

Pučki pravobranitelj u hrvatskom pravnom poretku

Bijelić, Mirna

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:502374>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-16**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Mirna Bijelić

PUČKI PRAVOBRANITELJ U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU

ZAVRŠNI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Marko Turudić

Zagreb, ožujak 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Mirna Bijelić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Mirna Bijelić, v.r.

Pučki pravobranitelj u Hrvatskom pravnom poretku

Sažetak:

Tema ovog završnog rada obrađuje instituciju pučkog pravobranitelja, povijest institucije te njenu prilagodbu u pravni sustav Republike Hrvatske. Rad započinje obradom pojma i povijesti pučkog pravobraniteljstva te obradom pojmova različitih vrsta ombudsmana. Nastavak rada obrađuje tok razvoja institucije od početka samog uvođenja u Ustav Republike Hrvatske do danas, a rad završava fokusom na suvremene izazove u kojima se nalazi pučko braniteljstvo.

Ključne riječi: pučki pravobranitelj, povijest pučkog pravobraniteljstva u Republici Hrvatskoj, razvoj pučkog pravobraniteljstva u Republici Hrvatskoj, prava građana.

The people's ombudsman in the Croatian legal system

Abstract:

The topic of this thesis explores the institution of the Ombudsman, the history of the institution, and its integration into the legal system of the Republic of Croatia. The paper begins with an examination of the concept and history of the Ombudsman, as well as an analysis of various types of ombudsmen. The continuation of the paper covers the development of the institution from its initial introduction into the Constitution of the Republic of Croatia to the present day, concluding with a focus on the contemporary challenges faced by the Ombudsman.

Key words: Ombudsman, history of the Ombudsman in the Republic of Croatia, development of the Ombudsman in the Republic of Croatia, citizens' rights.

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. POJAM I POČETAK PUČKOG PRAVOBRANITELJSTVA.....	2
2.1. Pučki pravobranitelj (ombudsman).....	2
2.2. Specijalizirani ombudsman	4
2.2.1. Uvođenje specijaliziranih ombudsmana u Republici Hrvatskoj	5
2.3. Europski ombudsman.....	8
2.4. Nadležnost i obveze ombudsmana.....	9
2.4.1. Aktivnosti prema području djelovanja	11
3. TOK RAZVOJA INSTITUCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	12
3.1. Početak afirmacije institucije	13
3.2. Primjena uvedenih izmjena	15
4. SUVREMENI IZAZOVI PUČKOG PRAVOBRANITELJSTVA	19
4.1. Digitalna tehnologija i prava na privatnost	19
4.2. Migracije i prava migranata	21
ZAKLJUČAK.....	26
LITERATURA	27

1. UVOD

Utemeljenje institucije pučkog pravobranitelja, duboko ukorijenjeno u načelima pravde i jednakosti, označilo je ključnu promjenu prema transparentnijem i orijentiranijem pristupu prema građanima. Pučki pravobranitelj služi kao nepristrani posrednik, pažljivo ispitujući žalbe protiv javnih tijela kako bi promicao kulturu pravednosti i poštovanja temeljnih prava.

Rad započinje istraživanjem konceptualnih osnova i povijesnog razvoja institucije pučkog pravobranitelja, osvjetljavajući njegove različite manifestacije unutar raznih pravnih tradicija i ključnu ulogu u jačanju demokratskih vrijednosti. Diskusija se proširuje na raznolike uloge ombudsmana, uključujući klasične, specijalizirane i ombudsmane za ljudska prava, prilagođavajući se specifičnim potrebama društva i pravnim kontekstima.

Nadalje, rad prelazi na specifičnu putanju razvoja institucije pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj, od njezinog ustavnog početka početkom 1990-ih do danas, kroz niz zakonodavnih izmjena koje su proširile njezin mandat i operativni opseg. Analiza obuhvaća ključne trenutke u institucionalnom razvoju, ističući važne zakonske akte, presudne slučajeve i strateške inicijative koje su oblikovale njezinu sadašnju formu i funkciju.

Zaključno s ispitivanjem suvremenih izazova, rad kritički procjenjuje prilagodljivost pučkog pravobranitelja na nove pravne, društvene i tehnološke paradigme. Od digitalizacije javnih usluga do novonastalih izazova u ljudskim pravima, uloga pučkog pravobranitelja neprestano se redefinira u nastojanju za inkluzivnijim i pravednijim društvom.

2. POJAM I POČETAK PUČKOG PRAVOBRANITELJSTVA

2.1. Pučki pravobranitelj (ombudsman)

Ombudsman, poznat i kao povjerenik parlamenta u nekim zemljama, služi kao nadzornik zakonitosti i ispravnosti u radu javne uprave te njenih službenika, pokrećući neformalne istrage samostalno ili na osnovu pritužbi građana. Ova uloga omogućava ombudsmanu da, nakon utvrđivanja nepravilnosti, uputi preporuke ili savjete relevantnim javnim tijelima s ciljem ispravljanja uočenih grešaka, iako izravno ne može mijenjati sporne odluke. Osim reagiranja na pritužbe, ombudsman može imati proširene ovlasti poput promicanja zakonodavnih promjena ili iniciranja disciplinskih postupaka protiv službenika. Institucija ombudsmana, prvi put uspostavljena u Švedskoj početkom 19. stoljeća, široko je prihvaćena u mnogim zemljama tijekom 20. stoljeća, kako na nacionalnoj, tako i na regionalnoj ili lokalnoj razini. Uvođenje Europskog ombudsmana 1995., predviđeno Maastrichtskim sporazumom¹, označilo je njegovu implementaciju i na nadnacionalnoj razini. Postoji više vrsta ombudsmana, razvrstanih prema različitim kriterijima kao što su razina vlasti na kojoj djeluju, tijelo koje ih imenuje, broj nositelja funkcije te opseg njihovih ovlasti. Nedavno se primjećuje trend uspostave specijaliziranih ombudsmana za određena područja od interesa za zaštitu ljudskih prava, što odražava evoluciju ove institucije u skladu s potrebama suvremenog društva.²

Izraz "ombudsman" potječe iz primitivnih pravnih poredaka germanskih plemena, sastavljen od riječi koje označavaju "za", "kaznu" i "čovjek", implicirajući osobu koja skuplja novčane kazne za račun oštećenih strana. U suvremenom smislu, riječ dolazi iz Švedske gdje označava zastupnika ili povjerenika. Definiranje ombudsmana je izazovno zbog dinamičnosti institucije i različitih oblika koji postoje u raznim zemljama, što otežava generalizaciju.³

Rezolucije iz Vancouvera i Berlina, kao i autori poput S. V. Andersona i D. C. Rowata, definiraju ombudsmana kao neovisnog službenika visokog ranga odgovornog parlamentu, s ovlastima nadzora nad radom državnih tijela. Ova institucija, često uspostavljena zakonom ili ustavom, djeluje na temelju pritužbi građana te ima ovlasti istraživati i preporučivati, ali ne

¹ Poznatiji kao Ugovor o Europskoj uniji, potpisan je 1992. godine i stupio je na snagu 1. studenog 1993. Ovim ugovorom uspostavljena je Europska unija (EU) i označena nova etapa u integraciji naroda Europe u sve čvršću uniju, gdje se odluke donose što bliže građanima.

² Musa, Anamarija. Časopis za teoriju i prakse javne uprave. Pojmovik, 2008., str. 1169.

³ Aviani, Damir. Pojam i vrste ombudsmana. Hrvatska javna uprava, 1999., str. 69.

mijenjati odluke uprave. Različite zemlje koriste različite nazive za ovu instituciju, odražavajući njezinu prilagodljivost i širinu djelovanja. D. C. Rowat, ugledni istraživač, identificira tri ključna svojstva ombudsmana: prvo, neovisnost i nepristranost kao temelj funkcije; drugo, ovlasti za ispitivanje pritužbi građana na upravne nepravilnosti; i treće, sposobnost istraživanja, kritiziranja i izvještavanja, bez moći poništavanja upravnih odluka. Pod pojmom ombudsmana D. Aviani karakterizira ombudsmana kao ustavno ili zakonski utemeljenu instituciju koju vode visoki javni službenici odgovorni parlamentu ili vladi. Ova institucija obrađuje pritužbe građana na nepravilnosti u radu javne uprave, može samostalno pokretati postupke, provoditi istrage, iznositi kritike, preporuke i izvješća, ali ne posjeduje moć izmjene upravnih odluka.⁴

2.1.1. Prilagodba pojma institucije ombudsmana

Pri uspostavi institucije ombudsmana, mnoge zemlje su zadržale originalni švedski naziv⁵, dok su druge usvojile specifične nazive prilagođene svojim jezicima i kulturama, poput "Wafaqar Mohtasib" u Pakistanu ili "Parliamentary Commissioner for Administration" u Grčkoj. Finski ombudsman, na primjer, poznat je kao "Eduskunnan oikeusasiamies", što znači parlamentarni povjerenik.

Zakonodavstva različitih zemalja koriste raznovrsne nazive za instituciju ombudsmana, odražavajući njezinu osnovnu funkciju. U Portugalu se naziva "Provedor de Justiça" (zaštitnik pravde), u Austriji "Volksanwaltschaft" (pučki odvjetnik), u Poljskoj "Rzecznik Praw Obywatelskich" (zastupnik građana), te u Hrvatskoj "pučki pravobranitelj". Francuska koristi naziv "Médiateur" (posrednik), što također ukazuje na ombudsmana, unatoč različitom nazivu. Različita zakonodavstva koriste razne nazive za instituciju ombudsmana, ali se definicija ove institucije obično fokusira na slične aspekte.⁶

U Republici Francuskoj kao snažan doprinos u izvršenju upravnosudskih odluka ističu se dvije institucije: Odjel za izvješća te studije unutar Državnog savjeta i funkcija Pučkog pravobranitelja. Takva podrška postaje ključna kada javne institucije naiđu na prepreke u implementaciji sudskih presuda osobito oko pravilnog sudskog tumačenja. Aktivnosti koje

⁴ Blagojević, Anita; Marić, Ivana. Institucija ombudsmana – pojam porijeklo i razvoj. *Pravni vjesnik*, 2010., str. 107.

⁵ Prvi ombudsman uveden je u Švedskoj 1809. godine kroz parlamentarni akt "Riksdag", s ciljem nadzora nad izvršnom vlašću i zaštite građanskih prava.

⁶ Aviani, Damir. Pojam i vrste ombudsmana. *Op.cit.*, str. 77.

navedene institucije poduzimaju doprinose lakšoj primjeni sudskih odluka, čime se osigurava pravilno funkcioniranje pravosudnog sustava.⁷

Prema dr. R. Ferhoutu, svako zakonodavstvo trebalo bi jasno odrediti institucionalne elemente poput izbora ombudsmana, njegovog statusa i mandata, definirati njegove zadatke i ovlasti, te utvrditi uvjete za podnošenje pritužbi i proceduralne detalje.⁸

2.2. Specijalizirani ombudsman

Konceptualna podjela uloge ombudsmana na općeg i specijaliziranog temelji se na kriterijima obuhvata njihovih ovlasti. Opći ombudsman djeluje kao zaštitnik širokog spektra ljudskih i građanskih prava koja bi mogla biti kompromitirana djelovanjem javne uprave. Njegova primarna zadaća jest nadgledanje rada javne uprave uopće, uključujući djelatnost svih službenika unutar tog sustava.

S druge strane, nadležnost ombudsmana može biti specifično sužena ili usmjerena prema određenim aspektima. Specijalizirani ombudsmani mogu se fokusirati isključivo na zaštitu određenih kategorija prava ili interesa određenih skupina građana, kao i na nadzor nad specifičnim segmentima javne uprave. U tim slučajevima govorimo o posebnim ili specijaliziranim ombudsmanima.

Postoje brojni primjeri uspostave posebnih ombudsmana koji mogu djelovati u različitim sferama, bilo da se radi o tijelima parlamenta ili izvršne vlasti, na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Ovi specijalizirani ombudsmani mogu postojati paralelno s općim ombudsmanom ili neovisno o njemu.⁹

Uloga specijaliziranog (posebnog) ombudsmana može biti usmjerena na zaštitu određenih specifičnih građanskih prava. Na primjer, u Kanadi su na federalnoj razini uspostavljene funkcije poput povjerenika za službene jezike, čija je zadaća nadzirati poštivanje individualnih prava na

⁷ Britvić Vetmna, Bosiljka; Malenica, Ivan. Izvršenje u upravnom pravnom sporu, 2020., str. 725.

⁸ Blagojević, Anita; Marić, Ivana. Institucija ombudsmana – pojam porijeklo i razvoj. *Op. cit.*, str. 108.

⁹ Aviani, Damir. Pojam i vrste ombudsmana. *Op. cit.*, str. 91.

korištenje službenih jezika od strane federalne vlasti i javnih službi, te ombudsmana za zaštitu prava privatnosti, koji se bavi zaštitom tih specifičnih prava.¹⁰

Drugi način specijalizacije ombudsmana odnosi se na ograničenje nadležnosti nad određenim tijelima ili sektorima. Takvi ombudsmani imaju zadaću štititi prava građana od mogućih povreda specifičnih tijela javne vlasti. Primjeri uključuju ombudsmane specijalizirane za vojna pitanja, policijske ombudsmane, ombudsmane za prava zatvorenika i slično.

Odluka o uspostavi ombudsmana i obliku njegove organizacije leži u nadležnosti zakonodavstva pojedine zemlje. Bilo da je riječ o parlamentarnom ili izvršnom ombudsmanu, centralnom ili lokalnom, pojedinačnom ili kolektivnom, općem ili specijaliziranom, svaki oblik ombudsmana predstavlja doprinos zaštiti prava građana i jačanju sustava kontrole nad javnom upravom. Stoga je važno cijeniti doprinos svake vrste ombudsmana u kontekstu pravne zaštite i nadzora.¹¹

2.2.1. Uvođenje specijaliziranih ombudsmana u Republici Hrvatskoj

Tijekom uspostavljanja i početnih faza rada institucije pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj, postalo je jasno da postoji potreba za uvođenjem specijaliziranih ombudsmana. Još u fazi pripreme ustavnih amandmana 2000. godine, radna skupina koju je okupio tadašnji predsjednik države¹² predložila je uspostavu nove institucije ombudsmana. Ova institucija bi bila inspirirana sličnim modelima iz Njemačke i Norveške, s glavnim ciljem zaštite prava građana u slučajevima koji uključuju rad Ministarstva obrane i sigurnosnih agencija, osiguravajući poštovanje ustavnih i zakonskih normi. Ipak, Hrvatski sabor nije prihvatio tu inicijativu, već je kroz dodatak stavka 4. članka 92. Ustava¹³ zadaće zaštite u navedenim područjima dodijelio pučkom pravobranitelju, uključujući i zaštitu prava na lokalnu samoupravu te prava građana u postupcima pred lokalnim samoupravnim tijelima. Unatoč takvoj ustavnoj odredbi, pučkom pravobranitelju dugo vremena nisu osigurana potrebna financijska i kadrovska sredstva za učinkovito obavljanje ovih zadaća.

¹⁰ Aviani, Damir. Pojam i vrste ombudsmana. *Op. cit.*, str. 91-92.

¹¹ Aviani, Damir. Pojam i vrste ombudsmana. *Op. cit.*, str. 84.

¹² Bivši predsjednik Republike Hrvatske, Mesić Stjepan.

¹³ Ustav Republike Hrvatske (NN 41/2001).

Međutim, već 2003. godine, pod utjecajem međunarodnih obveza, Sabor mijenja svoj stav i donosi zakone kojima se uspostavljaju specijalizirane institucije ombudsmana: Pravobranitelj za ravnopravnost spolova¹⁴ i Pravobranitelj za djecu¹⁵, otvarajući time diskusiju o budućem razvoju mreže izvansudskih mehanizama zaštite ljudskih prava. U tom kontekstu, 2007. godine uveden je Pravobranitelj za osobe s invaliditetom¹⁶, a razmatra se i uvođenje pravobranitelja za druge specifične skupine i teme, poput umirovljenika, slobode informiranja, medija i slično.

U 2011. godini predložen je zakon¹⁷ koji bi transformirao pučkog pravobranitelja u nadređenu instituciju s općom odgovornošću za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ovaj prijedlog uključuje integraciju postojećih specijaliziranih ombudsmana u jedinstvenu strukturu, što bi predstavljalo značajan napredak u razvoju institucionalnog okvira za zaštitu ljudskih prava u Hrvatskoj.

Važno je napomenuti zadnju aktivnost, a to je prijedlog zakona o pravobranitelju za umirovljenike i starije osobe.

Usvajanjem predloženog zakona stvorila bi se posebna ombudsmanska institucija usmjerena na zaštitu prava starijih građana i umirovljenika u Hrvatskoj, čime bi se poboljšala zaštita prava ove osjetljive skupine. Ovom institucijom bi se pravobranitelju za starije osobe i umirovljenike dala ovlast da u određenim situacijama pruža besplatnu pravnu pomoć, posebno kada je to potrebno za zaštitu njihovih prava. Ovo bi bilo posebno važno s obzirom na to da starije osobe i umirovljenici mogu biti u nepovoljnom položaju zbog svoje dobi, nedovoljne informiranosti ili financijskih ograničenja za pristup profesionalnoj pravnoj pomoći. Osim toga, uspostava ove institucije pomogla bi u efikasnijem sastavljanju i podnošenju zahtjeva nadležnim tijelima, što bi moglo ubrzati proces donošenja odluka. U konačnici, ovakva specijalizirana ombudsmanska institucija olakšala bi teret pučkom pravobranitelju, doprinoseći time i njegovoj učinkovitosti.¹⁸

¹⁴ Zakon o pravobranitelju za ravnopravnost spolova (NN 116/2003).

¹⁵ Zakon o pravobranitelju za djecu (NN 96/2003).

¹⁶ Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (NN 107/2007).

¹⁷ Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 125/2011).

¹⁸ Prijedlog zakona o pučkom pravobranitelju (P.Z.622., 2024.).

“...Davanjem ovlaštenja pravobranitelju za umirovljenike i starije osobe da, u određenim slučajevima te kada to smatra neophodnim za zaštitu prava starijih osoba i umirovljenika, pruža besplatnu pravnu pomoć starijim osobama i umirovljenicima, osiguralo bi se da prava tih osoba ne budu, zbog njihove dobi, slabe informiranosti i financijske nemogućnosti za dobivanje profesionalne pravne pomoći, ugrožena ili povrijeđena...”¹⁹

Ivan Koprić ističe razmatranje uloge ombudsmana izvan uobičajenog okvira zaštite ljudskih prava, naglašavajući značaj uspostave specifične funkcije ombudsmana za lokalnu samoupravu. Ova funkcija uključivala bi zaštitu građana od nepravilnosti u radu lokalnih vlasti, kao i obranu lokalne samouprave od neumjesnih intervencija centralne vlasti. Ideja je da se kroz takvu specijaliziranu ulogu ombudsmana osigura veća pravednost i transparentnost u interakciji između različitih razina vlasti, te promiče odgovorno upravljanje koje štiti interese kako pojedinaca, tako i samih institucija lokalne samouprave. Razlozi za razmatranje ovakve funkcije odražavaju temeljne principe koji podupiru potrebu za ombudsmanima u različitim područjima.²⁰

¹⁹ Hrelja, Silvano. Prijedlog zakona u pučkom pravobranitelju. Posljedice, str. 2.

²⁰ Koprić, Ivan. Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. Hrvatska javna uprava, 2000., str. 428-429.

2.3. Europski ombudsman

Europski parlament je 1994. godine usvojio pravilnik²¹ koji detaljno opisuje ovlasti i rad ombudsmana, što je dovelo do imenovanja prvog Europskog ombudsmana, Finca Jacoba Södermana, u 1995. godini. Institucija je brzo napredovala, te je već sljedeće godine osnovana Europska mreža ombudsmana, koja danas obuhvaća širok spektar nacionalnih i regionalnih ureda širom kontinenta.

Tijekom godina, Europski parlament je dao dodatnu podršku instituciji ombudsmana, kao što je odobravanje Kodeksa dobrog ponašanja za zaposlenike EU administracije 2001. godine²², koji je formulirao sam ombudsman. Zamjena Södermana uslijedila je 2003. kada je na mjesto ombudsmana stupio Grk P. Nikiforos Diamandouros.

Nadalje, 2012. godine, Europski ombudsman je predstavio set načela javne službe za EU administraciju²³, što je dodatno ojačalo temelje za transparentnost i odgovornost unutar europskih institucija. Emily O'Reilly iz Irske preuzela je ulogu Europskog ombudsmana 2013., donoseći nove inicijative poput paralelnih istraga s članicama Europske mreže ombudsmana i intenziviranja suradnje s Europskim parlamentom.

Posljednjih godina, pod vodstvom O'Reilly, uvedene su inovativne metode rada, uključujući brže postupke za obradu slučajeva i pristup dokumentima, što je dovelo do povećanja efikasnosti i djelotvornosti institucije. O'Reilly je ponovno izabrana za mandat 2019. godine, nastavljajući voditi instituciju prema novim izazovima i prilikama za unapređenje administrativne prakse unutar Europske unije.²⁴

Europski ombudsman, izabran od strane Europskog parlamenta, ima ovlasti primiti pritužbe od bilo kojeg građanina Europske unije ili bilo koje fizičke ili pravne osobe koje imaju prebivalište ili su registrirane u nekoj od država članica EU. Ove pritužbe mogu biti usmjerene na

²¹ Odluka Europskog Parlamenta (94/262/EZUC).

²² European Ombudsman. Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, 1.03.2002, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510> (12.3.2024.)

²³ European Ombudsman. Načela javne službe za upravnu službu EU-a, 19.6.2012, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/hr/11650>, (17.3.2024.)

²⁴ European Ombudsman. 25 godina europskog ombudsmana, <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/hr/index.html>, (12.03.2024.)

bilo kakve nepravilnosti u radu institucija, tijela, ureda ili agencija EU, osim kada je riječ o Sudu EU koji djeluje unutar svojih pravosudnih funkcija.

Jedna od ključnih zadaća Europskog ombudsmana je podnošenje godišnjeg izvještaja Europskom parlamentu o rezultatima provedenih istraživanja. Ombudsman mora djelovati potpuno neovisno, ne smije primati upute od bilo koje vlade, institucije ili drugog tijela EU, niti se smije baviti bilo kojom drugom djelatnošću, bilo plaćenom ili neplaćenom. Međutim, suradnja s nacionalnim ombudsmanima i sličnim institucijama unutar država članica EU, uključujući Europsku mrežu ombudsmana, je dopuštena i poticana kako bi se promicala dobra administrativna praksa i zaštitila prava pojedinaca unutar EU.²⁵

Razlika između Hrvatskog i Europskog ombudsmana primarno se ogleda u opsegu njihove jurisdikcije i fokusu djelovanja, gdje je fokus na istraživanje pritužbi povezanih s nepravilnostima u radu administracije EU institucija, osim kada je riječ o pravosudnim aktivnostima Suda EU.

Iako obje institucije dijele temeljna načela neovisnosti i nepristranosti u svom radu, Hrvatski pučki pravobranitelj ima dodatne odgovornosti unutar nacionalnog okvira koje uključuju širi raspon djelovanja na zaštiti ljudskih prava i borbi protiv diskriminacije.

2.4. Nadležnost i obveze ombudsmana

Ombudsman ima zadatak izdavati smjernice, mišljenja, inicijative i upozorenja s ciljem poticanja poboljšanja zaštite prava i sloboda u Hrvatskoj. Bitan aspekt njegove funkcije je dostavljanje godišnjeg izvještaja²⁶ Hrvatskom saboru, koji nudi pregled situacije vezane za ljudska prava i slobode, s posebnim osvrtom na pojedine slučajeve kršenja prava te predlaže mjere za njihovo otklanjanje. Osim toga, Ombudsman ima pravo podnositi posebna izvješća Saboru o pitanjima koja zahtijevaju posebnu pažnju ili su od velike važnosti, te predlagati izmjene ili

²⁵ European Ombudsman: Godišnje izvješće za 2022, 25.04.2023, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/hr/167855>, (17.03.2024.)

²⁶ Čl. 16. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 76/12).

uvođenje novih zakonskih i regulatornih mjera radi boljeg usklađivanja s međunarodnim standardima i Ustavom.²⁷

Ombudsman aktivno sudjeluje u radu parlamentarnih tijela, osobito u raspravama koje se tiču njegove nadležnosti, te savjetuje Vladu o potrebi za novim zakonodavnim inicijativama, propisima, strategijama i programima u području ljudskih prava i pravne države. Iako Ombudsman ne posjeduje izvršne ovlasti za neposredno djelovanje na institucije koje nadzire, u slučajevima kršenja prava koja uključuju elemente kaznenih djela ili drugih pravnih prekršaja, može potaknuti pokretanje odgovarajućih postupaka.²⁸

Javne institucije su obvezne unutar 30 dana reagirati na upozorenja, preporuke ili upute koje im uputi Ombudsman. Ako odgovor izostane, Ombudsman ima pravo obavijestiti Sabor i javnost o nedostatku odgovora ili poduzetih mjera. Pučki pravobranitelj redovno informira javnost o svom radu i uočenim povredama prava kroz medije, web stranicu, javne rasprave i izvještaje. Suradnja s medijskim servisima osigurava dostupnost informacija, a skupni podaci se čine javno dostupnima, dok se osobni podaci objavljuju samo uz suglasnost osobe uz poštivanje propisa o zaštiti osobnih podataka.²⁹

“...Pučki pravobranitelj može Hrvatskome saboru, kad u praćenju stanja u okviru svog djelokruga rada to ocijeni potrebnim, ukazati na potrebu donošenja i izmjene zakona i drugih propisa, odnosno može upozoriti na potrebu usklađivanja zakonskih i podzakonskih propisa s međunarodnim standardima i Ustavom Republike Hrvatske...”³⁰

Postupak pokretanja postupka kod pučkog pravobranitelja započinje podnošenjem pritužbe od strane građana koji smatraju da su njihova prava ugrožena ili povrijeđena.

“... Pritužba se podnosi u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik. Pritužba u pravilu sadržava ime i prezime podnositelja pritužbe ili osobe čija su prava povrijeđena, adresu stanovanja ili adresu za primanje pismena, okolnosti i činjenice na kojima se temelji pritužba, oznaku tijela koje je

²⁷ Aviani, Damir. Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja. Zbornik radova fakulteta u Splitu, 2016., str. 162-163.

²⁸ Čl. 17-18. Zakona o pučkom pravobranitelju. (NN 76/12).

²⁹ Borković, Ivo. Upravno pravo. Narodne novine, 2002., str. 122-123.

³⁰ Čl. 17. Zakona o pučkom pravobranitelju. (NN 76/12).

ugrozilo ili povrijedilo pravo, podatak je li već korišteno pravno sredstvo i kad je podneseno te potpis podnositelja pritužbe... ”³¹

2.4.1. Aktivnosti prema području djelovanja

Uloga pučkog pravobranitelja ključna je za zaštitu i promicanje temeljnih ljudskih prava u društvu. Kroz široki spektar aktivnosti, od analize pritužbi do nadzora nad usklađenošću zakonodavstva s međunarodnim normama.

Područje djelovanja	Aktivnosti
Ljudska prava	Analiza pritužbi na nepravilnosti u radu tijela vlasti, praćenje stanja ljudskih prava, istraživačka djelatnost, praćenje zakonitosti propisa, promicanje usklađenosti zakonodavstva s međunarodnim standardima, informiranje javnosti, suradnja s civilnim društvom i međunarodnim institucijama.
Diskriminacija	Prijem pritužbi, informiranje o pravima i obvezama, istraživanje prijave, mirenje i izvansudske nagodbe, podnošenje prijave za diskriminaciju, analiza statistike, izvještavanje Sabora, istraživanja i preporuke za zakonska rješenja.
Nacionalni preventivni mehanizam	Nadzor mjesta gdje su osobe lišene slobode, preporuke za poboljšanje postupanja i uvjeta, prijedlozi za promjene propisa, suradnja s UN-ovim pododborom za sprečavanje mučenja.

³¹ Čl. 21. Zakona o pučkom pravobranitelju. (NN 76/12).

Zaštita prijavitelja nepravilnosti	Zaprimanje prijava nepravilnosti, istraživanje prijava, prosljeđivanje prijava odgovarajućim tijelima, zaštita identiteta prijavitelja, izvještavanje o zaštiti prava prijavitelja.
------------------------------------	---

Vrijedno je napomenuti da pučki pravobranitelj ima i ulogu u promicanju edukacije i svijesti o ljudskim pravima, kao i u međunarodnoj suradnji s institucijama i organizacijama koje se bave sličnim pitanjima na globalnoj razini. Ove aktivnosti omogućavaju razmjenu iskustava i najboljih praksi te jačaju kapacitete institucije u zaštiti i promociji ljudskih prava.

3. TOK RAZVOJA INSTITUCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ustavom Republike Hrvatske, 1990³². godine uspostavljeno je Pučko Pravobraniteljstvo kao zasebna parlamentarna institucija izvansudske zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom te međunarodnim ugovorima koji su na snazi u Republici Hrvatskoj.

Uloga pučkog pravobranitelja temelji se na prikupljanju i obrađivanju pritužbi od strane građana i stranih subjekata te inicijativama poduzetim iz vlastitih razloga. Ključna karakteristika ove funkcije leži u činjenici da njegove intervencije nemaju zakonsku obvezujuću moć, već služe kao autoritativne preporuke, savjeti i upozorenja. Djelovanjem se primarno oslanja na moralni autoritet i podršku parlamenta te javnosti, bez primjene prisile ili izdavanja obvezujućih pravnih naloga.³³

Uvođenjem institucije pučkog pravobraniteljstva u hrvatski pravni sustav 1990. godine, uslijedilo je donošenje prvog posebnog Zakona o pučkom pravobranitelju od strane Sabora 1992³⁴. godine. Ovaj zakon imao je za cilj omogućiti razmatranje slučajeva gdje su prava građana bila

³² Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90).

³³ Borković, Ivo. Upravno pravo. *Op.cit.*, str. 122.

³⁴ Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 60/1992).

ugrožena od strane tijela državne uprave, tijela koja imaju javne ovlasti, ili od strane djelatnika unutar tih tijela.

“...Članak 93. Pučki je pravobranitelj, opunomoćenik Sabora Republike Hrvatske, koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koje imaju javne ovlasti. Pučkog pravobranitelja bira Zastupnički dom na vrijeme od 8 godina. Uvjeti za izbor i razrješenje, djelokrug i način rada pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika uređuje se zakonom...”³⁵

Nakon donošenja zakona, 1993. na dužnost prvog pučkog pravobranitelja imenovan je Branko Babac koji je prostor za rad dobio u prosincu te iste godine što označava da su trebale tri godine za uspostavu Ustavnog instituta u Republici Hrvatskoj da krene s radom čija je dužnost uspostavljena 1990. godine.³⁶

Tri godine nakon, na dužnost pučkog pravobranitelja stupa Ante Klarić, koji je svojim dolaskom pokušao ukazati na trenutno stanje institucije kojoj po njegovim komentarima nije dana afirmacija koju zaslužuje.

“...Naprije sam utvrdio postojeće stanje te institucije – kaže Klarić – na određeni sam način pokušao stvoriti svoju viziju kako tu ustavnu instituciju u našem političko-pravnom sustavu izvesti iz anonimnosti...”³⁷

3.1. Početak afirmacije institucije

S dolaskom Jurice Malčića na poziciju trećeg ombudsmana u Hrvatskoj, dogodio se pozitivan pomak. Malčić je tijekom svojeg rada na Ustavnom sudu stekao ugled zahvaljujući svom značajnom doprinosu u zaštiti prava građana. Bio je uključen u kreiranje mnogih ključnih odluka koje su imale velik utjecaj na hrvatski pravni sustav. Među najznačajnijima su se istaknule one

³⁵ Čl. 93. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90).

³⁶ Šmidt, Josip. Pučki pravobranitelj. Tvrtka, 1997., str. 24.

koje su se bavile povratom duga umirovljenicima, poništavanjem nelegalnih deložacija tijekom ratnih godina, te omogućavanjem povratka na posao vrhovnim sucima.³⁸

Prvi značajniji pomak u njegovom mandatu obilježilo je uvođenje pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2007.)³⁹ čijim se uvodom otvorilo pitanje razvoja institucija izvansudske zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda u smislu hoće li prevladavati nova orijentacija na razvijanje specijaliziranih ombudsmana.

Godinu dana nakon što su prethodno spomenute inicijative pokrenute, hrvatski pučki pravobranitelj je dobio akreditaciju kao neovisna nacionalna institucija za promicanje i zaštitu ljudskih prava (NHRI)⁴⁰, pri čemu mu je dodijeljen najviši status "A". prema Pariškim načelima, što je potvrđeno od strane Međunarodnog koordinacijskog odbora nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava pri Vijeću za ljudska prava Ujedinjenih naroda (ICC NHRI) u travnju 2008. godine. Ovaj status "A" omogućava pučkom pravobranitelju sudjelovanje u najvišim tijelima za ljudska prava UN-a.⁴¹ Moguće je razmatrati kako je novi Zakon o suzbijanju diskriminacije, donesen u travnju, usvojen kao odgovor na europske standarde i obveze tijekom pristupnih pregovora s EU, dodatno utvrdio Pučkog pravobranitelja kao ključno središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije. Zakon je proširio spektar zaštite pružanjem detaljnih definicija diskriminacije, uključujući direktne i indirektne oblike, te je uveo inovativne mehanizme zaštite, kao što je prebacivanje tereta dokaza i mogućnost podnošenja udruženih tužbi i dodijelom nizom novih funkcija za obavljanje. Pokrivajući 12 specifičnih kategorija koje mogu biti temelj za diskriminaciju, prema nacionalnom zakonodavstvu, te kategorije obuhvaćaju aspekte poput rasne ili etničke pripadnosti, boje kože, jezika, vjerskih uvjerenja, političkih ili drugih mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, ekonomskog statusa, sindikalnog članstva, obrazovanja, društvenog statusa, dobi, zdravstvenog stanja i genetskog nasljeđa.⁴²

³⁸ Jutarnji List. In memoriam: Jurica Malčić, Pučki pravobranitelj koji je vjerovao u državu bez korupcije, 8.1.2018, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/in-memori-am-jurica-mal-cic-pucki-pravobranitelj-koji-je-vjerovao-u-drzavu-bez-korupcije-6914037>, (19.03.2024.)

³⁹ Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (NN 107/2007).

⁴⁰ NHRI označava Nacionalne institucije za ljudska prava, koje su ključne u primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava na nacionalnoj razini.

⁴¹ Ured pučke pravobraniteljice. Brošura, <https://www.ombudsman.hr/hr/brosura-30-godina-institucije/>, (19.3.2024)

⁴² Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12).

Ne samo da obrađuje pritužbe pojedinaca i organizacija, već također igra važnu ulogu u širem djelokrugu aktivnosti usmjerenih na borbu protiv diskriminacije. Osim izravnog postupanja po pritužbama, ima zadaću osvještavanja javnosti o različitim oblicima diskriminacije.⁴³

Jedna od bitnih promjena dogodila se 2010. godine, kada su provedene značajne izmjene Ustava⁴⁴ koje su obuhvatile i članke vezane za Pučkog pravobranitelja.

Te izmjene su obuhvatile detaljnije definiranje prava na pristup informacijama, proširenje biračkih prava i osiguranje neovisnosti Hrvatske narodne banke, među ostalim stvarima. Dodatno, istaknuto je i jačanje neovisnosti i samostalnosti Pučkog pravobranitelja u njegovom radu.

Naglasak je stavljen na samostalnost i neovisnost pučkog pravobranitelja u obavljanju dužnosti. Izmijenjenim člancima Ustava Republike Hrvatske, pučkog pravobranitelja se opunomoćilo za promicanje te zaštitu ljudskih prava i sloboda koji su ustanovljenih Ustavom Republike Hrvatske, između ostalog i međunarodnim aktima koji su prihvaćeni te zakonima. Ovo proširenje djelokruga uključuje veći fokus na proaktivno djelovanje promicanja prava umjesto dosadašnjeg reaktivnog djelovanja samo na pritužbe. Dok se originalni članak Ustava ne bavi izričito mehanizmom podnošenja pritužbi, revidirani članak jasno navodi da je bilo tko može podnijeti, ukoliko smatra da su mu zakonska ili ustavna prava provrijeđena od strane institucija s javnim ovlastima ili pak od državnih tijela. Oba članka navode da je pučki pravobranitelj opunomoćenik Sabora, u revidiranom se eksplicitno ističe samostalnost i neovisnost pučkog pravobranitelja u njegovom radu, naglašavajući važnost nepristranosti i autonomije ove institucije što predstavlja proširenje potencijalnih ovlasti u usporedbi s originalnim tekstom i uključuje odredbu o imunitetu pučkog pravobranitelja i ostalih opunomoćenika, usklađujući njihov status s imunitetom zastupnika u Hrvatskom saboru, čime se dodatno osigurava njihova zaštita i neovisnost u obavljanju dužnosti.⁴⁵

Značajna izmjena Zakona o pučkom pravobranitelju dogodila se 2012. godine, kada je došlo do proširenja djelokruga rada institucije što uključuje odnos s javnošću, suradnju organizacija, ljudska prava te istraživanje. Ove izmjene uvelike su pridonijele ispunjenju preporuka međunarodnih tijela kada se u pitanje stavlja neovisnost obavljanja dužnosti pučkog

⁴³ Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12).

⁴⁴ Čl.16. Promjena Ustava Republike Hrvatske (NN 76/2010).

⁴⁵ Promjena Ustava Republike Hrvatske (NN 76/2010).

pravobranitelja. Institucija je tijekom godina doživjela i druge značajne promjene, poput dobivanja statusa “Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja” 2012. godine što je dodatno učvrstilo ulogu⁴⁶.

3.2. Primjena uvedenih izmjena

Do 2012. godine, institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj prošla je kroz razne faze razvoja i izmjena, što je postavilo čvrste temelje za njezinu buduću ulogu i funkciju. Imenovanjem Lore Vidović za pučku pravobraniteljicu započelo je novo poglavlje u radu te institucije. Pod njenim vodstvom, institucija je bila spremna u potpunosti ostvariti svoju temeljnu svrhu i misiju: zaštitu i promicanje ljudskih prava i sloboda, te provođenje nadzora nad radom tijela javne vlasti, osiguravajući da se postupa pravedno i u skladu s pravom. Institucija je nastavila s intenzivnim radom na zaštiti prava građana, fokusirajući se na suzbijanje diskriminacije, borbu protiv govora mržnje, kao i na promicanje socijalne pravde i jednakosti. Vidović je posebnu pažnju posvetila i pitanjima koja se tiču prava nacionalnih manjina, prava osoba sa invaliditetom, prava starijih osoba, te prava djece i mladih, čime je dodatno osnažila ulogu i značaj ove institucije u društvu.

Ovaj period u radu pučkog pravobranitelja bio je ključan za konsolidaciju dosadašnjih postignuća i za definiranje smjera u kojem će se institucija razvijati u budućnosti, stavljajući pritom naglasak na transparentnost, odgovornost i proaktivno djelovanje u zaštiti i promociji temeljnih ljudskih prava.

Tijekom njezina mandata, institucija pučkog pravobranitelja dobila je visoku razinu neovisnosti, potvrđenu još jednom A statusom prema UN-ovim Pariškim načelima. Vidović je također naglasila važnost reforme pravosuđa kako bi se poboljšalo povjerenje građana u sustav i promijenila percipirana neučinkovitost i korupcija unutar tog sustava. Uz to, osvrnula se na problematiku govora mržnje, posebice kada dolazi od političara, naglašavajući kako takvo ponašanje dodatno potiče osjećaj nepravde i nepovjerenja građana u institucije. Vidović je također

⁴⁶ Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 76/2012).

bila aktivna u promicanju važnosti suočavanja s poviješću i odbacivanja revizionističkih tumačenja, posebno onih koji relativiziraju ili promoviraju ustaški režim.⁴⁷

21. rujna 2015., u Splitu je svečano otvoren novi Područni ured pučke pravobraniteljice, čime se dodatno unapređuje dostupnost ove važne institucije za zaštitu ljudskih prava građanima Splita i šire regije. Lora Vidović, obnašajući dužnost pučke pravobraniteljice, naglasila je da predstavlja značajan napredak u pružanju podrške i pomoći građanima u zaštiti njihovih prava, ističući kako je geografska udaljenost često predstavljala prepreku onima u potrebi za pomoći. Iskustva iz drugih gradova, kao što su Osijek i Rijeka, gdje su ranije otvoreni slični uredi, pokazala su veliku potrebu i dobar odziv građana.⁴⁸

Lora Vidović je uložila značajan trud u svoje dužnosti, pripremajući detaljna izvješća koja su imala za cilj poboljšanje stanja ljudskih prava. Međutim, suočila se s izazovom nedostatne pažnje i angažmana od strane članova Hrvatskog sabora koji nisu u potpunosti razmatrali njezin rad. Unatoč tome, Vidović nije dozvolila da to utječe na njezinu posvećenost i nastavila je s predanim radom, nastojeći osigurati poštivanje i zaštitu ljudskih prava unutar zemlje. Tijekom svog mandata kao pučka pravobraniteljica, izrazila je zabrinutost zbog nedostatka djelovanja na temelju njenih preporuka, posebno ističući da Hrvatski sabor nije raspravio njezina izvješća za godine 2018. i 2019. To je dovelo do smanjene provedbe preporuka, čime su dugoročno ugrožena ljudska prava. Vidović je uočila da je Vlada djelovala po samo 20% preporuka iz izvješća za 2019., što je manje nego prije. Zabrinjavajuće je što se Vlada nije izjasnila po 60% preporuka. U svojem izvješću za 2020. godinu, Vidović je dala 142 preporuke koje su većinom bile upućene nadležnim ministarstvima, ukazujući na potrebu za jačom zaštitom ljudskih prava.⁴⁹

Vidović je također istaknula izazove s kojima se suočava njezin Ured, poput ograničenog pristupa informacijama o postupanju prema iregularnim migrantima od strane Ministarstva unutarnjih poslova. Napomenula je da Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina nije izradio izvješće o provedbi njenih preporuka još od 2013. godine.⁵⁰

⁴⁷ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, 2018., str. 190.

⁴⁸ Grad Split. Vijesti grada. U Splitu otvoren Područni ured Pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske, 21.9.2015, <https://split.hr/clanak/u-splitu-otvoren-podrucni-ured-pucke-pravobraniteljice-republike-hrvatske>, (19.3.2024).

⁴⁹ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, 2020., str. 4-6.

⁵⁰ *Ibidem*.

Ovi faktori ukazuju na sistemsku problematiku u odnosu izvršne i zakonodavne vlasti prema preporukama pučkog pravobranitelja, što direktno utječe na zaštitu i promicanje ljudskih prava u Hrvatskoj.

“...Nažalost, mnoge preporuke koje smo upućivali nadležnim tijelima, kako u radu tijekom godine, tako i u izvješćima Hrvatskom saboru, nisu provedene, čime je propuštena prilika da se izravno utječe na bolji stupanj zaštite ljudskih prava. No, ohrabruje što se naše preporuke ipak uvažavaju u većoj mjeri, i što je suradnja s nadležnim tijelima uglavnom dobra, iako postoji prostor za poboljšanje, posebno u pravovremenoj dostavi traženih podataka. Pritom, važno je ponovo istaknuti kako nam MUP nezakonito uskraćuje neposredni pristup predmetima i podatcima o postupanju prema migrantima, što je praksa koju žurno treba promijeniti...”⁵¹

Tijekom mandata Lore Vidović, uveden je novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti⁵², čime je osnažena zaštita zviždača u Hrvatskoj. Ovaj zakon, koji je stupio na snagu 1. srpnja 2019., pruža zaštitu osobama koje prijavljuju nepravilnosti unutar organizacija, potičući time otvorenu komunikaciju i etičko ponašanje. Zakon definira mehanizme i procedure za prijavljivanje, osiguravajući pritom anonimnost i zaštitu prijavitelja od moguće odmazde. Time se stvara sigurnije radno okruženje gdje se potiče iznošenje istine radi općeg dobra.

Aktualna pučka pravobraniteljica, Tena Šimonović Einwalter izabrana je 2021. godine. S impresivnom akademskom pozadinom, uključujući studije na Pravnom fakultetu u Zagrebu i Oxfordu te Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, doprinijela je radu u području ljudskih prava i jednakosti. Njezino iskustvo u Europskoj komisiji protiv rasizma i nesnošljivosti, rad na političkim preporukama ECRI-a⁵³, i predsjedanje Izvršnim odborom EQUINET⁵⁴-a ističu njezinu posvećenost borbi protiv diskriminacije i promicanju jednakosti na europskoj razini.

⁵¹ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu. *Op. cit.*, str. 284.

⁵² Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (NN 17/2019).

⁵³ Europska komisija protiv rasizma i netolerancije jedinstveno je tijelo za praćenje ljudskih prava specijalizirano za pitanja borbe protiv rasizma, diskriminacije, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije u Europi; izrađuje izvješća i daje preporuke državama članicama.

⁵⁴ Europska mreža tijela za jednakost uspostavljena je s ciljem promicanja jedinstvene primjene prava EU-a u području nediskriminacije i jednakog tretmana.

4. SUVREMENI IZAZOVI PUČKOG PRAVOBRANITELJSTVA

4.1. Digitalna tehnologija i prava na privatnost

Digitalna tehnologija sve više postaje sastavni dio naših života, nudeći nam personalizirane preporuke i usluge putem pametnih uređaja. Smatra se ključnom tehnologijom naše ere s velikim potencijalom za oblikovanje budućnosti rada, života i društvenih odnosa. Upravo zato, važno je pratiti kako se implementira i kojim smjerom se razvija, posebice zbog potencijalnih rizika poput utjecaja na privatnost, sigurnost i društvenu jednakost.

Europa intenzivno radi na regulaciji umjetne inteligencije kako bi se osigurala njena sigurna, etička i transparentna primjena. U tom kontekstu, Ad-hoc odbor za umjetnu inteligenciju (CAHAI)⁵⁵ Vijeća Europe predlaže nove regulative koje će pomoći u oblikovanju budućnosti umjetne inteligencije, a pučka pravobraniteljica sudjelovala je u ovim inicijativama, naglašavajući važnost zaštite ljudskih prava. Europska komisija predstavila je Akt o umjetnoj inteligenciji, koji usmjerava umjetnu inteligenciju prema "humano-centričnom" pristupu, kategorizirajući sustave umjetne inteligencije prema razini rizika i uvodeći strože procjene za one s visokim rizikom. To uključuje sustave koji mogu utjecati na ključne aspekte života, poput zdravlja ili pravosuđa, zahtijevajući da se posebna pažnja posveti zaštiti prava i sprečavanju diskriminacije.

U raspravi o Nacionalnom planu za razvoj javne uprave za period 2021.-2027., koji obuhvaća i korištenje umjetne inteligencije (UI) za poboljšanje javnih usluga, zdravstvene i socijalne skrbi, pristupa pravdi i radnih uvjeta, istaknuta je važnost transparentnosti digitalnih sustava. Posebno je naglašena potreba za dodatnim nadzorom ljudi nad sustavima koji automatski donose odluke, te za uspostavom centraliziranog registra svih aplikacija korištenih u ovom kontekstu. Također, naglašena je potreba za razvojem posebnih protokola koji će se baviti potencijalnim utjecajem ovih tehnologija na ljudska prava i jednakost.⁵⁶

Zaključak je da digitalizacija donosi brojne inovacije i potencijalne prednosti za društvo, ali isto tako postavlja izazove, osobito u pogledu zaštite ljudskih prava i očuvanja društvene jednakosti. Aktivnosti na razini Europe, uključujući prijedloge regulative poput Akta o umjetnoj

⁵⁵ Council of Europe. Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence, <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cahai>, (19.03.2024)

⁵⁶ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, 2021, str. 145.

inteligenciji⁵⁷, usmjerene su na uspostavljanje okvira koji bi osigurao sigurnu, etičku i transparentnu upotrebu. Ovaj pristup zahtijeva angažman i suradnju svih dionika u društvu kako bi se potencijal tehnologije maksimalno iskoristio uz minimiziranje rizika i negativnih utjecaja.

Kroz kontinuiranu značajnu funkciju promicanja ljudskih prava i jednakosti posebna se pažnja posvećuje komunikaciji s građanima, zastupnicima Hrvatskog sabora, medijima, institucijama i ostalim dionicima putem službene inetrnetske stranice institucije. (www.ombudsman.hr) Na stranicama institucije mogu se pronaći informacije vezane uz rad pučkog pravobranitelja kroz interaktivna izvješća unatrag tri godine što omogućava lakše snalaženje prema temama koje mogu interesirati javnost. Uredi pučkog pravobrantelja također putem društvenih mreža, redovitih i tematskih newslettera te medijskih nastupa, organiziranja javnih događaja i terenskog praćenja lokalnih medija nastoje što više digitalno upoznati o pravima i učestaloj problematici.

⁵⁷ Primjena umjetne inteligencije u EU-u bit će regulirana Aktom o umjetnoj inteligenciji, koji predstavlja prvi sveobuhvatni zakonodavni okvir o umjetnoj inteligenciji na globalnoj razini.

4.2. Migracije i prava migranata

Već nekoliko godina unatrag zabilježen je rast broja osoba koje su prisilno napustile svoje domove i stigle u Europsku Uniju, bilo kao iregularni migranti bilo kao tražitelji azila. Prema informacijama koje pruža UNHCR⁵⁸, ova tendencija povećanja nastavila se i kroz 2021. godinu, pri čemu je zabilježeno preko 84 milijuna ljudi prisilno raseljenih širom svijeta. Također, broj ljudi koji su dobili status izbjeglice rastao je i u prvoj polovici 2021. godine.

Europski sustav azila suočava se s izazovima uslijed migracijskih tokova, pri čemu jedan od glavnih problema predstavlja nedostatak solidarnosti među državama članicama EU-a u pogledu ravnomjerne raspodjele tražitelja azila. Da bi iskazala solidarnost, Hrvatska je udovoljila pozivu Europske službe za vanjsko djelovanje te se obvezala primiti skupinu ljudi iz Afganistana koji su se našli u opasnosti nakon što su talibani preuzeli kontrolu u zemlji, čime su njihova sigurnost i životi postali ugroženi.

Ove osobe su ili surađivale s Delegacijom EU-a ili hrvatskom vojskom te su uključivale i članove njihovih obitelji. Između kolovoza i prosinca, Hrvatska je prihvatila 41 osobu iz Afganistana, od kojih su troje napustili zemlju zbog spajanja s obitelji, dok je ostalima dodijeljen status azila. Uz to, tijekom godine status azila priznat je još za 30 osoba.⁵⁹

Napad na Ukrajinu u veljači 2022. godine rezultirao je masovnim raseljavanjem ljudi prema zemljama članicama Europske Unije, pri čemu je broj raseljenih osoba premašio četiri milijuna. U odgovoru na ovu krizu, Europska Unija je prvi put aktivirala mehanizam za brzi prihvat i zbrinjavanje ovih osoba⁶⁰, koristeći Direktivu o privremenoj zaštiti iz 2001. godine. Ova direktiva omogućava hitne mjere za zaštitu i podršku ljudima koji su prisilno napustili svoje domove zbog konflikta.

⁵⁸ UNHCR, Agencija UN-a za izbjeglice, zalaže se za pravo svakog pojedinca da traži azil i pronađe sigurno utočište nakon bijega od nasilja, progona ili rata u svojoj domovini.

⁵⁹ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu. *Op.cit.*, str. 173.

⁶⁰ Novi pakt o migracijama i azilu, dogovoren u EU-u krajem 2023., usmjeren je na pravedniji i učinkovitiji sustav migracija i azila, naglašavajući solidarnost, odgovornost i poštovanje ljudskih prava.

Pučka pravobraniteljica tijekom 2021. godine provela je nekoliko istražnih postupaka zbog navoda o nezakonitim radnjama policijskih službenika na granici, uključujući i slučaj koji se tiče sprječavanja pristupa međunarodnoj zaštiti u centru za prihvat stranaca. Posebno pažnju privukao je postupak koji je pokrenut nakon što su mediji objavili snimku na kojoj se vide maskirane osobe kako palicama udaraju druge osobe. Ovaj incident izazvao je zabrinutost zbog mogućnosti da snimka prikazuje policijske službenike kako na hrvatskoj granici koriste nasilje.

Ministarstvo unutarnjih poslova reagiralo je na snimku formiranjem Stručnog tima unutar Ravnateljstva policije i Službe za unutarnju kontrolu, koji je kasnije potvrdio da su osobe na snimci zaista bili policijski službenici.

Ministarstvo unutarnjih poslova provelo je istragu o incidentu na tzv. zelenoj granici, gdje su tri člana policijske interventne jedinice bila uključena u postupak s grupom od otprilike 15 migranata koji su prešli granicu s Bosne i Hercegovine na minski sumnjivom području. Policajci su pokušali usmjeriti migrante prema sigurnijem području u skladu sa svojim redovitim dužnostima. Međutim, korištenje sile u ovom slučaju nije bilo u skladu s propisima, a policajci su navodno nosili uniformu na neodgovarajući način. Kao rezultat, policajci su privremeno suspendirani, a protiv njih su pokrenuti disciplinski postupci. Također, nadležno tijelo naložilo je dodatne istrage zbog mogućeg počinjenja kaznenih djela vezanih za mučenje ili drugo nehumano postupanje.⁶¹

Pučka pravobraniteljica pokrenula je 2021. više ispitnih postupaka zbog navoda o nezakonitim postupanjima policijskih službenika na granici i u prihvatnom centru za strance. Ove aktivnosti su usmjerene na provjeru poštovanja prava iregularnih migranata i tražitelja međunarodne zaštite u skladu s pravom EU i međunarodnim pravom.

“...Ispitni postupak koji je također izazvao interes javnosti, vođen je u pogledu ženske osobe koja je sa dvoje djece, kako navodi, u 22 navrata s područja BiH ušla u RH s namjerom da zatraže azil te su ona i djeca svaki puta tijekom noći u šumskom predjelu vraćeni u BiH. Iako tijekom policijskog postupanja nisu doživjeli fizičko nasilje, navela je da su bili izloženi zastrašivanju i prekomjernoj grubosti kako bi postupili po naredbama policijskih službenika, primjerice dovođenjem policijskog psa kako bi ih se natjeralo da izađu iz kombija. Ipak je zajedno

⁶¹ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu. *Op. cit.*, str. 178.

s djecom u srpnju 2021. godine uspjela doći u policijsku postaju gdje je iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U ispitnom postupku je utvrđeno kako je ispitivanje ovog slučaja preuzeo Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite. Dodatno, navodi pritužiteljice upućuju kako ne postoji službena evidencija o opisanim događajima. Postupanje pučke pravobraniteljice u ovom predmetu još je u tijeku...”⁶²

Kako navodi aktualna pučka pravobraniteljica, izdano je upozorenje da onemogućavanje pristupa međunarodnoj zaštiti i vraćanje u zemlju u kojoj bi mu život ili sloboda bili ugroženi, u kojoj bi mogao biti povrgnut mučenju, nečovječnom ponašanju ili ponižavajućem postupanju, može predstavljati povrede odredaba međunarodnog, europskog i nacionalnog prava.⁶³

⁶² Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu. *Op. cit.*, str. 179.

⁶³ *Ibidem.*

4.3. Utjecaj pandemije na prava građana

Uvođenje COVID potvrda u Hrvatskoj dovelo je do niza pritužbi građana, budući da je posjedovanje potvrda postalo uvjet za pristup osnovnim ljudskim pravima, uključujući pravo na zdravstvenu zaštitu i rad.⁶⁴ Građani su izražavali zabrinutost zbog ograničenja pristupa uslugama i prostorijama institucija koje zahtijevaju COVID potvrde, što je u nekim slučajevima rezultiralo otkazima ugovora o radu za one koji su odbili testiranje, a nisu bili cijepljeni ili nisu preboljeli bolest.⁶⁵

Pritužbe građana pokazale su i potrebu za jasnim i pravovremenim informiranjem o ciljevima i načinu provođenja mjera, kao i mogućim izuzecima, kako bi se izbjeglo nepotrebno ograničavanje prava i smanjila moguća diskriminacija. Pučka pravobraniteljica naglašava važnost očuvanja prava na zdravstvenu zaštitu, ističući potrebu za uravnoteženjem sigurnosnih mjera s pravom građana na pristup zdravstvenim uslugama bez nepotrebnog otežavanja ili uskraćivanja.

Neki građani izražavali su zabrinutost smatrajući da su možda doživjeli diskriminaciju. Često se pogrešno smatra da je posjedovanje COVID potvrde izjednačeno s obvezom cijepljenja, iako to nije slučaj. Postoje različiti načini za dobivanje potvrde: cijepljenjem, preboljenjem COVID-19 ili negativnim testom. Ova raznolikost opcija pokazuje da nema zakonske obveze za cijepljenje protiv COVID-19.

Kada se govori o diskriminaciji, važno je razumjeti da osobe koje ne posjeduju COVID potvrdu nisu homogena grupa i njihove situacije treba pojedinačno analizirati. Na primjer, neki ljudi možda nisu u mogućnosti primiti cjepivo iz zdravstvenih razloga, dok drugi možda nemaju financijske mogućnosti za redovito testiranje. U takvim slučajevima, potrebno je osigurati pristup testiranju koji je financijski i logistički dostupan svima kako bi se izbjegli diskriminatorni učinci mjera.

⁶⁴ Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/2018)

⁶⁵ Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu. *Op. cit.*, str. 9.

“...Predlagatelji su smatrali da je nametanjem obveze testiranja došlo do diskriminacije necijepljenih osoba jer se nisu trebale testirati sve osobe, nego samo necijepljene, zatim do ograničenja prava na rad i povrede prava na zaštitu osobnih podataka, ograničenja prava na zdravstvenu zaštitu te da se osporenim odlukama nameće opća obveza cijepjenja.

No, Ustavni je sud ocijenio da mjere doprinose ostvarenju legitimnog cilja jer smanjuju prijenos zaraze zaposlenih i pacijenata, odnosno korisnika socijalne skrbi na minimum, ali i da su nužne za sprečavanje unosa virusa u ove sustave...”⁶⁶

Ustavni sud procijenio je da mjere koje su uvedene imaju legitimni cilj jer doprinose smanjenju širenja zaraze unutar zdravstvenog i socijalnog sustava, čime se štite i zaposlenici i korisnici tih usluga. Sud je smatrao da su takve mjere nužne kako bi se minimizirao rizik od unošenja virusa u te sustave i time zaštitilo zdravlje i sigurnost pacijenata, korisnika socijalne skrbi i zaposlenika.

⁶⁶ *Ibidem*, str. 10.

ZAKLJUČAK

Uvidi dobiveni kroz ovaj rad ukazuju na važnost kontinuirane podrške i osnaživanja pučkog pravobraniteljstva kao neovisne institucije koja služi kao most između građana i državnih struktura. Potrebno je naglasiti važnost transparentnosti, pristupačnosti i proaktivnog angažmana s javnošću kao ključnih faktora u izgradnji povjerenja građana u instituciju i njezinu sposobnost da efikasno štiti i promiče ljudska prava.

Iako se vidi napredak u prepoznavanju i razvoju ove relativno mlade institucije, rad također prepoznaje i izazove koji ostaju. Digitalizacija, globalizacija, migracijske krize i promjene u međunarodnom pravnom okviru samo su neki od faktora koji će zahtijevati kontinuiranu prilagodbu i inovacije u radu institucije. Ključno je nastaviti s jačanjem suradnje s civilnim društvom, međunarodnim organizacijama i drugim relevantnim akterima kako bi se zajedničkim snagama doprinijelo stvaranju inkluzivnijeg i pravednijeg društva.

Zaključno, rad pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj predstavlja temeljni stup u zaštiti ljudskih prava i promicanju demokratskih vrijednosti. Budućnost te institucije, usmjerena na suočavanje s novim izazovima i iskorištavanje prilika koje donose suvremene promjene, bit će ključna u oblikovanju društva koje cijeni i štiti prava svih svojih članova.

LITERATURA

1. Musa, Anamarija: *Pojmovnik*. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, Zagreb 2008., str. 1169-1176
2. Blagojević Anita; Marić Ivana: *Institucija ombudsmana – pojam porijeklo i razvoj*. Pravni Vjesnik, Osijek 2010., str. 105-116
3. Aviani, Damir: *Pojam i vrste ombudsmana*. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, Zagreb, 1999., str. 67-95
4. Aviani, Damir: *Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja*. Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, 2016., str. 139-164
5. Koprić, Ivan: *Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa*. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, Zagreb, 2000., str. 391-436
6. Britić Vetma, Bosiljka; Malenica, Ivan: *Izvršenje u francuskom upravnom sporu*. Zbornik radova pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 2020., str. 722-752
7. Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, NN 41/2001.
8. Zakon o pravobranitelju za djecu, NN 96/2003.
9. Zakon o pravobranitelju za ravnopravnost spolova, NN 116/2003.
10. Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, NN 107/2007.
11. Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12.
12. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti NN 17/2019.
13. Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/2010.
14. Odluka Europskog Parlamenta, (94/262/EZUC, EZ, Euratom).
15. Smerdel, Branko: *Ustavno uređenje Europske Hrvatske*. Narodne Novine, Zagreb, 2020.
16. European Ombudsman: *Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*. Official website of the European Union
<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510> (posjećeno 12.03.2024.)
17. European Ombudsman: *25 years*. Official website of the European Union
<https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/hr/> (posjećeno 17.03.2024.)
18. European Ombudsman: *Načela javne službe za upravnu službu EU-a*. Official website

of the European Union

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/hr/11650> (posjećeno 20.03.2024.)

19. Ured pučke pravobraniteljice: *Ovlasti i nadležnosti*

<https://www.ombudsman.hr/hr/ovlasti-i-nadleznosti/> (posjećeno 17.03.2024.)

20. Vidović Bojan: *O djelovanju europskih ombudsmana, br, 6436*. Informator, Zagreb, 2016.

21. Borković, Ivo: *Upravno Pravo, 7.izd.* Narodne Novine, Zagreb, 2002.

22. Prijedlog zakona: *prijedlog zakona o pravobranitelju za umirovljenike i starije osobe*. Hrvatski Sabor, P.Z. br. 622, 2024.

23. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine 76/12 2012.

24. Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, 056/1990, 1990.

25. Šmidt, Josip: *Pučki pravobranitelj*. Tvrтка, Zagreb, 1997.

26. Jutarnji List: *In memoriam: JURICA MALČIĆ Pučki pravobranitelj koji je vjerovao u državu bez korupcije*.

<https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/in-memoriam-jurica-malcic-pucki-pravobranitelj-koji-je-vjerovao-u-drzavu-bez-korupcije-6914037> (posjećeno 19.03.2024)

27. Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine 85/08, 112/12.

28. Ured pučke pravobraniteljice: *Međunarodna uloga i djelovanje*.

<https://www.ombudsman.hr/hr/cesto-postavljana-pitanja/> (posjećeno 19.03.2024)

29. Odluka o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske, Narodne Novine 76/2010.

30. Ured pučke pravobraniteljice: *brošura, 30 godina institucije*.

<https://www.ombudsman.hr/hr/brosura-30-godina-institucije> (posjećeno 19.03.2024)

31. Međimurje: *Lora Vidović, hrvatska pučka pravobraniteljica*.

<https://medjimurje.hr/aktualno/arhiva/lora-vidovic-hrvatska-pucka-pravobraniteljica-11382/> (posjećeno 19.03.2024)

32. Grad Split: U Splitu otvoren Područni ured Pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske

<https://split.hr/clanak/u-splitu-otvoren-podrucni-ured-pucke-pravobraniteljice-republike-hrvatske> (posjećeno 19.03.2024)

33. Index: *Sabor ne raspravlja o mojim odlukama, to ima posljedice*.

<https://www.index.hr/vijesti/clanak/pucka-pravobraniteljica-sabor-ne-raspravlja-o-mojim-odlukama-to-ima-posljedice/2261435.aspx> (posjećeno 19.03.2024)

- 34.** Ured pučke pravobraniteljice: *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu.*
<https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2018-godinu/> (preuzeto 21.03.2024)
- 35.** Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne Novine NN 17/2019.
- 36.** Ured pučke pravobraniteljice: *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu.*
<https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/> (preuzeto 21.03.2024)
- 37.** Ured pučke pravobraniteljice: *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu.*
<https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2022/05/Izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-1.pdf> (preuzeto 21.03.2024)
- 38.** European Parliament: *Akt EU-a o umjetnoj inteligenciji: prva regulacija tog područja.*
Official website of the European Union.
<https://www.europarl.europa.eu/topics/hr/article/20230601STO93804/akt-eu-a-o-umjetnoj-inteligenciji-prva-regulacija-tog-podrucja> (posjećeno 15.03.2024.)
- 39.** European Commission: New pact on migration and Asylum of the EU. Official website of the European Union.
https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en (posjećeno 16.03.2024.)