

Pregledni rad
Zaprimljeno: 16. veljače 2023.
Prihvaćeno za objavu: 25. travnja 2023.
UDK: 364-058.51
DOI: <https://doi.org/10.31299/ksi.31.1.3>

EVOLUCIJA I EVALUACIJA STANJA SOCIJALNIH PRAVA BESKUĆNIKA U HRVATSKOJ

Gojko Bežovan

Danijel Baturina

Marko Horvat

Katedra za socijalnu politiku,
Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

✉ E-mail: gojko.bezovan@pravo.hr

SAŽETAK

Beskućništvo postaje sve veći socijalni problem, a to se očituje rastućim brojem osoba u ovom statusu te posljedicama koje za sobom nosi takav socijalni status kao najekstremniji oblik neimaštine i socijalne isključenosti. U Hrvatskoj je status beskućnika „priznat” i reguliran tek 2011. godine Zakonom o socijalnoj skrbi. Rad polazi od prava na pristojno stanovanje kao temeljnog ljudskog prava, analizira evoluciju i trenutno stanje socijalnih prava beskućnika, počevši od 90-ih do novijih zakonskih dokumenata i politika, te kritički analizira i interpretira rezultate ranijih istraživanja koja se tiču socijalnih prava, statusa i položaja beskućnika. Zaključuje se da su socijalna prava beskućnika manjkavo definirana te je briga o beskućnicima rezidualni dio socijalnih skrbi. Naglašava se i veća potreba za podrškom u ostvarenju postojećih socijalnih prava beskućnika te se daju određene preporuke kako unaprijediti socijalna prava i u nekim aspektima inovirati, imajući u vidu međunarodni, nacionalni zakonodavni okvir politika.

Ključne riječi: beskućnici, socijalna prava, stanovanje, socijalna isključenost, socijalne politike

UVOD

Beskućništvo postaje sve veći socijalni problem, a to se očituje rastućim brojem osoba u ovom statusu te posljedicama koje za sobom nosi takav socijalni status. Beskućništvo je prijetnja i socijalni rizik i do jučer dobrostojećim građanima. Ono je najekstremniji oblik neimaštine i socijalne isključenosti. Još od ranije to je rastući problem u razvijenim zemljama te sve više zaokuplja pažnju istraživača (Bežovan, 2000). Beskućništvo se aktualizira u kontekstu gospodarske i financijske krize. Učinci gospodarske krize iz 2008. godine, koju je obilježila nestabilnost stambenih tržišta, bili su vidljivi u snažnom rastu broja beskućnika i stanovanja u lošim uvjetima (FEANTSA, 2011; Kenna i sur., 2018).

COVID 19 pandemija i trenutne ekonomske okolnosti dodatno naglašavaju rizike beskućništva. S druge strane ističe se opredijeljenost EU za iskorjenjivanje beskućništva do 2030. godine (FE-

ANTSA, 2022). Međutim u okolnostima nedostatka pouzdanih podataka o beskućnicima, ne može se računati s koherentnom politikom prema beskućništvu².

Definicije beskućništva i konceptualne okvire pomoću kojih se beskućništvo prati i procjenjuje, razvila je FEANTSA (Federacija nacionalnih organizacija koje rade s beskućnicima). FEANTSA pri tipologiji beskućništva uzima u obzir socijalnu, pravnu i fizičku dimenziju stanovanja. ETHOS (Europska tipologija beskućništva i stambene isključenosti)³ (FEANTSA, 2008) je u Hrvatskoj prihvaćena u užem obliku, uključujući primarno osobe bez krova nad glavom, što dijelom i oblikuje način na koji se gleda što beskućništvo predstavlja.

U Republici Hrvatskoj beskućništvo je relativno novi fenomen te ga nisu dovoljno prepoznali donositelji politika, istraživači i sama država⁴. Prema podacima centara za socijalnu skrb (CZSS), u Hrvatskoj je u 2021. evidentirano 525 beskućnika, međutim Hrvatska mreža za beskućnike (HMB) procjenjuje da više od 2.000 osoba živi bez krova nad glavom te da ih je najveći broj u Zagrebu, oko 700 (Pučka pravobraniteljica, 2022).⁵ Uzroci beskućništva su različiti (Družić Ljubotina, 2012), beskućnici su visoko ranjiva populacija, a time se znatno povećava rizik od ugrožavanja ljudskih prava (Kletečki Radović, 2013). Prirodne katastrofe, poplave i potresi u Hrvatskoj su u novije vrijeme prouzročile specifičan tip beskućništva⁶.

Status beskućnika „priznat“ je i reguliran tek 2011. godine Zakonom o socijalnoj skrbi. Pored toga, mali je broj znanstvenih radova na ovu temu⁷, posebno onih koji u fokus stavljaju socijalna prava beskućnika. Sustavan pregled i analiza socijalnih prava ove skupine može biti ulog u aktivnije zagovaranje njihovog položaja u društvu te potom razvoj opsežnijih programa prevencije beskućništva i njihove socijalne integracije⁸.

Socijalna prava sagledavaju se kao prava građana u razvijenim socijalnim državama (Dean, 2015)⁹, a ona su aktualizirana u ovim zemljama znatno ranije kao odgovornost države u podmirivanju socijalnih prava ciljanih društvenih skupina. Opća deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda

2 European Committee of Social Rights, Decision on admissibility, 6 July 2022, vidjeti: <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-203-2021-dadmiss-en>, posjećeno, 19. 4. 2023.

3 ETHOS klasificira osobe koje su beskućnici prema njihovoj životnoj situaciji ili situaciji doma. Razvija 4 osnovne karakteristike beskućnika, a to su oni: 1. bez krova nad glavom, 2. bez kuće, stana, 3. u nesigurnom stanovanju i 4. u neadekvatnom stanovanju (FEANTSA, 2013.). Ova tipologija omogućava „zajednički jezik“ za beskućništvo na razini Europske unije (EU) kako bi se olakšala razmjena, uzajamno učenje i usporedba (FEANTSA, 2013).

4 Od kraja 1990-ih počinju se objavljivati stručni i znanstveni članci vezani uz problematiku beskućništva u Hrvatskoj s nekoliko publikacija u kojima se beskućništvo opisuje iz različitih perspektiva (Gjeri Robić, 2017).

5 Bežovan (2019) napominje da točan broj beskućnika nije poznat; niti postoji sustavan način procjena. U recentnom istraživanju (Družić Ljubotina i sur., 2022b) manji dio (27,5%) socijalnih radnika procjenjuje da se u zadnje tri godine povećao problem beskućništva dok većina njih (64,8%) smatra da je problem po veličini ostao nepromijenjen.

6 O tome zorno govore ovi podaci: „Na obnovu kuća porušenih u ožujku i prosincu 2020. u zagrebačkom i petrinjskom potresu u mobilnim stambenim jedinicama trenutno čeka 4.468 ljudi, od kojih je 493 smješteno u kontejnerskim naseljima u Sisku, Petrinji i Glini, dok se ostali nalaze u kontejnerima uz svoje kuće.“, više vidjeti: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/ministar-paladina-poboljsani-model-samoobnove-poceo-donositi-prve-rezultate/14936>, posjećeno 26. studenog 2022. K tome je nepoznat broj iseljenih stanova u središtu Zagreba zbog oštećenja zgrada i straha. Potres je u Zagrebu, zbog iseljavanja iz spomenutih stanova, primorao, često dobrostojeće vlasnike, na kupnju stanova, a to je utjecalo i na rast cijena na stambenom tržištu.

7 Iako se ističu neki doprinosi poput: Kozar i Mlinar, 2009; Družić Ljubotina, 2012; Šikić-Mičanović, 2012; Kletečki Radović, 2013; Gjeri i Robić, 2017; Šikić-Mičanović i sur., 2020, Šošarić (2013) pokušava dati ograničeni prikaz beskućništva iz perspektive socijalne države.

8 Znatno ranije u Hrvatskoj je Zakonom o dobrobiti životinja, NN 19/1999. uređen „stambeni“ status kućnih ljubimaca, gdje se kaže: „Životinje za društvo (kućni ljubimci) moraju imati životne uvjete sukladne njihovim potrebama.“ Dakle općine, gradovi, županije i Grad Zagreb dužni su voditi brigu o zbrinjavanju napuštenih i izgubljenih životinja te poticati osnivanje skloništa i higijenske servise. Očito su u Hrvatskoj jače organizacije civilnog društva koje zagovaraju „stambena“ prava kućnih ljubimaca od onih koje zagovaraju stambena prava građana.

9 Socijalna prava prema Marshallu (1950) su jedinstveno postignuće socijalne države dvadesetog stoljeća. U njih primjerice možemo uključiti pravo na odgovarajući životni standard, primjereno stanovanje i hranu; pravo na najviši mogući standard psihičkog i fizičkog zdravlja; prava na obrazovanje i socijalnu sigurnost (Ujedinjeni narodi, 1967).

(1948) socijalna i ekonomska prava priznaje zajedno s političkim i građanskim pravima. Ona se odražavaju i u Europskoj socijalnoj povelji (Vijeće Europe, 1961) i njezinoj revidiranoj inačici (Vijeće Europe, 1997) koju je Hrvatska ratificirala 2003. godine. Trenutno najrelevantniji okvir za razmatranje socijalnih prava je Europski stup socijalnih prava i njegovih dvadeset načela¹⁰. Ostvarenje socijalnih prava po načelu supsidijarnosti odgovornost je država članica, a primjetan je sve veći utjecaj procesa europeizacije na nacionalne socijalne politike (Ferrera, 2005).

Cilj rada je dati prikaz socijalnih prava beskućnika te evaluirati njihov doseg i učinke. U skladu s time postavljaju se sljedeća istraživačka pitanja: kako se opseg socijalnih prava beskućnika mijenjao u Hrvatskoj u zadnja tri desetljeća te koliko su socijalna prava beskućnika trenutno adekvatna za naslovljavanje njihovih potreba.

Rad se sastoji od više dijelova. U prvom dijelu ističe se pravo na pristojno stanovanje kao temeljno ljudsko pravo, a u kontekstu dokumenta Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe te Europske unije. Taj dio rada pruža okvir ključnih europskih načela politika koji se tiču ove skupine. U tom dijelu ističu se i rezultati novijih istraživanja te praksi stambenih politika glede stambenog zbrinjavanja ranjivih skupina. Potom se analizira evolucija socijalnih prava beskućnika, počevši od 90-ih do novijih zakona i politika, za koje se drži da su znatnim dijelom rezultat procesa europeizacije. Detaljna analiza socijalnih prava beskućnika treći je dio rada, a temelji se na analizi sekundarnih izvora informacija prije svega zakona, propisa, strateških dokumenta i politika u kojima su beskućnici i njihova prava zastupljeni. Osim stanja socijalnih prava na nacionalnoj razini, kao primjer socijalnih prava u praksi prikazat ćemo i konkretne usluge za beskućnike koje postoje u četiri velika hrvatska grada. Rad kritički analizira i interpretira rezultate ranijih istraživanja koja se tiču socijalnih prava, statusa i položaja beskućnika. Diskusija je usmjerena na evaluaciju dosega i učinaka tih prava u kontekstu izazova koji se nalaze pred hrvatskom socijalnom državom, kao i komparativnog EU okvira politika i programa ostvarivanja prava beskućnika. Zaključno, procjenjuje se perspektiva razvoja politika i programa koji bi unaprijedili socijalna prava beskućnika te se daju preporuke za njihovo unapređenje¹¹.

PRAVO NA STANOVANJE I DRUGA PRAVA BESKUĆNIKA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA KAO POTICAJ ZA RAZMATRANJE SOCIJALNIH PRAVA BESKUĆNIKA

Međunarodni i europski dokumenti imaju pozitivan utjecaj na razvoj ljudskih i socijalnih prava u Hrvatskoj. Primjerena aktualizacija ovih prava i njihov dosljedan zagovor mogu pomoći u njihovom uvođenju u domaće zakonodavstvo te i u njihovom produbljivanju. Posebno se ističe vidljiv utjecaj Europskog suda za ljudska prava na zakonodavstvo o najmu stanova (Kenna i sur., 2018).

Na razini Europske unije zagovara se pravo svih građana na stanovanje, a to se promiče kroz »meko zakonodavstvo« kao što su upravne mjere i preporuke koje za države članice nisu obvezujuće (Kenna, 2005)¹². Dakle po načelu supsidijarnosti stambena je politika odgovornost zemlja članica.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr

¹¹ Rad je napravljen u okviru ESF-projektu „Nova perspektiva za beskućništvo“, kojeg vodi Hrvatska mreža za beskućništvo.

¹² Kenna, (2005) Soft law and housing rights in the European Union system. Rad izložen na: Irish Human Rights Commission Conference, Dublin, 10. December 2005., u: <https://www.ihrec.ie/documents/dr-padraickenna-soft-law-and-housing-rights-in-the-european-union-system-10-december-2005/> (15. 5. 2022.).

Pod utjecajem novijih kretanja na stambenim tržištima povezanih s nepriuštvosti pristojnog stanovanja, neke EU članice pravo na stanovanje uvode kao ustavno pravo, (Portugal i Belgija) a što je onda temelj za razvoj politike socijalnog stanovanja (Kenna i sur., 2018). Slovenija stjecanjem samostalnosti ima ustavnu odredbu kojom je država odgovorna za politiku kojom se pomaže u stambenom zbrinjavanju građana¹³.

„Ljudsko pravo na stanovanje” može se shvatiti u perspektivi socijalne politike kao jedna od niza mogućih paradigmi koje vode takve intervencije. Međutim važno je istaknuti da se pravo na stanovanje u ustavu države, zakonodavstvu ili obvezujućem u međunarodnom ugovoru ne mora nužno pretvoriti u provedbene mehanizme i strategije ili odgovarajući pristup pravdi, a kamoli stvoriti odgovarajuće (priuštivo, prikladno i sigurno) stanovanje za sve (Donnelly i sur., 2020).

Često se stječe dojam da su izjave o ljudskim pravima tvrdnje o tome što bi trebalo biti, a manje su opis stvarnog stanja u društvima. Štoviše, različita stambena prava mogu se uspostaviti u zakonodavstvu i politici utječući na različite faze procesa stambenog zbrinjavanja, a da se ne tematiziraju kao ljudska prava. Iako Republika Hrvatska nema ustavno ili zakonsko pravo na stanovanje, ipak je potpisnica Konvencija UN-a i Europske socijalne povelje.

Klasična izjava o „ljudskom pravu na stanovanje” nalazi se u UN-ovom Odboru za ekonomska, socijalna i kulturna prava (1991), Opći komentar br. 4: **Pravo na odgovarajuće stanovanje**, ističe sedam bitnih komponenti primjerenog stanovanja:

- pravna sigurnost stambenih statusa i zaštita od deložacija i uznemiravanja,
- raspoloživost usluga kao što su sigurna pitka voda, kanalizacija, grijanje i rasvjeta te odlaganje otpada,
- priuštvost,
- nastanjivi stanovi koji štite od zdravstvenih i strukturalnih opasnosti,
- pristupačnost u odnosu na npr. osobe s invaliditetom,
- lokacija u blizini posla, trgovina i škola,
- stanovanje koje ispunjava kulturološka očekivanja kućanstava.

Europska socijalna povelja¹⁴ u članku 31. Pravo na stan, kaže: „Radi osiguranja djelotvorne primjene prava na stan, stranke se obvezuju poduzeti mjere koje će:

1. promicati ostvarenje zadovoljavajuće razine stanovanja;
2. spriječiti ili smanjiti beskućništvo s ciljem njegove postupne eliminacije;
3. učiniti troškove stanovanja prihvatljivim osobama koje ne raspolažu dostatnim sredstvima“.

U ovom dokumentu ističu se i prava ranjivih skupina (osoba s invaliditetom, migranata, starijih osoba) na pristojno i priuštivo stanovanje.

13 Ustava Republike Slovenije, <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (28.1.2023.)

14 Europska socijalna povelja (revidirana), (1997) Revija za socijalnu politiku, 4(1):41-53.

Financijska i gospodarska kriza je 2008. godine u nekim europskim zemljama izazvala velike potrebe na stambenom tržištu. Rastom nezaposlenosti i smanjenim zaradama znatan broj kućanstava našao se pred velikim izazovima otplate stambenih kredita. Pod pritiskom takvih iskustava, Europska je komisija 2008. godine izdala direktivu zemljama članicama da donesu propise kako bi se pomoglo ugroženima te ih se zaštitilo od mogućih deložacija. Istraženi primjeri dobrih praksi stanovanja, kao temeljne odrednice ljudske dobrobiti te kao ključnog čimbenika za sudjelovanje u zajednici i na tržištu rada, aktualizirali su odgovornosti nacionalnih vlada glede prava na pristojno stanovanje (European Commission, 2010).

EU je u proteklom desetljeću na dnevni red stavljao pitanja proračunskih sredstava koje zemlje članice izdvajaju za socijalno i javno stanovanje, razvoj modela dugoročnog financiranja stambenih potreba, visine najamnina u socijalnim stanovima te razvoj programa kojima bi se potaknula urbana i stambena obnova u zemljama novim članicama¹⁵. U protekloj razvojnoj perspektivi u okviru programa integriranih teritorijalnih ulaganja – ITU mehanizma, gradovi su mogli ulagati sredstva u gradnju socijalnih stanova i time u stambeno zbrinjavanje ranjivih skupina¹⁶.

Radi uvida u izazove stambenih politika te prakse prevencije deložacija i beskućništva, EU je financirala projekt koji je dao preporuke glede standardizacije politika prevencije deložacija i odgovarajuće integracije beskućnika u zemljama članicama (Kenna i sur., 2016).

Tijekom presjedanja EU-om 2016. godine, Nizozemska je u okviru Amsterdamskog pakta – Urbana agenda za Europsku uniju nasloвила složene stambene probleme u zemljama članicama. Potom je osnovano Europsko stambeno partnerstvo kojem je cilj poticati priuštivo stanovanje u zemljama članicama koje se je obvezalo na donošenje stambenih strategija i njihovu provedu kroz Europski semestar¹⁷.

Spomenuti Europski stup socijalnih prava i njegov akcijski plan¹⁸ okvir su provedbe Europskog socijalnog fonda plus u razdoblju 2021. – 2027., a u njemu su posebno istaknuti pod načelom 19 – Stanovanje i pomoć beskućnicima, gdje se navode sljedeće mjere:

- a) Onima kojima je to potrebno omogućuje se pristup socijalnim stanovima ili kvalitetnoj pomoći za stanovanje.
- b) Ranjive osobe imaju pravo na primjerenu pomoć i zaštitu od deložacija.
- c) Osiguravaju se primjerena skloništa i usluge za beskućnike radi promicanja njihove socijalne uključenosti.

Kao poticaj za provedbu navedenih mjera donesena je Libanonska deklaracija o europskoj platformi borbe protiv beskućništva (2021). Očekuje se kako će ta platforma pomoći zemljama člani-

15 Od 2007. godine Strukturalni fondovi Europske unije davali su potporu za integriranu urbanu obnovu koja je podrazumijevala dijelom i stambenu obnovu (Tosics, 2010). U razvojnoj perspektivi Europa 2020 znatno se više ističu urbane teme među kojima se donekle prepoznaju problemni stanovanja.

16 Nejasno je zašto hrvatski gradovi u svoje ITU programe nisu uvrstili gradnju socijalnih stanova.

17 Više vidjeti na: <https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/partnership-housing-delivers-guidance-state-aid-and-toolkit-affordable-housing>, posjećeno 15. rujna 2021. Hrvatske vlasti, za razliku od drugih tranzicijskih zemalja, očito nemaju političke volje, a niti kompetencija za aktivno sudjelovanje u razvoju ovog obećavajućeg projekta. Primjer dobre prakse su stambeni programi u zemljama Višegradske skupine nastali pod utjecajem UN i EU dokumenata. Više vidjeti: (Sidorová i Lammelová, ur., 2018).

18 Više vidjeti: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_hr, 15. studenog, 2022.

cama, gradovima i pružateljima usluga u dijeljenju najboljih praksi te u identifikaciji učinkovitih i inovativnih pristupa. Na beskućništvo se gleda kao na najekstremniji oblik socijalne isključenosti, koji negativno utječe na fizičko i mentalno zdravlje, dobrobit te kvalitetu života, kao i pristup za-pošljavanju te drugim ekonomskim i socijalnim uslugama.

Ističu se i kompleksni uzroci beskućništva koji uključuju porast cijena stanova, nedostatak opskrbe socijalnih stanova i socijalnih pomoći, niski dohodci i prekarni rad, gubitci posla, starenje i rastave braka, diskriminacija, dugotrajni zdravstveni problemi i nedostatni kapacitet institucija.

Platforma ističe potrebu jačanja analitičkog rada i prikupljanja podataka kako bi se promovirala politika utemeljena na dokazima i inicijative koje naslovljavaju beskućništvo. Monitoring beskućništva ostvarivat će se kroz Europski semestar i Odbor za socijalnu zaštitu s kvantitativnim i kvalitativnim procjenama napretka.

U hrvatskoj općoj i stručnoj javnosti nije bilo odgovarajućih odjeka ovih važnih dokumenata niti drugih akcija koje su uslijedile na EU razini¹⁹. U ovom kontekstu, važno je upozoriti kako rezultati komparativnog istraživanja govore da je beskućništvo u tranzicijskim zemljama više strukturalni problem povezan sa složenim socijalnim prilikama i nedostatkom odgovarajućih socijalnih intervencija, a u zapadnim zemljama je to više individualni, specifični problem ranjivih pojedinaca (Costa i sur., 2014). S druge strane u istraživanjima treba uzeti u obzir činjenice koje upućuju gotovo na zadanosti socijalnih problema, gdje su u zemljama s višim udjelima vlasnika stanova u strukturi stambenog fonda građani više izloženi stambenoj oskudici, prenapučenosti i prevelikim troškovima stanovanja pa onda i rizicima beskućništva (Borg i Guio, 2021).

Tematiziranje socijalnih prava siromašnih i socijalno isključenih, a među njima i beskućnika, u pristupu EU stavlja se u širi kontekst analize učinkovitosti socijalnih intervencija (Borg i Guio, 2021). Naime kod neučinkovitosti izdvojenih programa za beskućnike može se govoriti o paradoksu redistribucije, što više ciljamo na beneficije samo za siromašne i što se više bavimo ostvarivanjem jednakosti putem jednakih socijalnih transfera za sve, manja je vjerojatnost da ćemo smanjiti siromaštvo i nejednakosti (Korpi i Palme, 1988). Dakle programi za stanovanje i socijalnu integraciju beskućnika imali bi veću javnu podršku i dali bi bolje ishode ako bi bili dio šireg programa socijalnog stanovanja²⁰.

19 Pod tim vidom u doba francuskog predsjedanja EU-om u veljači 2022. održana je Ministarska konferencija o borbi protiv beskućništva, više vidjeti: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/> 15. studenog 2022. Tijekom češkog predsjedanja EU-om na ministarskom sastanku problemi beskućništva stavljeni su u kontekst zajednički ulaganja privatnog i javnog kapitala u gradnju priuštivih najamnih stanova, više vidjeti u: Pittini i sur. (2022).

20 Kao primjer takvog programa za beskućnika, a koji je dio šireg stambenog programa netom je usvojen u Budimpešti. „Doma u Budimpešti“ 2022.-2031., Integrirana urbana razvojna strategija grada Budimpešte, <https://www.housingeurope.eu/blog-1725/home-for-everyone-strategy-of-budapest>, posjećeno 10. studenog 2022.

SOCIJALNA PRAVA BESKUĆNIKA U HRVATSKOJ – RAZVOJ I ANALIZA STANJA

Kraći povijesni prikaz razvoja socijalnih prava beskućnika

Hrvatski ustavotvorac, konstitucionalizirajući koncept socijalne države obavezujućim čini brigu o općem socijalnom blagostanju te progresivnom razvoju socijalnih prava (Kuzelj i sur, 2021; Ustav Republike Hrvatske, 1990). Tucak i Blagojević (2015) također zaključuju kako Ustav Republike Hrvatske sadrži brojnan katalog socijalnih prava te da ne radi razliku između socio-ekonomskih i drugih prava. Za razliku od nekih zemalja, od kojih su neke to napravile u novije vrijeme, hrvatski Ustav ne jamči građanima pravo na stanovanje (Schmid, 2022).

Beskućništvo ima sporu genezu pojavljivanja kao teme u Hrvatskom kontekstu, što nije iznenađujuće s obzirom na to da socijalnu politiku Hrvatske nakon stjecanja nezavisnosti obilježavaju rat i tranzicija (Puljiz, 1996). U 90-ima se pored nezaposlenosti uočava porast drugih vrsta vrlo složenih socijalnih problema, između ostalog i beskućništva koje nije posljedica ratnih zbivanja²¹ (Balaband, 1997). Stoga kako navodi Gjeri Robić (2017), ostaju otvorena pitanja vezana uz status beskućnika i pristupa ostvarivanju usluga socijalne skrbi, u odnosu na definirane korisnike socijalne zaštite kao i pitanje značenja beskućništva.

Prvi dokument politika koji spominje beskućnike je Program borbe protiv siromaštva i isključenosti u Hrvatskoj (Ministarstvo rada i socijalne skrbi Republike Hrvatske, 2001) koji navodi da se posebna pažnja posvećuje zbrinjavanju beskućnika, no taj se program nije adekvatno implementirao (Puljiz, 2008).

UNDP (2006) u publikaciji *Neumreženi: lica socijalne isključenosti* istražuje osobe izložene riziku od socijalne isključenosti, uključujući i beskućnike. Istraživanje je otkrilo naglašene probleme s ostvarivanjem prava iz socijalne skrbi. Ono je bilo uvjetovano prijavljenim boravištem u mjestu u kojem se traži pomoć, stoga su beskućnici koji nisu imali uredne dokumente bili lišeni svih prava (UNDP, 2006). Premda nisu bili posebno prepoznati, djelomično su evidentirani kao trajni korisnici prava i pomoći u sustavu socijalne skrbi (UNDP, 2006). Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju (Vlada RH, 2007), kao dio nastojanja približavanju Hrvatske Europskoj Uniji, beskućnike je identificirao kao jednu od najisključenijih skupina navodeći da je potrebno uložiti više napora u prevenciju beskućništva i integriranje beskućnika u društvo. U to vrijeme i pučki pravobranitelj u svojim izvješćima prepoznaje probleme s ostvarivanjem socijalnih prava beskućnika te upozorava i na problem beskućnika, kao najugroženije skupine građana u ekstremnom siromaštvu (Pučki pravobranitelj, 2010; 2011).

Prva dva desetljeća nezavisnosti Hrvatske, beskućnici nisu imali posebna socijalna prava, ali su bili evidentirani kao korisnici prava u sustavu socijalne skrbi te se rijetko spominju kao ranjiva ili isključena skupina. Za njih u većoj mjeri nema posebnih prava ili usluga te nisu zasebno „prepoznati“ u areni socijalnih politika te nedostaju zagovornici njihovih prava.²²

21 Od ostalih navodi nasilje u obitelji, posebice zanemarivanje i zlostavljanje djece, ovisnost o alkoholu i drogama.

22 U to vrijeme i pučki pravobranitelj u svojim izvješćima prepoznaje probleme s ostvarivanjem socijalnih prava beskućnika te upozorava na problem beskućnika kao najugroženije skupine građana u ekstremnoj deprivaciji dajući i prikaze određenih slučajeva (Pučki pravobranitelj, 2010; 2011).

Socijalna prava beskućnika u zakonskoj perspektivi i perspektivi politika: analiza stanja

Beskućnici svoj formalni status stječu Zakonom o socijalnoj skrbi (ZSS) iz 2011. godine. Beskućnici su po ZSS samo osobe u situaciji koja prema definicijama pripada apsolutnom beskućništvu. U definiranju ovog statusa nije se vodilo računa o ETHOS tipologiji. Više od desetljeća nakon dopune ZSS (iz 2022. godine) napravljen je mali korak naprijed te su u zakonsku definiciju dodani beskućnici koji su na privremenom smještaju u prihvatilištu i organiziranom stanovanju. Međutim to je još uvijek daleko od ETHOS tipologije te se bez šireg prepoznavanja beskućnika teško mogu očekivati poboljšanja socijalnih prava, primjerice u sferi stambene politike.

Također prema ZSS (NN, 157/2013), veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svom proračunu osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama, kao i pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenočištima za beskućnike.

U Tablici 1. dan je prikaz analize ključnih pravnih izvora bitnih za beskućnike te ocjena autora²³ koliko se u njima naslovljavaju socijalna prava beskućnika.

Tablica 1. Beskućnici u ključnim zakonima i propisima

ZAKONSKI OKVIR	GODINA	KONTEKST BESKUĆNIKA	RAZINA NASLOVLJAVANJA SOCIJALNIH PRAVA BESKUĆNIKA
Ustav Republike Hrvatske	1991.	Definira socijalna prava kao ustavnu kategoriju , specifičnije Hrvatska se određuje kao socijalna država. Čl. 58., st. 1. (NN 05/14) obvezuje državu na pomaganje slabim, bespomoćnim i drugim osobama, koje zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad nisu u mogućnosti zadovoljiti svoje osnovne potrebe.	Niska
Zakon o socijalnoj skrbi	2011.	Definicija beskućništva „beskućnik je osoba koja nema mjesto stanovanja niti sredstava kojima bi mogla namiriti potrebu stanovanja te je privremeno smještena u prihvatilištu ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje. Zakonska definicija beskućnicima jamči i određena prava u sustavu socijalne skrbi (poput ZMN, privremenog smještaja).	Srednja
Zakon o prebivalištu	2013.	Regulira prebivalište na adresi ustanove socijalne skrbi ili kod drugih pružatelja usluge smještaja onima koji nemaju mjesto i adresu stanovanja niti sredstava kojima bi mogla namiriti potrebu stanovanja.	Niska
Zakon o osobnoj iskaznici	2020.	Regulira izdavanje osobne iskaznice.	Niska
Zakon o socijalnoj skrbi	Nadopuna 2022.	Proširena definicija – beskućnik „osoba koja nema mjesto stanovanja niti sredstva kojima bi mogla podmiriti troškove stanovanja, a smještena je ili koristi uslugu organiziranog stanovanja u prihvatilištu ili prenočištu ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje.“	Srednja

Izvori: različiti zakoni te analiza autora

23 Ocjene su niska, srednja i visoka. Kriteriji za ocjenu "niska" razina bilo je spominjanje beskućnika u okviru zakona ili propisa, za ocjenu "srednja" razina potrebno je bilo definiranje statusa ili prava beskućnika u zakonskom rješenju ili propisu, za ocjenu "visoka" razina potrebno je zakonsko rješenje ili propis koje znatno poboljšava položaj beskućnika.

Sumarno se može zaključiti da se beskućnici dugo vremena ne prepoznaju kao relevantni socijalni problem, a nisu identificirani kao zasebna ranjiva društvena skupina. Oni su prepoznati u širem okviru socijalne države i socijalnih prava zajamčenih ustavom kao slabe i bespomoćne osobe. ZSS postupno daje rezidualna prava beskućnicima. Preostali zakoni slabo prepoznaju specifičnosti beskućnika i beskućništva kako bi zajamčili njihova prava.

Već su ranije navedeni početci razvoja programa i politika koje su bar dijelom imale u fokusu beskućnike. Beskućnici su manjim dijelom uključeni u Program borbe protiv siromaštva i isključenosti iz 2001. godine, Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju iz 2007. godine te Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2014.–2020. (Vlada RH, 2014). To je bio prvi dokument koji navodi više različitih aspekata brige za beskućnike koji su unutar sfere socijalnih prava. Ova se strategija djelomično usredotočila na usluge za beskućnike: prije svega na stambeno zbrinjavanje programima prihvatilišta i programima nužnog smještaja te unapređenje sustava skrbi o beskućnicima (koja uključuje i dostupnost usluga, posebno zdravstvene zaštite, ali i usluge koje potiču zapošljavanje). Novi Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine (Vlada RH, 2021a) naglašava potrebu za unapređenjem sustava skrbi o beskućnicima, a to se planira ostvariti kroz daljnje otvaranje prihvatilišta i prenoćišta, povećanje iznosa osnovice za izračun socijalne pomoći na godišnjoj razini te pružanjem inovativnih socijalnih usluga²⁴. Vidljivo je da se u dva ključna programa za borbu protiv siromaštva u različitim razdobljima navode slične mjere/ciljevi. O dosegima njihovog ostvarivanja autori će se detaljnije osvrnuti u diskusiji.

U Tablici 2. dan je prikaz analize uključenosti beskućnika u ključne strateške dokumente i politike te ocjena autora²⁵ koliko se u njima naslovljavaju socijalna prava beskućnika.

24 U Akcijskom planu borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. godine, (Vlada RH, 2021b) beskućnici se spominju u okviru Mjere 4: Razvoj i provedba programa usmjerenih smanjenju materijalne deprivacije i socijalne isključenosti ranjivih skupina

25 Ocjene su niska, srednja i visoka. Kriteriji za ocjenu "niska" razina bilo je spominjanje beskućnika u okviru strategija/politika, za ocjenu "srednja" razina potrebno je bilo da strategija/politika pruža podršku ostvarivanju prava ili pružanju usluga za beskućnike, za ocjenu "visoka" razina potrebno je da strategija/politika znatno poboljšava položaj beskućnika

Tablica 2. Beskućnici u ključnim strateškim dokumentima i politikama

STRATEŠKI DOKUMENT ILI POLITIKA	GODINA	VAŽNOST ZA SOCIJALNA PRAVA BESKUĆNIKA	RAZINA NASLOVLJAVANJA POTREBA BESKUĆNIKA
Program borbe protiv siromaštva i isključenosti	2001.	Minimalno spomenuti, u sferi zbrinjavanja beskućnika.	Niska
Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju	2007.	Beskućnike identificirao kao jednu od najisključenijih skupina.	Niska
Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2014. – 2020.	2014.	Navodi više različitih aspekta brige za beskućnike koji su unutar sfere socijalnih prava, fokus na stambeno zbrinjavanje programima prihvatilišta i programima nužnog smještaj te unapređenje sustava skrbi o beskućnicima.	Srednja
Pravilnik o standardima kvalitete socijalnih usluga Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga	2014.	Definira se pružanje socijalnih usluga za sve skupine, uključujući beskućnike. Definiraju se minimalni uvjeti kojima pružatelji socijalnih usluga moraju udovoljiti te se definiraju standardi kojima pružatelji socijalnih usluga moraju udovoljiti.	Niska
Nacionalna razvojna strategija 2030	2020.	Unapređenje ravnomjerne dostupnosti i kvalitete sveobuhvatne socijalne skrbi za posebno osjetljive skupine, beskućnici jedna od jedanaest navedenih.	Niska
Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021.-2027.	2021.	Unapređenje sustava skrbi o beskućnicima, daljnje otvaranje prihvatilišta i prenočišta, povećanje iznosa osnovice za izračun socijalne pomoći na godišnjoj razini, te pružanje inovativnih socijalnih usluga.	Niska

Izvori: različiti strateški dokumenti te analiza autora

Operativni programi učinkoviti ljudski potencijali, za razdoblje 2014. – 2020. te razdoblje 2021. – 2027., otvaraju mogućnosti financiranja socijalne integracije beskućnika. Novi operativni program za razdoblje 2021. – 2027. prepoznaje beskućnike kao jednu od ciljanih skupina koja je posebno ranjiva, no tek manji dio sredstava alocira prema njima. I ključni strateški dokument Nacionalna razvojna strategija u prioritetima provedbe na području socijalne politike navodi unapređenje ravnomjerne dostupnosti i kvalitete sveobuhvatne socijalne skrbi za posebno osjetljive skupine, u koju uključuje beskućnike kao jednu od jedanaest skupina koje navode (Vlada RH, 2021a).

U zadnja dva desetljeća beskućnici se prepoznaju u okviru politika usmjerenih na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Kroz nekoliko iteracija različitih strategija predviđaju se određene mjere koje se postepeno proširuju u opsegu, međutim, ostaju „tradicionalne“ vezano za prenočišta i prihvatilišta te za dio socijalnih usluga za beskućnike u projektnom načinu rada.

Radi uvida u ostvarivanje socijalnih prava beskućnika provedena je analiza usluga beskućnicima u četiri najveća hrvatska grada, Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci gdje su problemi beskućništva najbrojniji (Tablica 3.).

Tablica 3. Analiza pružanja uslugama beskućnicima u 2021. godini u četiri grada

GRAD	USLUGE KOJE PRUŽAJU TEMELJEM ODLUKE			KLJUČNI PRUŽATELJI USLUGA		INOVATIVNI PROGRAMI PRUŽANJA USLUGA
	Pravo na smještaj	Pravo na besplatnu prehranu u pučkoj kuhinji	Pravo na zajamčenu minimalnu naknadu (pravo prema ZSS financirano iz državnog proračuna)	Osnivač lokalna jedinica	Ostalo (neprofitni sektor, crkvene organizacije)	
Grad Zagreb	+	+	+	Ustanova Dobri dom	Hrvatska mreža za beskućnike; GDCK Zagreb; Udruga PET PLUS; Franjevački svjetovni red; Caritas Zagrebačke nadbiskupije; Misionarke Ljubavi	<ul style="list-style-type: none"> Hrvatska mreža za beskućnike ima Centar za pomoć i podršku beskućnicima i osobama u riziku od beskućništva te iznajmljuje 1 stan (stambena zajednica) gdje su smještene 3 korisnika. Udruga PET PLUS ima 1 stan (stambena zajednica). GDCK Zagreb ima 1 stan (stambena zajednica) te prihvatilište Velika Kosnica. Ustanova Dobri dom pruža uslugu prehrane u svoje 4 pučke kuhinje. Franjevački svjetovni red pruža uslugu prehrane u pučkoj kuhinji. Caritas Zagrebačke nadbiskupije ima prihvatilište za beskućnike. Misionarke Ljubavi imaju pučku kuhinju i prenočište za beskućnike.
Grad Split	+	+	+	ustanova DES	Udruga MoST; Caritas Splitsko-makarske nadbiskupije; Udruga papa Ivan XXII.	<ul style="list-style-type: none"> Udruga MoST pruža poludnevni boravak za beskućnike, prenočište za beskućnike, pomoć pri zapošljavanju; Caritas daje prostor za obavljanje osobne higijene; Udruga papa Ivan XXII. nudi smještaj uz psihosocijalnu rehabilitaciju i resocijalizaciju.
Grad Rijeka	+ (nužni smještaj od Grada; prihvatilišta od udruga)	+	+		Udruga Oaza; Udruga Terra; GDCK Rijeka; Franjevački svjetovni red - Ruža sv. Franje	<ul style="list-style-type: none"> Udruga Oaza ima prihvatilište i obavlja djelatnost Centra za pomoć i podršku beskućnicima čiji je osnivač Grad Rijeka; Udruga Terra dnevni centar za ovisnike-beskućnike (drop in); CDCK Rijeka – pučka kuhinja i prostor za zbrinjavanje beskućnika u ekstremnim vremenskim uvjetima; Franjevački svjetovni red – Prihvatilište Ruže sv. Franje.
Grad Osijek	+	+	+		Caritas Đakovačko-osječke nadbiskupije; GDCK Osijek	<ul style="list-style-type: none"> Caritas pruža uslugu smještaja u Centru za prihvata beskućnika (osnivač Grad Osijek) i prehrane u pučkoj kuhinji. Provodi resocijalizaciju kroz radionice za beskućnike: psihosocijalne i psihoterapeutske, informatičke, dramsko-glazbene te zdravstvene, u sklopu projekta „Resocijalizacija beskućnika- Budimo im podrška na putu do samostalnosti“ koje financira Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. GDCK Osijek pruža uslugu pučke kuhinje.

Izvor: mrežne stranice grada Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka, interpretacija autora

Ključna prava su pravo na smještaj, prehranu u pučkoj kuhinji te zajamčenu minimalnu nakladu što je u skladu sa zakonskim obavezama. Međutim drugi aspekti ostvarivanja socijalnih prava su ograničeni. U svim gradovima je jasno naznačena važnost djelovanja organizacija civilnog društva te u pojedinim primjerima vidimo i perspektive inovativnih djelovanja.

DISKUSIJA: EVALUACIJA STANJA SOCIJALNIH PRAVA BESKUĆNIKA U HRVATSKOM KONTEKSTU

Pregledom socijalnih prava beskućnika u zakonima, politikama i strateškim dokumentima uočava se da u Hrvatskoj još uvijek prevladavaju tradicionalni i rezidualni pristupi zbrinjavanju beskućnika. Glavne vrste usluga za beskućnike su skloništa i prenočišta²⁶. Već je ranije (Matančević i Baturina, 2016) zamijećena praksa i tendencija k „udomljavanju“ beskućnika u prihvatilišta koja se i dalje nastavila uslijed nerazvijenosti sustava brige za beskućnike ili manjka kapaciteta drugih usluga. Što se tiče prava na stanovanje, ne postoji nacionalna strategija koja se na pravi način bavi problemom beskućništva i stambene isključenosti (Bežovan, 2019a). Različite usluge smještaja i organiziranog stanovanja mogu se gledati kao aspekti univerzalnih socijalnih usluga koje bi trebale biti svima dostupne. Primjerice u recentnom istraživanju organizirano stanovanje za osobe u beskućništvu je jedna od usluga za koju se ispitanici slažu da treba biti u temeljnom paketu socijalnih usluga (Opačić i Knezić, 2022).

Važno je i osvrnuti se na novčana prava koja ima ova skupina. Kroz više aspekata navedeni su određeni problemi u ostvarivanju polovice iznosa zajamčene minimalne naknade kao novčane socijalne pomoći. Njen iznos je također upitan. Socijalni radnici visinu od polovine zajamčene minimalne naknade, koja iznosi 66 eura, u prosjeku procjenjuju kao nedostatnu za podmirenje potreba beskućnika (Družić Ljubotina i sur., 2022b). I širi uzorak stručnjaka (Trbojević, 2022) vidi taj iznos nedovoljnim za podmirivanje osnovnih životnih potreba.

Nekoliko istraživanja vidi probleme u ostvarivanju prava u zdravstvenom sustavu (primjerice Šikić-Mićanović, 2022; Šikić-Mićanović i sur., 2022)²⁷. Pitanja osiguravanja zdravstvenih prava beskućnika već duže vrijeme je “bolna” točka koja često ovisi o konkretnom beskućniku i njegovom zdravstvenom statusu ili statusu osiguranja.

Beskućnici se rijetko uključuju u svijet rada. U pogledu aktivnih politika zapošljavanja oni su rijetko posebno izdvojeni te imaju mogućnosti korištenja mjera kao i druge osobe sa poteškoćama na tržištu rada (Matković, 2019). Kao prepreka uključivanju u svijet rada iskazuje se i strah od gubitka socijalnih prava (Družić Ljubotina i sur., 2022c). Iako se prepoznaju višestruke prepreke uključivanja beskućnika na tržište rada, postoje i neke preporuke poput fleksibilnijeg pristupa, razvoja novog pristupa njihovog zapošljavanja do socijalnog poduzetništva (Drčić i Mrdeža, 2016).

Analizirajući izazove i prepreke pri ostvarenju socijalnih prava beskućnika, u izvješćima pučke pravobraniteljice u zadnjih pet godina (Pučka pravobraniteljica, 2022; 2021; 2020; 2019; 2018; 2017)

26 Barbarić (2020) navodi da u Hrvatskoj trenutno djeluje 14 prihvatilišta, odnosno prenočišta ali gledajući šire bilježi još tri dnevna, odnosno poludnevna boravka i jednu stambenu zajednicu (za beskućnice), ali i 39 socijalnih samoposluga, 17 nadbiskupijskih, odnosno biskupijskih Caritasa djeluju u području beskućništva (Barbarić, 2020)

27 Primjerice socijalni radnici u istraživanju (Družić Ljubotina i sur., 2022b) najmanje su zadovoljni suradnjom sa zdravstvenim ustanovama.

možemo uočiti neke aspekte. Posljednje izvješće navodi poteškoće u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, nedostatak osnovnog zdravstvenog osiguranja, problem prijave/utvrđivanja prebivališta, neosnivanje prihvatilišta/prenočišta u velikim gradovima/gradovima sjedištima županija te dugotrajnost smještaja (Pučka pravobraniteljica, 2022). To su problemi koje u većoj ili manjoj mjeri možemo naći i u drugim izvješćima. Uza sve to se u nekim aspektima spominje i povećanje iznosa novčanih pomoći najviše zajamčene minimalne naknade.

Osim toga COVID-19 pandemija donijela je neke specifične izazove pri ostvarivanju socijalnih prava uslijed neinformiranosti beskućnika o odlukama i mjerama stožera ili dobivanja COVID potvrde (Pučka pravobraniteljica, 2022, 2021). To dakako sugerira i kapacitete beskućnika i podršku koja je potrebna u ostvarivanju prava. Prema Dubois i Ludwinek (2015), nekorištenje socijalnih beneficija je široko rasprostranjen problem diljem Europe. Beskućnici su, s obzirom na svoj položaj, u tom pogledu posebno ugroženi.

U rezultatima istraživanja koje su proveli Družić Ljubotina i sur. (2022a) navodi se da građani smatraju da beskućnicima najviše trebaju pomagati humanitarne i vjerske organizacije, zatim država, lokalna samouprava, organizacije civilnog društva (OCD) te obitelj i rodbina²⁸. Ostvarivanje većeg dijela socijalnih prava beskućnika ovisi o učinkovitosti i djelotvornosti organizacija civilnog društva, odnosno o kvaliteti socijalnih usluga koje im one pružaju. Rezultati nedavnog istraživanja (Horvat i Bežovan, 2022) upućuju na neodrživost većeg broja OCD-a kao pružatelja ovih usluga. Istraživane su komponente financijske održivosti organizacija – pouzdani i stalni izvori financija; institucionalne održivosti – ulaganja u ljudske resurse i organizacijski razvoj te socijalna održivost – ukorijenjenost organizacija koje integriraju beskućnike u zajednicu i u društvo²⁹.

Za razliku od drugih skupina državu se ne percipira kao glavnu i odgovornu (Družić Ljubotina i sur., 2022a) što bi ona trebala biti³⁰. Građani u istom istraživanju izražavaju mišljenje da država treba osigurati beskućnicima besplatnu psihološku pomoć i podršku, zdravstvenu skrb i njegu, odvojiti više sredstava za stambeno zbrinjavanje ranjivih skupina te pomagati njihovo zapošljavanje (Družić Ljubotina i sur., 2022a).

S druge strane beskućnici su u Hrvatskoj često prepušteni sustavu socijalne skrbi i zdravstvene zaštite, a računaju na socijalnu podršku obitelji i rodbine (Družić Ljubotina i sur., 2016). Zbog toga je bitno ustrojiti učinkovit sustav podrške radi ostvarivanja socijalnih prava. Regulacija pružanja usluga nije koordinirana ni adekvatna za potrebe beskućnika kao izrazito dezorijentirane ranjive skupine. Ključni dionici prepoznaju niz problema koji postoje u sustavu koji regulira pružanje ovih usluga za beskućnike, ali i prepoznaju posvećenost većine djelatnika prihvatilišta i prenočišta radu s korisnicima (Šikić-Mićanović i sur., 2020). Stručni rad je bitna komponenta za informiranje o pravima. Percepcija socijalnih radnika kao jednih od ključnih aktera koji rade s beskućnicima jest ta da im pružaju potrebne informacije i da to rade pravovremeno (Družić Ljubotina i sur., 2022b).

Iako je zakonska definicija beskućnika napredovala, ona još uvijek nije dostatna niti usklađena s europskim standardima. Na potrebe proširenja definicije upozorava i pučka pravobraniteljica (2021) te

28 Isto istraživanje navodi da su građani spremni pomoći beskućnicima u vidu novčanih donacija i donacija u hrani i odjeći, no ne i kroz organizirano volontiranje ili samoinicijativnu pomoć (Družić Ljubotina i sur., 2022a)

29 Istraživanje je provedeno u okviru EU Marie Curie projekta RE-DWELL – *Delivering affordable and sustainable housing in Europe*, <https://www.re-dwell.eu>

30 I dio stručnjaka vidi da bi država trebala snositi primarnu odgovornost za skrb o beskućnicima (Trbojević, 2022).

istraživanja (Družić Ljubotina i sur., 2022c). Naime i socijalna prava se vežu i na to koga smatramo beskućnikom i time pogodnim za određena prava. Hrvatska nema razrađen sustav prevencije ni borbe protiv beskućništva (Matančević i Baturina, 2016). U Hrvatskoj postoji pokušaj izrade Monitora socijalnih prava (Solidar, 2019), no on tek manjim dijelom spominje beskućnike i beskućništvo. Potrebu za sveobuhvatnim pristupom beskućništvu navode Družić Ljubotina i sur. (2016)³¹. Može se zagovarati i princip većeg angažmana države prema nečemu što bi bile univerzalno dostupna temeljna socijalna usluga (Opačić i Knezić, 2022).

Kada sagledamo socijalna prava beskućnika u širem europskom kontekstu možemo vidjeti da se i na EU razini može uočiti da je beskućništvo već ustaljeno pitanje unutar Europske strategije za suzbijanje siromaštva (FEANTSA, 2012). Komparativne studije o beskućništvu ističu nedosljednost u području regulacija usluga za beskućnike u većini EU zemalja (Pleace i sur., 2018; 2019). Također postoje različite prepoznate prepreke za beskućnike u ostvarivanju prava i pristup (socijalnim) beneficijama na koje imaju pravo, a koje se čine sličnima hrvatskom kontekstu. One uključuju manjak informacija, skupe ili kompleksne procedure, društvene barijere poput stigmatizacije, administrativne barijere, uvjetovanje beneficija, do ograničene dostupnosti usluga (Crepaldi, 2019). Također slično kao i u Hrvatskom kontekstu i u EU kontekstu većina pružatelja usluga za beskućnike pripada neprofitnim organizacijama, dok lokalne vlasti rjeđe igraju direktnu ulogu (Pleace i sur., 2018; 2019). Stoga iako socijalna prava beskućnika u Hrvatskoj nisu na zavidnoj razini, možemo vidjeti da je njihovo ostvarivanje izazov i u EU okvirima. Europski stup socijalnih prava daje dodatni zalog i usmjerenje prema ovom pitanju.

UMJESTO ZAKLJUČKA – KAKO DATI NOVU PERSPEKTIVU SOCIJALNIM PRAVIMA BESKUĆNIKA?

Socijalna su prava ključna za socijalnu politiku te su artikulirana kroz socijalnu politiku i uokvirena socijalnim zakonodavstvom (Dean, 2015). U radu su prikazana socijalna prava beskućnika³² kao jedne od najranjivijih skupina u društvu. Odgovarajući na istraživačka pitanja o promjenama opsega socijalnih prava u Hrvatskoj kroz vrijeme te njihovoj trenutnoj adekvatnosti, možemo navesti nekoliko aspekata na koje analiza ukazuje.

Prikaz geneze razvoja socijalnih prava beskućnika sugerira da su ona na dnevni red socijalne politike u Hrvatskoj došla relativno kasno. Do 2011. godine beskućnici su bili relativno neprepoznati kao ranjiva skupina. Od tada su socijalna prava evoluirala, dijelom zasebno usmjerena beskućnicima, a dijelom i u okviru socijalnih prava koja postoje za šire ranjive skupine ili građane u cijelosti.

U hrvatskoj ustavnosudskoj praksi potvrđen je obvezujući značaj koncepta socijalne države, načela socijalne pravde i ustavnih socijalnih prava (Kuzelj i sur., 2021). Međutim socijalna prava treba realizirati u praksi što je aspekt koji je manjkav za brojne skupine, ne samo beskućnike (Pučka pravobraniteljica, 2022). Ključni okvir za sagledavanje socijalnih prava beskućnika je Zakon o socijalnoj

31 U svom su istraživanju preispitale i korištena prava i usluge koje su beskućnicima na raspolaganju, pri čemu su najčešće korištenje smještaja/boravka u prenočištu, jednokratne pomoći, savjetovanja i pomaganja centra za socijalnu skrb, a slijede ih prva socijalna usluga, zajamčena minimalna naknada i psihosocijalna pomoć centra za socijalnu skrb.

32 Šikić-Mićanović (2022) i samo beskućništvo drži kršenjem ljudskih prava, ali može biti i građanskih i političkih prava pozivajući se na pravo na smještaj, kako je sadržano u prerađenoj Europskoj socijalnoj povelji Vijeća Europe ili pravo na zaštitu od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i prava na privatni i obiteljski život (prema Mišljenju Europskog odbora regija 2022/C 97/06).

skrbi i koji je recentno proširio definiciju beskućništva te je ključan i za osiguravanje zajamčene minimalne naknade koja nije ni približno dovoljna za osiguravanje adekvatnog životnog standarda te osiguravanje smještaja u prihvatilištima i prenoćištima. U ostalim sustavima socijalna prava beskućnika su manjkavo definirana.

K tome stambena politika u Hrvatskoj zapravo ne postoji, pa je briga o beskućnicima dio rezidualne politike socijalne skrbi. Beskućnici imaju i probleme u pristupu zdravstvenoj zaštiti te su iznimno daleko od ostvarivanja najvišeg mogućeg standarda psihičkog i fizičkog zdravlja (Ujedinjeni narodi, 1966). O pravu na obrazovanje se ni ne raspravlja te je ono svedeno na pojedinačne inicijative obrazovanja i osposobljavanja koje za beskućnike koordiniraju organizacije civilnog društva ili vjerske organizacije zajedno s javnim organizacijama.

Stoga možemo zaključiti da je formalni opseg socijalnih prava kao i prepoznavanje beskućništva kao ranjive skupine manjim dijelom napredovalo u zadnja tri desetljeća, no ističu se značajne prepreke ostvarivanju socijalnih prava beskućnika, neadekvatan sustav podrške ostvarivanju njihovih prava te jasna potreba za novim pristupima i politikama usmjerenima njihovom (prvenstveno stambenom) zbrinjavanju te socijalnom uključivanju.

Doprinos rada ističe se u prvoj sveobuhvatnijoj analizi socijalnih prava beskućnika u hrvatskom kontekstu, koja su do sada u različitim radovima bila partikularno razmatrana. Stoga je dijelom ovaj rad i poziv na stvaranje politika utemeljenih na dokazima na ovom području. Za sada je stvaranje politika utemeljenih na dokazima u hrvatskim javno-političkim strategijama više deklaratorno nego sadržajno razrađeno načelo stvaranja javnih politika (Kovačić, 2022).

Socijalna prava su u stalnom procesu osporavanja i pregovaranja od strane različitih sudionika u društvu na različite načine. Iz analize socijalnih prava i sagledavajući dosege dosadašnjih istraživanja u hrvatskom kontekstu kao i europskom okviru socijalnih prava za različite ranjive skupine, možemo dati i određene preporuke za daljnje unapređenje.

Ponajprije, potrebno je povećati iznose zajamčene minimalne naknade kako bi beskućnici bili na putu osiguravanja adekvatnog životnog standarda. Snažno bi trebalo zagovarati i provjeravati zakonsku obavezu osnivanja prihvatilišta/prenoćišta u onim županijama koje ih još nemaju. Budući razvoji socijalnih prava beskućnika mogu se ostvariti kroz pristup *stanovanje prvo*, bilo kroz strategiju socijalnog stanovanja na nacionalnoj ili na lokalnim razinama ili već postojeća rješenja kao što su stambene zajednice ili subvencioniranje smještaja. Osim toga iznimno je bitno osigurati da nema prepreka (poput zdravstvene osiguranosti) u pružanju zdravstvenih usluga. Nadogradnja bi bila jačanje procesa socijalnog i radnog uključivanja beskućnika, poglavito u suradnji pružatelja usluga i HZZ-a koja nije zadovoljavajuća (Horvat i Bežovan, 2022). U tome mogu veću ulogu imati aktivne politike tržišta rada ili specifična nova rješenja za naš kontekst, primjerice socijalna poduzeća za radnu integraciju. Općenito, ekosustav za socijalno inovativna rješenja u Hrvatskoj nije razvijen (Baturina, 2019).

U svim sustavima socijalne politike polazna bi točka trebala biti da je beskućništvo prolazno stanje te je konačan cilj izlazak iz statusa beskućnika. Stoga je mjere i politike nužno evaluirati i prema postignućima tog cilja. Također sprečavanje beskućništva mora biti ključna komponenta svake strategije za učinkovito rješavanje beskućništva i to se može ostvarivati na različitim razinama od

generalne populacije, populacija koje su u riziku da postanu beskućnici do onih koji već imaju iskustvo beskućništva (Maher i Allen, 2014). Osim toga dio problematike ne leži u manjku socijalnih prava, nego u otežanim mogućnostima njihovog ostvarivanja (proces vremenski traje ili je „između“ više institucija ili beskućnici nemaju kapacitete da prate „prohodnost“ kroz različite sustave). Više puta spomenuta koordinacija različitih dionika sustava, koja se otkriva kao bolja i u radu s nekim drugim skupinama (primjerice mladima, Baturina, Majdak i Berc, 2020) se i ovdje nužno treba poboljšati³³. K tome se pokazuje da postoji žurna potreba za besplatno dostupnom pravnom pomoći (Šikić Mićanović, 2022) koja bi utjecala na ostvarivanje socijalnih prava beskućnika. Za povećanje učinkovitosti uvođenja novih pristupa u području beskućništva, donositelji odluka u istraživanju (Kletečki Radović i sur., 2022) ističu važnost donošenja odluka, politika i koordinacije s nacionalne razine kao i prepoznavanja problema na nacionalnoj razini. Kroz javni dijalog i uključenost svih relevantnih dionika, trebalo bi dalje zagovarati unapređenje socijalnih prava beskućnika. U tome ključni dionici mogu biti organizacije civilnog društva te ključna mreža koja djeluje u ovom području, Hrvatska mreža za beskućnike.

Može se zaključiti da je potrebna veća podrška pri ostvarenju postojećih socijalnih prava te da njih kao i usluge treba unaprijediti i u nekim aspektima inovirati. Tu bi trebalo računati s ulaganjem u održivost pružatelja usluga beskućnicima, uglavnom organizacija civilnog društva. Kako se ove organizacije znatnim dijelom financiraju i EU sredstvima, trebalo bi snažno zagovarati da se temeljem javnog natječaja s ovim organizacijama sklope sedmogodišnji ugovori, za cijelo financijsko razdoblje, koji bi se potom redovito pratili i evaluirali. Sadašnja praksa dvogodišnjih i trogodišnjih ugovora ne doprinosi održivosti ovih organizacija.

Kako navode Kuzelj i sur. (2021) ostvarenje socijalnih prava zahtijeva potencijalno nedostatna javna sredstva te je stoga potrebna široka javna rasprava i snažan društveni nadzor nad njihovom alokacijom. U tom pogledu beskućnici su također posebno ranjivi zbog skromnog iznosa sredstava rezerviranih za nezaposlene i siromašne te Hrvatska u tome bitno zaostaje za EU prosjekom (Babić, 2008, Bežovan, 2019b, Eurostat, 2022a; Eurostat, 2022b), a posebno u području stanovanja (Eurostat, 2022c). Hrvatski „Operativni program učinkoviti ljudski potencijali 2021. – 2027.“ beskućnike vidi kao pripadnike ranjivih skupina u nepovoljnom položaju. Nadalje glede dostupnosti pojedinih usluga, one pokazuje regionalnu neujednačenost, što je posebno izraženo kod usluga za beskućnike. Ovaj bi program uz odgovarajuću provedbu mogao bi biti jamac ostvarivanja barem dijela spomenutih stambenih načela Europskog stupa socijalnih prava.

Također u hrvatskoj socijalnoj državi postoji dualnost socijalnih prava; zaposleni imaju socijalna prava, kao i umirovljenici, s druge strane za nezaposlene, siromašne i socijalno isključene izdvaja se malo (Bežovan, 2019b). S druge strane beskućnike kao ranjivu skupinu i njihova prava gotovo nitko ne zastupa (Šikić Mićanović, 2012) te su njihova socijalna prava rijetko dio javnih rasprava.

Praćenje globalnih i europskih politika i programa te njihova integracija u područja razvoja socijalnih prava beskućnika je korak naprijed. Aktualiziranje socijalnih prava beskućnika moglo bi doprinijeti europeizaciji socijalne politike u Hrvatskoj (Bežovan, 2019b), u različitim aspektima. Prije svega treba imati u vidu načela Europskog stupa socijalnih prava. Za to se mogu koristiti i odre-

³³ Iako postoje i mišljenja, primjerice socijalnih radnika (Družić Ljubotina i sur., 2022b), koja iskazuju zadovoljstvo kvalitetom suradnje s većinom organizacija i ustanova s kojima surađuju u rješavanju problema beskućnika.

đena finansijska sredstva, ponajviše gledajuću u razdoblje 2021. – 2027., kada su na raspolaganju sredstva Europskog socijalnog fonda plus.

LITERATURA

- Babić, Z. (2008). Redistribucijski učinci socijalnih transfera u Republici Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 15(2), 151-170. <https://doi.org/10.3935/rsp.v15i2.766>
- Balaband, A. (1997). Socijalna skrb i nezaposlenost. *Revija za socijalnu politiku*, 4(3), 253-263. <https://doi.org/10.3935/rsp.v4i3.384>
- Barbarić, Đ. (2020). *Siromaštvo – mrlja na savjesti čovječanstva. Prikaz okvira i mogućnosti suzbijanja siromaštva u RH*. Udruga MoSt.
- Baturina, D. (2019). The struggles of shaping social innovation environment in Croatia. *Annals for Istrian and Mediterranean Studies-Series Historia et Sociologia*, 29(2), 323–334.
- Baturina, D., Majdak, M. i Berc, G. (2020). Perspektiva NEET populacije u urbanoj aglomeraciji Zagreb prema percepciji stručnjaka i mladih u NEET statusu – kako im pomoći?. *Sociologija i prostor*, 58(3(218)), 403–431. <https://doi.org/10.5673/sip.58.3.8>
- Bežovan, G. (2000). *Stanovanje u 21. stoljeću: fragmentacija i preorijentacija*. Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Bežovan, G. (2019a). *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion – Croatia*. European Social Policy Network (ESPN), European Commission.
- Bežovan, G. (2019b). Hrvatska socijalna politika u vremenu globalizacije i europeizacije. U G. Bežovan, V. Puljiz, Z. Šučur, Z. Babić, I. Dobrotić, T. Matković i S. Zrinščak (ur.), *Socijalna politika Hrvatske, II. izdanje* (str. 59–108). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Bežovan, G. i Baturina, D. (2022). *Stambene politike i beskućništvo. Smjernice za javne politike ESF projekta „Nova perspektiva za beskućništvo“*. Hrvatska mreža za beskućništvo.
- Borg, I. i Guio, A. C. (2021). Improving our knowledge of housing at EU level. U A. C. Guio, E. Marlier i B. Nolan (ur.), *Improving the understanding of poverty and social exclusion in Europe* (str. 203–216). Eurostat Statistical Working Papers.
- European Committee of Social Rights (2022). *Decision on admissibility*. Preuzeto s: <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-203-2021-dadmiss-en> (posjećeno 19.4.2023.)
- Costa, G., Bežovan, G., Plavarini, P. i Brandsen, T. (2014). Urban Housing systems in times of crisis. U C. Ranci, T. Brandsen, i S. Sabatinelli (ur.), *Social vulnerability in European cities: The role of welfare in times of crisis* (str. 160–186). Palgrave, Macmillan.
- Crepaldi, C. (2019). *Peer Review on "Access to social assistance and rights for homeless people"*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Dean, H. (2015). *Social Rights and Human Welfare – 1st edition*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315795423>
- Drčić, P. i Mrdeža, I. (2016). *Zapošljavanje beskućnika*. CERANEO. <http://ceraneo.hr/wp-content/uploads/2016/11/Publikacija-Zapo%5%a1ljavanje-besku%4%87nika-2016.-CERANEO.pdf>

- Družić-Ljubotina, O. (2012). *Beskućništvo: Pogled iz različitih perspektiva*. Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom.
- Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. i Ogresta, J. (2016). *Slika podrške beskućnicima u Hrvatskoj*. Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom.
- Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović M. i Ogresta, J. (2022a). *Što građani misle o beskućnicima*. Hrvatska mreža za beskućnike.
- Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović M. i Ogresta, J. (2022b). *Stavovi socijalnih radnika o beskućnicima – Rezultati istraživanja*. Hrvatska mreža za beskućnike.
- Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović M. i Ogresta, J. (2022c). *Istraživanje o kvaliteti skrbi za beskućnike iz perspektive stručnjaka – Rezultati kvalitativnog istraživanja*. Hrvatska mreža za beskućnike.
- European Commission (2010). *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Preuzeto s: <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2010/Study%20on%20Housing%20Exclusion.pdf> (posjećeno 15.9.2021)
- Dubois, H. i Ludwinek, A. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Eurofund.
- Europski stup socijalnih prava u 20 načela. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hr
- Eurostat (2022a). Social benefits by function – % of total benefits, Unemployment. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00106/default/table?lang=en>
- Eurostat (2022b). Social benefits by function – % of total benefits, Social exclusion. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00106/default/table?lang=en>
- Eurostat (2022c). Social benefits by function – % of total benefits, Housing. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00106/default/table?lang=en>
- FEANTSA (2008). *The role of housing in pathways into and out of homelessness*. European report.
- FEANTSA (2011). *Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe*. Preuzeto s: <http://www.feantsa.org/spip.php?article420&lang=en> (posjećeno 01.09.2013.)
- FEANTSA (2012). *On the Way Home? Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*. Preuzeto s: <http://www.feantsa.org/spip.php?article857&lang=en> (posjećeno 10.9.2013.)
- FEANTSA (2013). *ETHOS: Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. Preuzeto s: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120> (posjećeno 28.08.2013.)
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford University Press.
- FEANTSA (2022). *Seventh Overview of Housing Exclusion in Europe 2022*. Brussels.
- Gjeri Robić, N. (2017). Dvadeset godina beskućništva u Hrvatskoj (1991. – 2011.) te mogućnosti za istraživanja povijesti beskućništva, *Revija za socijalnu politiku*, 24(2), 219-237.

- Horvat, M. i Bežovan, G., (2022). Analysis of sustainability of service providers for social integration of the homeless in Croatia, The struggle for the right to housing. *The pressures of globalisation and affordability in cities today*. ENHR konferencija, Barcelona, Španjolska.
- Sidorová, M. i Lammelová, Z. (ur.) (2018). *Restless Cities: Lessons from Central Europe*. Heinrich Böll Stiftung.
- Kenna, P. (2005). *Soft law and housing rights in the European Union system*. Rad izložen na: Irish Human Rights Commission Conference, Dublin, 10.12.2005. Preuzeto s: <https://www.ihrec.ie/documents/dr-padraickenna-soft-law-and-housing-rights-in-the-european-unionsystem-10-december-2005/> (posjećeno 15.05.2022.)
- Kenna, P., Benjaminsen, L., Busch-Geertsema, V. i Nasarre-Aznar, S. (ur.) (2016). *Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness Prevention in the context of Evictions*. European Commission.
- Kenna, P., Nasarre Aznar, S., Sparkes, P. i Schmid, C. (ur.) (2018). *Loss of Homes and Evictions across Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Kletečki Radović, M. (2013). Beskućništvo: pogled iz različitih perspektiva. *Ljetopis socijalnog rada*, 20(1), 201–204.
- Kletečki Radović, M., Družić Ljubotina, O., Ogresta, J. i Čačić, K. (2022). *Iskustva i mišljenja donositelja odluka o kvaliteti skrbi za beskućnike i prevenciji beskućništva. Rezultati kvalitativnog istraživanja*. Hrvatska mreža za beskućnike.
- Korpi, W. i Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661–687. <https://doi.org/10.2307/2657333>
- Kovačić, M. (2022). Kako bi analiza trebala spasiti Hrvatsku: stvaranje politika utemeljeno na dokazima kao cilj hrvatskih javnih politika. *Croatian and Comparative Public Administration*, 22(3), 495–520.
- Kuzelj, V., Cindori, S. i Horvat Vuković, A. (2021). Apoteoza socijalne države imperativni zahtjev ostvarenja socijalne pravde u Republici Hrvatskoj. *Pravni vjesnik*, 37(3–4), 57–80. <https://doi.org/10.25234/pv/13061>
- Maher, C. i Allen, M. (2014). What is preventing us from preventing homelessness? A review of the Irish National Preventative Strategy. *European Journal of Homelessness*, 8(2), 119–135.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class And Other Essays*. Cambridge University Press.
- Matančević, J. i Baturina, D. (2016). Evaluacija programa skrbi o beskućnicima i razvoj inovativnih modela prevencije i smanjenja rizika nastanka beskućništva – prikaz i zaključci projekta. *Revija za socijalnu politiku*, 23(2), 302–305. <https://doi.org/10.3935/rsp.v23i2.1373>
- Matković, T. (2019). Politike zapošljavanja i nezaposlenost. U G. Bežovan, V. Puljiz, Z. Šućur, Z. Babić, I. Dobrotić, T. Matković i S. Zrinščak (ur.), *Socijalna politika Hrvatske, II. Izdanje*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Ministarstvo rada i socijalne skrbi Republike Hrvatske (2001). *Program borbe protiv siromaštva i isključenosti*. Ministarstvo rada i socijalne skrbi 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. godine*. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.
- Opačić, A. i Knezić, D. (2022). *Univerzalno dostupne temeljne socijalne usluge u Republici Hrvatskoj. Model izvedivosti*. Rehabilitacijski centar za stres i traum.
- Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2021. – 2027. Preuzeto s: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2022/10/PULJP2021-2027_hrv_sfc2021-PRG-2021HR05SFPR001-1.2.pdf (posjećeno 15.11.2022.)
- Pittini A., Turnbull, D., Lakatos, E. i Dijol, J. (2022). *Background Note for the Housing Focal Points Meeting of the EU Member States*. Housing Europe.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L. i Busch-Geertsema, V. (2018). *Homelessness services in Europe*. EOH Comparative Studies on Homelessness – No. 8.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L. i Busch-Geertsema, V. (2019). *Homelessness services in Europe*. EOH Comparative Studies on Homelessness – No. 9.
- Pravilnik o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga. *Narodne novine*, 157/2013.
- Pravilnik o standardima kvalitete socijalnih usluga. *Narodne novine*, 143/2014.
- Pučki pravobranitelj (2010). *Izješće pučkog pravobranitelja za 2009*. Pučki pravobranitelj
- Pučki pravobranitelj (2011). *Izješće pučkog pravobranitelja za 2010*. Pučki pravobranitelj.
- Pučka pravobraniteljica (2017). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2016*. Pučka pravobraniteljica.
- Pučka pravobraniteljica (2018). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2017*. Pučka pravobraniteljica.
- Pučka pravobraniteljica (2019). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2018*. Pučka pravobraniteljica.
- Pučka pravobraniteljica (2020). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2019*. Pučka pravobraniteljica.
- Pučka pravobraniteljica (2021). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2020*. Pučka pravobraniteljica.
- Pučka pravobraniteljica (2022). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2021*. Pučka pravobraniteljica.
- Puljiz V. (1996). Trendovi u socijalnoj politici Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku*, 3(3–4), 237–285.
- Puljiz, V. (1997). Europska socijalna povelja (revidirana). *Revija za socijalnu politiku*, 4(1), 41–53.
- Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske (Povijest, zadanosti, usmjerenja). U V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur, S. Zrinščak (ur.), *Socijalna politika Hrvatske*, (str. 1–71.).
- Schmid, C. D. (2022). *Ways out of the European Housing Crisis – Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Šikić Mićanović, L. (2012). Beskućništvo u Hrvatskoj: Pregled rezultata kvalitativnog istraživanja. U O. Družić Ljubotina, (ur.), *Beskućništvo: Pogled iz različitih perspektiva* (str. 29–41.). Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom.
- Šikić-Mićanović, L., Sakić, S. i Stelko, S. (2020). Kvaliteta usluga za beskućnike: prikaz trenutnog stanja i izazova u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 27(3), 233–248.

- Šikić-Mićanović, L. (2022). *Kvalitativno istraživanje sa osobama koje žive na ulici. Završni izvještaj*. Hrvatska mreža za beskućnike.
- Šikić-Mićanović, L., Švarc, J. i Anić, J. R. (2022). *Kvalitativno istraživanje sa osobama u nesigurnom i/ili neadekvatnom stanovanju. Završni izvještaj*. Hrvatska mreža za beskućnike.
- Šoštarić, M. (2013). Homelessness in the Republic of Croatia: A Review of the Social Welfare System for Homeless People. *European Journal of Homelessness*, 7(2), 287–300.
- Tosics, I. (2010). The approach of Budapest to the European Union. The Europeanization of a post-socialist city. U A. Hamedinger i A. Wolffhardt (ur.), *The Europeanization of Cities – Policies, Urban Change & Urban Networks* (str. 127–144). Techne Press.
- Trbojević, F. (2022). *Socijalno uključivanje osoba u beskućništvu: pogled iz različitih perspektiva* [Diplomski rad]. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Tucak, I. i Blagojević, A. (2015). Welfare Rights in the Croatian Constitution. U M. Vinković (ur.), *New developments in EU Labour, Equality and Human Rights Law* (str. 267–293). Faculty of Law Osijek.
- UN (1948). *Opća deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda*. Opća skupština Ujedinjenih Naroda.
- Ujedinjeni narodi (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Dostupno na: https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/01/19760103%2009-57%20pm/ch_iv_03.pdf
- Ujedinjeni narodi (1991). *Opći komentar br. 4: Pravo na odgovarajuće stanovanje* [General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)], 13. prosinca 1991, E/1992/23. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>
- UNDP (2006). *Neumreženi: lica socijalne isključenosti*. Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj.
- Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine* 56/1990, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
- Ustav Republike Slovenije. Dostupno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>
- Vijeće Europe (1961). *Europska socijalna povelja*. Dostupno na: <https://rm.coe.int/168006b642>.
- Vijeće Europe (1997). *Europska socijalna povelja (revidirana)*. *Revija za socijalnu politiku*, 4(1), 41–53.
- Vlada Republike Hrvatske (2007). *Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske: ključni izazovi, prijedlozi mjera i zaključci*. *Revija za socijalnu politiku*, 14(2), 221–260. <https://doi.org/10.3935/rsp.v14i2.709>
- Vlada Republike Hrvatske (2014). *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2014.–2020*. Vlada RH.
- Vlada Republike Hrvatske (2021a). *Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine*. Preuzeto s: <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2021/02/Nacionalna-razvojna-strategija-RH-do-2030.-godine.pdf> (posjećeno 22.09.2022.)
- Vlada Republike Hrvatske (2021b). *Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine*. Preuzeto s: <https://mrosp.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Glavno%20tajništvo/Godišnji%20planovi%20i%20strateška%20izvješća/Nacionalni%20plan%20>

borbe%20protiv%20siromaštva%20i%20socijalne%20isključenosti%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202027.pdf (posjećeno 22.09.2022.)

Vlada Republike Hrvatske (2021c). *Akcijski plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2024. godine*. Preuzeto s: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Glavno%20tajništvo/Godišnji%20planovi%20i%20strateška%20izvješća/Akcijski%20plan%20borbe%20protiv%20siromaštva%20i%20socijalne%20isključenosti%20za%20razdoblje%20od%202021%20do%202024.pdf> (posjećeno 22.09.2022.)

Vlada RH (2014). *Operativni program učinkoviti ljudski potencijali 2014–2020*.

Vlada RH (2022). *Operativni program učinkoviti ljudski potencijali 2021–2027*.

Zakon o dobrobiti životinja. *Narodne novine* 19/1999.

Zakon o osobnoj iskaznici. *Narodne novine*, 144/2020.

Zakon o prebivalištu. *Narodne novine*, 158/2013.

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira. *Narodne novine*, 29/1994.

Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, 57/2011.

Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, 157/2013.

Zakon o socijalnoj skrbi. *Narodne novine*, 18/2022.

Gojko Bežovan

Danijel Baturina

Marko Horvat

Chair for Social Policy,
Faculty of Law, University of Zagreb

EVOLUTION AND EVALUATION OF SOCIAL RIGHTS OF THE HOMELESS IN CROATIA

ABSTRACT

Homelessness is becoming an increasing social problem which is being reflected in the growing number of people in this status and the consequences that such social status brings as the most extreme form of poverty and social exclusion. In Croatia, the status of the homeless was "recognised" and regulated only in 2011 by the Social Welfare Act. Starting from the right to decent housing as a fundamental human right, this paper analyses the development and ongoing status of homeless people social rights from the 1990s to more recent legal and policy documents. Moreover, the results of previous research on social rights, status and position of homeless people have been critically analysed and interpreted. It is concluded that the social rights of homeless people are poorly defined, making homeless welfare a residual component of social welfare. Considering the international and national legal and policy framework, the need for more support for the existing social rights of homeless people has been emphasised and some recommendations on how social rights can be improved and renewed in some aspects have been proposed.

Keywords: homeless people, social rights, housing, social exclusion, social policies