19/stanovnistvo-umrli.html>

187 Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske (2022) STRATEŠKI OKVIR RAZVOJA MENTALNOG ZDRAVLJA DO 2030. Dostupno na: <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2022%20Objave/STRATE%C5%A0KI%20OKVIR%20RAZVOJA%20MENTALNOG%20ZDRAVLJA%20DO%202030..pdf>

188 Tutić Grokša, Ivana (2021) Zdravstvene razlike u Republici Hrvatskoj – prikaz odabranih ranjivih skupina. Ljetopis socijalnog rada, 28(2), str. 375–394. Dostupno na: <https://hrcaj.srce.hr/clanak/392607>

Godina	Broj novozaprimljenih pritužbi pravobraniteljstvima na diskriminaciju na osnovi zdravstvenog stanja	Udio u svim novozaprimljenim pritužbama na diskriminaciju pravobraniteljstvima
2017	10	1.28%
2018	17	1.93%
2019	32	3.62%
2020	20	2.10%
2021	55	4.33%
2022	37	3.40%
2023	35	2.56%
2024	42	3.56%

TABLICA 6. Pritužbe pravobraniteljstvima na diskriminaciju na osnovu zdravstvenog stanja 2017.–2024.¹⁸⁹

Značajan porast pritužbi na diskriminaciju na osnovi zdravstvenog stanja ukazuje na njezinu raširenost u gotovo svim sektorima – od zapošljavanja i obrazovanja do osiguranja i pravosuđa. Posebno su pogođene žene, starije osobe, osobe sa psihijatrijskim dijagnozama, djeca s kompleksnim stanjima te migranti i azilanti. I dalje izostaje sustavan nadzor i primjena preventivnih mehanizama zaštite, dok institucionalna neosjetljivost i stigmatizacija dodatno produbljuju društvenu nejednakost.

U Hrvatskoj djeca se sa zdravstvenim teškoćama, uključujući kronične bolesti, psihosocijalne poteškoće, rijetke dijagnoze i neurodivergenciju, kontinuirano suočavaju s diskriminacijom u sustavu odgoja, obrazovanja i skrbi, unatoč zakonskim odredbama o jednakom pristupu. Pravobraniteljica za djecu ističe slučajeve u kojima se djeci s epilepsijom, dijabetesom, metaboličkim poremećajima ili drugim dijagnozama uskraćuje pravo na upis u vrtić ili školu, uz obrazloženje da ustanove “nemaju kapacitete” za pružanje zdravstvene podrške.¹⁹⁰ Takva praksa predstavlja prikriveni oblik institucionalne diskriminacije, koji djeci uskraćuje ravnopravan pristup obrazovanju. Čak i kada redovito pohađaju školu, djeca sa zdravstvenim teškoćama često su isključena iz izvanškolskih aktivnosti, školskih izleta ili tjelesnog odgoja zbog nepostojanja asistencije ili nerazumijevanja njihovih potreba.¹⁹¹ Jedan od zabilježenih slučajeva odnosi se na dijete s epilepsijom i autizmom kojem je odbijen upis u srednju školu zbog navodnog nedostatka kadrova, iako je dijete prethodno uspješno završilo osnovnoškolsko obrazovanje.¹⁹² Izvješća Pravobraniteljice za djecu i Pučke pravobraniteljice ukazuju i na nedostatak razumne prilagodbe i izostanak interdisciplinarnе podrške za djecu s kompleksnim stanjima, što dodatno ograničava njihovu inkluziju u zajednicu i pravo na obrazovanje sukladno njihovim sposobnostima.¹⁹³

Djeca oboljela od malignih bolesti u Hrvatskoj suočavaju se s ozbiljnim preprekama u obrazovnom sustavu, uključujući česte izostanke zbog liječenja, nedostatak individualiziranih prilagodbi i slab sustav psihosocijalne podrške. Udruga *Krijesnica* i Zaklada

189 Izvješća Pučke pravobraniteljice dostupna na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/>

190 Pravobraniteljica za djecu (2023) *Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu za 2022. godinu*. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/>

191 Pravobraniteljica za djecu (2020) *Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2019*. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/#>

192 Pravobraniteljica za djecu (2022) *Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2021*. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/#>

193 Pravobraniteljica za djecu (2023) *Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2022*. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/#>

Nije frka upozoravaju da škole često nisu spremne osigurati uvjete za kontinuitet učenja tijekom i nakon liječenja, čime djeca gube ravnopravan pristup obrazovanju, unatoč visokoj stopi preživljenja nekih vrsta raka u djece.¹⁹⁴ Prema preporukama Europske udruge za pedijatrijsku onkologiju (SIOPE), države članice trebale bi osigurati obrazovne prilagodbe kao dio sveobuhvatne skrbi.¹⁹⁵ UNICEF Hrvatska također ističe da djeca s ozbiljnim zdravstvenim stanjima, uključujući mentalne poteškoće, često doživljavaju društvenu isključenost i diskriminaciju.¹⁹⁶ UNICEF preporučuje jačanje integracije obrazovnog i zdravstvenog sustava, unapređenje praćenja zdravstvenog stanja djece u riziku te uklanjanje prepreka s kojima se suočavaju pri pristupu uslugama i ostvarivanju svojih prava u zajednici.¹⁹⁷

Radno mjesto jedno je od najčešćih prostora kršenja prava osoba sa zdravstvenim poteškoćama. Diskriminacija u zapošljavanju, degradacija i propuštanje razumne prilagodbe često se prikrivaju pod egidom “reorganizacije” ili procjene radne sposobnosti. Ovakve prakse pogađaju različite skupine radnika: od osoba koje žive s kroničnim bolestima do onih koje se vraćaju s dugotrajnog bolovanja. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u svojim godišnjim izvješćima kontinuirano upozorava na sustavno kršenje prava žena koje boluju od kroničnih bolesti – poput endometrioze, reumatskih bolesti ili multiple skleroze – a koje su pritom suočene s nerazumijevanjem, predrasudama i gubitkom radnog mjesta.¹⁹⁸ Posebno su ugrožene žene s rizičnim trudnoćama, koje poslodavci koriste kao povod za raskid ugovora, iako je takva praksa izrijekom zabranjena Zakonom o radu i Zakonom o ravnopravnosti spolova.¹⁹⁹

Pučka pravobraniteljica u 2024. godini razmatrala je nekoliko slučajeva u kojima je utvrđeno postojanje diskriminacije na temelju zdravstvenog stanja radnika. Radnici su se žalili na povredu svojih prava zbog zdravstvenih poteškoća koje su rezultirale prestankom radnog odnosa, smanjenjem nagrada ili neprilagođavanjem radnih uvjeta njihovim mogućnostima. Već godinama prisutni su slučajevi u kojima su radnici zbog zdravstvenih poteškoća imali smanjenu nagradu za radne rezultate, jer su poslodavci vezivali nagrade uz prisutnost na radnom mjestu, umanjujući ih za dane bolovanja. Preporučeno je da poslodavci ne diskriminiraju radnike na temelju bolovanja, jer radna učinkovitost nije nužno povezana s brojem dana provedenih na poslu, a takvo postupanje predstavlja diskriminaciju na temelju zdravstvenog stanja.²⁰⁰

Zabilježeni su brojni slučajevi u kojima su osobe s dijagnozama raka, epilepsije, depresije ili anksioznosti bile isključene iz odlučivanja, prebačene na niže pozicije ili im je jednostrano raskinut radni odnos. U jednom predmetu koji je razmatrala Pučka pravobraniteljica, radnica koja se liječila od karcinoma dojke premještena je na novo radno mjesto bez prethodne procjene radne sposobnosti, bez obrazloženja i

194 Fresenius Kabi d.o.o. (2024) Maligne bolesti kod djece. Dostupno na: <https://nijefrka.hr/clanci/maligne-bolesti-kod-djece/>

195 SIOPE (2013) European Standards of Care for Children with Cancer. Dostupno na: <https://siope.eu/media/wp-content/uploads/2013/06/Croatian.pdf>

196 UNICEF (2026) Mentalno zdravlje djece i mladih. Dostupno na: <https://www.unicef.org/croatia/mentalnozdravljedjeceimladih>

197 UNICEF (2022) Deep Dive Croatia – Main report CRO. Dostupno na: <https://www.unicef.org/eca/media/22426/file/Deep%20Dive%20Croatia%20-%20Main%20report%20CRO.pdf>

198 Pučka pravobraniteljica (2023) Izvješće o radu Pravobraniteljice za 2022. godinu. Dostupno na: https://www.prs.hr/application/uploads/Izvje%C5%A1%C4%87e_o_radu_PRS_u_2022_cjelo.pdf

199 Zakon o radu, NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23, 64/23; Zakon o ravnopravnosti spolova 82/08, 69/17

200 Pučka pravobraniteljica (2024) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188

protivno njezinim kvalifikacijama.²⁰¹ Istraživanje iz 2019. godine ukazalo je na raširene poteškoće u zadržavanju radnog mjesta i diskriminatorne prakse prema onkološkim pacijentima i osobama u oporavku od raka. U anketi je sudjelovalo 420 osoba koje su preboljele ili žive s rakom, od kojih je njih 73 tijekom liječenja ili nakon liječenja ostalo bez posla.²⁰²

Pravobranitelj za osobe s invaliditetom upozorava da su osobe koje se liječe od mentalnih bolesti, ovisnosti ili PTSP-a posebno izložene stigmatizaciji u svijetu rada.²⁰³ Poslodavci često navode “gubitak povjerenja” ili “neadekvatnost za timski rad” kao razloge otkaza, bez da prethodno osiguraju razumnu prilagodbu ili stručnu evaluaciju.

Pučka pravobraniteljica i udruge za ljudska prava ukazale su na diskriminatornu praksu na temelju zdravstvenog stanja u okviru regulacije rada za opće dobro bez naknade, kao obveze korisnika zajamčene minimalne naknade (ZMN) prema Zakonu o socijalnoj skrbi. Ako se korisnik ne odazove na poziv za rad, ZMN mu se ukida, a izuzeti od obveze mogu biti samo u okolnostima predviđenim ZSS-om. Centar za mirovne studije i Centar za mir, nenasilje i ljudska prava ukazali su na probleme s neinformiranjem korisnika ZMN-a o obvezi rada, pa tako i o uvjetima pod kojima im se može oduzeti zajamčena minimalna naknada, kao i na osjećaj eksploatacije jer obavljaju neplaćeni rad bez prava na naknadu za prijevoz i prehranu.²⁰⁴ Također, Pučka pravobraniteljica je 2024. godine zaprimila pritužbu osobe kojoj je ZMN ukinut zbog neodazivanja uslijed bolesti, jer zdravstveno stanje nije smatrano opravdanim razlogom za izuzeće prema ZSS-u. Pučka pravobraniteljica utvrdila je da ZSS dovodi do diskriminacije jer zdravstveno stanje nije prepoznato kao opravdani razlog za izuzeće. Preporučeno je Ministarstvu da izmijeni ZSS i uvrsti zdravstveno stanje kao okolnost za izuzeće, no odgovoreno je da će uzeti u obzir ovu preporuku pri izmjenama ZSS-a planiranima za kraj 2024. godine. Izmjenama i dopunama ZSS-a iz ožujka 2025. godine propisano je da se obveza odazivanja na rad za opće dobro ne odnosi na “osobu koja se zbog trenutačnog zdravstvenog stanja ne može odazvati pozivu za sudjelovanje u radovima za opće dobro bez naknade te korisnika usluge socijalnog mentorstva.”²⁰⁵ Time, iako na snazi ostaje mjera koja je iz perspektive ljudskih prava problematična, barem “ovim izmjenama prekida se diskriminacija temeljem zdravstvenog stanja, kojoj su bili izloženi oni koji se nisu mogli odazvati zbog zdravlja.”²⁰⁶

Položaj osoba koje žive s kroničnim bolestima ili imaju povijest ozbiljnih dijagnoza, poput karcinoma, psihijatrijskih stanja, dijabetesa, HIV-a ili multiple skleroze, u sustavu osiguranja i financijskih usluga ostaje izrazito nepovoljan. Osiguravatelji redovito odbijaju sklopiti police životnog, putnog ili dodatnog zdravstvenog osiguranja s tim osobama, bez individualne procjene rizika, automatski primjenjujući iznimke i raskidne klauzule. Čak i osobe u dugotrajnoj remisiji često se klasificiraju

201 Ibid.

202 Udruga Nismo same (2020) Konferencija NISMO SAME: Onkološki pacijenti moraju imati pravo na rad. Dostupno na: <https://nismosame.com/rad-i-rak/konferencija-nismo-same-onkoloski-pacijenti-moraju-imati-pravo-na-rad/>

203 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom (2023) Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2022. godinu. Dostupno na: <https://posi.hr/wp-content/uploads/2023/05/Izvjescje-o-radu-Pravobranitelja-za-osobe-s-invaliditetom-2022.pdf>

204 Pučka pravobraniteljica (2024) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjescje_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188

205 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi, NN 61/2025

206 Pučka pravobraniteljica (2025) Prihvaćen dio komentara pučke pravobraniteljice na Zakon o socijalnoj skrbi. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/prihvacen-dio-komentara-pucke-pravobraniteljice-na-zakon-o-socijalnoj-skrbi/>

kao “visokorizični slučajevi”, što nije u skladu s temeljnim načelima jednakog postupanja, ali ni s pravom na zaborav koje se razvija na europskoj razini, a prema kojem osoba nakon određenog razdoblja stabilnosti bolesti ne bi smjela biti penalizirana.²⁰⁷

Pučka pravobraniteljica u svojim godišnjim izvješćima iz 2022. i 2023. godine dokumentira brojne slučajeve diskriminacije, primjerice, pacijenata koji su odbijeni za životno osiguranje iako žive s dobro kontroliranim dijabetesom ili su preboljeli rak bez relapsa.²⁰⁸ Uz osiguranje, diskriminacija je prisutna i u sektoru kreditiranja. Osobe koje navode dijagnoze koje uključuju dulja bolovanja, potrebe za dodatnim osiguranjima ili podrškom skrbnika suočene su s neformalnim odbijanjima u procesima kreditne procjene, osobito kada traže stambene ili potrošačke kredite. Iako banke rijetko izričito navode zdravlje kao razlog odbijanja, praksa ukazuje na prikrivenu diskriminaciju.

U svjetlu pojačanih zdravstvenih rizika za ukupno pučanstvo – uključujući loše zdravstvene ishode, povećanu smrtnost i goruću krizu mentalnog zdravlja – ovakve barijere u pristupu financijskom tržištu dodatno stigmatiziraju osobe s iskustvom bolesti, potiču internalizaciju mentalnih teškoća i produbljuju ekonomske nejednakosti građana.

U razdoblju od 2017. do 2024. godine izvješća Pučke pravobraniteljice pokazuju postojan i zabrinjavajući obrazac diskriminacije na temelju zdravstvenog stanja u hrvatskom zdravstvenom sustavu. Ova se diskriminacija manifestira kroz niz iskustava građana čija prava na ravnopravan i dostojanstven pristup zdravstvenoj skrbi bivaju narušena zbog njihova dijagnostičanog stanja, kronične bolesti, psihičkih poteškoća, funkcionalnih ograničenja ili kombinacije tih čimbenika s drugim okolnostima, poput dobi, siromaštva ili beskućništva.

U izvješću za 2017. godinu²⁰⁹ opisana je situacija u kojoj je pacijentica s dijagnozom hepatitisa B doživjela povredu privatnosti jer je njezina dijagnoza bila javno istaknuta na bolničkoj temperaturnoj listi, iako je bila primljena zbog drugog zdravstvenog problema. Istaknula je kako je to utjecalo na odnos osoblja prema njoj i kvalitetu pružene skrbi, a nadležna tijela nisu dostavila očitovanje ni nakon višemjesečne intervencije pravobraniteljice. U istoj godini udruga za mentalno zdravlje upozorila je na rašireno omalovažavanje i društvenu isključenost osoba sa psihičkim poteškoćama, koje često ostaju bez podrške, dostojanstva i skrbi, što im uskraćuje mogućnost stvarnog pristupa zdravstvenim i drugim javnim uslugama.

Tijekom pandemije COVID-19, u razdoblju 2020. i 2021., zdravstveno stanje postalo je još izraženiji faktor isključenja. Građani s kroničnim respiratornim bolestima, koji su trebali biti izuzeti iz obveze nošenja maski, u praksi su bili odbijani na šalterima i u

207 Europski parlament (2022) Report on strengthening Europe in the fight against cancer – towards a comprehensive and coordinated strategy. Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/243836/BECA%20final%20report_tabled_PE693752v02-00EN.pdf; Europska organizacija za borbu protiv raka (2025) Cancer survivors deserve better: Fresh call to new European Commission on a “Right to be Forgotten”. Dostupno na: <https://www.europecancer.org/policy/cancer-survivors-deserve-better-fresh-call-to-new-european-commission-on-a-right-to-be-forgotten.html>

208 Pučka pravobraniteljica (2024) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2023_godinu/?wpdmdl=18399&refresh=665d76648ee941717401188

209 Pučka pravobraniteljica (2018) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2017. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2017-godinu/?wpdmdl=4745&refresh=6842fdeb33ec51749220843>

laboratorijima, čak i kada su upozoravali na medicinske razloge. Liječnička pomoć bila im je uskraćivana bez valjanog pravnog temelja, a preporuke HZJZ-a bile su nejasne i neprovedive. U isto vrijeme, zbog reorganizacije domova zdravlja i prenapregnutosti zdravstvenog osoblja cijepljenjem i drugim kriznim mjerama, pacijenti su gubili kontakt sa svojim liječnicima. Pregledi su se odvijali preko prozora, pacijenti su stajali na ulici i izlagali osobne podatke javno, bez privatnosti i povjerljivosti. Kronično bolesni, onkološki pacijenti i osobe s mentalnim poteškoćama posebno su teško dolazili do dijagnostike, kontrole, lijekova i operacija jer sustav nije bio spreman prepoznati i prilagoditi se njihovim potrebama.²¹⁰

Zdravstveni ishodi građana Hrvatske i dalje su lošiji u odnosu na prosjek Europske unije, posebno u području izbjegive smrtnosti i preživljenja određenih bolesti. Hrvatska bilježi visoku stopu izbjegive smrtnosti, koja se odnosi na smrtne slučajeve koji su mogli biti spriječeni pravovremenom i učinkovitom zdravstvenom skrbi. Prema podacima OECD-a i Eurostata, stopa izbjegive smrtnosti u Hrvatskoj iznosi 679 smrtnih slučajeva na 100 000 stanovnika, što je 1,8 puta više od prosjeka EU-a.²¹¹ Hrvatska bilježi višu stopu smrtnosti od krvožilnih bolesti i malignih bolesti u usporedbi s prosjekom EU. Isto tako, smrtnost povezana s dijabetesom u Hrvatskoj znatno je viša od prosjeka EU-a. Uzroci visoke smrtnosti povezani su s nedostacima u preventivnim programima i dostupnosti liječenja.

U Izvješću pučke pravobraniteljice iz 2024. godine istaknuto je da je značajan broj pacijenata prijavio poteškoće u pristupu zdravstvenoj skrbi, što se očituje kroz dugotrajne liste čekanja, neadekvatno financiranje određenih terapija te komplicirane administrativne procedure. Primjerice, pacijenti s kroničnim i malignim bolestima često navode da su odgode u pristupu specijalističkim pregledima i dijagnostici dovele do kasnije dijagnoze, što izravno utječe na ishode liječenja. Izvješće također pokazuje da su nezadovoljene zdravstvene potrebe pacijenata u Hrvatskoj znatno veće nego u većini zemalja EU-a. Pritom se bilježi da financijski teret, kroz visoke izravne troškove koje pacijenti snose, dodatno opterećuje pristup kvalitetnoj zdravstvenoj skrbi. Ovaj financijski pritisak, s nedostatkom dostupnog medicinskog osoblja, pogoršava zdravstvene ishode, osobito u ranjivim skupinama stanovništva.

Daljnja analiza naglašava regionalne nejednakosti unutar same Hrvatske, gdje se pristup zdravstvenim uslugama u urbanim sredinama razlikuje od onoga u ruralnim područjima. U nekim županijama pacijenti su primorani čekati i do šest mjeseci na dijagnostičke preglede, što predstavlja ozbiljan rizik, osobito za one s bolestima koje zahtijevaju brzu intervenciju. Ovaj nerazmjer u dostupnosti i kvaliteti zdravstvene zaštite ukazuje na potrebu za hitnim sustavnim reformama koje bi osigurale pravovremen i ravnopravan pristup liječenju za sve građane.²¹²

Problem poteškoća u pristupu zdravstvenoj skrbi ima svoje uzroke i u niskoj zdrav-

210 Pučka pravobraniteljica, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za djecu, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom (2022) Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-ja-canje-otpornosti-na-buduce-krize/?wpdmdl=13887&refresh=683068689d2fd1748002920>

211 OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017) Hrvatska: pregled stanja zdravlja i zdravstvene zaštite 2017. Dostupno na: https://www.oecd.org/hr/publications/hrvatska-pregled-stanja-zdravlja-i-zdravstvene-zastite-2017_9789264285088-hr.html

212 Pučka pravobraniteljica (2024) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice-za-2023-godinu/?wpdmdl=18399&refresh=684146fb63b0c1749108475

stvenoj pismenosti. Rezultati istraživanja Zdravstvenog opservatorija ukazuju na to da se razina zdravstvene pismenosti u Hrvatskoj, u prosjeku, nalazi na samoj granici između problematične i adekvatne. Unutar populacije, međutim, postoje značajne razlike u razini zdravstvene pismenosti povezane s klasnim, ekonomskim i socijalnim obilježjima pojedinaca. Niža zdravstvena pismenost odražava se u nevoljkosti pojedinca da se odazove na preventivne preglede, da zadrži težinu ispod razine pretilosti ili da redovito vježba.²¹³

Građani RH stariji od 65 godina više od dvije trećine života nakon te dobi provode s ograničenjem aktivnosti, što ukazuje na manjkavost sustava u kontekstu skrbi o osobama starije životne dobi, te 58 % žena i 36 % muškaraca starijih od 65 godina boluje od više kroničnih bolesti.²¹⁴ Izdaci iz vlastitog džepa za dugotrajnu skrb, kao udio u srednjem dohotku među starijim osobama s ozbiljnim potrebama za dugotrajnom skrbi koje imaju srednji dohodak i nemaju imovinu, nakon što prime javnu potporu u RH iznose 120 %, dok je taj postotak na razini EU-a 70 %.²¹⁵

Ishodi liječenja psihijatrijskih bolesti u Hrvatskoj pokazuju značajne izazove, uključujući dugotrajne hospitalizacije i preopterećenost bolničkog sustava, pri čemu mentalni poremećaji čine oko 5 % svih hospitalizacija i vodeći su uzrok korištenja bolničkih dana (16.3 %).²¹⁶ Posljedično, nedostatak izvanbolničkih usluga i integrirane skrbi na razini zajednice dodatno otežava pristup liječenju, što dovodi do preopterećenja bolnica i slabijih ishoda liječenja.²¹⁷ Stigma i nedostatak specijalizirane edukacije za obiteljske liječnike ograničavaju pravovremeno prepoznavanje i liječenje mentalnih poremećaja, pri čemu je jasno da su potrebna veća ulaganja u primarnu zdravstvenu zaštitu za poboljšanje mentalnozdravstvene skrbi.

5.6. Diskriminacija po osnovi dobi

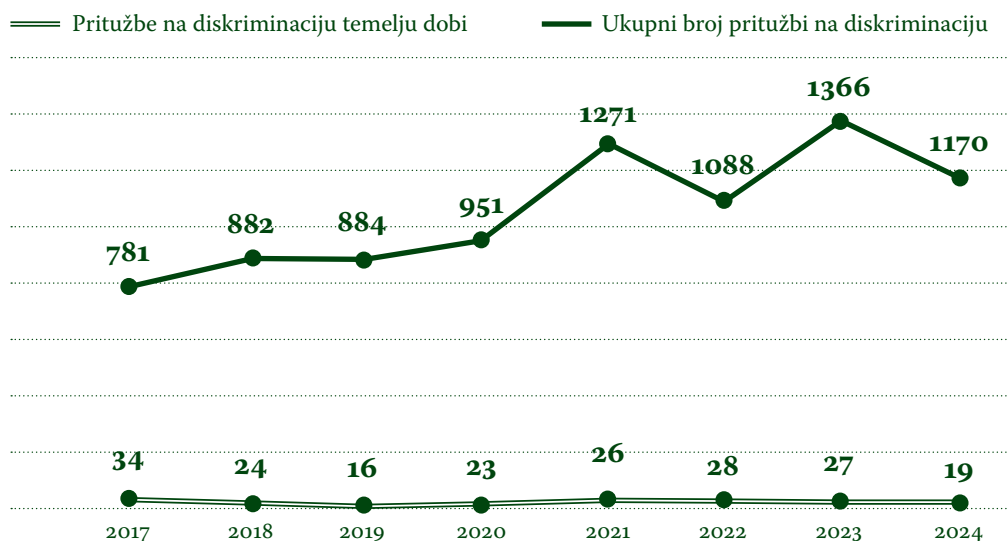
Prepoznata i regulirana Zakonom o suzbijanju diskriminacije, dobna diskriminacija utječe na ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba različitih dobnih skupina. Izvješća pravobraniteljskih institucija u razdoblju od 2017. do 2024. godine donose uvid u ključne aspekte i trendove dobne diskriminacije, osobito u kontekstu velikih društvenih, zdravstvenih i gospodarskih kriza.

Prema godišnjim izvješćima pravobraniteljskih institucija, broj pritužbi vezanih uz

- 213 Bobinac, A., Dukić Samaržija, N. i Ribarić, E. (2022). Zdravstvena pismenost u Republici Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 29 (3), 427-443. <https://doi.org/10.3935/rsp.v29i3.1954>, Krijesnica (n.d.) Zdravstvena pismenost. Dostupno na: <https://zdravstveniopservatorij-krijesnica.hr/zdravstvena-pismenost/>.
- 214 Pučka pravobraniteljica (2024) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce_pucke_pravobraniteljice-za-2023-godinu/?wpdmdl=18399&refresh=684146fb63b0c1749108475.
- 215 Araki, Satoshi, Jacek Barszczewski, Karolin Killmeier, i Ana Llena-Nozal (2024) Affordability of Long-Term Care Systems in Times of Rapid Population Ageing. CEPR. Dostupno na: <https://cepr.org/voxeu/columns/affordability-long-term-care-systems-times-rapid-population-ageing>.
- 216 Hrvatski zavod za javno zdravstvo (n.d.) Odjel za mentalne poremećaje. Dostupno na: <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-prevenција-nezaraznih-bolesti/odjel-za-mentalne-poremecaje/>.
- 217 "STRATEŠKI OKVIR RAZVOJA MENTALNOG ZDRAVLJA DO 2030." 2022. Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske. <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2022%20Objave/STRATE%C5%AoKI%20OKVIR%20RAZVOJA%20MENTALNOG%20ZDRAVLJA%20DO%202030..pdf>

dobnu diskriminaciju čini između 5 % i 12 % ukupnog broja prijava, no bilježi pad u posljednjih sedam godina. U 2023. godini pritužbe na osnovi dobi činile su svega 6,6 % prijava Pučke pravobraniteljice, u usporedbi s 11,9 % u 2017. godini.²¹⁸ Smanjenje broja prijava, međutim, ne mora nužno ukazivati na smanjenje diskriminatornih praksi, već i na nedovoljnu informiranost građana ili strah od prijavljivanja. Iako je u prosjeku godišnje zaprimljeno 25 prijava na osnovi dobi, treba uzeti u obzir i slučajeve višestruke diskriminacije gdje je dob jedna od osnova. Kvalitativna obrada podataka ukazuje na raširenost problema kroz sve dobne skupine i različite sfere društvenog života, od tržišta rada i obrazovanja do pristupa zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti.

Tijekom promatranog razdoblja Pučka pravobraniteljica kontinuirano je u svojim godišnjim izvješćima upućivala niz preporuka usmjerenih na suzbijanje diskriminacije na temelju dobi. Te preporuke obuhvaćaju različita područja – od tržišta rada i mirovinskog sustava do zdravstva, socijalne skrbi i obrazovanja – s posebnim naglaskom na položaj djece, mladih i starijih osoba. Unatoč određenim pomacima, ponavljanje istih ili sličnih preporuka tijekom više godina ukazuje na strukturne nedostatke u sustavu, osobito u pogledu dostupnosti usluga, nedostatka kadrova, neujednačene teritorijalne pokrivenosti te nedovoljne provedbe postojećih mjera, zbog čega je nužno osigurati sustavniji i koordinirani pristup.



GRAFIKON 2. Pritužbe za diskriminaciju po osnovi dobi u odnosu na sve pritužbe po kojim su postupala pravobraniteljstva RH 2017. – 2024.²¹⁹

Ipak, broj pritužbi po kojima su pokrenuti postupci ne daje punu sliku opsega i učestalosti diskriminatornih praksi vezanih uz dob. Nužno je uzeti u obzir da se diskriminacija na temelju dobi redovito navodi kao jedna od pet najučestalijih osnova u izvješćima Pučke pravobraniteljice, a javlja se i kao popratna osnova u slučajevima višestruke diskriminacije žena i osoba s invaliditetom. Uz to, kvalitativni nalazi vezani uz specifične probleme s kojima se suočavaju različite dobne skupine u tim godišnjim izvješćima, kao i nalazi Pravobraniteljice za djecu²²⁰, ukazuju na vrlo raširene i kompleksne probleme: u pristupu socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i prevenciji siromaštva starih osoba, prepreke u pristupu obrazovanju te zaštiti mentalnog zdravlja s kojima

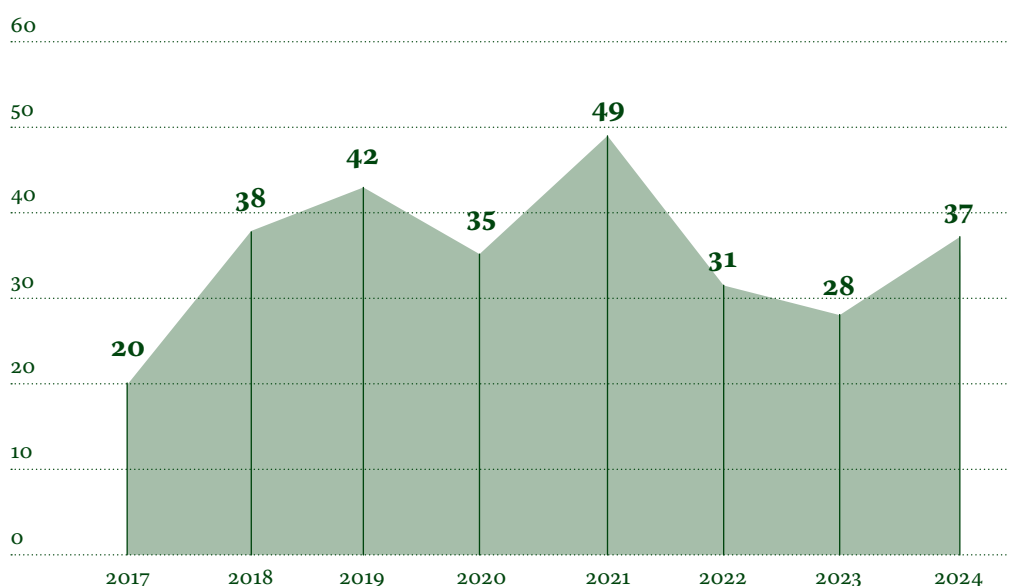
²¹⁸ Izvješća pučke pravobraniteljice dostupna na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puck-og-pravobranitelja/>

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Izvješća pravobraniteljice za djecu dostupna na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-ra-du-pravobranitelja-za-djecu/>

se suočavaju djeca i mladi, naročito djeca s teškoćama, djeca iz siromašnih obitelji te djeca bez adekvatne roditeljske skrbi. Stoga se nameće zaključak da razdoblje od 2016. do 2024. godine ukazuje na trajnu i raširenu, ali nedovoljno prijavljivanu dobnu diskriminaciju s nizom manifestacija, koja pogađa različite dobne skupine.

Iako je od 2017. godine doneseno više značajnih strateških dokumenata usmjerenih na zaštitu prava i dobrobiti djece te su osigurana namjenska proračunska EU sredstva za jačanje mehanizama zaštite i skrbi, situacija u praksi, koju prate Pravobraniteljica za djecu, UNICEF i nevladine organizacije, upućuje na niz problema u svim sferama – od zdravlja i obrazovanja, preko prava na život u obitelji uz zaštitu od nasilja i adekvatnu skrb, do prava na privatnost. Pandemija koja je zadesila i Hrvatsku tijekom 2020. i 2021. godine posebno je teško pogodila djecu i mlade u pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju te kulturnim i društvenim sadržajima te je doprinijela pogoršanju njihova mentalnog zdravlja. Također, visoka izloženost nasilju postaje konstanta na popisu ključnih rizika s kojima se suočavaju djeca u Hrvatskoj.



GRAFIKON 3. Pritužbe na diskriminaciju Pravobraniteljici za djecu 2017. -2024.²²¹

Prijave povreda prava djece temeljene na Zakonu o suzbijanju diskriminacije čine mali udio svih prijava povreda prava djece Pravobraniteljici za djecu. Ipak, trend povećanja broja takvih prijava zabrinjavajući je sam po sebi. Dodatno zabrinjava kronična dominacija sektora odgoja i obrazovanja među institucijama koje su propustile zaštititi dječja prava ili su ih same prekršile – posebice pravo na jednako postupanje. Zbog toga Pravobraniteljica upućuje niz opetovanih preporuka za sustavnu edukaciju odgojno-obrazovnih radnika o pravima djece i zabrani diskriminacije, s obzirom na specifične značajke i identitetske odrednice djece. Pritom su posebno ugrožena djeca s teškoćama u razvoju, djeca s invaliditetom, djeca stranaca, transrodna djeca te siromašna djeca. Također, ističu se preporuke Pravobraniteljice za jednak pristup predškolskom odgoju i obrazovanju, neovisno o statusu zaposlenja ili prebivalištu/boravištu roditelja, te za znatno snažnijim ulaganjima u senzibilizaciju svih sudionika – od jedinica lokalne samouprave, preko radnika u sustavima socijalne skrbi, pravosuđa, odgoja i obrazovanja, do roditelja i same djece – o ljudskim i dječjim pravima

221 Izvješća pravobraniteljice za djecu dostupna na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-ra-du-pravobranitelja-za-djecu/>

i zabrani diskriminacije, načinima njezina sprječavanja i pružanja zaštite djeci.

Prema godišnjim izvješćima Pravobraniteljice za djecu, ali i tematskim izvješćima UNICEF-a²²², pravo na život djece s roditeljima i roditeljsku skrb kao temelj ostvarenja niza drugih prava te razvojnih prilika i dalje se krši u stotinama slučajeva, što je vidljivo iz podatka da je Pravobraniteljica za djecu u 2023. godini zaprimila 428 prijava vezanih uz pravo djece na život s roditeljima i roditeljsku skrb, od kojih su mnoge bile usmjerene na rješavanje statusnih prava u kontekstu obiteljskih konflikata i zaštite djece u slučajevima obiteljskog nasilja.²²³

U području zaštite dječjih prava vezanih uz posvojenje, u javnosti je 2023. godine bio vidljiv slučaj posvojenja četvero djece iz DR Kongo od strane hrvatskih državljana, koji su prigodom dolaska u Zambiju završili u višemjesečnom pritvoru uslijed, u konačnici opovrgnutih, optužbi za krijumčarenje djece. Pravobraniteljica za djecu upozorila je da je ovaj slučaj razotkrio slabosti sustava koje do tada nisu bile prepoznate te je, na temelju njezine žurne preporuke Vrhovnom sudu RH, MRMSOSP-u, MPU-u te Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, došlo do izmjene propisa i propisivanja procedura za međudržavno posvojenje koje se provodi mimo Haške konvencije o zaštiti djece i suradnji u vezi s međudržavnim posvojenjem.

Značajni problemi u funkcioniranju sustava skrbi za djecu s problemima u ponašanju, koji su često povezani s teškoćama mentalnog zdravlja, kao i deficiti kadrova i usluga zaštite mentalnog zdravlja djece, također utječu na kvalitetu skrbi koju djeca i mladi dobivaju u svojim obiteljima i zajednicama. Kronični deficit kadrova u odgoju i obrazovanju te sektoru socijalne skrbi, u kombinaciji s povećanim potrebama za podrškom djeci i mladima s teškoćama te njihovim obiteljima, doprinosi krizi skrbi za djecu i mlade – paradoksalno, u zemlji čiji je glavni problem depopulacija, a strateški cilj demografska obnova. Nažalost, čini se da se upravo na djeci prelamaju sve systemske i akutne slabosti ukupnog sustava pružanja javnih usluga građanima, kao i neadekvatnih politika rada koje kumulativno urušavaju kvalitetu skrbi koju djeca i mladi dobivaju u svojim obiteljima, školama, domovima zdravlja i lokalnim zajednicama, medijskom prostoru i društvu u cjelini.

Tijekom cijelog razdoblja proteklih sedam godina, deficit pedijatara i njihova neravnomjerna geografska rasprostranjenost problem su koji systemski pogađa zdravstvo te se ne uspijevaju prebroditi ni pojačanim ulaganjima u specijalizacije. Slični se problemi javljaju s razvojnim stručnjacima poput edukacijskih rehabilitatora i logopeda, koji su od presudnog značaja za djecu s teškoćama koja trebaju pravodobnu uslugu rane razvojne podrške. Iako se tijekom proteklih godina povećao broj studijskih programa, i to u različitim regijama, deficit kadrova je i nadalje gorući. Velik je i u odgoju i obrazovanju, od školskih psihologa do nastavnika niza predmeta, a posebice onih prirodnih. U sektoru socijalne skrbi, pozitivan je trend uvođenje novih socijalnih usluga i povezanih specijalizacija, od socijalnih mentora do obiteljskih stručnih suradnika, peer radnika, odgajatelja i radnika u izvaninstitucionalnoj skrbi. Međutim, opseg ulaganja i dinamika generiranja novih kadrova i dalje zaostaje za potrebama.

Djeca iz migrantskih obitelji, uključujući djecu bez pratnje, suočavaju se s diskriminacijom u smještajnim kapacitetima, a nedostatak specijaliziranih ustanova otežava im pristup adekvatnoj zaštiti i obrazovnim mogućnostima. Ukupno gledajući, u

222 Publikacije UNICEF-a dostupna na: <https://www.unicef.org/croatia/publikacije>.

223 Pravobraniteljica za djecu (2024). Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2023. Dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/#>.

Hrvatskoj su mnoga djeca, a posebno djeca migranti i djeca bez pratnje, suočavaju se s višestrukim oblicima diskriminacije koji uključuju ograničen pristup obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i psihološkoj pomoći te su često prisiljena prekinuti školovanje.

Djeca s teškoćama posebno su ranjiva skupina čija prava na jednak pristup obrazovanju i dalje ostaju ograničena dostupnošću materijalnih i kadrovskih uvjeta u različitim dijelovima Hrvatske, kao deficitima u pristupu ranoj razvojnoj podršci koja je ključna za pravodobno usmjeravanje razvojnih teškoća i razvoj kompetencija svakog pojedinačnog djeteta. Unatoč stručnom i političkom konsenzusu o kritičnoj važnosti rane razvojne intervencije i programiranju sredstava za razvoj ove usluge kroz EU fondove, jaz između potreba i resursa i dalje ostaje velik. Iako je Vlada RH još 2019. godine donijela Odluku o osnivanju povjerenstva za ranu intervenciju u djetinjstvu, a Izvršna radna skupina osnovana je 2020. godine, izrada Nacionalnog strateškog okvira za ranu intervenciju u djetinjstvu i dalje je u tijeku, kako se navodi u Nacionalnom akcijskom planu za provedbu preporuke Vijeća Europske unije o uspostavi Europskog jamstva za djecu iz 2023. godine. Nacionalni strateški dokument trebao bi pružiti odgovore na ključno pitanje ulaganja u stručne kadrove za terapijski i odgojno-obrazovni rad s djecom s teškoćama – i to na način koji omogućuje mrežno korištenje spektra raspoloživih resursa te jednak pristup svoj djeci, bez obzira na regiju ili naselje u kojem žive.²²⁴

Diskriminacija djece s teškoćama usko je povezana s tretmanom i podrškom koju sustav pruža njihovim roditeljima i članovima obitelji. Iako je došlo do pomaka u razini prava roditelja njegovatelja, čije su naknade i povezana radna prava povećana, i to primarno snažnim zagovaranjem roditeljskih udruga, opterećenje roditelja i dalje je ogromno, posebno u situacijama kada djeci nisu omogućeni drugi oblici podrške u potrebnom opsegu, kao što su asistenti u nastavi i osobni asistenti, te dopunske usluge boravka i odmora od skrbi. Visoki rizik institucionalizacije djece i mladih s teškoćama, a posebno onih s težim i višestrukim smetnjama, i dalje je velik, posebno u slučajevima kada djeca i mladi nemaju adekvatnu roditeljsku skrb ili ona izostane zbog sagorijevanja ili smrti roditelja, a broj specijaliziranih udomitelja izuzetno je malen i pritom stagnira, dok je alternativna skrb u zajednici, u formi inkluzivnog ili specijaliziranog organiziranog stanovanja uz sveobuhvatnu podršku, izuzetno deficitarna i ograničena na samo nekoliko županija.

Diskriminacija na temelju dobi također se očituje u području privatnosti, gdje su djeca, posebice na društvenim mrežama, izložena objavama koje ugrožavaju njihov osobni prostor i sigurnost. Iako se ovom problemu posvećuje puno veća pažnja te postoje nadzorni mehanizmi, značajnije promjene u prevenciji i suzbijanju kršenja prava na privatnost te nasilja nad djecom u digitalnom prostoru i medijima očekuju se tek nakon transponiranja i primjene Akta o digitalnim uslugama, koji nalaže znatno preciznije i strože mehanizme praćenja i nadzora medija i internetskih platformi te veće zakonske obveze za odgovorno i preventivno upravljanje zaštitom privatnosti i suzbijanjem verbalnog nasilja, uključujući i govor mržnje, što je od posebnog značaja za zaštitu prava djece i mladih.

Mlade osobe suočavaju se s predrasudama temeljenima na njihovoj mladosti, a često

224 Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (2023) Nacionalni akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/slike/2023/3.7.%20KONA%C4%8CNO%20Tekst%20Nacionalni%20akcijski%20plan%20NAP%20CG.pdf>

i s diskriminacijom povezanom s drugim osobnim karakteristikama poput spola, rasnog ili etničkog podrijetla ili imovinskog stanja. Istodobno, unatoč deklariranoj privrženosti svih vlada promicanju prava i participacije mladih u društvu, njihove specifične potrebe ostaju nevidljive u odnosu na potrebe drugih društvenih skupina. Ovi izazovi tijekom pandemije dodatno su se produbili zbog utjecaja društvenih i ekonomskih kriza na sve aspekte života mladih – obrazovanje, rad, mentalno zdravlje, društvene aktivnosti i uključenost u zajednicu.

Pandemija je posebno pogodila mentalno zdravlje mladih, što su istaknule i udruge mladih u Hrvatskoj. Nagli prijelaz obrazovnih procesa na digitalne platforme ograničio je mogućnosti stvaranja društvenih veza i razvijanja socijalnih vještina te razotkrio ranije nejednakosti u pristupu obrazovanju. Pandemija je povećala broj mladih suočenih s depresijom, anksioznošću i suicidalnim mislima. Osim toga, mladi su često bili stigmatizirani u javnom prostoru kao neodgovorna skupina koja doprinosi širenju zaraze, što je dodatno produbilo jaz između generacija. Istodobno, njihova relativna sigurnost od teških posljedica bolesti umanjila je prepoznavanje njihovih specifičnih potreba tijekom krize.

Izješće *Pandemijalci: Nezaposlenost i izgubljena COVID-19 generacija* ukazuje na vezu između ekonomske nesigurnosti, nezaposlenosti i pogoršanja mentalnog zdravlja. Gubitak posla i nemogućnost pronalaska zaposlenja dodatno pojačavaju osjećaj bespomoćnosti i stres uzrokovan financijskim problemima. Važno je istaknuti da krizne okolnosti imaju dugoročne posljedice u različitim sferama života, od obrazovanja i rada, do zdravlja i političke participacije. Mladi radnici, često zaposleni na nesigurnim i privremenim poslovima, prvi su na udaru otkaza tijekom kriza. Podaci pokazuju da je čak 9 % zaposlenih mladih u Hrvatskoj izgubilo posao tijekom pandemije. Većina mladih radnika u dobi od 25 do 29 godina radi na određeno vrijeme (16,59 %), što dodatno povećava nesigurnost i otežava planiranje budućnosti, poput odvajanja od roditelja ili osiguravanja stambene neovisnosti.²²⁵

Stambene politike, kao što je subvencioniranje stambenih kredita, često su nepriступачne za mlade koji su nezaposleni ili rade na nesigurnim poslovima. Zakon o subvencioniranju stambenih kredita isključuje one koji nisu kreditno sposobni, čime se stvara dodatna barijera u rješavanju stambenih potreba mladih.

Građanski odgoj i obrazovanje (GOO) od 2019. provodi se kao međupredmetna tema, dok su ga pojedine jedinice lokalne samouprave uvele kao izvannastavnu aktivnost. Ipak, nesustavna provedba, ovisnost o motivaciji nastavnika i manjak podrške od strane škola predstavljaju ključne izazove. U listopadu 2023. godine UN-ov Odbor za suzbijanje rasne diskriminacije preporučio je Hrvatskoj da evaluira postojeći model GOO-a i učini obrazovanje o ljudskim pravima i suzbijanju diskriminacije dostupnim na svim razinama. Preporuka Ministarstvu znanosti i obrazovanja uključuje uvođenje GOO-a kao zasebnog i obveznog predmeta u osnovne i srednje škole, s naglaskom na promicanje i zaštitu ljudskih prava te suzbijanje diskriminacije.²²⁶

225 Šveb, Marta (2021.) PANDEMIJALCI: NEZAPOSLENOST I IZGUBLJENA COVID-19 GENERACIJA, IRMO – Institut za razvoj i međunarodne odnose. Dostupno na: <https://irmo.hr/wp-content/uploads/2021/04/irmo-aktualno-19.pdf>

226 Potočnik, Dunja, Mirjana Adamović, Nikola Baketa, Marita Grubišić-Čabo, Anja Gvozdanović, Marko Kovačić, i Ana Maskalan (2021) Analiza stanja u sektoru mladih u Republici Hrvatskoj. Institut za društvena istraživanja u Zagrebu. Dostupno na: <https://idiprints.knjiznica.idi.hr/1217/1/Analiza%20stanja%20u%20sektoru%20mladih%20u%20Republici%20Hrvatskoj.pdf>

Nakon pandemije, u javnoj i političkoj sferi sve se veća pozornost pridaje problematici mentalnog zdravlja, s fokusom na djecu i mlade. Uspostavljeni su psihološki timovi u Domu zdravlja Zagreb-Istok i Splitsko-dalmatinskoj županiji, pokrenut je program probira za rano otkrivanje rizika za mentalno zdravlje školske djece, a stručnjaci iz područja zaštite mentalnog zdravlja i školske medicine započeli su edukacije usmjerene na jačanje roditeljskih kompetencija. Iako program Zdravstvenog odgoja na nacionalnoj razini ne postoji, Grad Rijeka ga je uveo kao izvannastavnu aktivnost koja obuhvaća i teme mentalnog zdravlja, prevenciju ovisnosti i socijalnu dobrobit mladih. Međutim, opseg ovih novih inicijativa nije dostatan u odnosu na rastuće potrebe, naročito kada je riječ o djeci i mladima iz manjih sredina i manjinskih skupina.

Krajem 2022. godine Vlada RH donijela je Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja do 2030. godine, kojem je nositelj Ministarstvo zdravstva. Ovaj dokument naglašava učinkovitost skrbi za mentalno zdravlje u zajednici, koja smanjuje potrebu, trajanje i učestalost hospitalizacije, što zahtijeva koordinirano i fleksibilno djelovanje različitih institucija i suradnju zdravstva i sustava socijalne skrbi. Mjere Strateškog okvira uključuju i jačanje podrške djeci i mladima u riziku putem preventivnih programa i programa rane intervencije u odgojno-obrazovnom sustavu i zajednici. Nalaže se jačanje resursa podrške roditeljstvu te poticanje istraživanja i razvoja programa i intervencija u svrhu poboljšanja skrbi za djecu i mlade koji su žrtve nasilja ili zanemarivanja, djecu s razvojnim teškoćama i tjelesnim invaliditetom, djecu i mlade u doticaju s pravosudnim sustavom, djecu čijim je roditeljima izrečena mjera obiteljskopravne zaštite, djecu roditelja s mentalnom bolešću te djecu koja žive u siromaštvu. Strateški okvir prepoznaje važnost izvaninstitucionalne skrbi međuresorne koordinacije te stvara pretpostavke za niz inovacija u sustavu kroz donošenje i provedbu akcijskih planova te proračunsko i projektno financiranje iz EU fondova.

Međutim, dvije godine od donošenja Strateškoga okvira, akcijski planovi za zaštitu mentalnog zdravlja djece, kao i za zaštitu mentalnog zdravlja u zajednici, još nisu doneseni te sustavne intervencije koje zahtijevaju značajna ulaganja i nadalje izostaju. Zaštita mentalnog zdravlja mladih i dalje je opterećena sustavnim nedostacima, koji se, uz kašnjenja u implementaciji i probleme u međuresornoj koordinaciji, primarno odnose na izrazit deficit stručnih kadrova – od pedijatar, preko dječjih psihijatara do školskih psihologa, socijalnih pedagoga i edukacijskih rehabilitatora. Potrebno je osigurati veću dostupnost stručne podrške, uključujući povećanje broja specijalizacija iz dječje i adolescentne psihijatrije, kao i uvođenje sustavnih programa edukacije za sve.²²⁷

Diskriminacija starijih osoba u Hrvatskoj prisutna je u različitim sferama, uključujući tržište rada, zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb pristup dobrima i uslugama. Prema podacima Posebnog Eurobarometra 535 o diskriminaciji u EU, 34 % ispitanika smatra da je diskriminacija na temelju dobi u Hrvatskoj raširena, dok 67 % smatra da lokalne vlasti ne čine dovoljno na promicanju raznolikosti. Negativni stavovi prema starijima očituju se i u osobnim ili političkim kontekstima – 12 % ispitanika iz Hrvatske izjavilo je da bi se osjećalo neugodno da starija osoba obnaša najvišu političku funkciju, dok bi 39 % bilo neugodno da njihovo dijete bude u ljubavnoj vezi sa starijom osobom. Osim toga, 34 % ispitanika smatra da godine života negativno utječu na odluke o zapošljavanju, što dodatno potvrđuje duboko ukorijenjene predrasude prema starijoj populaciji. Prema podacima Državnog zavoda za statistiku za 2022. godinu, 22,61 %

227 Ministarstvo zdravstva (2022) Strateški okvir razvoja mentalnog zdravlja do 2030. Dostupno na: <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2022%20Objave/STRATE%C5%A0KI%20OKVIR%20RAZVOJA%20MENTALNOG%20ZDRAVLJA%20DO%202030..pdf>

stanovništva Hrvatske ima 65 ili više godina, pri čemu su najstarije populacije u Šibensko-kninskoj (27,6 %), Ličko-senjskoj (26,1 %) i Primorsko-goranskoj županiji (26,0 %). Istovremeno, stopa rizika od siromaštva starijih osoba u 2023. godini dosegla je 34,8 % (za žene čak 38,8 %), dok je za starije osobe koje žive same u jednočlanim kućanstvima ta stopa alarmantnih 59,9 %. Ovi podaci upućuju na kontinuirani porast siromaštva starijih osoba, osobito među najugroženijima.²²⁸

Uslijed niskih mirovina, mnogi umirovljenici nastavljaju raditi i nakon umirovljenja, najčešće na pola radnog vremena, bez gubitka prava na isplatu mirovine. Na dan 31. prosinca 2023. godine, prema podacima HZMO-a, u Hrvatskoj je bilo zaposleno 27 236 umirovljenika, najviše u sektoru trgovine, znanosti i tehnike, prerađivačkoj industriji te građevinarstvu.

Pučka pravobraniteljica u svom Izvješću za 2023. godinu²²⁹ navodi kako se starije osobe često suočavaju s ozbiljnim problemima u pristupu institucionalnoj dugotrajnoj skrbi. Liste čekanja za smještaj u domovima za starije osobe u nekim su slučajevima dulje od deset godina, dok rastući troškovi smještaja predstavljaju nepremostivu prepreku za mnoge. U tom smislu pohvalne su inicijative nekih županija koje su financiraju smještaj i u privatnim domovima, no i dalje postoji potreba za većom transparentnošću u vođenju lista čekanja te osiguravanjem jednakih prilika za sve korisnike. Problem dodatno otežava kronični nedostatak radne snage, osobito njegovatelja i medicinskog osoblja, što povećava potrebu za zapošljavanjem stranih radnika. Međutim, zapošljavanje stranih radnika često je otežano zbog dugotrajnog procesa priznavanja kvalifikacija i zahtjeva poznavanja jezika. U Hrvatskoj djeluju državni, decentralizirani, privatni i obiteljski domovi za starije osobe. Kapacitet državnih i decentraliziranih domova u 2023. godini iznosio je 11.383 korisnika, dok obiteljski domovi, koji će prestati postojati u sadašnjem obliku do kraja 2026. godine, čine značajan dio sustava. Međutim, broj obiteljskih domova koji se prilagođavaju novim uvjetima nizak je zbog visokih troškova i nedostatka stručnog kadra. Cijene smještaja u domovima rastu, često opravdane povećanjem troškova energenata i hrane. U nekim slučajevima, poput Splitsko-dalmatinske županije, analiza održivosti ukazuje na potrebu povećanja cijena za 70–90 % kako bi domovi bili financijski održivi. Istovremeno, cijene privatnih domova znatno premašuju 1.000 EUR mjesečno, što mnogi umirovljenici ne mogu priuštiti, pa se smještaj često financira uz pomoć obitelji ili imovine korisnika.

Problemi u kvaliteti institucionalne skrbi za stare i nemoćne osobe očituju se u mnoštvu inspekcijskih nadzora koji otkrivaju sustavna kršenja propisanih standarda kvalitete, koji se pritom ne prate dosljedno. Zabilježeni su slučajevi pothranjenosti, dehidracije i neadekvatne zdravstvene skrbi, uključujući zapošljavanje nestručnog osoblja, kao i loši uvjeti smještaja neprilagođeni teže pokretnim i nepokretnim osobama. Posebno je izražen deficit kadra, a naročito socijalnih radnika, medicinskih sestara, njegovatelja i kuhara. Niske plaće i zahtjevni uvjeti rada odvrćaju kandidate, posebno u turističkim regijama gdje alternative nude bolju zaradu.

Stoga, kako ističe Pučka pravobraniteljica, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike treba osmisliti dugoročnu strategiju zapošljavanja kvalificiranog kadra. Osnivači domova trebaju aktivno raditi na privlačenju i zadržavanju

228 Pučka pravobraniteljica (2024) Izvješće pučke pravobraniteljice za 2023. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2023-godinu/?wpdmdl=21925&refresh=69e63862084571776695394>

229 Ibid.

radne snage. Uz to, nužno je osigurati sustav trajnog praćenja i nadzora nad primjenom Pravilnika o standardima kvalitete socijalnih usluga, uključujući obvezne dojave za hitne slučajeve i prilagodbu objekata za nepokretne osobe. U svrhu osiguranja kvalitete skrbi za starije osobe nužno je povećati državna ulaganja u ukupni sustav, a ne samo u državne institucije, kako bi se smanjila financijska opterećenja za korisnike i osigurala dostupnost kvalitetnog smještaja za sve umirovljenike.

Istovremeno, zabrinjava rad ilegalnih pružatelja smještaja, često otkrivenih prijavama trećih osoba. Inspekcije su otkrile slučajeve pružanja usluga bez licence, poput doma u Splitsko-dalmatinskoj županiji, gdje su korisnici bili zatvoreni, bez medicinske njege i s lošom prehranom. Kazne, iako pooštrene, često nisu učinkovite zbog zastare prekršajnih postupaka, a korisnici i njihove obitelji često ne znaju kako prepoznati ili provjeriti legalnost doma. Pučka pravobraniteljica ponavlja preporuku Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike da javno objavljuje i redovito ažurira popis licenciranih domova, uklanjajući one kojima je zabranjen rad.

Propisi trenutačno ne prepoznaju dovoljno potrebe obitelji koje same brinu o starijim članovima, poput roditelja, djedova i baka. Primjerice, pravo na bolovanje radi brige o starijima nije omogućeno, kao ni stjecanje statusa njegovatelja u takvim situacijama. Iako su izmjene Zakona o radu omogućile pet dana neplaćenog dopusta godišnje za osobnu skrb, to nije dovoljno za adekvatnu podršku obiteljima koje se suočavaju s dugotrajnim obvezama njege. Ove obitelji često ostaju bez adekvatne podrške sustava, dok starije osobe koje imaju djecu kao zakonske uzdržavatelje nerijetko ne mogu ostvariti socijalna prava ako ta djeca nisu voljna ili u mogućnosti pružiti pomoć. Stoga Pučka pravobraniteljica preporučuje Ministarstvu zdravstva te Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike da razmotre uvođenje novih mjera koje bi zaposlenima omogućile brigu o starijim članovima obitelji. To uključuje korištenje instituta privremene nesposobnosti za rad, uvođenje duljih razdoblja neplaćenog dopusta ili mirovanja radnog staža za vrijeme skrbi. Dodatno, važno je ubrzati priznavanje kvalifikacija stranih radnika te im olakšati integraciju kroz programe učenja jezika. Također, potrebno je redefinirati socijalna prava starijih osoba kako bi se u obzir uzela realna financijska (ne)mogućnost njihove djece da ih uzdržavaju. Jačanjem financijske podrške za dugotrajnu skrb, povećanjem kapaciteta domova te unaprijeđenjem socijalnih prava može se značajno unaprijediti kvaliteta života starijih osoba u Hrvatskoj.

Najizraženiji oblici diskriminacije na osnovi dobi koja pogađa različite dobne skupine uočeni su na tržištu rada. Stariji radnici, posebno oni iznad 50 godina, suočavaju se s višom stopom nezaposlenosti i manjim izgledima za ponovno zapošljavanje. Istraživanja potvrđuju da poslodavci često otvoreno ili implicitno navode dobne granice u oglasima, pri čemu su i mladi i stariji radnici nepoželjni u različitim kontekstima. Prema podacima EUROSTAT-a, iz prosinca 2024. godine, u Hrvatskoj udio zaposlenih osoba u dobi od 55 do 64 godine iznosio je 53,90%. Povijesno gledano, stopa zaposlenosti starijih radnika u Hrvatskoj u dobnoj skupini 55-64 godine dosegla je rekordno visoku razinu od 53,90% u prosincu 2024. godine i rekordno nisku razinu od 36,40% u prosincu 2014. godine.²³⁰ Nakon umirovljenja, materijalna situacija se dodatno pogoršava te više od polovice umirovljenika prima mirovine niže od granice siromaštva, dok je trećina starijih od 65 godina u riziku od socijalne isključenosti. Tako primjerice podaci Državnog zavoda za statistiku za 2021. godinu pokazuju da je stopa rizika

230 Eurostat, Croatia – Employment rate of older workers, age group 55-64 – 2025 Data 2026 Forecast 2009-2024 Historical. Dostupno na: <https://tradingeconomics.com/croatia/employment-rate-of-older-workers-age-group-55-64-eurostat-data.html>

od siromaštva za osobe starije od 65 godina iznosila 32,4%. Unutar te skupine, rizik je bio veći za žene (37,0%) nego za muškarce (25,9%).²³¹ Uslijed niskih mirovina, dio umirovljenika se odlučuje na nastavak rada uz mirovinu, unutar zakonskih okvira koji su u tom pogledu sve fleksibilnije, čemu je uzrok opći deficit radne snage na tržištu rada. Međutim, takve odluke mogu ići na štetu zdravlja i dugovječnosti, ukoliko se donose iz nužde izazvane pre niskim mirovinama.

Iako je u proteklih sedam godina više poreznih reformi i Vladinih mjera poput šestomjesečnog usklađivanja mirovina s plaćama te dopunskih jednokratnih isplata u svrhu zaštite od inflacije išlo u smjeru povećanja mirovina, mirovine i dalje značajno zaostaju za plaćama daleko ispod prosjeka EU. Tako udio prosječne mirovine u 2025. godini za osobe s 40+ godina staža iznosi ne prelazi 57% prosječne plaće – prema podacima HZMO.²³² Prosječna mirovina u studenome 2016 iznosila je 43% prosječne plaće za listopad 2016, dok ona u studenome 2024. godine iznosila 58% prosječne plaće. Jaz u prihodima u odnosu na radno aktivno stanovništvo znatno utječe na kupovnu moć umirovljenika te je u velikom raskoraku s prosječnim udjelom od 97% mirovine u prosječnoj plaći u EU 2021. godine. Siromaštvo starih osoba posebno je izraženo kod primatelja poljoprivrednih i starosnih mirovina, osoba koje su osigurane preko članova obitelji te osoba s invaliditetom. Nedostatni financijski prihodi, u kombinaciji sa socijalnom izolacijom i nepristupačnošću javnih usluga teško pogađaju zdravlje i socijalnu sigurnost starih osoba širom Hrvatske, a posebno u manje razvijenim i ruralnim sredinama.

S druge strane, mladi su radnici također izloženi marginalizaciji na tržištu rada. Premda Zakon o radu jamči zaštitu od diskriminacije, oglašavanje poslova i prakse zapošljavanja nerijetko impliciraju da su mladi radnici manje poželjni te ih se kvalificira kao neiskusne ili nedovoljno motivirane, što otežava njihov ulazak na tržište rada i osiguranje stabilnog ekonomskog položaja. Unatoč postojećim aktivnim mjerama zapošljavanja, dodatnu pažnju treba posvetiti specifičnim preprekama u osiguranje kvalitetnih uvjeta rada i učenja kroz rad za mlade radnike, baš kao i za rad starijih radnika te umirovljenika, vodeći računa o rizicima eksploatacije i dobne diskriminacije.

231 Državni zavod za statistiku (2022) POKAZATELJI SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI U 2021. Dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29178>

232 Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (2025) Aktualna statistika za ožujak 2025. – isplata u travnju 2025. Dostupno na: <https://www.mirovinsko.hr/hr/aktualna-statistika-za-ozujak-2025-isplata-u-travnju-2025/148>



Zaključak

Od 2017. godine naovamo pravni okvir za suzbijanje diskriminacije ostao je nepromijenjen u smislu da se Zakon o suzbijanju diskriminacije (ZSD) nije mijenjao, ali je došlo do izmjena u povezanim propisima. Institucionalni okvir za suzbijanje diskriminacije u Hrvatskoj formalno je dobro postavljen i relativno stabilan, s jasno definiranim ulogama različitih aktera na izvršnoj, zakonodavnoj i neovisnoj razini, no njegova učinkovitost u praksi značajno je ograničena raznim slabostima, ponajprije nedostatnim ljudskim i financijskim kapacitetima, slabom političkom podrškom i nedovoljno razvijenom međuinstitucionalnom koordinacijom. Posebno se ističe diskrepancija između normativno snažne pozicije ključnih institucija, poput pravobraniteljstava i središnjih ureda Vlade, i njihove stvarne operativne moći, koja je u slučaju pravobraniteljstava umanjena problemima u pristupu podacima, slabom implementacijom preporuka te zakašnjelim i ograničenim parlamentarnim nadzorom. Dodatni izazov predstavlja i nestabilnost koordinacijskih mehanizama, poput ukidanja ili neaktivnosti važnih tijela (npr. Savjeta za ljudska prava), ovisno o političkim promjenama. Iako postoje primjeri dobre prakse u vidu pojedinih međuresornih tijela i politika (poput onih u području uključivanja Roma), sustav u cjelini karakterizira fragmentiranost, povremena preopterećenost i nedovoljna operativnost pojedinih tijela, što dodatno otežava provedbu koherentnih javnih politika.

Ključni izazovi očituju se u praksi – ponajprije u ograničenoj i nedovoljno učinkovitoj provedbi antidiskriminacijskog zakonodavstva, osobito u sudskoj praksi. Niska uspješnost tužitelja, dugotrajnost postupaka, neujednačena primjena pravnih standarda i nedostatak specijaliziranog znanja u pravosuđu značajno reduciraju odvratajući učinak propisa i zaštitu žrtava diskriminacije. Iako je zabilježen kvantitativni porast građanskih i prekršajnih postupaka, kvalitativni pokazatelji upućuju na strukturne slabosti, uključujući destimulirajući institucionalni i financijski kontekst za stratešku litigaciju te nedostatak kazni ili preniske kazne za počinitelje, što ne doprinosi učinkovitoj prevenciji diskriminacije.

Paralelno, zakonodavni napredak u pojedinim područjima (npr. rodno uvjetovano nasilje, medijska regulacija, prava osoba s invaliditetom) uglavnom nije praćen koherentnim i kontinuiranim strateškim upravljanjem i politikama, pri čemu izostanak političke volje, diskontinuitet strateških dokumenata, formalizam u njihovoj izradi te nedostatak konkretnih i mjerljivih mjera ograničavaju stvarni učinak javnih politika. Diskrepancija između formalnog strateškog planiranja i stvarne provedbe, uz izostanak cjelovitih financijskih okvira, izvješća i kašnjenja u donošenju akcijskih planova, ograničava mogućnost evaluacije učinkovitosti i racionalnog upravljanja resursima. Iako pojedine institucije bilježe značajan rast proračuna, osobito zahvaljujući EU sredstvima, ukupni udio antidiskriminacijskih politika u državnom proračunu ostaje nizak, a razlike u financijskim kapacitetima među institucijama, uz nedostatan financiranje organizacija civilnog društva i ključnih aktivnosti poput strateške litigacije, dodatno ograničavaju koherentnost, učinkovitost i dugoročnu održivost sustava.

Poseban problem predstavlja nedovoljna razrađenost ciljanih intervencija za pojedine ranjive skupine, poput LGBTIQ osoba, što ukazuje na jaz između deklarativnih obveza i operativne provedbe. S druge strane, postoje i pozitivniji primjeri pristupa izradi politika, poput politike uključivanja Roma, koji su određeni kontinuitetom, institucionalnom podrškom i jasno definiranim mehanizmima provedbe, čija je učinkovitost, barem u nekim područjima i aspektima, veća.

U tom kontekstu, organizacije civilnog društva, uz pravobraniteljske institucije, ostaju ključni nositelji ekspertize i neposredne podrške žrtvama diskriminacije, ali njihov utjecaj na oblikovanje politika ostaje ograničen zbog nesigurnog financiranja, formalističkog uključivanja u procese odlučivanja i marginalizacije unutar institucionalnog sustava, što u konačnici rezultira nedovoljno iskorištenim kapacitetima za razvoj i provedbu učinkovitih antidiskriminacijskih mjera. Financiranje antidiskriminacijskih politika u Hrvatskoj obilježeno je nominalnim rastom sredstava i značajnim oslanjanjem na fondove Europske unije, no unatoč tome ostaje strukturno fragmentirano, nedovoljno transparentno i teško mjerljivo zbog raspršenosti proračunskih linija i izostanka jedinstvenog sustava praćenja koji bi omogućio jasnu povezanost financijskih ulaganja i konkretnih učinaka politika.

Diskriminacija na osnovi spola, koja je po broju pritužbi pravobraniteljskim institucijama najčešća osnova diskriminacije, pokazuje kontinuitet unatoč formalno razvijenom zakonodavnom i strateškom okviru, koji je u nekim aspektima poboljšan u posljednjih nekoliko godina. Podaci relevantnih institucija, drugih aktera i istraživanja upućuju na duboko ukorijenjene nejednakosti koje se manifestiraju u ključnim društvenim područjima poput tržišta rada, socijalne sigurnosti, političke participacije i pristupa javnim uslugama. Posebno zabrinjava visoka razina rodno uvjetovanog nasilja, uključujući obiteljsko nasilje i femicid, što ukazuje na ograničeni učinak zakonodavnih izmjena i međunarodnih obveza u kontekstu nedostatne provedbe, slabih institucionalnih odgovora i postojanja patrijarhalnih društvenih obrazaca koji toleriraju nasilje nad ženama. Istodobno, strukturni problemi u području rada i zapošljavanja, poput rodnog jaza u plaćama i mirovinama, diskriminacije povezane s majčinstvom te ograničenih mogućnosti napredovanja, potvrđuju da formalna ravnopravnost nije praćena stvarnom jednakošću u praksi. Dodatni izazovi vidljivi su u nedostatku političke volje, zakašnjelom donošenju strateških dokumenata i ograničenoj uključenosti ključnih aktera, kao i u osjetljivim područjima poput reproduktivnih prava i dostupnosti zdravstvenih usluga, gdje dolazi do diskrepancije između zakonskih prava i njihove stvarne dostupnosti. Ukupno gledano, jaz između normativnog okvira i njegove operativne implementacije, uz istodobne društvene

i institucionalne otpore, ostaje ključna prepreka za postizanje stvarne rodne ravnopravnosti.

Slično tome, i u pogledu diskriminacije na osnovi seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja, analiza pokazuje postojanje izraženog jaza između normativnih standarda i njihove praktične provedbe, odnosno kontinuiranu izloženost LGBTIQ osoba nasilju, stigmatizaciji i institucionalnim preprekama u ostvarivanju prava. Posebno zabrinjava visoka razina neprijavlivanja diskriminacije i zločina iz mržnje, koja proizlazi iz nepovjerenja u institucije i straha od dodatne viktimizacije, čime se dodatno otežava realna procjena opsega problema i oblikovanje učinkovitih javnih politika. Dodatni izazov predstavlja nedostatak sustavnog i koordiniranog strateškog pristupa te izostanak specifičnih mjera usmjerenih na zaštitu LGBTIQ osoba unutar ključnih javnih politika. Istodobno, društveni i politički diskurs obilježen porastom homofobnih i transfobnih narativa doprinosi stvaranju nepovoljnog okruženja koje dodatno otežava pristup pravima i sigurnost ove skupine. Iako postoje određeni pomaci kroz djelovanje institucija i organizacija civilnog društva, postojeći institucionalni kapaciteti, razina međuresorne suradnje i stupanj društvene senzibilizacije i dalje nisu dostatni za sustavno i učinkovito suzbijanje diskriminacije, što upućuje na potrebu za sveobuhvatnijim i koherentnijim pristupom.

Što se tiče diskriminacije po osnovama nacionalnog i etničkog podrijetla, rase i boje kože, pokazatelji upućuju na to da je diskriminacija i dalje široko rasprostranjena i duboko ukorijenjena u društvenim strukturama i stavovima građana, pri čemu su osobito pogođene skupine poput Roma, Srba te izbjeglica i drugih migranata. Unatoč određenim pomacima u politikama (posebice politici za uključivanje Roma) i smanjenju pojedinih oblika diskriminacije, sustavni problemi poput nedovoljne zastupljenosti manjina u javnim institucijama, segregacije Roma u obrazovanju, otežanog pristupa osnovnim pravima te porasta govora mržnje i nasilja ukazuju na nedostatnu učinkovitost postojećih mjera i njihovu slabu provedbu u praksi. Posebno zabrinjava kontinuirani rast netrpeljivosti prema migrantima i stranim radnicima, koji su izloženi eksploataciji na tržištu rada, institucionalnim propustima u integracijskim politikama te sve češćim fizičkim napadima i rasno motiviranom nasilju. Dodatno, izostanak cjelovite migracijske i integracijske strategije, kao i nedovoljna koordinacija između državne i lokalne razine vlasti, otežavaju razvoj inkluzivnog društva i produbljuju postojeće nejednakosti. Stoga je za stvarno smanjenje diskriminacije nužno osigurati dosljednu provedbu zakona, razviti učinkovite javne politike temeljene na podacima, intenzivirati edukaciju i senzibilizaciju javnosti te osnažiti institucionalne mehanizme zaštite kako bi se osigurala stvarna jednakost i socijalna uključenost ovih društvenih skupina.

Nadalje, iako su zakonski i institucionalni temelji unaprijeđeni, Hrvatska još uvijek nije osigurala uvjete za stvarnu jednakost osoba s invaliditetom. Diskriminacija nije iznimka, nego sustavno ukorijenjena praksa – prisutna u procedurama, diskursima i svakodnevnom funkcioniranju institucija. Analiza slabosti i pozitivnih pomaka pokazuje da hrvatski sustav, unatoč svim preuzetim obvezama i deklariranim načelima, i dalje uvelike počiva na medicinskom modelu invaliditeta, uz dominantno paternalistički pristup. Iako je Konvencija o pravima osoba s invaliditetom na snazi više od desetljeća, njezina primjena ostaje fragmentirana, često površna, bez adekvatne podrške i nadzora. Usklađivanje nacionalnih politika s Konvencijom, korištenje EU fondova za sustavne reforme i aktivno uključivanje osoba s invaliditetom u donošenje odluka predstavljaju ključne prilike za promjenu. Istovremeno, politička inertnost, kriza kadra u javnom sektoru, neadekvatna razvijenost socijalnih usluga i posljedič-

ni povratak institucionalnim oblicima skrbi ozbiljne su prijetnje. Sve to ukazuje na potrebu za sustavnim jačanjem kapaciteta organizacija osoba s invaliditetom, uspostavom funkcionalnih mehanizama participacije i inkluzivnog dijaloga te promjenom društvenog i medijskog narativa kako bi OSI bile priznate kao aktivni, ravnopravni sudionici društva, a ne samo korisnici osuđeni na trajnu ranjivost.

Analiza diskriminatornih praksi u pristupu zdravstvenom sustavu te na temelju zdravstvenog stanja pokazuje da su ključni problemi i dalje prisutni, unatoč pokušajima reformi i strateških planova usmjerenih na poboljšanje dostupnosti i kvalitete zdravstvene skrbi. Financijska neodrživost sustava, dugotrajne liste čekanja, regionalne nejednakosti i diskriminacija u pristupu zdravstvenim uslugama i dalje predstavljaju ključne prepreke ostvarivanju jednakih prava građana na zdravstvenu zaštitu. U Hrvatskoj su mnoge skupine u riziku od zdravstvenih nejednakosti. Unatoč postojanju specifičnih politika, ne postoji kontinuirano i ujednačeno praćenje zdravstvenih pokazatelja širokog spektra društvenih skupina u riziku od diskriminacije i marginalizacije, uz iznimku nekih iskoraka u praćenju zdravlja starih osoba, osoba s invaliditetom i braniteljske populacije. Duboko ukorijenjene strukturne slabosti hrvatskog zdravstvenog sustava stvaraju okvir u kojem diskriminacija ne proizlazi samo iz pojedinačnih postupanja, već iz načina na koji se sustavom upravlja – od organizacije, preko financiranja, do nadzora. Iako su pojedine reformske mjere, poput e-Naručivanja, Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te višekratnih izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenoj zaštiti, donijele određene pomake u pogledu ponovnog jačanja uloge domova zdravlja, dostupnosti usluga i uvjeta rada u sustavu, temeljni izazovi – nejednakosti u pristupu skrbi, njezinoj kvaliteti te ishodima liječenja – ostaju neriješeni. Nedovoljna ulaganja u primarnu zdravstvenu zaštitu, palijativnu skrb i preventivne programe dodatno pogoršavaju zdravstvene ishode građana. Pritom digitalizacija zdravstvenog sustava, iako prepoznata kao ključna reforma, napreduje presporo, što otežava koordinaciju između različitih razina zdravstvene zaštite i administrativne procese za pacijente. Osim toga, i dalje ne postoje jasni mehanizmi praćenja i evaluacije učinaka reformskih mjera, što dovodi do neujednačenih rezultata u različitim dijelovima zemlje.

Diskriminacija na temelju zdravstvenog stanja i dalje je prisutna, no često neprepoznata, u širokom spektru životnih sfera, kao i u slučajevima višestruke diskriminacije koja posebno pogađa osobe i društvene skupine u riziku od marginalizacije, poput žena, osoba s invaliditetom, starih i siromašnih. Posebno je važno otkloniti detektirane slabosti u sustavu nadzora nad ostvarenjem prava građana u sustavu zdravstva, s naglaskom na zaštitu od diskriminacije u pristupu zdravstvenoj skrbi te zaštitu od diskriminacije na temelju zdravstvenog stanja.

U pogledu diskriminacije na temelju dobi, analiza ukazuje na to da je dobna diskriminacija u Hrvatskoj trajna, višeslojna i duboko ukorijenjena društvena pojava koja, unatoč relativno niskom udjelu prijava, zahvaća sve dobne skupine i različite sfere života, od tržišta rada do sustava obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi. Uočeni relativno mali broj pritužbi ne može se jednoznačno tumačiti kao odsutnost diskriminacije, već prije kao posljedica nedovoljne informiranosti, nepovjerenja u institucije i straha od prijavljivanja, što dodatno otežava sagledavanje stvarnog opsega problema. Posebno zabrinjava činjenica da su posebno ranjive skupine – djeca, mladi i starije osobe – izložene specifičnim oblicima isključenosti, pri čemu se diskriminacija često preklapa s drugim nepovoljnim okolnostima poput siromaštva, invaliditeta ili socijalne marginalizacije. Nadalje, strukturni nedostaci u javnim politikama, uključujući manjak stručnih kadrova, nedostatne institucionalne kapacitete te neujednačenu

dostupnost usluga, dodatno produbljuju postojeće nejednakosti i ograničavaju učinkovitu zaštitu od dobne diskriminacije. Unatoč određenim pozitivnim pomacima u zakonodavnom i strateškom okviru, izostanak sustavne provedbe i koordiniranih mjera ukazuje na potrebu za sveobuhvatnijim, dugoročnim i međuresornim pristupom koji bi osigurao stvarnu jednakost i socijalnu uključenost svih dobnih skupina.

Zaključno, analiza pokazuje da je u Hrvatskoj jaz između formalno razmjerno razvijenog antidiskriminacijskog okvira i njegove stvarne provedbe i dalje glavni problem sustava: iako institucije, propisi i pojedine politike postoje, njihov je učinak ograničen zbog slabih kapaciteta, nedostatka političke volje, nestabilne koordinacije, neujednačene provedbe i nedostatnog financiranja. To se posebno očituje u sudskoj zaštiti, strateškom upravljanju i položaju ranjivih skupina, gdje deklarativne obveze često nisu pretočene u konkretne, mjerljive i održive mjere. Stoga je za stvarni napredak nužno osigurati ne samo normativnu usklađenost nego i dosljednu provedbu, stabilne institucionalne i financijske preduvjete, kvalitetne podatke, učinkovitu međuresornu suradnju te snažnije uključivanje pravobraniteljskih institucija i organizacija civilnog društva u oblikovanje i nadzor javnih politika.



Preporuke

1. Osiguranje učinkovite primjene antidiskriminacijskog zakonodavstva
 - 1.1. **Unaprijediti kapacitete pravosuđa za primjenu antidiskriminacijskog prava**

Uvesti obvezne, kontinuirane i specijalizirane edukacije za suce, državne odvjetnike i odvjetnike u području antidiskriminacijskog prava, s posebnim naglaskom na pravilnu primjenu tereta dokazivanja, razumijevanje izravne i neizravne diskriminacije, višestruke i interseksijske diskriminacije, standarde domaćeg i europskog prava te praksu domaćih sudova, Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Takve edukacije potrebno je osigurati kao trajnu sastavnicu stručnog usavršavanja, uz stabilno financiranje iz državnog proračuna, neovisno o projektnim sredstvima.
 - 1.2. **Uspostaviti specijalizaciju unutar pravosuđa za antidiskriminacijske predmete i zločine iz mržnje**

Razviti specijalizirane sudske odjele, specijalizirane referade ili barem stalne kontakt-točke za antidiskriminacijske predmete i predmete zločina iz mržnje, kako bi se povećala kvaliteta odlučivanja, pravna sigurnost i ujednačenost sudske prakse. Istodobno, potrebno je propisati da u antidiskriminacijskim postupcima i u predmetima zločina iz mržnje mogu postupati samo oni suci i državni odvjetnici koji su završili odgovarajuće edukacije iz domaćeg i europskog antidiskriminacijskog zakonodavstva.

- 1.3. Osigurati stvarnu dostupnost besplatne pravne pomoći u diskriminacijskim predmetima**
Osigurati dostatna i predvidiva sredstva za provedbu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi građani slabijeg imovinskog stanja imali stvarnu, a ne samo formalnu mogućnost sudske zaštite. To uključuje pokrivanje troškova odvjetnika tijekom cijelog postupka, kao i prilagodbu sustava stvarnim potrebama žrtava diskriminacije, osobito u složenim i dugotrajnim postupcima.
- 1.4. Unaprijediti cjelovit sustav praćenja antidiskriminacijskih sudskih postupaka i sudske prakse**
Unaprijediti ažuran, standardiziran i međusobno usporediv sustav praćenja svih sudskih i povezanih postupaka u području diskriminacije. Sustav treba uključivati podatke o osnovi diskriminacije, području u kojem je do diskriminacije došlo, vrsti i statusu počinitelja, spolu i dobi žrtve, mogućoj višestrukoj diskriminaciji te drugim relevantnim obilježjima slučaja. Potrebno je također anonimizirati i javno objavljivati sve presude u antidiskriminacijskim postupcima i predmetima zločina iz mržnje u jedinstvenoj, javno dostupnoj i pretraživoj bazi podataka, kategoriziranoj prema osnovi diskriminacije, području, tipu počinitelja i drugim relevantnim parametrima.
- 1.5. Osigurati financijske i procesne preduvjete za stratešku litigaciju**
Osigurati stabilne i predvidive izvore financiranja organizacija civilnog društva radi poticanja strateške litigacije, uključujući udružne tužbe, kao važnog mehanizma razvoja sudske prakse i zaštite prava skupina koje su izložene diskriminaciji. Istodobno, potrebno je smanjiti rizike za tužitelje kroz ograničavanje troškova postupka, širenje dostupnosti besplatne pravne pomoći i uspostavu mehanizama koji umanjuju odvratajući učinak visokih troškova i procesne nesigurnosti.
- 1.6. Skraćivati trajanje antidiskriminacijskih sudskih postupaka**
Skratiti trajanje sudskih postupaka u antidiskriminacijskim predmetima uvođenjem prioriteta u postupanju, razumnih rokova za procesne radnje i učinkovitijeg upravljanja predmetima. Time bi se smanjio odvratajući učinak dugotrajnih postupaka na žrtve diskriminacije te povećala djelotvornost i dostupnost pravne zaštite.
- 1.7. Ujednačiti i pooštriti sankcioniranje diskriminacije**
Osigurati ujednačenije i strože sankcioniranje počinitelja diskriminacije donošenjem jasnijih smjernica za sudove i druga nadležna tijela, osobito u pogledu ograničavanja prečeste primjene ublažavanja kazni i uvjetnih osuda. Sankcije trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvratajuće, kako bi se ojačao preventivni učinak prava i poslala jasna društvena poruka o neprihvatljivosti diskriminacije.
- 1.8. Dosljedno istraživati i progoniti govor mržnje i javno poticanje na mržnju**
Osigurati dosljedno, proaktivno i učinkovito istraživanje te sudski progon svih oblika govora mržnje i javnog poticanja na mržnju, uz jasno razlikovanje granica između slobode izražavanja i kažnjivih oblika poticanja na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje. Potrebno je ojačati koordinaciju

policije, državnog odvjetništva i sudova kako bi se spriječila selektivna ili pasivna primjena prava. (povezano s: 6.5., 7.10.)

2. Unaprjeđenje strateškog okvira suzbijanja diskriminacije

2.1. Učiniti izradu strateških dokumenata transparentnijom i uključivijom

Unaprijediti proces izrade strateških dokumenata kroz veću transparentnost, pravodobno informiranje javnosti, ranu i stvarnu participaciju relevantnih dionika, uključujući organizacije civilnog društva, pravobraniteljske institucije, stručnu zajednicu i predstavnike ranjivih skupina. Potrebno je smanjiti administrativne zastoje i prekide u radu uzrokovane političkim promjenama te osigurati da promjene vlasti ne dovode do višegodišnjeg odgađanja donošenja ili provedbe ključnih politika.

2.2. Osigurati kontinuitet akcijskih planova i provedbe

Osigurati kontinuitet donošenja akcijskih planova i njihovu pravovremenu provedbu, bez višegodišnjih praznina između dva planska razdoblja. Strateški dokumenti i akcijski planovi moraju se nastavljati jedan na drugi tako da provedba antidiskriminacijskih politika bude stalna, a ne povremena i diskontinuirana.

2.3. Uvesti redovito praćenje i evaluaciju strateških dokumenata

Redovito pratiti provedbu i evaluirati učinke ključnih strateških dokumenata po isteku njihova važenja, a kada je moguće i na polovini provedbenog razdoblja. Nalaze praćenja i evaluacije potrebno je jasno, javno i metodološki dosljedno povezati s izradom novih strateških dokumenata kako bi se izbjeglo ponavljanje istih nedostataka i omogućilo učenje iz prethodne provedbe.

2.4. Sadržajno ojačati strateške dokumente u odnosu na ranjive skupine

Strateške dokumente potrebno je sadržajno ojačati definiranjem konkretnih, ciljanih i provedivih mjera za pojedine ranjive skupine, uključujući LGBTIQ osobe i druge skupine izložene diskriminaciji. Za svaku mjeru potrebno je jasno odrediti rokove, nositelje, izvore financiranja i mjerljive pokazatelje provedbe i učinka, kako bi se omogućilo kvalitetno praćenje i evaluacija stvarnih rezultata politika suzbijanja diskriminacije.

3. Unaprjeđenje institucionalnog okvira i kapaciteta za provedbu antidiskriminacijske politike

3.1. Ojačati kapacitete ključnih institucija izvršne vlasti

Osnažiti ljudske i financijske kapacitete ključnih institucija izvršne vlasti, osobito Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te Ureda za ravnopravnost spolova, kroz povećanje broja zaposlenih, jačanje stručnih timova i stabilnije proračunsko financiranje. Potrebno je osigurati da ove institucije imaju dovoljno kadrova i resursa za koordinaciju politika, praćenje provedbe, analitički rad i međuresornu suradnju.

- 3.2. Povećati autonomiju i stručni utjecaj službenika u nadležnim uredima**
Osigurati veću autonomiju iskusnih i stručnih službenika unutar nadležnih ureda te ojačati njihovu ulogu u senzibilizaciji donositelja odluka za pitanja ljudskih prava, jednakosti i zabrane diskriminacije. Time bi se osnažila institucionalna memorija i smanjila ovisnost o političkim promjenama.
- 3.3. Institucionalizirati rad koordinacijskih tijela na visokoj političkoj razini**
Institucionalizirati i osigurati kontinuitet rada koordinacijskih tijela na visokoj političkoj razini, poput Savjeta za ljudska prava, uz jasno definirane mandate, sastav, nadležnosti i obvezu redovitog sastajanja. Potrebno je spriječiti da njihov rad ovisi o trenutačnoj političkoj volji, te osigurati dugoročnu koordinaciju i strateško upravljanje politikama ljudskih prava.
- 3.4. Osigurati pravovremenu provedbu preporuka pravobraniteljskih institucija**
Pravovremeno provoditi preporuke pravobraniteljskih institucija i osigurati da javnopravna tijela na njih odgovaraju ozbiljno, sadržajno i u razumnim rokovima. Potrebno je ojačati mehanizme odgovornosti za nepostupanje po preporukama, osobito kada se isto ponavlja iz godine u godinu.
- 3.5. Osigurati pravodobnu i potpunu dostavu podataka pravobraniteljskim institucijama**
Osigurati pravodobnu, potpunu i usporedivu dostavu podataka pravobraniteljskim institucijama od strane tijela javne vlasti, uz mogućnost sankcioniranja nepoštivanja zakonskih obveza dostave podataka. Bez pouzdanih podataka nije moguće kvalitetno pratiti stanje, upozoravati na probleme ni formulirati učinkovite preporuke.
- 3.6. Reformirati parlamentarni nadzor nad sustavom zaštite od diskriminacije**
Reformirati parlamentarni nadzor nad sustavom zaštite od diskriminacije uvođenjem obveze pravovremene i sadržajne rasprave o izvješćima pravobraniteljstava, kao i jačanjem njihove političke vidljivosti. Potrebno je osigurati da se nalazi i preporuke tih institucija sustavno razmatraju u Hrvatskom saboru te da imaju vidljiviji utjecaj na javne politike i zakonodavne inicijative.
- 3.7. Uspostaviti stabilne modele financiranja organizacija civilnog društva**
Uspostaviti stabilne i predvidive modele financiranja organizacija civilnog društva koji nadilaze isključivo projektni pristup, osobito za aktivnosti poput pravne pomoći, strateške litigacije, zagovaranja, praćenja provedbe politika, javnog informiranja i edukacije. Takve organizacije često obavljaju ključne funkcije u sustavu zaštite od diskriminacije, ali bez institucionalne stabilnosti ne mogu dugoročno planirati rad.
- 3.8. Osigurati stvarno uključivanje organizacija civilnog društva u odlučivanje**
Osigurati njihovo stvarno, a ne samo formalno uključivanje u procese donošenja odluka, uz obvezu obrazlaganja neprihvatanja njihovih prijedlo-

ga. Konzultacije trebaju biti pravodobne, sadržajne i strukturirane tako da utječu na konačne odluke, a ne da budu svedene na formalnost.

3.9. Unaprijediti strukturu i rad međuresornih tijela i radnih skupina
Unaprijediti strukturu i rad međuresornih tijela i radnih skupina kroz jasnije kriterije članstva, stručne profile potrebne za sudjelovanje, definiranje nadležnosti i operativnije formate rada. Time bi se smanjila fragmentiranost sustava i povećala učinkovitost koordinacije između različitih aktera u području suzbijanja diskriminacije.

3.10. Uspostaviti jedinstveni sustav financijskog planiranja i praćenja antidiskriminacijskih politika
Uspostaviti jedinstveni i transparentni sustav financijskog planiranja i praćenja antidiskriminacijskih politika koji omogućuje povezivanje konkretnih mjera s odgovarajućim proračunskim linijama i njihovim učincima. To uključuje razvoj programskog budžetiranja po “klasterima politika” i digitalnih alata koji bi omogućili pravodobno i precizno praćenje alokacija i potrošnje kroz različite sektore i razine vlasti.

3.11. Osigurati stabilnije i adekvatnije financiranje organizacija civilnog društva, uključujući troškove strateških postupaka
Osigurati stabilnije i adekvatnije financiranje organizacija civilnog društva, uključujući dugoročne programe financiranja za aktivnosti poput zagovaranja, besplatne pravne pomoći i strateške litigacije. Potrebno je prilagoditi postojeće modele EU financiranja ili uspostaviti nacionalne mehanizme koji bi pokrivali troškove strateških sudskih postupaka, čime bi se ojačala provedba antidiskriminacijskog zakonodavstva.

3.12. Poticati edukacije državnih i lokalnih službenika o antidiskriminacijskom zakonodavstvu
Sustavno poticati državne i lokalne službenike na edukacije o antidiskriminacijskom zakonodavstvu, uključujući edukacije koje nudi Državna škola za javnu upravu, kako bi se standardi jednakog postupanja dosljednije primjenjivali u svakodnevnom radu javne uprave.

4. Unaprjeđenje obrazovanja i prevencija diskriminacije kroz suzbijanje predrasuda o diskriminiranim skupinama

4.1. Osigurati sustavnu edukaciju odgojno-obrazovnih radnika
Osigurati sustavnu edukaciju nastavnika, odgojitelja i stručnih suradnika u predškolskim ustanovama i školama o obvezama koje proizlaze iz antidiskriminacijskog zakonodavstva, kao i o metodama smanjenja predrasuda, prevencije stereotipa i izgradnje uključivog obrazovnog okruženja. Takve edukacije trebaju biti dio inicijalnog obrazovanja i stručnog usavršavanja.

4.2. Sustavno provoditi građanski i zdravstveni odgoj
Sustavno provoditi građanski i zdravstveni odgoj na svim razinama obrazovanja, u skladu sa znanstvenim spoznajama, načelima ljudskih prava i vrijednostima ravnopravnosti, dostojanstva i solidarnosti. Posebno je važ-

no osigurati da sadržaji o diskriminaciji, različitosti i ravnopravnosti budu stvarno prisutni u obrazovnoj praksi, a ne samo formalno predviđeni.

4.3. **Provoditi javne kampanje i istraživanja radi smanjenja predrasuda**

Provoditi istraživanja javnog mnijenja, dobro osmišljene kampanje i druge aktivnosti usmjerene na osvještavanje opće populacije o položaju, pravima i potrebama diskriminiranih skupina. U javnom prostoru potrebno je aktivno afirmirati vrijednosti jednakosti, ravnopravnosti i solidarnosti te dosljedno suprotstavljati normalizaciji stereotipa, stigmatizacije i isključivanja.

5. **Suzbijanje diskriminacije po osnovi spola**

5.1. **Osigurati dosljednu i rigoroznu primjenu kaznenog prava u slučajevima rodno utemeljenog nasilja**

Osigurati dosljedniju, strožu i rodno osjetljivu primjenu Kaznenog zakona u slučajevima rodno utemeljenog nasilja, obiteljskog nasilja i femicida, uz jasnije prepoznavanje rodne dimenzije nasilja i veći naglasak na zaštiti žrtava i odvraćajućem učinku sankcija.

5.2. **Unaprijediti postupanje sudova, policije i sustava socijalne skrbi**

Unaprijediti međusobno usklađeno, pravodobno i žrtvama prilagođeno postupanje sudova, policije i sustava socijalne skrbi u slučajevima nasilja nad ženama, uključujući standardizaciju procjene rizika, hitnost postupanja i bolju koordinaciju institucija.

5.3. **Sustavno i kontinuirano educirati sve uključene službe**

Sustavno i kontinuirano senzibilizirati i educirati sve službe uključene u postupanje u slučajevima rodno uvjetovanog nasilja, uključujući policiju, pravosuđe, centre za socijalnu skrb, zdravstveni sustav i obrazovne institucije, kako bi se smanjila sekundarna viktimizacija i povećala kvaliteta zaštite.

5.4. **Osigurati prevenciju te ujednačenu evidenciju i evaluaciju slučajeva nasilja**

Osigurati sustavno prikupljanje, ujednačenu evidenciju i redovitu evaluaciju slučajeva rodno uvjetovanog nasilja, uključujući usporedive podatke između institucija i praćenje ishoda postupanja. Prevencija mora uključivati i analizu obrazaca nasilja, rizičnih čimbenika i institucionalnih propusta.

5.5. **Donijeti protokol za istrage femicida i sustav upravljanja rizicima**

Donijeti poseban protokol za istrage femicida te razviti cjelovit sustav procjene i upravljanja rizicima od femicida i rodno uvjetovanog nasilja, s jasnim pravilima za međuinstitucionalnu razmjenu informacija i pravodobno djelovanje.

5.6. **Povećati kapacitete specijaliziranih skloništa**

Povećati kapacitete specijaliziranih skloništa namijenjenih ženama žrtvama nasilja i njihovoj djeci, uz osiguranje njihove teritorijalne dostupnosti, stabilnog financiranja i prilagođenosti potrebama žena u različitim život-

nim situacijama, uključujući žene s invaliditetom i druge višestruko ranjive skupine.

- 5.7. Jačati obrazovne programe o rodnoj ravnopravnosti i seksualnom obrazovanju**
Uspostaviti i ojačati obrazovne programe za djecu i mlade o rodnoj ravnopravnosti, rodno uvjetovanom nasilju, nenasilnim odnosima i seksualnom obrazovanju, utemeljene na znanstvenim spoznajama i ljudskim pravima.
 - 5.8. Povećati sankcije za političke stranke koje ne poštuju rodne kvote**
Povećati sankcije političkim strankama koje ne poštuju propisane kvote pri sastavljanju kandidacijskih lista, do razine koja ih stvarno financijski destimulira od nepridržavanja kvota i potiče ozbiljnu provedbu pravila ravnopravne zastupljenosti.
 - 5.9. Osigurati jednak pristup reproduktivnim pravima i uslugama**
Osigurati jednak i stvarno dostupan pristup zdravstvenoj zaštiti u području reproduktivnih prava, uključujući pravo na legalno inducirani pobačaj i dostupnost kontracepcije, bez teritorijalne, financijske ili institucionalne diskriminacije.
 - 5.10. Regulirati priziv savjesti ginekologa u javnom zdravstvenom sustavu**
Regulirati priziv savjesti ginekologa u javnim zdravstvenim ustanovama tako da se uspostavi ravnoteža između prava pojedinca na djelovanje po savjesti i obveze države da osigura stvarnu dostupnost zakonom zajamčenih zdravstvenih usluga bez odgađanja, diskriminacije i teritorijalne neravnomyjnosti.
 - 5.11. Regulirati priziv savjesti ljekarnika**
Regulirati priziv savjesti ljekarnika u javnim i ugovornim ljekarnama HZZO-a na način koji osigurava dostupnost zakonom propisanih lijekova i kontracepcijskih sredstava svim građanima, bez prepreka i uskraćivanja skrbi.
 - 5.12. Ratificirati Konvenciju ILO-a br. 190**
Ratificirati Konvenciju Međunarodne organizacije rada br. 190 o nasilju i uznemiravanju u svijetu rada te osigurati njezinu provedbu u zakonodavnom i institucionalnom okviru.
- 6. Suzbijanje diskriminacije po osnovama seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja**
 - 6.1. Ubrzati odlučivanje i postupanje u vezi s pravima transrodnih osoba**
Ubrzati rad Nacionalnog zdravstvenog vijeća i drugih nadležnih tijela kako bi transrodne osobe mogle pravodobno i bez nepotrebnih administrativnih zapreka ostvarivati prava u skladu s odabranim rodnim identitetom.

- 6.2. Urediti pokrivanje troškova medicinske tranzicije i dostupnost zahvata**
Uvesti jasna, transparentna i javno dostupna pravila u HZZO-u o pokrivanju troškova medicinske tranzicije, uključujući kriterije, postupke i opseg prava, te omogućiti izvođenje potrebnih zahvata i medicinskih usluga u Hrvatskoj kako bi se izbjeglo financijsko i zdravstveno opterećenje osoba koje su sada često upućene na inozemstvo.
- 6.3. Osigurati lokalne centre podrške za mlade LGBTIQ identiteta**
U suradnji s organizacijama civilnog društva i obrazovnim institucijama osigurati financiranje i organizaciju centara podrške mladima LGBTIQ identiteta na lokalnoj razini, uključujući psihosocijalnu podršku, savjetovanje, vršnjačku podršku i sigurne prostore.
- 6.4. Osigurati dosljednu provedbu Zakona o životnom partnerstvu**
Osigurati kvalitetniju i dosljedniju provedbu Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola kroz usklađivanje podzakonskih propisa, administrativne prakse i postupanja nadležnih tijela s odredbama zakona, kako bi se uklonile prepreke u ostvarivanju prava zajamčenih zakonom.
- 6.5. Unaprijediti evidenciju zločina iz mržnje i međuresornu suradnju**
Uspostaviti kvalitetniju evidenciju MUP-a i DORH-a o zločinima iz mržnje, uključujući one motivirane seksualnom orijentacijom, rodnim identitetom i rodnim izražavanjem, te unaprijediti međuresornu suradnju radi dosljednijeg prepoznavanja, prijavljivanja, evidentiranja i procesuiranja takvih djela.
- 6.6. Uvrstiti posebne mjere za LGBTIQ ravnopravnost u strateške dokumente**
Donijeti poseban strateški dokument za LGBTIQ ravnopravnost ili, alternativno, u postojeće strategije i akcijske planove uvrstiti poseban, razrađen i provediv skup mjera za LGBTIQ ravnopravnost, u skladu s relevantnim europskim standardima i strateškim okvirom Europske unije za razdoblje 2026.–2030.
- 7. Suzbijanje diskriminacije po osnovama etničkog identiteta, rase, boje kože i nacionalne pripadnosti**
- 7.1. Povećati informiranost nacionalnih manjina o pravima zajamčenima Ustavnim zakonom**
Povećati informiranost pripadnika nacionalnih manjina o pravima zajamčenim Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, s posebnim naglaskom na članak 22. i mogućnosti ostvarivanja prava pri zapošljavanju pod posebnim uvjetima, uključujući obvezu navođenja nacionalnosti kada se kandidati pozivaju na posebne manjinske kvote.
- 7.2. Uvesti sankcije za nepridržavanje odredbi o zapošljavanju pripadnika manjina**
Propisati učinkovite sankcije za nepridržavanje članka 22., po uzoru na postojeće sankcije za nepoštivanje kvota pri zapošljavanju osoba s invali-

ditetom i hrvatskih branitelja, kako bi pravo na prednost pri zapošljavanju postalo stvarno provedivo, a ne deklarativno.

- 7.3. Ojačati kapacitete vijeća nacionalnih manjina**
Ojačati finansijske kapacitete lokalnih i regionalnih vijeća nacionalnih manjina za učinkovito suzbijanje diskriminacije i provedbu aktivnosti prava nacionalnih manjina, uključujući edukacije o pravima manjina, antidiskriminacijskom zakonodavstvu i mehanizmima zaštite.
- 7.4. Izmijeniti i dosljedno primjenjivati propise o jeziku i pismu nacionalnih manjina**
Izmijeniti Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina i osigurati njegovu dosljednu primjenu na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, bez selektivne ili politički uvjetovane provedbe.
- 7.5. Ukinuti segregirane romske razrede i osigurati inkluzivno obrazovanje za romsku djecu**
Dokinuti segregirane romske razrede i osigurati inkluzivno, kvalitetno i nediskriminatorno obrazovanje za romsku djecu, uključujući podršku pri uključivanju u redovite odgojno-obrazovne programe, jezičnu i stručnu podršku te mjere za sprječavanje institucionalne segregacije.
- 7.6. Ulagati u stambene uvjete romske populacije i desegregaciju stanovanja**
Ulagati u poboljšanje stambenih uvjeta romske populacije te provoditi mjere postupne desegregacije stanovanja, uz koordinaciju stambene, obrazovne, socijalne i lokalne politike kako bi se smanjila prostorna izolacija i njezine posljedice.
- 7.7. Provoditi edukacije o pravima manjina i antidiskriminacijskim obvezama**
Provoditi mjere senzibilizacije o pravima Roma, Srba i drugih manjina te migrantskih skupina, kao i široke i kontinuirane edukacije o antidiskriminacijskim obvezama za stanodavce, poslodavce, službenike i druge relevantne skupine.
- 7.8. Provoditi kampanje za smanjenje socijalne distance i predrasuda**
Provoditi kampanje i edukacijske aktivnosti usmjerene na smanjenje socijalne distance i predrasuda prema nacionalnim manjinama i manjinskim skupinama u općoj populaciji, a osobito među djecom i mladima, kako bi se dugoročno smanjila društvena prihvatljivost diskriminacije.
- 7.9. Organizirati tečajeve hrvatskog jezika za izbjeglice i druge migrante**
Organizirati dostupne i dovoljno rasprostranjene tečajeve hrvatskog jezika za izbjeglice i druge migrante kako bi se olakšala njihova integracija, školovanje, pristup javnim uslugama i zapošljavanje.
- 7.10. Pravodobno i jasno javno osuđivati te pravosudno sankcionirati nasilje, govor mržnje i uznemiravanje manjina**
Pravodobno, jasno i na najvišoj političkoj i institucionalnoj razini javno osuđivati i sankcionirati nasilje nad manjinama, zločine iz mržnje, govor mržnje i druge oblike javnog uznemiravanja srpske i drugih nacionalnih manjina te njihovih organizacija. Takva osuda mora biti dosljedna, a ne se-

lektivna, kako bi imala preventivni i simbolički učinak. Treba strože sankcionirati neprihvatljiva ustaška nazivlja i simbole te senzibilizirati javnost na neprihvatljivost govora mržnje proizašao iz tzv. dvostruke konotacije.

7.11. Donijeti sveobuhvatnu i kvalitetnu migracijsku i integracijsku strategiju

Donijeti migracijsku i integracijsku strategiju s jasno određenim ciljevima, mjerama i aktivnostima te konkretnim indikatorima provedbe i učinka koja se odnosi na sve osobe migrantskog podrijetla, neovisno o načinima reguliranja njihovog statusa, kao i mjere koje ciljaju na senzibilizaciju domaćeg stanovništva u svrhu smanjivanja rasističkih i nacionalističkih stavova i govora mržnje. To uključuje, među ostalima, tražitelje međunarodne i privremene zaštite, osobe pod međunarodnom i privremenom zaštitom i migrantske radnike.

7.12. Zaštita radnih prava migrantskih radnika

Pravodobno, jasno i na najvišoj političkoj i institucionalnoj razini osigurati učinkovitu zaštitu radnih prava migrantskih radnika, uključujući pravo na dostojanstvene uvjete rada, pravednu naknadu, sigurnost na radu i pristup pravnoj zaštiti. Potrebno je dosljedno nadzirati poslodavce i posrednike u zapošljavanju te sankcionirati sve oblike iskorištavanja, diskriminacije i kršenja radnog zakonodavstva. Posebnu pozornost treba posvetiti informiranju migrantskih radnika o njihovim pravima i dostupnim mehanizmima zaštite, kao i uklanjanju administrativnih i jezičnih prepreka u ostvarivanju tih prava. Također, potrebno je unaprijediti međuinstitucionalnu suradnju kako bi se osigurala učinkovita provedba propisa i prevencija zlouporaba.

8. Suzbijanje diskriminacije po osnovi invaliditeta

8.1. Uspostaviti jedinstven i međuresorno primjenjiv sustav procjene invaliditeta

Uspostaviti jedinstven, međuresorno primjenjiv sustav procjene invaliditeta temeljen na biopsihosocijalnom modelu, umjesto fragmentiranih i sektorski odvojenih modela procjene. Sustav treba omogućiti funkcionalno priznavanje statusa osobama koje dolaze iz drugih država članica EU, trećih zemalja, kao i migrantima, povratnicima, sezonskim radnicima i izbjeglicama, bez nepotrebnih ponovnih vještačenja. Potrebno ga je povezati s praksama i standardima EU-a, Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i relevantnim smjernicama za krizne i prekogranične situacije.

8.2. Reformirati sustav poslovne sposobnosti i uvesti model podržanog odlučivanja

Zamijeniti sustav potpunog ili širokog oduzimanja poslovne sposobnosti modelom podržanog odlučivanja, koji počiva na autonomiji, ravnopravnosti i poštivanju volje osobe. U tu svrhu potrebno je izmijeniti relevantne zakone i osigurati edukaciju stručnjaka iz socijalne skrbi, pravosuđa i zdravstva za provedbu modela koji osobu ne isključuje iz odlučivanja o vlastitom životu.

8.3. Osigurati osobnu asistenciju kao univerzalnu javnu uslugu

Osigurati univerzalan, trajno financiran i geografski ravnomjerno dostupan

sustav osobne asistencije kao javne usluge, pri čemu se opseg podrške utvrđuje prema specifičnim potrebama i životnim aspiracijama pojedine osobe s invaliditetom, neovisno o vrsti invaliditeta, dobi ili formalnom statusu. Sustav treba uključivati višestruke oblike podrške za osobe s kompleksnim teškoćama i za osobe koje žive u ruralnim i slabije dostupnim područjima. Potrebno je uspostaviti trajan model obuke, zapošljavanja i zadržavanja potrebnih kadrova, uz dostatna proračunska sredstva povrh EU fondova i u suradnji s jedinicama lokalne i područne samouprave.

8.4. Jačati inkluzivno obrazovanje i podršku pri osamostaljenju

Jačati institucionalnu podršku inkluzivnom obrazovanju u svim fazama, od ranog razvoja do visokog obrazovanja. To uključuje stabilno financiranje pomoćnika u nastavi, edukaciju nastavnika, socijalno i vršnjačko mentorstvo, praćenje kvalitete, kao i mehanizme podrške pri zapošljavanju i osamostaljenju nakon školovanja, s naglaskom na stanovanje uz podršku. Potrebno je revidirati programe specijalnih odgojno-obrazovnih ustanova, unaprijediti njihovu integraciju s redovnim vrtićima i školama te osigurati sustavnu podršku studentima s invaliditetom u okviru sveučilišnih sustava. Također je nužno sustavno povećavati opseg stručnog kadra u odgojno-obrazovnom sustavu te povezanim sustavima socijalne skrbi i zdravstva radi stvarnog osiguranja inkluzivnog obrazovanja.

8.5. Razvijati mjere zapošljavanja uz podršku i zaštite radnih prava

Sustavno razvijati mjere koje osobama s invaliditetom omogućuju pristup tržištu rada, uključujući zapošljavanje uz podršku, prilagodbu radnih mjesta, dovoljan broj radnih asistenata i instruktora, podršku samozapošljavanju, dostupnu pravnu zaštitu u slučajevima diskriminacije i jačanje inspekcijskog nadzora nad poslodavcima.

8.6. Provesti deinstitutionalizaciju i razvoj usluga u zajednici

Osigurati sva nužna sredstva, pratiti provedbu i provesti obuhvatnu evaluaciju učinaka Nacionalnog plana razvoja socijalnih usluga i Operativnog plana deinstitutionalizacije. Za naredno razdoblje potrebno je donijeti jedinstveni Nacionalni plan razvoja usluga u zajednici i deinstitutionalizacije koji obuhvaća sve vrste pružatelja, sve prioritetne usluge te predviđa ulaganja u kadrove, kvalitetu, integraciju i održivost usluga na razini lokalne zajednice. Planirani Operativni plan dugotrajne skrbi treba staviti naglasak na skrb u domu i zajednici te na horizontalnu i vertikalnu integraciju zdravstvenih i socijalnih usluga, a u budućem ciklusu planiranja povezati ga s razvojem socijalnih i zdravstvenih usluga i deinstitutionalizacije u jedinstven strateški paket mjera.

8.7. Osigurati pristupačnost u svim dimenzijama

Dosljedno primjenjivati standarde razumne prilagodbe i univerzalnog dizajna u svim javnim prostorima, prometu, digitalnim uslugama, obrazovanju i zdravstvu. Potrebno je uspostaviti mehanizme kontrole i sankcija za nepridržavanje standarda pristupačnosti te uključiti osobe s invaliditetom u dizajn, testiranje i evaluaciju pristupačnih rješenja. Također treba pokrenuti programe tehničke pomoći za javni, neprofitni i poslovni sektor radi ubrzane prilagodbe hrvatskog digitalnog prostora Europskom aktu o pristupačnosti.

- 8.8. Ojačati zaštitu od nasilja, kriznu pripremljenost i osjetljivost sustava**
Osigurati specijalizirane mehanizme za prevenciju i odgovor na nasilje nad osobama s invaliditetom, uključujući žene, djecu i starije osobe s invaliditetom. To uključuje protokole za procjenu rizika u obitelji i institucijama, pristupačne mehanizme prijave, pojačan nadzor i prilagođene intervencije. Potrebno je razviti inkluzivne krizne protokole za situacije poput potresa, pandemija i drugih kriza, osigurati pristupačne evaluacijske kapacitete i podršku u kriznim situacijama te hitno prilagoditi skloništa za žrtve nasilja, osobito za žene s invaliditetom i djecu s teškoćama. Sve to nužno je radi dosljednije provedbe obveza iz Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Istanbulske konvencije, preporuka GREVIO-a i zaključnih preporuka UN Odbora za prava osoba s invaliditetom.
- 8.9. Reformirati financiranje usluga i organizacija osoba s invaliditetom**
Reformirati način financiranja socijalnih usluga i organizacija civilnog društva tako da se uvedu višegodišnji ugovori, realni cjenici, institucionalne potpore za temeljni rad i priznanje udruga osoba s invaliditetom kao ravnopravnih pružatelja usluga. Time se osigurava stabilnost, razvoj kadrova i kvalitetna podrška korisnicima.
- 8.10. Osigurati participaciju osoba s invaliditetom i promjenu javnog narativa**
Uključiti osobe s invaliditetom i njihove organizacije u sve faze oblikovanja, provedbe i evaluacije javnih politika. Osigurati pristupačnost biračkih mjesta i političkih materijala te mijenjati javni diskurs iz okvira milosrđa i humanitarnog pristupa u okviru ravnopravnosti, dostojanstva i građanskih prava.
- 9. Suzbijanje diskriminacije po osnovi zdravstvenog stanja i u zdravstvenom sustavu**
- 9.1. Osigurati ravnomjernu teritorijalnu dostupnost zdravstvenih usluga**
Osigurati ravnomjernu dostupnost zdravstvenih usluga u svim regijama Hrvatske, uključujući specijalističke preglede u svakoj županiji, kako bi se smanjile teritorijalne nejednakosti u pristupu zdravstvu.
- 9.2. Uvesti poticaje za zapošljavanje zdravstvenih radnika u slabije dostupnim područjima**
Uvesti stimulativne modele zapošljavanja i zadržavanja zdravstvenih radnika na otocima, u ruralnim i slabije razvijenim područjima, uključujući financijske, stambene i karijerne poticaje.
- 9.3. Ojačati sustav telemedicine i specijalističkih konzultacija na daljinu**
Ojačati sustav telemedicine kako bi pacijenti, osobito oni iz udaljenih krajeva, mogli ostvariti konzultacije sa specijalistima bez potrebe za čestim i skupim putovanjima.
- 9.4. Osigurati prijevoz i pokrivanje troškova puta za pacijente iz ruralnih krajeva**
Osigurati učinkovit javni prijevoz za pacijente iz ruralnih i slabije poveza-

nih područja do bolnica i domova zdravlja te osigurati pokrivanje troškova puta kada javni prijevoz nije dostupan ili nije primjeren zdravstvenom stanju pacijenta.

- 9.5. Uspostaviti potpunu integraciju i digitalizaciju zdravstvenog sustava**
Osigurati potpunu integraciju i digitalizaciju zdravstvenog sustava kako bi liječnici na svim razinama zdravstvene zaštite, uključujući hitnu službu, imali pravovremen, siguran i funkcionalan pristup medicinskoj dokumentaciji pacijenata. Time bi se omogućilo kvalitetnije i učinkovitije konzilijarno liječenje, smanjilo administrativno opterećenje i unaprijedila kontinuitet skrbi.
- 9.6. Učiniti liste čekanja transparentnima i usporedivima**
Uspostaviti javno dostupne, ažurne i transparentne liste čekanja po bolnicama, ustanovama i vrstama postupaka, tako da pacijenti mogu usporediti dostupnost usluga i realno planirati liječenje.
- 9.7. Uvesti standardizirani sustav prioritizacije**
Uvesti standardizirani sustav prioritizacije za hitne, onkološke, kronične i druge vremenski osjetljive slučajeve kako bi se smanjila arbitrarnost u naručivanju i osigurala pravednija raspodjela termina.
- 9.8. Nastaviti digitalizaciju naručivanja i unaprijediti e-Naručivanje**
Nastaviti digitalizaciju sustava naručivanja i unaprijediti e-Naručivanje tako da bude preglednije, funkcionalnije i dostupnije građanima različitih razina digitalne pismenosti.
- 9.9. Povećati kapacitete sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite**
Povećati kapacitete sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite kako bi se smanjile liste čekanja, rasteretile preopterećene ustanove i osigurala dostupnost složenijih dijagnostičkih i terapijskih postupaka.
- 9.10. Sustavno provesti akreditaciju bolnica i javno objavljivati rezultate**
Sustavno provesti akreditaciju bolnica sukladno važećem zakonodavnom okviru, uz uspostavu jasnih standarda kvalitete, redovito vanjsko vrednovanje i javnu objavu rezultata, radi ujednačavanja kvalitete zdravstvene skrbi i jačanja upravljanja zdravstvenim sustavom.
- 9.11. Ojačati primarnu zdravstvenu zaštitu, prevenciju i palijativnu skrb**
Osnažiti primarnu zdravstvenu zaštitu kroz jačanje kapaciteta i dostupnosti liječnika obiteljske medicine, pedijatrije i ginekologije te proširenje njihovih ovlasti. Povećati ulaganja u preventivne programe, osobito u području kroničnih i rijetkih bolesti, kao i u liječenje i rehabilitaciju. Razviti sustav palijativne skrbi kroz mobilne timove, dnevne centre i podršku obiteljima te prioritarno ulagati u domove zdravlja i lokalne zdravstvene centre, uz veću decentralizaciju odlučivanja.
- 9.12. Osigurati financijsku pravednost i dostupnost terapija**
Povećati ukupna proračunska izdvajanja za zdravstvo prema razinama usporedivima s prosjekom EU-a te unaprijediti sustav financijskog upravljanja uz bolje korištenje različitih izvora financiranja, uključujući resorne proračune, HZZO, jedinice lokalne i područne samouprave, EU fondove i bilateralne mehanizme. Istodobno, potrebno je osigurati dostupnost medi-

cinskih usluga i terapija uvođenjem jasnih kriterija za dostupnost lijekova i terapija, revidirati dopunsko zdravstveno osiguranje kako bi bilo dostupno građanima s niskim prihodima te osigurati besplatno dopunsko osiguranje za socijalno ugrožene skupine. Posebno je važno osigurati ravnopravan pristup skupim terapijama bez obzira na imovinsko stanje.

- 9.13. Uvesti kontinuiranu edukaciju zdravstvenih radnika o pravima, intersekcionalnosti i nediskriminaciji**
Uvesti obveznu i kontinuiranu edukaciju zdravstvenih radnika o pravima pacijenata, zabrani diskriminacije, intersekcionalnosti i radu s ranjivim skupinama, kako u okviru visokoškolskih i strukovnih programa tako i kroz trajno stručno usavršavanje.
- 9.14. Prilagoditi zdravstvene ustanove i osigurati podršku za ranjive skupine**
Prilagoditi infrastrukturu zdravstvenih ustanova osobama s invaliditetom i drugim ranjivim skupinama te uvesti medijatore, prevoditelje i koordinatora za rad s Romima, migrantima i osobama s invaliditetom. Uz to, potrebno je aktivno informirati građane o pravima pacijenata i mehanizmima zaštite od diskriminacije i drugih kršenja prava pacijenata.
- 9.15. Značajno povećati ulaganja u zdravstvenu pismenost**
Značajno povećati ulaganja u zdravstvenu pismenost, u suradnji s Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo, udrugama, školama i medijima. Potrebno je razviti inkluzivne javnozdravstvene kampanje s participativnim pristupom te povezati zdravstveni i obrazovni sustav radi bolje podrške djeci i mladima s ozbiljnim zdravstvenim stanjima.
- 9.16. Zaštititi prava radnika s kroničnim i mentalnim stanjima te urediti odnos zdravlja i rada**
Uvesti obveznu edukaciju poslodavaca, inspektora rada i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje o pravima radnika s kroničnim, mentalnim i drugim ozbiljnim zdravstvenim stanjima. Osigurati učinkovit nadzor nad otkazima, reorganizacijama i drugim radnopravnim situacijama koje nepovoljno pogađaju osobe u liječenju ili oporavku te uključiti zaštitu zdravlja i zabranu diskriminacije u kolektivne ugovore i interne akte o radu.
- 9.17. Uskladiti zakonodavstvo s pravom na zaborav i ojačati nadzor nad tržištem osiguranja**
Uskladiti nacionalno zakonodavstvo s europskim standardima prava na zaborav za osobe koje su se oporavile od određenih bolesti te unaprijediti nadzor nad tržištem osiguranja kroz jačanje uloge Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga. Potrebno je osigurati transparentno i obrazloženo postupanje osiguravatelja te djelotvorno pravo na prigovor i žalbu za osiguranike.
- 9.18. Sustavno uključivati pacijente i organizacije civilnog društva u zdravstvene politike**
Sustavno uključivati pacijente i organizacije civilnog društva u oblikovanje, provedbu i evaluaciju zdravstvenih politika, kao i u rasprave o prioritetima zdravstvenog sustava.

- 9.19. Uspostaviti javno dostupnu bazu prijava i preporuka tijela za prava pacijenata**
Osigurati sustavno poštovanje obveze redovitog godišnjeg izvještavanja županijskih povjerenstava i Povjerenstva za promicanje i zaštitu prava pacijenata pri Ministarstvu zdravstva te uspostaviti jedinstvenu, javno dostupnu i pretraživu nacionalnu bazu njihovih prijava, preporuka i odluka. Potrebno je propisati obvezu da se ti podaci koriste u radu izvršne i zakonodavne vlasti, neovisnih institucija i znanstvenih tijela.
- 9.20. Urediti djelovanje javnog zdravstva u kriznim situacijama na temelju ljudskih prava**
Uvesti jasne kriterije za krizne mjere koje mogu ograničiti ljudska prava, temeljene na znanstvenim spoznajama, nužnosti, zakonitosti, nediskriminaciji i vremenskoj ograničenosti. Krizne mjere moraju se donositi uz konzultacije s pravobraniteljima i organizacijama za ljudska prava te uz pravodobno, razumljivo i višekanalno informiranje građana. Potrebno je osigurati jednak pristup informacijama, aktivno suzbijanje dezinformacija, pristup pravdi za žrtve kršenja ljudskih prava, slobodu medija i prostor za civilno društvo i branitelje ljudskih prava. Važno je uključiti ranjive skupine u donošenje mjera i procjenu njihovih učinaka te ulagati u kapacitete za krizno međuresorno i međusektorsko djelovanje, uz aktivno uključivanje i obuku građana.

10. Diskriminacija po osnovi dobi

- 10.1. Uspostaviti sustavno prikupljanje i javnu objavu podataka o dobnoj diskriminaciji**
Uspostaviti sustavno prikupljanje, analizu i javnu objavu podataka o dobnoj diskriminaciji, uključujući višestruku diskriminaciju, te unaprijediti dostupnost i učinkovitost mehanizama prijave. Podaci trebaju omogućiti razlikovanje iskustava djece, mladih i starijih osoba te prepoznavanje preklapanja s drugim osnovama diskriminacije.
- 10.2. Uspostaviti trajni međuresorni mehanizam koordinacije politika za suzbijanje dobne diskriminacije**
Uspostaviti trajni međuresorni mehanizam koordinacije politika za suzbijanje dobne diskriminacije, uz jasnu obvezu praćenja provedbe i redovitog izvještavanja, kako bi se izbjegla fragmentacija između sektora obrazovanja, rada, zdravstva i socijalne skrbi.
- 10.3. Donijeti i provoditi plan razvoja kadrova u ključnim sustavima**
Donijeti i provoditi plan razvoja kadrova u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj skrbi, s posebnim naglaskom na deficitarna zanimanja i ravnomjernu teritorijalnu dostupnost usluga. Nedostatak kadrova osobito snažno pogađa djecu, mlade i starije osobe u manjim sredinama.
- 10.4. Osigurati ujednačenu dostupnost i kvalitetu predškolskog i školskog obrazovanja**
Osigurati teritorijalno ujednačenu dostupnost i kvalitetu predškolskog i školskog obrazovanja, uključujući stručnu podršku, materijalne uvjete i uključivanje djece iz ranjivih skupina.

- 10.5. Uvesti obveznu edukaciju odgojno-obrazovnih radnika o zabrani diskriminacije**
Uvesti obveznu edukaciju odgojno-obrazovnih radnika o zabrani diskriminacije, različitim oblicima isključenosti i odgovarajućem postupanju, uz jasne i provedive protokole za postupanje u slučajevima diskriminacije, nasilja i uznemiravanja.
- 10.6. Uspostaviti sustav rane intervencije u svim dijelovima Hrvatske**
Uspostaviti i osigurati dostupnost sustava rane intervencije u svim dijelovima Hrvatske, neovisno o mjestu stanovanja, kako bi djeca s razvojnim rizicima i teškoćama te njihove obitelji dobili pravodobnu podršku.
- 10.7. Osigurati usluge podrške djeci s teškoćama i njihovim obiteljima**
Osigurati dostupnost usluga podrške djeci s teškoćama i njihovim obiteljima, uključujući asistente, stručne timove, rehabilitacijske usluge i usluge predaha, kako bi se smanjilo opterećenje obitelji i povećala uključenost djece u zajednicu.
- 10.8. Razvijati preventivne programe podrške obiteljima**
Razvijati i provoditi preventivne programe podrške obiteljima radi smanjenja izdvajanja djece zbog siromaštva i drugih socioekonomskih razloga koji se mogu adresirati podrškom u zajednici.
- 10.9. Razviti koordinirane mjere za mlade koje povezuju rad, stanovanje i mentalno zdravlje**
Razviti i provoditi koordinirane mjere za mlade koje obuhvaćaju zapošljavanje, stanovanje, pristup javnim uslugama i mentalno zdravlje, kako bi se odgovorilo na međusobno povezane prepreke socijalnog uključivanja.
- 10.10. Suzbijati dobnu diskriminaciju i zlouporabu nesigurnih oblika rada i razvijati programe kvalitetnog prvog zaposlenja i učenja kroz rad**
Pojačati nadzor i sankcioniranje dobne diskriminacije u zapošljavanju mladih, uključujući zlouporabu nesigurnih oblika rada, lažnih pripravništava, rada bez stvarne perspektive napredovanja i drugih oblika prekarizacije. Razvijati programe kvalitetnog prvog zaposlenja i učenja kroz rad koji doista povećavaju zapošljivost mladih, a ne služe samo kao kratkoročna i slabo plaćena zamjena za standardno zapošljavanje.
- 10.11. Povećati dostupnost usluga mentalnog zdravlja za mlade**
Povećati dostupnost usluga mentalnog zdravlja za mlade u obrazovnom sustavu i lokalnoj zajednici, uključujući savjetovališta, psihološku podršku i pravodobno upućivanje na specijalizirane usluge.
- 10.12. Unaprijediti sustav usklađivanja mirovina i smanjivati siromaštvo starijih osoba**
Izmijeniti formulu usklađivanja mirovina kako bi bolje pratila rast troškova života te razviti ciljne mjere za smanjenje siromaštva starijih osoba, osobito onih koje žive same, žena starije dobi i osoba s niskim mirovinama.
- 10.13. Provesti analizu položaja starijih osoba radi ciljne politike**
Provesti sveobuhvatnu analizu položaja starijih osoba radi donošenja ciljanih mjera za smanjenje rizika od siromaštva, socijalne isključenosti, zdravstvene i digitalne zapostavljenosti te institucionalne nevidljivosti.

- 10.14. Povećati dostupnost dugotrajne skrbi i smanjiti liste čekanja te učiniti informacije o listama čekanja i smještajnim kapacitetima transparentnima**
Povećati dostupnost dugotrajne skrbi kroz razvoj izvaninstitucionalnih usluga, proširenje kapaciteta smještaja i smanjenje lista čekanja, uz veći naglasak na usluge u domu i zajednici. Osigurati transparentne, lako dostupne i redovito ažurirane informacije o listama čekanja i kapacitetima smještaja kako bi korisnici i njihove obitelji mogli donositi informirane odluke.
- 10.15. Uspostaviti evidenciju licenciranih pružatelja smještaja i suzbiti ilegalne pružatelje**
Uspostaviti javno dostupnu i redovito ažuriranu evidenciju licenciranih pružatelja smještaja te pojačati nadzor nad ilegalnim pružateljima, kako bi se zaštitila sigurnost i dostojanstvo starijih osoba.
- 10.16. Donijeti dugoročnu politiku zapošljavanja i zadržavanja kadrova u dugotrajnoj skrbi**
Donijeti i provoditi dugoročnu politiku zapošljavanja, obrazovanja i zadržavanja kadrova u sustavu dugotrajne skrbi, uključujući poboljšanje uvjeta rada i mogućnosti stručnog napredovanja.
- 10.17. Urediti radnopravni okvir za članove obitelji koji skrbe o starijima**
Izmijeniti zakonodavni okvir kako bi se omogućilo korištenje bolovanja, duljeg dopusta ili drugih oblika odsutnosti radi skrbi o starijim članovima obitelji, uključujući mogućnost mirovanja staža i odgovarajuće naknade, te uvesti fleksibilne oblike rada prilagođene obvezama skrbi.
- 10.18. Urediti status njegovatelja za članove obitelji koji skrbe o starijim i nemoćnim osobama**
Jasno urediti status njegovatelja za članove obitelji koji skrbe o starijim i nemoćnim osobama kako bi imali pravnu sigurnost, pristup pravima i odgovarajuću podršku.
- 10.19. Proširiti dostupnost usluga odmora od skrbi na sve neformalne skrbnike**
Proširiti dostupnost usluga odmora od skrbi na sve neformalne skrbnike, neovisno o tome imaju li formalno priznat status roditelja njegovatelja ili njegovatelja. Time bi se smanjilo preopterećenje članova obitelji i spriječilo njihovo zdravstveno i socijalno iscrpljivanje.
- 10.20. Spriječiti da digitalizacija isključuje starije osobe**
Osigurati da digitalizacija javnih i privatnih usluga ne isključuje starije osobe, uz zadržavanje dostupnosti usluga u nedigitalnom obliku, razvoj podrške za korištenje digitalnih usluga i prilagodbu sustava osobama niže digitalne pismenosti.

