

MJESTA SKRBI = SIGURNA MJESTA?

NASILJE NAD OSOBAMA S
INVALIDITETOM U
USTANOVAMA

KLJUČNI NALAZI I MIŠLJENJA FRA-e

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2026.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnožavanje elemenata koja nisu u vlasništvu Agencije Europske unije za temeljna prava možda će biti potrebno zatražiti dopuštenje izravno od odgovarajućih nositelja prava.

Ni Agencija Europske unije za temeljna prava ni osobe koje djeluju u njezino ime ne odgovaraju za uporabu podataka iz ove publikacije.

PDF ISBN 978-92-9489-794-7

doi: 10.2811/6120948

TK-01-26-016-HR-N

Sadržaj

Ključni nalazi i mišljenja FRA-e	2
Jačanje zaštite od nasilja	4
Uključivanje pristupa koji se temelji na ljudskim pravima u nacionalno zakonodavstvo i politiku	4
Deinstitucionalizacija.....	5
Promicanje kohezijskih i učinkovitih okvira	7
Bolje suzbijanje nasilja putem nadzora	8
Usklađivanje i jačanje nadzora	8
Izgradnja institucionalnih kapaciteta	9
Osiguranje sudjelovanja i svijest o svojim pravima.....	10
Provedba sankcija za nasilje	12
Jačanje mehanizama izvješćivanja i podrške.....	12
Ulaganje u jedinstveno sankcioniranje i procesuiranje	14

Ključni nalazi i mišljenja FRA-e

Nasilje nad osobama s invaliditetom u ustanovama i dalje je rašireno, ali se o njemu u pravilu nedovoljno izvještava u cijeloj Europi. Nasilje uključuje širok spektar izrabljivanja te zlonamjernih i ponižavajućih postupaka koji su u suprotnosti s obvezama Europske unije (EU) i njenih država članica preuzetih na temelju međunarodnog prava prava i propisa EU-a u području ljudskih prava. Zaštita od nasilja temelji se na Konvenciji UN-a o pravima osoba s invaliditetom (UN KPOSI), primarnom međunarodnom ugovoru o ljudskim pravima za ravnopravno uživanje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih osoba s invaliditetom. Konvencija o pravima osoba s invaliditetom obvezuje države stranka da u ustanovama osiguraju poštovanje prava na život, sigurnost od nasilja, autonomiju, slobodu i zaštitu. Apsolutna zabrana mučenja i obveza sprječavanja mučenja te istraživanja pritužbi na mučenje sadržane su u Konvenciji UN-a protiv mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CAT), Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP) i Europskoj konvenciji za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Države su dužne štiti pojedince od mučenja i lošeg postupanja u svim okolnostima, uključujući u ustanovama, koje se smatra odvojenim okruženjem u kojem ljudi žive zajedno, iako to nije njihov izbor te nemaju kontrolu nad svojim životom.

Ugovorom o Europskoj uniji (UEU) i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (Povelja) utvrđuju se temeljne vrijednosti i norme u području ljudskih prava u EU-u kombinacijom temeljnih prava, načela i sekundarnog zakonodavstva te usklađivanjem s međunarodnim instrumentima za ljudska prava kao što je Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, koju su ratificirali EU i sve države članice.

Tim se instrumentima zajedno uspostavlja čvrst okvir za zaštitu kojim se EU i njegove države članice obvezuje na poštovanje prava osoba s invaliditetom na slobodu i zaštitu od nasilja te za osiguranje sankcioniranja unutar ustanova.

Cilj je ovog izvješća Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) podržati nacionalna tijela u njihovim nastojanjima da ispune pravne obveze svoje države u pogledu zaštite od nasilja nad osobama s invaliditetom u ustanovama te njegova suzbijanja i sankcioniranja. Dokazi i preporuke iz ovog izvješća temelje se na društveno-pravnoj analizi na temelju podataka iz uredskog istraživanja u 27 država članica te Albaniji, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji i na kvalitativnom istraživanju iz 10 država članica (Hrvatska, Njemačka, Irska, Italija, Latvija, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka i Slovenija).

Sustavnom primjenom pristupa koji se temelji na ljudskim pravima u ovom se izvješću opisuje trodijelni okvir za provedbu učinkovitih mjera za iskorjenjivanje nasilja nad osobama s invaliditetom u ustanovama.

Prvo, u njemu se ispituju posebne pravne norme i zaštitne mjere kojima se pojedince **štititi** od različitih oblika nasilja.

Drugo, razmatraju se prvenstveno strukturna jamstva i mjere za smanjenje rizika kojima se **sprječava** da se nasilje dogodi.

Treće, u njemu se analiziraju postupci koji se primjenjuju kao **odgovor** na zabilježene slučajeve nasilja, kako bi se osiguralo sankcioniranje.

Iako nam mjerodavno pravo u području ljudskih prava daje obrazloženje za djelovanje (tj. **zašto** je potrebno djelovati), ovaj okvir pomaže u razradi potrebnih operativnih koraka (tj. **što** je potrebno učiniti). U njemu se nadalje navodi da se u poduzetim mjerama treba primjenjivati pristup koji se temelji na ljudskim pravima (tj. **kako** se takve mjere trebaju poduzimati ili oblikovati). Pristup koji se temelji na ljudskim pravima normativni je konceptualni okvir usmjeren na promicanje i zaštitu ljudskih prava u skladu s obvezujućim zakonodavstvom u području ljudskih prava. Pet načela pristupa koji se temelji na ljudskim pravima – sudjelovanje, odgovornost, nediskriminacija, osnaživanje i zakonitost – zajedno s općim načelima Konvencije o pravima osoba s invaliditetom utvrđenima u članku 3., uključujući „poštovanje urođenog dostojanstva [i] autonomije pojedinca”, daju učinkovit operativni okvir za rješavanje problema nasilja nad osobama s invaliditetom u ustanovama.

FRA daje mišljenja u nastavku kako bi pomogla nacionalnim tijelima u ispunjavanju njihovih pravnih obveza i za osiguranje odgovornosti unutar ustanova. Tim se mišljenjima dopunjuju, jačaju i ponekad ponavljaju prethodna mišljenja FRA o pravima osoba s invaliditetom i pravima žrtava.

Pri odgovoru na ta mišljenja institucije EU-a i države članice trebaju osigurati aktivno sudjelovanje osoba s invaliditetom i organizacija koje ih predstavljaju, kako je propisano člankom 4. stavkom 3. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i u skladu s načelima pristupa koji se temelji na ljudskim pravima u pogledu sudjelovanja i osnaživanja.

Jačanje zaštite od nasilja

„Rekao bih da je jedino rješenje za suzbijanje institucionalnog nasilja ukidanje ustanova. Kako se sustav ne može mijenjati, jedini je način da se pod njega podmetne bomba i da sve eksplodira.“

Predstavnik nacionalne organizacije civilnog društva, Latvija

Uključivanje pristupa koji se temelji na ljudskim pravima u nacionalno zakonodavstvo i politiku

Uključivanje pristupa koji se temelji na ljudskim pravima u zakone i politike kojima se uređuju skrb i podrška za osobe s invaliditetom koje borave u ustanovama pomoglo bi pri usklađivanju nacionalnih okvira s općim načelima iz članka 3. i obvezama iz članka 4. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom. Nadalje, člancima 10., 12., 14., 15., 16. i 19. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom države se obvezuje da osiguraju zakone i sustave kojima se uređuje skrb te poštuje pravo na život, poslovnu sposobnost, slobodu i zaštitu od nasilja kao i pravo na život u zajednici. Time će se naglasak svih aspekata pravne zaštite i podrške preusmjeriti s institucionalne kontrole na autonomiju, dostojanstvo i uključenost. Međunarodno i europsko zakonodavstvo u području ljudskih prava propisuje zaštitu od mučenja i lošeg postupanja prema osobama s invaliditetom, konkretno Konvencija UN-a protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (CAT) (članci 1., 2. i 16.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) (članak 7.) i Europska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) (članak 3.). EKLJP ima ključnu ulogu u zaštiti prava osoba s invaliditetom u ustanovama jer jamči pravo na život (članak 2.), pravo na slobodu i sigurnost (članak 5.) i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 8.). Europski sud za ljudska prava (ESLJP) potvrdio je da su države obvezne zaštititi pojedince unutar ustanova od svih oblika lošeg postupanja.

Primarno zakonodavstvo EU-a, osobito Povelja i članak 6. UEU-a, temelj su za razvoj sveobuhvatnih mjera na razini EU-a utemeljenih na ljudskim pravima. Temeljna prava svih osoba s invaliditetom odražavaju se u instrumentima politike EU-a, uključujući strategiju EU-a o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021. – 2030., Europski stup socijalnih prava i Europsku strategiju o skrbi. U skladu s člankom 153. stavkom 1. točkom (j) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), inicijative na razini EU-a koje se odnose na modernizaciju sustava socijalne zaštite nadopunjuju obveze država članica i usmjerene su na poticanje suradnje među njima.

Međutim, nalazi FRA pokazuju da se mnogim nacionalnim pravnim odredbama i dalje ne štite prava i dostojanstvo osoba s invaliditetom, posebno u kontekstu zaštite od nasilja u ustanovama. Sve države članice razvile su nacionalne okvire politike za osobe s invaliditetom, ali vrlo mali broj njih posebno štiti osobe s invaliditetom od nasilja.

Postoji ograničeno znanje o prirodi i razmjerima nasilja nad osobama s invaliditetom u ustanovama diljem država članica, što naglašava potrebu za sustavnim prikupljanjem pouzdanih podataka. Zakonodavstvom u području zdravstva nastoje se regulirati, a ne zabraniti, određeni oblici nasilja, kao što su prinudno ili prisilno liječenje, čime se jačaju medicinski i karitativni modeli invaliditeta. Postoje znatni nedostaci u osiguranju učinkovitog nadzora ustanova kako bi se spriječilo i sankcioniralo nasilje. Pristup informacijama i dostupnim mehanizmima za podnošenje pritužbi također nije adekvatan, što žrtvama otežava pristup pravnoj zaštiti. U svojim zaključnim napomenama o drugom i trećem periodičnom izvješću EU-a iz 2025. Odbor za prava osoba s invaliditetom (Odbor KPOSI) preporučuje EU da „poboljša provedbu Konvencije” i da u okviru svojih nadležnosti donese inicijative za podršku državama članicama u ispunjavanju njihovih pravnih obveza „razvoje m normi [...] o suzbijanju i istraživanju smrtnih slučajeva u ustanovama koje dobivaju financijska sredstva Europske unije”.

Prvo mišljenje Agencije za temeljna prava

Države članice potiče se da provedu temeljitu procjenu usklađenosti svojih nacionalnih pravnih i regulatornih okvira kojima se uređuje institucionalizirana skrb s njihovim pravnim obvezama na temelju međunarodnog i europskog prava.

Kako bi se osiguralo da se odgovori temelje na dokazima i kako bi se mogao pratiti napredak, države članice trebaju prikupljati i objediniti pouzdane, usporedive i pravodobne informacije i podatke o pravnim i političkim naporima i njihovim rezultatima u pogledu zaštite osoba s invaliditetom od nasilja u ustanovama, njegova suzbijanja i sankcioniranja.

Deinstitucionalizacija

Države članice Konvencije o pravima osoba s invaliditetom koje obuhvaćaju 27 država članica, kao i samu Europsku uniju, podržavaju jednako pravo svih osoba s invaliditetom da žive samostalno i da su uključene u zajednicu, kako je utvrđeno u članku 19. Deinstitucionalizacija je ključna za ostvarivanje svih prava osoba s invaliditetom, uključujući pravo na autonomiju i dostojanstvo (članak 3.), slobodu i sigurnost (članak 14.) te zaštitu od svih oblika iskorištavanja, nasilja i zlostavljanja (članak 16.).

EU i njegove države članice razvili su politike za podršku pravu na samostalan život. Države članice upotrebljavaju instrumente financiranja EU-a u okviru višegodišnjeg financijskog okvira, uključujući Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj, kako bi podržale nacionalne napore usmjerene na prelazak s institucionalnih usluga na usluge u zajednici. Financijska sredstva EU-a dostupna su pod uvjetom da se poštuje Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, a postoje i mehanizmi EU-a za obustavu ili opoziv sredstava u slučaju zloporabe. U svojim zaključnim napomenama iz 2025. o drugom i trećem periodičnom izvješću EU-a Odbor za prava osoba s invaliditetom -a pozvao je EU da iskoristi svoj okvir sankcioniranja za obustavu ili opoziv sredstava EU-a ako se utvrdi da je došlo do slučajeva nasilja u okruženjima koja financira EU, posebno u slučajevima u kojima je u ustanovama došlo do smrtnih slučajeva koji su mogli biti spriječeni.

Nadalje, najnoviji podatci pokazuju da napori s ciljem deinstitucionalizacije još nisu doveli do značajnih promjena za osobe na koje ona izravno utječe, što je istaknuto i u prethodnim istraživanjima FRA. Europska komisija objavila je 2024. posebne smjernice za države članice o upotrebi financijskih sredstava EU-a za ubrzavanje prelaska s institucionalne skrbi na usluge u zajednici.

Sudionici iz svih zemalja i skupine dionika naglasili su važnost djelovanja u skladu s nacionalnim obvezama u pogledu deinstitucionalizacije, između ostalog - procjenom, preispitivanjem i provedbom već uspostavljenih strategija. Osim toga, mnogi su naglasili da inicijative za deinstitucionalizaciju trebaju biti utemeljene na ljudskim pravima i usmjerene na pojedinca te da ne bi smjele obuhvaćati samo stvaranje manjih objekata koji zadržavaju značajke institucionaliziranih i depersonaliziranih oblika skrbi.

Drugo mišljenje Agencije za temeljna prava

U skladu sa svojim obvezama iz Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i kako bi se suzbili inherentni rizici od nasilja u ustanovama koje se temelje na ograničavanju autonomije i nepostojanju zaštitnih mjera, države članice trebaju obnoviti i ojačati svoje napore za zatvaranje takvih ustanova. Strategije deinstitucionalizacije trebaju uključivati posebne ciljeve i rokove, biti primjereno financirane i obuhvaćati načine uključivanja osoba s invaliditetom u zajednicu usmjerene na pojedinca.

Zakonodavac EU-a treba osigurati da EU u potpunosti poštuje svoje obveze u pogledu ljudskih i temeljnih prava u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i Poveljom u okviru uredbi višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2027. Ako se utvrdi da su se slučajevi nasilja dogodili u ustanovama koje financira EU, Europska komisija treba upotrijebiti svoj okvir sankcioniranja za obustavu ili opoziv sredstava EU-a.

Promicanje kohezijskih i učinkovitih okvira

Regulatorno okruženje u 30 obuhvaćenih zemalja otkriva znatne razlike u oblikovanju pravnih i političkih zaštitnih mjera i načina na koji ih ustanove provode.

Osobe s invaliditetom koje borave u ustanovama često su zanemarene od strane postojećih okvira zaštite. Mehanizmi nadzora i zaštitne mjere razlikuju se među različitim vrstama ustanova, a posebno među službama za psihičko zdravlje i socijalnu skrb, ali i među jurisdikcijama na lokalnoj razini. To dovodi do nejednake razine zaštite osoba s invaliditetom koje ovise o vrsti ili lokaciji ustanove u kojoj se nalaze i prirodi uspostavljenih mehanizama nadzora. Nadalje, odredbe o zaštiti razlikuju se i prema skupinama, kao što su žene, djeca, starije osobe ili osobe s psihosocijalnim ili intelektualnim teškoćama, što dovodi do nedosljedne razine zaštite i manjka sankcioniranja. Rezultati FRA pokazuju da se norme ili pravila za rad ustanova izričito bave zaštitom od nasilja i njegovim suzbijanjem u manje od polovine od 30 obuhvaćenih zemalja.

ESLJP je u svojoj presudi iz 2024. u predmetu *Validity Foundation u ime T.J. protiv Mađarske* istaknuo da nedostaci proizlaze iz neučinkovite provedbe postojećih okvira, što je često posljedica manjka resursa. Taj su nalaz potvrdili stručnjaci s kojima su obavljani razgovori u okviru tog istraživanja, koji su dosljedno upućivali na nepovezanost postojećeg pravnog okvira (zakon u teoriji) i njegove stvarne primjene u praksi (zakon na djelu).

Još jedno pitanje koje se ponavljalo bio je nedostatak praktičnih smjernica i alata za podršku učinkovitoj provedbi postojećeg zakonodavstva i politika te za veću podršku i fokus na suzbijanje nasilja, umjesto sankcioniranja pojedinačnih situacija. Nedostatak minimalnih normi na nacionalnoj razini i oslanjanje na unutarnje mehanizme ustanove da prijavi kršenje propisa dodatno pogoršavaju neadekvatnu zaštitu.

Treće mišljenje Agencije za temeljna prava

Države članice poziva se da preispitaju, razviju i provedu nacionalne okvire zaštite usklađene s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, uzimajući u obzir rodne, dobne i individualne potrebe za podrškom.

Takvi okviri trebaju biti usklađeni i primjereno financirani te uključivati praktične smjernice, protokole i alate utemeljene na ljudskim pravima o tome kako suzbijati slučajeve nasilja i sankcionirati ih u svim okruženjima u kojima se osigurava skrb osobama s invaliditetom.

Bolje suzbijanje nasilja putem nadzora

„Ovdje govorim o pravnim okvirima kako bi ustanova trebala djelovati u slučajevima otkrivanja određenih vrsta nasilja. [To] je uvijek prepušteno samim ustanovama ili njihovim upravama...”

Predstavnik neovisnog tijela za nadzor, Slovenija

Usklađivanje i jačanje nadzora

Učinkoviti nadzor ključan je da se spriječi kršenje propisa. Člankom 16. stavkom 3. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom države stranke obvezuje se da osiguraju nadzor neovisnih tijela nad svim objektima namijenjenima osobama s invaliditetom kako bi se spriječilo sve oblike iskorištavanja, nasilja i zlostavljanja, dok se člankom 33. stavkom 2. predviđa neovisan okvir za praćenje provedbe Konvencije u cjelini.

Neovisni nacionalni mehanizmi nadzora ne samo da suzbijaju nasilje, već su i ključni za ispunjavanje obveza utvrđenih u Konvenciji CAT i za sankcioniranje. Na temelju fakultativnog protokola uz Konvenciju o suzbijanju nasilja, mučenja i drugih oblika zlostavljanja (OPCAT) države su dužne uspostaviti nacionalna tijela kao nacionalne preventivne mehanizme, potpuno neovisna o vladi, primjereno financirana i s nadležnošću za nadzorni obilazak bilo kojeg mjesta pod jurisdikcijom ili kontrolom države stranke na kojem su osobe lišene ili bi mogle biti lišene slobode. Pododbor UN-a za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (Pododbor za pitanja mučenja) pojasnio je da pojam „mjesta oduzimanja slobode” (članak 4. protokola OPCAT) treba tumačiti tako da obuhvaća javne i privatne ustanove socijalne skrbi u kojima bi osobe mogle biti lišene slobode, *de jure* ili *de facto*, uključujući ustanove u kojima borave osobe s invaliditetom.

Iz istraživanja FRA proizlazi da takav nadzor provodi niz različitih javnih tijela. U gotovo svim zemljama u kojima je provedeno istraživanje u nadzor su uključena brojna tijela kao što su državna tijela, regulatori zdravstvenih usluga i usluga socijalne skrbi te regionalne uprave.

Nadalje, zbog nedostatka standardiziranih smjernica, nadzorna tijela primjenjuju različite norme i metodologiju. Opseg i učestalost nadzora također se razlikuju. Mnoga javna i neovisna nadzorna tijela nemaju dovoljno financijskih ili ljudskih resursa za obavljanje redovitih nadzornih posjeta, što često rezultira reaktivnim sankcijama u pojedinačnim slučajevima nakon što izađu u javnost. Posljedica toga su manjak zaštite,

neučinkovit nadzor i potencijalno proturječni rezultati nadzora. Nedostatak neovisnog nadzora predstavlja značajno ograničenje kada nadzor prvenstveno provode vladine agencije.

Državama članicama još uvijek nedostaju istinski neovisna nadzorna tijela. Tijela iz Ugovora i dalje naglašavaju da nadzorna tijela trebaju imati pravne ovlasti za istraživanje i sankcioniranje zlouporabe te za osiguranje transparentnog izvješćivanja parlamenata i javnosti o nalazima kako bi se osiguralo sankcioniranje. U terenskom istraživanju FRA ispitanici smatraju da su neovisna nadzorna tijela djelotvornijima od javnih ili unutarnjih nadzornih tijela, no većina njih ne raspolaže ni resursima ni ovlastima za provođenje inspekcijskog nadzora, primjereni nadzor velikog broja ustanova ili provedbu promjena zbog neobvezujuće prirode svojih preporuka.

Sudionici istraživanja napomenuli su da se učinkoviti nadzor usmjeren na suzbijanje nasilja oslanja na suradnju različitih subjekata koji obavljaju slične funkcije nadzora, ali i na sudjelovanje ključnih dionika i stručnjaka, uključujući organizacije koje predstavljaju osobe s invaliditetom.

Četvrto mišljenje Agencije za temeljna prava

U skladu s protokolom OPCAT i člancima 16. i 33. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom države članice trebaju osigurati da su nadzorna tijela neovisna i da raspolažu dostatnim resursima te da imaju mandat za provedbu redovitih, transparentnih i nenajavljenih nadzornih posjeta svim ustanovama za institucionaliziranu skrb za osobe s invaliditetom, uključujući javne i privatne usluge te one kojima upravljaju nevladine organizacije ili dobrotvorne organizacije.

Države članice trebaju uskladiti prakse nadzora i poticati suradnju među različitim nadzornim tijelima razvojem minimalnih nacionalnih standarda za nadzor na temelju poštovanja ljudskih prava, koji se izričito odnose na nasilje. Od država članica također se traži da mjere za suzbijanje nasilja postave kao preduvjet za postupke licenciranja i akreditacije svih ustanova i usluga za osobe s invaliditetom.

Minimalne standarde treba dopuniti specijaliziranim protokolima nadzora, uzimajući u obzir dob i rod pojedinaca, prilagođenima jedinstvenim potrebama i ranjivosti osoba s invaliditetom s intersekcijskim značajkama.

Izgradnja institucionalnih kapaciteta

Učinkovita provedba postojećih nacionalnih pravnih i političkih okvira za suzbijanje nasilja temelji se na dodjeli odgovarajućih resursa, razvoju ciljanih alata i jačanju

kapaciteta ljudskih resursa pružatelja skrbi te tijela odgovornih za nadzor nasilja u ustanovama i njegovo sankcioniranje.

Česta tema u državama članicama analizirana tijekom terenskog rada bilo je nepostojanje učinkovitih preventivnih mjera i strukturnih zaštitnih mjera za odvratanje od nasilja. To ukazuje da države ne ispunjavaju pravilno svoju dužnost u skladu s međunarodnim zakonodavstvom u području ljudskih prava u smislu donošenja zakona i provedbe politika i mjera kojima se sprječava kršenje ljudskih prava. Učinkoviti sustavi suzbijanja nasilja obuhvaćali bi održive inicijative za izgradnju kapaciteta usmjerene na sve stručne skupine zadužene za odgovornost djelovanja u skladu s međunarodnim, europskim i nacionalnim obvezama zaštite od nasilja, sprječavanja nasilja i sankcioniranja nasilja u ustanovama kako bi im se omogućilo stjecanje potrebnog znanja, vještina i alata za obavljanje tog posla.

Sudionici ističu da je postojeća edukacija nedostatna, sporadična i često neobavezna. Smatra se da edukacija, osim osoblja ustanova, treba obuhvatiti i članove nadzornih timova (iz javnih i neovisnih tijela) te osoblje tijela kaznenog progona i sudstva. Edukacija treba obuhvaćati ključna načela Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, ali i izgraditi kapacitete za prepoznavanje i rješavanje problema nasilja nad osobama s invaliditetom u ustanovama.

Peto mišljenje Agencije za temeljna prava

Države članice trebaju uspostaviti obveznu stručnu edukaciju kako bi stručnjaci koji rade s osobama s invaliditetom mogli prepoznati, spriječiti i sankcionirati nasilje. U edukaciji treba okupiti stručnjake iz različitih područja radi promicanja suradnje i koordinacije među različitim tijelima.

Države članice poziva se da dopune izvješća o rezultatima nadzornih posjeta dosljednom praktičnom i metodološkom podrškom o tome kako se preporuke iz inspekcijskih nadzora trebaju provoditi u praksi.

Osiguranje sudjelovanja i svijest o pravima

U skladu s člankom 4. stavkom 3. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom i naknadnim smjernicama iz Opće napomene br. 7, svaki subjekt zadužen za nadzor ustanova za osobe s invaliditetom, bilo da je riječ o nacionalnom tijelu iz članka 33. stavka 2., nacionalnom mehanizmu prevencije ili zasebnom drugom „neovisnom tijelu” u skladu s člankom 16. stavkom 3., treba, prema potrebi, aktivno uključiti civilno društvo i organizacije koje predstavljaju osobe s invaliditetom u aktivnosti nadzora.

U istraživanju FRA nisu utvrđeni dokazi o strukturiranom sudjelovanju organizacija koje predstavljaju osobe s invaliditetom u okviru javnog nadzora ustanova. Utvrđeni su samo izolirani primjeri sudjelovanja takvih organizacija u nadzoru koji provode neovisna nadzorna tijela. U skladu s načelima pristupa koji se temelji na ljudskim pravima, ispitanici ističu važnost uspostave unutarnjeg nadzora vođenog potrebama korisnika, kao i uključivanja osoba s invaliditetom i osoba s iskustvom života u ustanovi kao stručnjaka, u nadzorne aktivnosti.

Osim toga, ispitanici su istaknuli i da je multidisciplinarni nadzor ključan za veću djelotvornost aktivnosti nadzora jer se u njemu kombiniraju resursi i kapaciteti te objedinjuju različita stručna znanja, perspektive i metodologije. Primjenom multidisciplinarnih i participativnih metoda jačaju se inicijative u pogledu sankcioniranja i suzbijanja nasilja izgradnjom povjerenja, čime se omogućuje rano otkrivanje skrivenih rizika, nedostataka u sustavu i suptilnih oblika nasilja koje vanjski promatrači mogu previdjeti, poticanje koordiniranog sankcioniranja i promicanje razvoja ciljanih zaštitnih mjera utemeljenih na pravima kako bi se spriječilo nasilje u ustanovama.

Suzbijanje nasilja zahtijeva i ukidanje obespravljajućih institucionaliziranih oblika skrbi, koji i dalje prevladavaju u mnogim zemljama. Široko rasprostranjeni nedostatak razumijevanja o tome što predstavlja zlouporabu ključan je izazov. Kako nisu upoznate sa svojim pravima, osobe s invaliditetom u mnogim slučajevima nisu svjesne da su neke od praksi kojima ih se podvrgava zapravo zabranjene i neprimjerene, što dovodi do „normalizacije” različitih oblika nasilja, a to često počinje u vrlo ranoj životnoj dobi.

Šesto mišljenje Agencije za temeljna prava

Države članice trebaju osigurati puno i djelotvorno sudjelovanje osoba s invaliditetom, među ostalim putem organizacija koje ih predstavljaju, u izradi, provedbi i procjeni politika i programa, uključujući one za sprječavanje i suzbijanje nasilja u ustanovama, u skladu s člankom 4. stavkom 3. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Općom napomenom Odbora za prava osoba s invaliditetom br. 7.

U pogledu nadzora ustanova, treba uložiti napor kako bi se osiguralo da su nadzorni timovi multidisciplinarni, uključivanjem radnika iz sektora socijalne skrbi i vanjskih dionika, kao što su neovisni zdravstveni radnici, stručnjaci za ljudska prava, osobe s invaliditetom i osobe s iskustvom života u ustanovi.

Države članice trebaju uspostaviti odgovarajuće programe za povećanje informiranosti o pravima i osnaživanje osoba s invaliditetom koje žive u ustanovama. Takvi programi trebaju biti usmjereni na to kako prepoznati rizik, moguća kršenja i neprimjereno ponašanje te kako i gdje zatražiti savjet i pravnu zaštitu. Programi trebaju biti u

potpunosti dostupni svim osobama s invaliditetom i uzeti u obzir njihovu dob, spol i druge značajke.

Provedba sankcija za nasilje

„Kod osoba s kognitivnim problemima i problemima socijalizacije, pritužbu je potrebno razmotriti na potpuno drugačiji način. Osobito veliki rizik s kojim se suočavamo, s obzirom na to da su ustanove zatvorene strukture, jest da se u takvim slučajevima pritužbu jednostavno ignorira.”

Predstavnik regionalne organizacije civilnog društva, Italija

Jačanje mehanizama izvješćivanja i podrške

Odgovornost je temeljno načelo pristupa koji se temelji na ljudskim pravima: međunarodno utvrđena ljudska prava obvezuju države da učinkovito sankcioniraju nasilje nad osobama s invaliditetom. Odgovornost u okviru Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom i drugih međunarodnih ugovora nalaže poduzimanje sankcija, uključujući pružanje informacija i osiguranje dostupnosti mehanizama za podnošenje pritužbi, ključnih za poštovanje prava i dostojanstva osoba s invaliditetom te za rješavanje manjkavosti njihove zaštite u ustanovama.

Države članice obvezne su osigurati djelotvoran pravni lijek žrtvama svih kaznenih djela na temelju članka 47. Povelje, članka 13. EKLJP-a, članka 13. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i članka 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. U skladu s člankom 9. stavkom 2. točkom (f) i člankom 21. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom te uvodnom izjavom 15. Direktive o pravima žrtava, neograničen pristup pravosuđu i podrška podrazumijevaju svijest o tome da postoje dostupni mehanizmi za podnošenje pritužbi i izvješćivanje te pristup informacijama o njihovu funkcioniranju.

Pozivanje nositelja dužnosti na odgovornost za poštovanje ljudskih prava i osiguranje pristupa pravosuđu za osobe s invaliditetom oslanja se na to da žrtve i svjedoci prijave incidente. Međutim, osobe s invaliditetom u ustanovama često nailaze na pravne, komunikacijske i fizičke prepreke i predrasude. Strah od odmazde ili sekundarne viktimizacije te nedostatak održive alternativne skrbi dodatne su prepreke koje pojedince odvraćaju od prijavljivanja slučajeva nasilja, posebno osobe koje u velikoj mjeri ovise o osoblju ustanove.

Rezultati istraživanja upućuju i na potrebu za uspostavom ili proširenjem proaktivnog nadzora, što može poslužiti i kao mehanizam sankcioniranja, čime se žrtvama osigurava praktičan način za prijavljivanje kaznenih djela.

Pružanje informacija o pritužbama i prijavljivanje nasilja unutar ustanova gotovo je isključivo odgovornost pružatelja usluga. Unutarnji mehanizmi za podnošenje pritužbi razlikuju se među zemljama, regijama, ciljnim skupinama, vrstama ustanova i pojedinačnim objektima. Njihovo osnivanje, funkcioniranje i nadzor u velikoj su mjeri prepušteni pojedinačnim ustanovama.

Člancima 8. i 9. Direktive o pravima žrtava utvrđuje se da žrtve imaju pravo na besplatne i odgovarajuće službe za podršku. Opseg ovog istraživanja FRA ne obuhvaća analizu dostupnih službi za podršku žrtvama. Međutim, podatci potvrđuju da službe za podršku žrtvama u mnogim zemljama nisu adekvatno prilagođene potrebama osoba s invaliditetom. Usluge često nisu dostupne i ne omogućavaju individualiziranu podršku, kao što su pomoć u ispunjavanju i daljnjem postupanju na temelju pritužbi, pravni savjet, opće ili psihološko savjetovanje.

Člankom 25. Direktive o pravima žrtava države članice obvezuju se da službenicima koji će izgledno doći u kontakt sa žrtvama osiguraju opću i specijaliziranu edukaciju primjerenu razini njihove komunikacije sa žrtvama. Cilj je te edukacije, između ostalog, razviti njihovu svijest o pravima i potrebama žrtava. Osobe s invaliditetom suočavaju se sa strukturnim preprekama u pristupu pravnoj podršci, uključujući složenost postupka i manjak prilagođene pomoći, što predstavlja kontinuirane i vrlo obeshrabrujuće probleme.

Iako neke zemlje imaju uspostavljen pristup prijavljivanja nasilja i postoji nekoliko praksi koje se mogu preuzeti, posebno u području podrške žrtvama koje su djeca, ti su primjeri i dalje ograničeni, što ukazuje na potrebu za sustavnijim i temeljitijim naporima kako bi se osigurao pristupačan, pouzdan i učinkovit pristup informacijama i podršci.

Sedmo mišljenje Agencije za temeljna prava

Kako bi se osiguralo učinkovito sankcioniranje nasilja nad osobama s invaliditetom u ustanovama, države članice trebaju donijeti mjere kojima osiguravaju pristupačne i osnažujuće strukture koje olakšavaju prijavljivanje nasilja unutar ustanova.

Države članice poziva se da svim žrtvama i osobama koje prijavljuju kršenja osiguraju pouzdane i učinkovite mjere kojima ih se štiti od sekundarne i opetovane viktimizacije u skladu s člankom 47. stavkom 1. Povelje i člankom 23. Direktive o pravima žrtava.

Države članice trebaju zajamčiti zaštitu zviždača i uspostaviti zaštitne mjere protiv kažnjavanja trećih strana koje prijave nasilje. Minimalni standardi za sankcioniranje prijavljenog nasilja u ustanovama za skrb trebaju uključivati privremeno udaljšavanje ili suspenziju osumnjičenih za ova djela i hitno premještanje ųrtava u alternativne ustanove za skrb, čime bi im se osigurao kontinuitet skrbi.

Ulaganje u jedinstveno sankcioniranje i procesuiranje

Za učinkovito sankcioniranje nasilja u ustanovama potrebna je strukturirana koordinacija kako bi se osigurali pristupačno izvješćivanje, brzo procesuiranje i individualizirane usluge usmjerene na ųrtve te prevladala postojeća rascjepkanost usluga, zbog čega ųrtve ne dobivaju potrebnu podršku.

Postoji ograničena koordinacija među nadležnim tijelima u slučajevima nasilja, pri čemu su mehanizmi procesuiranja nedostadni ili nisu strukturno ili institucionalno integrirani. Za učinkovito procesuiranje slučajeva nasilja potrebni su jedinstveno sankcioniranje i strukturirano uključivanje pružatelja usluga, regulatornih tijela, mehanizama za nadzor i podnošenje prituųbi te tijela kaznenog progona. Pojačana suradnja uključuje radne sastanke, zajedničke napore u okviru foruma za razvoj politika, zajedničko zagovaranje, uzajamno učenje, promicanje participativnih struktura i smisljeno sudjelovanje organizacija koje predstavljaju osobe s invaliditetom, kako u postupcima donošenja politika tako i u nadzornim mehanizmima i podnošenju prituųbi.

Osmo mišljenje Agencije za temeljna prava

Od država članica traųi se da osiguraju jedinstveno sankcioniranje slučajeva nasilja. Jedinstvene sankcije trebaju se temeljiti na standardiziranim postupcima koji uključuju sva nadležna tijela s međustrukovnim kapacitetima za procjenu rizičnih situacija i uspostavu učinkovitih mehanizama procesuiranja.

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Rennweg 12 – 1030 Beč – Austrija

T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

[instagram.com/fundamental.rights](https://www.instagram.com/fundamental.rights)

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

[youtube.com/EUAgencyFRA](https://www.youtube.com/EUAgencyFRA)

x.com/EURightsAgency