

# Pučki pravobranitelj u hrvatskom pravnom sustavu s posebnim osvrtom na pandemiju Covid-19

---

Osvaldić, Jelena

Master's thesis / Diplomski 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:199:797978>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-23**



Repository / Repozitorij:

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



**REPUBLIKA HRVATSKA**

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET**

Student:

**Jelena Osvaldić**

**DIPLOMSKI RAD**

**Pučki pravobranitelj u hrvatskom pravnom sustavu s posebnim osvrtom na  
pandemiju Covid-19**

Katedra:

**UPRAVNO PRAVO**

Mentor:

**Prof. dr. sc. Marko Šikić**

**Zagreb, 2024.**

## **IZJAVA O IZVORNOSTI**

Ja, Jelena Osvaldić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog 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.

Jelena Osvaldić, v.r.

SAŽETAK

ABSTRACT

1. UVOD .....	1
2. INSTITUCIJA PUČKOG PRAVOBRANITELJA U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU .....	3
2.1. Povijesni razvoj i zakonski okvir .....	3
2.2. Uloga i ovlasti pučkog pravobranitelja .....	7
2.3. Načela postupanja pučkog pravobranitelja .....	11
3. PUČKI PRAVOBRANITELJ REPUBLIKE HRVATSKE U EUROPSKOM KONTEKSTU	12
4. PANDEMIJA COVID-19 I LJUDSKA PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	14
4.1. Pravni i društveni kontekst pandemije .....	15
4.2. Ograničavanje sloboda i prava tijekom trajanja pandemije .....	17
5. PUČKI PRAVOBRANITELJ I PANDEMIJA COVID-19 .....	20
5.1. Osvrt na postupanje pučkog pravobranitelja tijekom pandemije .....	21
5.2. Ključne preporuke pučkog pravobranitelja u vezi s pandemijskim mjerama .....	24
5.3. Izazovi u radu pučkog pravobranitelja tijekom pandemije .....	26
6. ZAKLJUČAK .....	29
7. LITERATURA .....	30

## **SAŽETAK**

Specifični izazovi koji su se pojavili tijekom pandemije COVID-19 ukazali su na ključnu ulogu pučkog pravobranitelja kao zaštitnika prava i sloboda građana u kriznim uvjetima kada su mjere očuvanja javnog zdravlja ponekad dolazile u sukob s temeljnim ljudskim pravima. Rad sadrži povijesni razvoj i pravni okvir institucije, njenu ulogu u zaštiti ljudskih prava općenito i način na koji je institucija pučkog pravobranitelja odgovarala na pritužbe tijekom pandemije. Obrađen je i položaj pučkog pravobranitelja u europskom kontekstu. Zaključno, u radu su sadržane glavne preporuke pučkog pravobranitelja u vezi s pandemijskim mjerama. Cilj rada je istaknuti važnost ove institucije u očuvanju vladavine prava i zaštiti ljudskih prava u izvanrednim okolnostima.

**Ključne riječi:** pučki pravobranitelj, pandemija Covid-19, izvanredne okolnosti, glavne preporuke, zaštita ljudskih prava i sloboda, očuvanje vladavine prava

## **ABSTRACT**

The specific challenges that arose during the COVID-19 pandemic pointed to the key role of the ombudsman as a protector of the rights and freedoms of citizens in crisis conditions when measures to preserve public health sometimes came into conflict with fundamental human rights. The paper contains the historical development and the legal framework of the institution, its role in the protection of human rights in general, and the way the institution of the ombudsman responded to complaints during the pandemic. The position of the ombudsman in the European context is also discussed. In conclusion, the paper contains the main recommendations of the Ombudsman regarding pandemic measures. The aim of the work is to highlight the importance of this institution in preserving the rule of law and protecting human rights in extraordinary circumstances.

**Keywords:** ombudsman, Covid-19 pandemic, extraordinary circumstances, main recommendations, protection of human rights and freedoms, preservation of the rule of law

## 1.UVOD

Pučki pravobranitelj predstavlja jednu od najvažnijih institucija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda građana. Sam Ustav Republike Hrvatske<sup>1</sup> ( u daljnjem tekstu: Ustav ) spominje pojam pučkog pravobranitelja i definira ga kao “opunomoćenika Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska “. <sup>2</sup>

Kao neovisnom i samostalnom tijelu cilj mu je osigurati da tijela javne vlasti djeluju prvenstvo u skladu s temeljnim pravnim načelima. Njegova uloga obuhvaća zaštitu prava pojedinaca, promicanje svijesti o važnosti ljudskih prava te razvoju demokratskih standarda i pravne države. U društvu koje teži očuvanju navedenih prava i vrednota, pravobranitelj djeluje kao spona između građana i države osiguravajući ravnotežu između vlasti i pojedinca.

S obzirom na važnost uloge pučkog pravobranitelja u zaštiti ljudskih prava i sloboda, ovaj rad analizira položaj pučkog pravobranitelja u hrvatskom pravnom sustavu s posebnim naglaskom na izazove tijekom pandemije COVID-19. U radu će se razmatrati pravni okvir koji definira djelovanje pravobranitelja i načini na koje je pandemija utjecala na njegov rad. Cilj je ponuditi uvid u ulogu pučkog pravobranitelja u očuvanju temeljnih prava građana, posebno u izvanrednim situacijama. Ova tema se može smatrati još uvijek aktualnom ne samo zbog pandemije, već i zbog sve većeg značaja i potrebe za zaštitom ljudskih prava u modernim društvima koja se suočavaju s brojnim izazovima, poput klimatskih promjena i globalnih migracija.

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>2</sup> V. čl. 93. Ustava.

Drugim riječima, rad u najvećem dijelu istražuje kako je pučki pravobranitelj prilagodio svoj rad tijekom pandemije, u kojoj mjeri se uspjelo zaštititi prava i slobode i koje su pouke izvučene za eventualne buduće slične situacije. Sve navedeno je od važnosti za razumijevanje uloge pravobranitelja u suvremenom pravnom i društvenom kontekstu te za daljnji razvoj ove institucije kao jamca ljudskih prava i sloboda u Hrvatskoj.



## 2. INSTITUCIJA PUČKOG PRAVOBRANITELJA U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU

Pučki pravobranitelj u Republici Hrvatskoj jedna je od temeljnih institucija za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Utemeljena je radi osiguranja prava građana u slučaju nezakonitog ili nepravilnog postupanja tijela državne uprave, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijelima s javnim ovlastima.<sup>3</sup>

Svatko tko smatra da su mu povrijeđena ili ugrožena njegova ustavna ili zakonska prava od strane gore navedenih tijela ima pravo pučkom pravobranitelju podnijeti pritužbu<sup>4</sup>, a od tog trenutka pučki pravobranitelj u daljnjem postupanju djeluje samostalno i na koncu odlučuje hoće li pritužbu uzeti u razmatranje ili će je odbiti kao neutemeljenu.

Širok raspon djelovanja, neovisnost, samostalnost i odgovornost prema Hrvatskom saboru čine ga mehanizmom demokratskog nadzora i zaštite prava i sloboda građana. Pored navedene temeljne funkcije, pravobranitelj ima zakonodavnu pa i edukativnu ulogu o čemu će opširnije biti riječi u nastavku rada.

### 2.1. Povijesni razvoj i zakonski okvir

Kada se istražuje povijesni razvoj institucije pučkog pravobranitelja, svaka osoba će se zasigurno u svome istraživanju prvenstveno susresti s pojmom *ombudsman* iz razloga što se institucija pučkog pravobranitelja upravo i temelji na skandinavskom modelu ombudsmana koji se prvi put pojavio početkom 19. stoljeća, odnosno, prvi ombudsman potječe iz Švedske, ustanovljen je Ustavom iz 1809. godine i zove se justitie ombudsman kako preciznije navodi Aviani.<sup>5</sup> Isti autor u drugom autorskom djelu napominje da su uočljive znatne razlike između institucija ombudsmana u različitim zemljama koje otežavaju njezino uopćavanje.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Ovlasti i nadležnosti, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/ovlasti-i-nadleznosti/>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>4</sup> Aviani, D., *Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 141. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/225951>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>5</sup> *Ibid.*, str. 140.

<sup>6</sup> Aviani, D., *Pojam i vrste ombudsmana*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 1999., 1(1), str.71. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/291038>, pristupljeno 25.11.2024.).

Institut ombudsmana proširio se kroz cijelo 20. stoljeće na brojne države, a u Hrvatskoj se ideja o ombudsmanu konkretizirala tek nakon demokratskih promjena početkom devedesetih godina prošlog stoljeća kada je uvođenjem višestranačkog sustava postalo nužno uspostaviti mehanizme zaštite prava građana.

Pučki pravobranitelj je u pravni sustav Republike Hrvatske formalno uveden Ustavom 1990. godine i time je osigurana potrebna legitimnost. Promjenom Ustava 2010. godine promijenio se i ustavni položaj institucije pučkog pravobranitelja.<sup>7</sup> Sama institucija je osnovana 1992. godine donošenjem Zakona o pučkom pravobranitelju<sup>8</sup> ( u daljnjem tekstu: ZPPB ) čime se Republika Hrvatska uključila u zemlje u čijem je pravnom sustavu uspostavljeno neovisno tijelo za zaštitu ljudskih prava i sloboda nakon stjecanja neovisnosti. Taj zakon definirao je pravobranitelja kao neovisnog i samostalnog zaštitnika ljudskih prava i sloboda čime mu je osigurana autonomija u obavljanju zadaća.<sup>9</sup> Dakle, upravo taj zakon osigurava pravni okvir za rad same institucije. Tijekom vremena bilo je nekoliko izmjena i dopuna jer se pojavila potreba za proširenjem ovlasti. Posebno valja napomenuti da je 2012. godine donesen zakon istog imena koji je danas na snazi i u kojem je utvrđen širok opseg nadležnosti pučkog pravobranitelja, načela postupanja, njegov mandat, razrješenje kao i suradnja s posebnim pravobraniteljima. Ujedno je dobivena ovlast da pravobranitelj prati provedbu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koje je Hrvatska ratificirala<sup>10</sup>, no ono najvažnije, jasno je definiran način na koji će postupiti, odnosno koji mehanizmi su mu dostupni ukoliko smatra da je došlo do kršenja prava građana. S druge strane, zanimljivo je spomenuti da pučki pravobranitelj nema nikakvih izravnih ili posrednih ovlasti u građanskim sudskim postupcima.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> V. Ustav ( pročišćeni tekst ) 85/10.

<sup>8</sup> Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 60/92, 125/11, 20/12, 76/12, dalje: ZPPB.

<sup>9</sup> V. čl. 7. ZPPB-a.

<sup>10</sup> V. čl. 6. ZPPB-a.

<sup>11</sup> Triva S., Dika M., *Građansko parnično procesno pravo*, VII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, 2004., str. 246.

Za pučkog pravobranitelja može biti izabrana osoba koja zadovoljava određene uvjete:

- hrvatsko državljanstvo s prebivalištem u Republici Hrvatskoj
- završen integrirani preddiplomski i diplomski studij iz područja prava te najmanje 15 godina radnog iskustva u struci
- kandidat mora biti prepoznat kao stručnjak koji uživa povjerenje javnosti, poznat po visokim moralnim načelima, te kao osoba koja se zalaže za zaštitu i promociju ljudskih prava, sloboda i vladavine prava
- kandidat ne smije biti osuđivan niti smije protiv njega biti pokrenut kazneni postupak za djela koja se progone po službenoj dužnosti
- ne smije biti član političke stranke<sup>12</sup>

Pučki pravobranitelj ima zakonsku ovlast samostalno donositi poslovnik o svom radu, ali da bi taj poslovnik stekao pravnu snagu potrebna je potvrda Hrvatskog sabora. Poslovnik definira unutarnju organizaciju, način rada pravobranitelja, njegovih zamjenika i stručne službe, planiranje i izvršavanje zadataka, sastavljanje izvješća te druga pitanja ključna za učinkovito obavljanje dužnosti pravobranitelja.<sup>13</sup> Stručna služba pruža podršku pravobranitelju u izvršavanju njegovih obveza. Uz poslovnik, pravobranitelj također donosi Pravilnik o unutarnjem redu, kojim se uređuje broj državnih službenika i namještenika potrebnih za kvalitetno izvršavanje poslova, njihove zadaće, ovlasti, odgovornosti te druga relevantna pitanja.<sup>14</sup>

Još jedno od obilježja u povijesnom razvoju pučkog pravobranitelja jest njegov razvoj u pravcu širenja specijalizacija. Uz njegove osnovne funkcije i djelovanje, institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj postepeno je razvijala posebne ili specijalizirane pravobranitelje poput pravobranitelja za djecu ili pravobranitelja za osobe s invaliditetom. Takva struktura omogućila je

---

<sup>12</sup> V. čl.11. ZPPB-a.

<sup>13</sup> Aviani, *op.cit.* (bilj. 4) str. 142.

<sup>14</sup> *Ibid.*

veću koncentraciju na specifične skupine, a istovremeno je očuvana samostalnost pučkog pravobranitelja kao čelne institucije.

Primjerice, Musa navodi da su slučajevi specijaliziranih pravobranitelja prisutni kad je obavljanje dijela poslova lokalne ili regionalne samouprave ovlašten nadzirati posebni (specijalizirani) ombudsman čiji se djelokrug odnosi na određeno specifično područje, kao što su zdravstvo, školstvo, socijalna skrb, kaznene ustanove, stambena pitanja i slično.<sup>15</sup> Aviani pak ističe da je uloga posebnog (specijaliziranog) ombudsmana može biti zaštita samo nekih usko određenih građanskih prava.<sup>16</sup>

Zakoni kojima su ustanovljeni specijalizirani pravobranitelji doneseni su u različitim vremenskim periodima, ali smisao svakog od njih jest zaštita prava specifičnih skupina građana.

Pravobranitelj za djecu uspostavljen je 2003. godine donošenjem Zakona o pravobranitelju za djecu.<sup>17</sup> Posljednji put je izmijenjen 2017. godine, a postavio je osnove za djelovanje institucije koja se bavi zaštitom i promicanjem prava djece, kao i praćenjem njihove dobrobiti općenito.

Pravobranitelj za osobe s invaliditetom osnovan je donošenjem zakona 2007. godine.<sup>18</sup> Njegova osnovna svrha je zaštita prava osoba s invaliditetom te osiguravanje jednakih mogućnosti i pristupa svim aspektima društvenog života. Putem ovog zakona pravobranitelj dobiva ovlasti za djelovanje u slučajevima diskriminacije i može predlagati mjere za unapređenje kvalitete života osoba s invaliditetom.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova svoju pravnu osnovu za djelovanje nalazi u Zakonu o ravnopravnosti spolova<sup>19</sup> prvotno donesenom 2003. godine. Značajne izmjene zakona nastupile su 2008. i 2017. godine. Ova institucija ima važnu ulogu u suzbijanju diskriminacije temeljem spola,

---

<sup>15</sup> Musa, A., *Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave (komparativni prikaz)*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 3 (3-4), 2001., str.567. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/290564>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>16</sup> Aviani, *op.cit.* (bilj. 4) str. 91.

<sup>17</sup> Zakon o pravobranitelju za djecu, NN 96/03, 73/17.

<sup>18</sup> Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, NN 107/07.

<sup>19</sup> Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 116/03, 82/08, 69/17.

rodnog identiteta i seksualne orijentacije. Ujedno radi i na promicanju načela ravnopravnosti u svim društvenim područjima.

Upravo ovi zakoni su omogućili specijaliziranim pravobraniteljima da se posvete specifičnim problemima ranjivih skupina, a time je sustav zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj dodatno osnažen.

Svakako u ovom dijelu ne treba izostaviti spomenuti i Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>20</sup> ( u daljnjem tekstu: ZPPI ) jer se njime dodatno proširuje funkcionalnost i utjecaj pučkog pravobranitelja.

U svakom slučaju, institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj odražava sve veći trend prema decentralizaciji, a dugogodišnji razvoj ove institucije odražava njezinu sposobnost prilagodbe potrebama i izazovima modernog društva.

## **2.2. Uloga i ovlasti pučkog pravobranitelja**

Pučki pravobranitelj predstavlja most između građana i državnih institucija. Njegov zadatak jest osigurati da tijela javne vlasti djeluju u skladu s Ustavom i zakonom. Kada građani smatraju da su im prava povrijeđena, pravobranitelj je osoba kojoj se mogu obratiti za pomoć, informaciju ili savjet. Osim rješavanja takvih pojedinačnih pritužbi, u njegovu zadaću spada prepoznavanje problema koji postoje u samom pravnom sustavu kao i poticanje promjena kako bi sustav zaštite ljudskih prava bio što kvalitetniji.

Pučkog pravobranitelja karakterizira jednostavnost u komunikaciji s građanima, odnosno dostupnost za tzv. široke narodne mase, ali istovremeno i stručnost u analiziranju zakona i detektiranju problema. Sve to mora biti zadovoljeno da bi se postigla učinkovitost i da njegova uloga u društvu ne bi predstavljala “mrtvo slovo na papiru”.

---

<sup>20</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22.

Također, njegovo djelovanje nije ograničeno samo na postupanje u slučaju nepravilnosti ili nezakonitosti već i na sankcioniranje. Tijekom godina, osobita pažnja se poklanja i na prevenciju i suradnju s drugim institucijama.

Na taj način pučki pravobranitelj nije samo zaštitnik građanskih prava, već i promicatelj javnog interesa te osigurava da sustav postane bolji za sve građane. Musa ističe kako ta jednostavnost u postupanju koju karakterizira neformalnost, poštovanje načela ekonomičnosti i efikasnosti te kontradiktornosti u usporedbi s mnogim inozemnim ombudsmanima pravila pokazuje značajne prednosti.<sup>21</sup>

Osnovne ovlasti pučkog pravobranitelja su: upozoravanje, obavještanje, davanje prijedloga i preporuka nakon što postupi po pritužbi ili pokrene postupak na vlastitu inicijativu.<sup>22</sup> Ove ovlasti imaju preventivnu svrhu jer tijela javne vlasti, suočena s kritikama, postaju svjesna da njihovi nezakoniti ili nepravilni postupci mogu biti predmet ispitivanja pučkog pravobranitelja.

Ključni pravni izvor za ovlasti pučkog pravobranitelja jest već spomenuti ZPPB na temelju kojeg pravobranitelj: analizira postupke, ocjenjuje njihovu zakonitost i pokreće postupke za ispravljanje uočenih nepravilnosti, odnosno prati stanje u području promicanja ljudskih prava i sloboda i ukazuje na potrebu njihove zaštite, obavlja istraživačko-analitičku djelatnost, razvija i održava bazu podataka i dokumentacije, pravodobno i redovito informira javnost i zainteresirane sudionike, aktivno potiče i održava suradnju s organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i znanstvenoistraživačkim institucijama te potiče na usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim i europskim standardima i njihovu primjenu.<sup>23</sup>

Pučki pravobranitelj prati usklađenost zakona i drugih propisa s Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravnim normama koje su dio našeg pravnog sustava i ima pravo zatražiti pokretanje postupka za provjeru usklađenosti zakona s Ustavom te ocjenu suglasnosti drugih propisa i općih akata koji spadaju u njegovu nadležnost prema pravilima koja propisuje Ustavni zakon o Ustavnom sudu i Zakon o upravnim sporovima.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Musa, *op.cit.* (bilj. 15) str. 592.

<sup>22</sup> Ovlaсти i nadležnosti, *op.cit.* (bilj. 3).

<sup>23</sup> V. čl. 5. ZPPB-a.

<sup>24</sup> V. čl. 6. ZPPB-a.

Postupa i po pritužbama ako je nekome povrijeđeno ustavno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a ako je do povrede tog prava došlo pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, može podnijeti i ustavnu tužbu Ustavnom sudu.<sup>25</sup>

S obzirom da pučki pravobranitelj ima obvezu praćenja stanja ljudskih prava, obvezan je svake godine podnijeti izvješće Hrvatskom saboru u kojem analizira opće stanje ljudskih prava i daje preporuke za unapređenje zakonodavstva i prakse<sup>26</sup> što omogućava pravobranitelju da utječe smjer politika koje se bave zaštitom ljudskih prava te da upozorava na probleme i apelira na njihovo rješavanje.

Isto tako, ima pravo samoinicijativno pokretati postupke istraživanja nepravilnosti u radu tijela javne vlasti čak i ako ne postoji konkretna pritužba građana<sup>27</sup> pa na taj način aktivno djeluje u slučajevima kada postoje naznake sustavnih povreda ljudskih prava.

Nadalje, pučki pravobranitelj djeluje i kao preventivni mehanizam za zaštitu osoba lišenih slobode.<sup>28</sup> Ova specifična uloga proizašla je iz međunarodnih obveza Hrvatske, osobito iz Fakultativnog protokola uz UN Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (OPCAT)<sup>29</sup> koji je u Hrvatskoj stupio na snagu 2006. godine na temelju kojeg pravobranitelj ima pravo nenajavljenog posjeta zatvorima, pritvorskim jedinicama i ustanovama socijalne skrbi kako bi nadgledao poštivanje prava osoba lišenih slobode i osigurao zaštitu od zlostavljanja ili nehumanog postupanja.

Osim toga, pučki pravobranitelj ima značajne ovlasti i u borbi protiv diskriminacije prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije ( u daljnjem tekstu: ZSD ) gdje je određen kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Koprić I., Marčetić, G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2016., str. 314.

<sup>26</sup> V. čl. 16. ZPPB-a.

<sup>27</sup> V. čl. 20. ZPPB-a.

<sup>28</sup> V. čl. 25. ZPPB-a.

<sup>29</sup> Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, New York, 18. prosinac 2002, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj: 2/05.

<sup>30</sup> Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12, čl.12., dalje: ZSD.

U tom svojstvu, pravobranitelj prima pritužbe građana o diskriminaciji, analizira pojedinačne slučajeve, predlaže mjere za zaštitu žrtava diskriminacije i informira javnost o ovom važnom pitanju.<sup>31</sup> Također, pravobranitelj ima pravo pokrenuti sudske postupke u ime žrtava čime se dodatno osigurava zaštita prava najranjivijih skupina<sup>32</sup> osiguravajući im jednaka prava bez obzira na dob, spol, nacionalnost, vjeru, invaliditet ili druge osobne karakteristike.

Može pokretati i različite projekte, radionice i izdavati preporuke za unapređenje zakonodavstva u području ravnopravnosti. Na taj način pravobranitelj ne reagira samo na pojedinačne slučajeve nego vrlo aktivno radi na smanjenju diskriminacije u društvu općenito.

Svakako treba napomenuti još jednu važnu zadaću pravobranitelja, a to je promicanje prava na pristup informacijama gdje pravobranitelj potiče transparentnost u radu javnih tijela omogućavajući građanima da ostvaruju svoje pravo na informiranje kad je u pitanju javni interes. Pravo na pristup informacijama i ponovna uporaba informacija koje posjeduje pučki pravobranitelj kao državno tijelo uređena je odredbama ZPPI-a.<sup>33</sup>

Na temelju iznesenog može se zaključiti da pučki pravobranitelj ima vrlo široke ovlasti koje mu omogućavaju neovisnost u postupanju. Dakle, pravobranitelj nije samo posrednik nego je i ključni akter u zaštiti i promicanju ljudskih prava i borbi protiv diskriminacije. Njegove zakonske ovlasti omogućavaju učinkovito postupanje u važnim društvenim i pravnim pitanjima i razvoj demokratskog društva. Ipak, Đerđa i Antić iskazuju i određenu dozu skepse smatrajući da učinkovitost pučkog pravobranitelja više ovisi o ugledu njegova položaja u pravnom sustavu i osobnog autoriteta nego o prirodi uglavnom neformalnih ovlasti koje posjeduje.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Pravo na pristup informacijama, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/povjerenik-ca-za-informiranje-i-zppi/>, pristupljeno 24.11.2024.).

<sup>34</sup> Đerđa, D., Antić, T., *Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 53 (1), 2016., str.198. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/225957>, pristupljeno 25.11. 2024.).



### 2.3. Načela postupanja pučkog pravobranitelja

Temeljna načela postupanja pučkog pravobranitelja, ali i svih specijaliziranih pravobranitelja mogu se podijeliti na načela:

- neovisnosti i samostalnosti
- poštivanja ustavnosti i zakonitosti
- moralnosti i pravednosti
- neformalnosti u postupanju
- mogućnosti preventivnog djelovanja<sup>35</sup>

S tim u vezi ZPPB-om je određeno da je pučki pravobranitelj neovisna i samostalna institucija i da nije dopuštan bilo koji oblik utjecaja Vlade, političkih stranaka, upravnih tijela ili druge organizacije.<sup>36</sup>

Načelo zakonitosti je temeljno ustavno načelo prema kojemu je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske<sup>37</sup>, a prethodno spomenuta načela neovisnosti i samostalnosti mogu se ostvariti samo u skladu s načelom zakonitosti.

Pučki pravobranitelj se mora voditi načelima pravednosti i moralnosti. S obzirom da obavlja važnu javnu i društvenu ulogu obvezan je procijeniti je li došlo do povrede ili ugrožavanja prava pojedinca kroz postupke tijela javne vlasti ili njihovih djelatnika. U takvim situacijama od pučkog pravobranitelja se očekuje da postupa objektivno kako bi osigurao zaštitu prava svakog građanina. Moralnost mora biti odlika pučkog pravobranitelja s obzirom na sve okolnosti koje se vezuju kako za funkciju koju obnaša tako i za njegovu osobnost.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 466.

<sup>36</sup> V. čl. 7. ZPPB-a.

<sup>37</sup> V. čl. 5. Ustava.

<sup>38</sup> Aviani, D., *Parlamentarni ombudsman*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 1999., str. 181.

### 3. PUČKI PRAVOBRANITELJ REPUBLIKE HRVATSKE U EUROPSKOM KONTEKSTU

Uloga pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj važna je ne samo na nacionalnoj nego i na europskoj razini. Već Borković spominje značaj “nacionalnog ombudsmana” u Europskoj uniji.<sup>39</sup> Kao institucija koja štiti građane od nepravdi i zloupotreba, pučki pravobranitelj Republike Hrvatske dio je mreže ombudsmana koja djeluje na području Europske unije. Pristupanjem Europskoj uniji, Hrvatska je preuzela obvezu usklađivanja svog pravnog sustava s europskim standardima i praksama, a to je dodatno osnažilo značaj nacionalnog pučkog pravobranitelja. Pučki pravobranitelj više nije samo posrednik građana i javne vlasti u Hrvatskoj nego je i posrednik i između građana i institucija Europske unije. U tu svrhu usko surađuje s Europskim ombudsmanom što ponekad predstavlja i izazov, posebno u slučajevima koji su povezani s kršenjem prava radnika ili problemima s mobilnošću unutar EU.

Sjedište Europskog ombudsmana se nalazi u Strasbourgu i on ima zadatak ispitati pritužbe građana Europske unije na nepravilnosti u radu institucija i tijela Europske unije.<sup>40</sup>

Građani Republike Hrvatske, kao i svi građani Europske unije, mogu podnijeti pritužbu Europskom ombudsmanu koje se se mogu odnositi na nepravilne postupke, zloupotrebu ovlasti, diskriminaciju, uskraćivanje informacija i dr.<sup>41</sup> Nije potrebno da podnositelj pritužbe bude osobno pogođen ili da ima poseban interes. Pritužbe mogu podnijeti i razna poduzeća ili organizacije.<sup>42</sup>

Europski ombudsman svake godine predaje izvješće Europskom parlamentu u kojem analizira svoj rad i ističe konkretne slučajeve. Cilj izvješća je unaprijediti funkcioniranje institucija i tijela EU-a, ispraviti nepravilnosti u radu njihovih službenika, spriječiti loše upravljanje te poboljšati odnose između institucija i građana.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, VII. Izmijeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002. str. 121.

<sup>40</sup> Europski ombudsman, (Dostupno na: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr), pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Štingl, Karla, *Ombudsman – posrednik između građana i institucija u Europskoj uniji*, (Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/ombudsman-posrednik-izme%C4%91u-gra%C4%91ana-i-institucija-u-europskoj-uniji-18788>, pristupljeno 25.11.2024.).

U okviru članstva Hrvatske u EU hrvatski pučki pravobranitelj aktivno sudjeluje u radu Europske mreže ombudsmana koja okuplja nacionalne ombudsmane iz država članica EU-a, kao i izvan nje. Cilj ove mreže je razmjena znanja i najboljih praksi te koordinacija u rješavanju prekograničnih problema.<sup>44</sup> Takvi problemi često uključuju pitanja radnih prava, socijalne zaštite, zaštite okoliša i drugih aspekata koji se odnose na europske politike.

Jedan od važnih alata za suradnju na europskoj razini je i Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi<sup>45</sup> koji jer propisuje standarde za profesionalno i odgovorno postupanje javne uprave prema građanima. Hrvatski pučki pravobranitelj također koristi ovaj dokument s naglaskom da građani moraju imati jednako pravo na pravodobne odgovore i učinkovitost u postupanju javnih tijela bez obzira radi li se o lokalnim tijelima u Hrvatskoj ili institucijama EU.

S obzirom da je prethodno navedeno kako pučki pravobranitelj ima važnu ulogu kao nacionalno tijelo za suzbijanje diskriminacije u skladu sa ZSD-om, u ovom poglavlju treba napomenuti da taj zakon implementira europske direktive o jednakosti i jednakom postupanju.

Osim toga, potrebno je dodatno educirati građane o njihovim pravima i ulogama institucija poput Europskog ombudsmana kroz javne kampanje.

Dakle, pučki pravobranitelj ne djeluje samo kao čuvar prava građana unutar granica Hrvatske jer suradnja s Europskim ombudsmanom i drugim ombudsmanima osigurava da prava građana Republike Hrvatske budu zaštićena na svim razinama, kako nacionalnim, tako i europskim.

---

<sup>44</sup> O Europskoj mreži pučkih pravobranitelja, (Dostupno na: [https://www.ombudsman.europa.eu/hr/european-network-of-ombudsmen/about/hr?utm\\_source=web\\_EO&utm\\_medium=scrollie\\_organic&utm\\_campaign=scrollie\\_25](https://www.ombudsman.europa.eu/hr/european-network-of-ombudsmen/about/hr?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25), pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>45</sup> Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510>, pristupljeno 25.11.2024.).

#### 4. PANDEMIJA COVID-19 I LJUDSKA PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pandemija Covid-19 započela je krajem 2019. godine i ubrzo postala globalni izazov koji nije utjecao samo na zdravstvene sustave, već i na društvene, gospodarske i pravne aspekte života. Iako je proteklo već više od četiri godine od prvog zabilježenog slučaja zaraze koronavirusom u Republici Hrvatskoj, posljedice pandemije ni danas ne prestaju zaokupljati javnost. Virus nije nestao, ali danas više nema mjera koje su služile za suzbijanje zaraze i koje su, kako je vrijeme protjecalo, postale najveći kamen spoticanja između dviju društvenih skupina od kojih je jedna zagovarala i opravdavala stroge mjere nauštrb ograničavanja određenih prava, a druga se pak protivila bilo kakvom ograničavanju. Neki pojedinci su čak smatrali virus bezazlenim. Jaz u društvu je postao toliko velik da se razvila poprilična netrpeljivost i od tog trenutka su počele ozbiljne rasprave i podijeljena mišljenja kako pandemija utječe na ljudska prava.

Republika Hrvatska je ratificirala sve mjerodavne međunarodne ugovore kojima se jamče ljudska prava i slobode te je iste dodatno razradila u Ustavu i brojnim zakonima.<sup>46</sup> Prema teorijskim načelima, ljudska prava mogu se definirati na dva načina – prvo, kao obveza da se ne narušava zaštićena sfera osobnih i političkih prava pojedinca, a drugo, kao potreba za aktivnim djelovanjem, posebno u kontekstu gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava.<sup>47</sup>

U Republici Hrvatskoj, kao i u ostatku svijeta, glavni prioritet postao je zaštita života i zdravlja građana. Mjere koje su uvodile nadležne institucije, poput Stožera civilne zaštite, bile su neophodne radi zaštite javnog zdravlja, ali su mnogi smatrali da krše osnovna prava zajamčena Ustavom i drugim pravnim aktima.

Pandemija COVID-19 kao jedan od najvažnijih globalnih događaja u posljednjih sedamdeset godina, postavila je izazov postojećem sustavu ljudskih prava, a to se posebno odnosi na fleksibilnost u donošenju odluka koje su bile usmjerene na zaštitu javnog zdravlja kao prioriteta.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Mijić Vulinović, I., *Sustav zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj*, Ljevak, Zagreb, 2022., str. 9.

<sup>47</sup> Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, IV. neizmijenjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 101.

<sup>48</sup> Guštin, M., Sudar, V., *Ljudska prava u Hrvatskoj pod utjecajem pandemije*, Pravnik: Časopis za pravna i društvena pitanja, Vol. 55 (107), 2021., str.258. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/383571>, pristupljeno 25.11. 2024.).

Pučka pravobraniteljica u to vrijeme ističe da pandemija koronavirusa predstavlja velik izazov za vlade, društva i pojedince i može se kontrolirati jedino zajedničkim trudom, odgovornim ponašanjem, solidarnošću i suradnjom svih.<sup>49</sup>

Najviše spominjano tijelo za vrijeme pandemije s kojim je povezano i daleko najviše polemika oko ustavnosti njegova djelovanja jest – Stožer civilne zaštite. Kada se postavlja pitanje ustavnosti i zakonitosti, Ustavni sud Republike Hrvatske imao je i ima najvažniju ulogu. Osim Ustava, ključni zakon za provedbu i zaštitu ljudskih prava u Hrvatskoj je i ZSD jer izričito zabranjuje bilo koji oblik diskriminacije ili stavljanje pojedinca u nepovoljniji položaj, a iznimke su dopuštene u određenim situacijama, poput očuvanja javnog zdravlja, sigurnosti, javnog reda i mira, kao i kod posebnih mjera potrebnih za postizanje stvarne jednakosti društvenih skupina ili u kontekstu obavljanja određenih profesionalnih djelatnosti.<sup>50</sup>

Dakle, postavilo se ozbiljno pitanje kako balansirati između zaštite javnog zdravlja i očuvanja ljudskih prava što je bio veliki izazov za pravni sustav, ali i za instituciju pučkog pravobranitelja.

#### **4.1. Pravni i društveni kontekst pandemije**

Suočavanje s pandemijom započelo je donošenjem brzih, i po mišljenju mnogih, drastičnih mjera kako bi se spriječilo širenje virusa. Pravno gledano, pandemija je otvorila brojna pitanja vezana uz ograničavanje ljudskih prava i sloboda. Karantena, obveza nošenja maski i uvođenja digitalnih potvrda izazvale su rasprave o tome do koje mjere država smije intervenirati u prava pojedinca u svrhu zaštite javnog zdravlja. Na primjer, pravo na slobodu kretanja i okupljanja bilo je znatno ograničeno kako bi se spriječilo širenje virusa.

Iako nije bilo proglašeno izvanredno stanje, ključni pravni okvir koji je omogućio uvođenje mjera kojima bi se u svrhu zaštite javnog zdravlja ograničavala određena prava predstavlja Zakon o

---

<sup>49</sup> Kakve veze ima epidemija koronavirusa s ljudskim pravima?, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/kakve-veze-ima-epidemija-koronavirusa-s-ljudskim-pravima/>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>50</sup> Guštin, Sudar, *op.cit.* (bilj. 48), str. 257.

zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti<sup>51</sup> koji je Vladi i Stožeru civilne zaštite dao ovlasti za donošenje epidemioloških mjera. Ipak, valja dodati i precizirati da je Stožer odluke kojima je striktno ograničavao ljudskih prava donosio na temelju dopunjenog Zakona o sustavu civilne zaštite.<sup>52</sup> S tim u vezi, neki pravници su kritizirali što u donošenje mjera nije izravno uključena zakonodavna vlast. Drugim riječima, postojala je opasnost da sva vlast bude koncentrirana u rukama Vlade čime se dovodi u pitanje vladavina prava, ali i poštivanje Ustava.<sup>53</sup>

S tim u vezi Ofak logično preispituje je li riječ o pravnoj normi kojom se na opći način propisuje neko pravilo ponašanja, je li ta norma obvezujuća i za koga, povlači li nepoštovanje mjere sankcije i koje sankcije ili se radi samo o preporuci, a ako je riječ o obvezujućoj pravnoj normi, je li je donijelo zakonom ovlašteno tijelo na propisan način.<sup>54</sup>

Pitanje proporcionalnosti mjera postalo je jedno od glavnih tema javnih i pravnih rasprava, kako između stručnjaka iz različitih područja, tako i među građanima. Najčešće se postavljalo pitanje jesu li mjere poput zatvaranja ugostiteljskih objekata, uvođenja online nastave, zabrane okupljanja i uvođenja COVID-potvrda bile nužne i razmjerne postavljenom cilju.

S aspekta uloge pučkog pravobranitelja potrebno je spomenuti da je ZPPB-om utemeljen Savjet za ljudska prava pučkog pravobranitelja kao savjetodavno je tijelo koje predlaže strateške smjernice u području promicanja ljudskih prava i sloboda, osigurava kontinuiranu suradnju u području ljudskih prava i sloboda između pučkog pravobranitelja, civilnog društva, akademske zajednice i medija te razmatra druga pitanja od značaja za rad pučkog pravobranitelja u području promicanja ljudskih prava i sloboda.<sup>55</sup> Sudovi su također imali važnu ulogu u procjeni zakonitosti mjera, a pučki pravobranitelj je upozoravao na nedostatke u provedbi mjera, poput neprilagođenih procedura za starije osobe koje nisu imale pristup digitalnim alatima za dobivanje propusnica ili na nedostatnu pomoć socijalno ugroženima.

---

<sup>51</sup> Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, NN 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21.

<sup>52</sup> Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, NN 31/2020.

<sup>53</sup> Horvat, K. (ur.), *Utjecaj epidemije Covid-19 na ljudska prava u Hrvatskoj - Tematski izvještaj*, Zagreb, prosinac 2020., str.3. (Dostupno na: [https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj\\_web.pdf](https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj_web.pdf), pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>54</sup> Ofak, L., *Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije Covid-19*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58 (2), str.461. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/374014>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>55</sup> V. čl. 31. ZPPB-a.

Što se tiče društvenog aspekta, pandemija je utjecala i na međuljudske odnose, ekonomsku stabilnost i mentalno zdravlje ljudi, a mjere nisu uvijek naišle na razumijevanje među građanima. Velik broj ljudi osjećao se nesigurno i često su se žalili na nejasne kriterije pri donošenju odluka te na različito postupanje prema određenim skupinama stanovništva.

#### **4.2. Ograničavanje sloboda i prava tijekom trajanja pandemije**

Ograničenja koja su uveli Vlada Republike Hrvatske i Stožer civilne zaštite imala su znatan utjecaj na svakodnevni život građana. Sloboda kretanja, pravo na rad, pravo na privatnost i pravo na jednakost bili su najizraženije pogođeni pandemijskim mjerama. Ofak navodi da se mjere usmjerene na suzbijanje pandemije COVID-19 mogu se svrstati u dvije temeljne skupine koje čine opće i posebne mjere.<sup>56</sup> “ Opće mjere koje donosi ministar zdravstva, kao i mjere koje donosi Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, potpadaju pod „druge propise“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava čiju je suglasnost s Ustavom i zakon nadležan ocjenjivati Ustavni sud “.<sup>57</sup>

Ustavom je određeno kako se u doba ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstveni države ili pak velikih prirodnih nepogoda, ustavna prava i slobode mogu ograničiti samo odlukom Hrvatskog sabora i to dvotrećinskom većinom, odnosno u slučaju da se Hrvatski sabor ne može sastati, Predsjednik Republike Hrvatske po prijedlogu Vlade i supotpis njezine predsjednika.<sup>58</sup>

Sloboda kretanja<sup>59</sup> bila je ograničena putem odluka koje su zabranjivale napuštanje mjesta prebivališta bez propusnica. Iako je ova mjera bila privremena, uzrokovala je brojne pritužbe građana zbog nejasnoća u vezi s izdavanjem propusnica. Posebni problem su imali stanovnici ruralnih područja jer su bili odsječeni od osnovnih usluga.

---

<sup>56</sup> Ofak, *op.cit.* (bilj. 54) str. 474.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> V. čl.17. Ustava.

<sup>59</sup> V. čl.32. Ustava.

Pravo na privatnost<sup>60</sup> također je bilo dovedeno u pitanje uvođenjem mjera poput praćenja kontakata i prikupljanja zdravstvenih podataka. Upravo su te mjere bile možda najvažnije za kontrolu širenja virusa, no pojavila se kritika moguće zlouporabe podataka.

U ovom dijelu je potrebno spomenuti i pravo na rad.<sup>61</sup> Mnoge djelatnosti, osobito iz područja ugostiteljstva, turizma i uslužnih djelatnosti su bile zatvorene tijekom razdoblja "lockdowna" što je uzrokovalo gubitak radnih mjesta ili smanjenje prihoda. Zatvaranja restorana i kafića dodatno je izazvalo val nezadovoljstva, pogotovo jer su neke djelatnosti, poput trgovačkih centara, nastavile raditi uz blaže mjere. Vlada Republike Hrvatske doduše jest uvela mjere financijske pomoći, no mnogima to nije bilo dovoljno da bi se nadoknadili gubici.

Jedno od najspornijih pitanja tijekom pandemije bilo je uvođenje COVID-potvrda s obzirom da su postale uvjet za ulazak u javne prostore, institucije i sudjelovanje u određenim djelatnostima. Čak je bila pokrenuta i inicijativa za prikupljanje potpisa za organizaciju referenduma s ciljem ukidanja COVID-potvrda koja je uspjela prikupiti dovoljan broj potpisa, no Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav predložio je Hrvatskom saboru da referendumsko pitanje uputi Ustavnom sudu radi ocjene ustavnosti njegova sadržaja.

Jedan dio građana je smatrao kako je većina tih mjera diskriminatorna iz razloga što su se osobe dijelile na cijepljene i necijepljene, a problem se javio i u nedovoljnoj komunikaciji s građanima. ZSD je bio zakon koji je trebalo primijeniti u tim okolnostima kako bi se osigurala jednakost svih građana.

Usprkos kritiziranju i propitivanju ustavnosti, prema odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske pandemija COVID-19 predstavlja izvanrednu i nepredvidivu situaciju koja daje ovlasti Stožeru civilne zaštite da donosi odluke i mjere s ciljem zaštite javnog zdravlja i suzbijanja širenja zaraze.<sup>62</sup> Dakle, može se zaključiti da je Ustavni sud išao u smjeru članka 16. Ustava, a mnogi i dalje smatraju da je trebalo primijeniti čl.17 Ustava.

---

<sup>60</sup> V. čl.35. Ustava.

<sup>61</sup> V. čl.55. Ustava.

<sup>62</sup> Guštin, Sudar, *op.cit.* (bilj. 48) str. 260.



Treba spomenuti da je pandemija ipak donijela i neka poboljšanja poput ubrzanja procesa digitalizacije u javnoj upravi i razvoju novih tehnologija za pružanje usluga.

Na kraju preostaje vidjeti kako će pandemijska situacija utjecati na razvoj ljudskih prava povratkom u „nepandemijsko“ stanje te hoće li ono dovesti do stvaranja novog okvira zaštite ljudskih prava.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, str. 266.

## 5. PUČKI PRAVOBRANITELJ I PANDEMIJA COVID-19

Kao što i sam naziv ovog diplomskog rada ukazuje, u ovom poglavlju ideja je obraditi ulogu pučkog pravobranitelja kao institucije tijekom trajanja pandemije, njegove aktivnosti, reakcije, odnosno postupanja i cilj koji je tim djelovanjem postignut ili se nastojao postići. Pandemija je zatekla ne samo građane već i institucije koje su ovlaštene pratiti da li su postupanja i mjere koja utječu na prava i slobode građana usklađene sa zakonima i Ustavom, a upravo je u toj sferi ključna uloga pučkog pravobranitelja.

Početna nesnalaženja bila su očita, a pandemija se ocjenjivala na različite načine, pogotovo od strane medicinskih laika koji su smatrali da je strah za zdravlje ljudi neopravdan, a s tim u vezi da su pretjerane i mjere zaštite. Upravo ta skupina građana se najviše i obraćala pučkom pravobranitelju i tu je bila velika odgovornost na njemu jer je trebalo ocijeniti da li se i u kojem obimu prava građana neopravdano ograničavaju mjerama za zaštitu javnog zdravlja koje su uvodili Stožer civilne zaštite i druge institucije. Putem određenih neodgovornih medija stvorile su se i razne teorije zavjera koje su još više pojačavale tenzije u društvu pa je i priliv pritužbi građana bio vidno pojačan. Pučki pravobranitelj je u velikoj mjeri tek savjetodavno tijelo što znači da njegov stvarni utjecaj ipak ovisi o volji i spremnosti tijela izvršne vlasti da uvažava njegove preporuke.

Kad se pročava uloga pučkog pravobranitelja tijekom pandemije, odmah se može zaključiti da su njegova uloga i njegov status neovisnog tijela i zaštitnika ljudskih prava definitivno osnažili. Usudila bih se reći da su u to vrijeme za pučkog pravobranitelja saznali ljudi koji možda nisu ni znali da postoji, koja je uopće njegova svrha i na koji način mu se mogu obratiti.

Također, pučki pravobranitelj se najviše posvetio zaštiti prava najranjivijih skupina. Pravobranitelj je osobito upozorio na potrebu prilagodbe mjera kako bi se osigurala adekvatna zaštita i podrška za te skupine. Na primjer, istaknut je problem zatvaranja domova za starije osobe gdje su posjete obitelji bile zabranjene što je u svakom slučaju imalo negativan utjecaj na korisnike koji se i u normalnim okolnostima osjećaju poprilično usamljeno.

Da bi se što preciznije ocijenila uloga i djelovanje pučkog pravobranitelja tijekom pandemije, naglasak u ovom radu je stavljen na najbitnije dijelove iz godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja, osobito one koje se odnose na pandemijske 2020. i 2021. godinu.

## 5.1. Osvrt na postupanje pučkog pravobranitelja tijekom pandemije

U vrijeme pandemije značajno je ojačala institucionalna uloga pučkog pravobranitelja što je i razumljivo s obzirom na izvanredne okolnosti i potrebu pojačanog nadzora zaštite ljudskih prava. U ovom poglavlju treba još jednom podsjetiti da pučki pravobranitelj djeluje na temelju pritužbi koje mu ima pravo uputiti svatko, dakle i građanin i stranac, kao i na vlastiti poticaj (*ex officio*).<sup>64</sup> U to krizno vrijeme, aktivnosti pučkih pravobraniteljica bile su kontinuirane i gotovo svakodnevne jer im se obraćao poprilično velik broj građana, ukupno nekoliko desetaka tisuća građana. Glavni “alat” pomoću kojeg su opširno i detaljno opisivale sve svoje aktivnosti, odnosno upozorenja, zapažanja, obavijesti, prijedlozi, kritike, statističke podatke, primjere i preporuke su svakako godišnja izvješća Hrvatskom saboru. Na ovom mjestu ističem da je Izvješće za 2020. godinu podnijela u zadnjoj godini svoga mandata Lora Vidović, a kasnije ju je naslijedila Tena Šimonović Einwalter. U svakom slučaju, najvažniji, ali i najteži zadatak pravobraniteljica bio je postići ravnotežu između zaštite javnog zdravlja i očuvanja prava i sloboda građana.

Pravobraniteljice su se najviše referirale na postupke Stožera civilne zaštite s obzirom da je to tijelo imalo najvažniju ulogu u upravljanju pandemijom. Bilo je vidljivo kako se posebno vodi računa o zakonitosti mjera pa je najviše kritika bilo upućeno u tom smjeru. Generalni zaključak jest da neke mjere ili nisu bile pravno obrazložene ili su bile nejasne, a mnoge čak i diskriminatorne. Primjerice, što se tiče propusnica zaključeno je da donošenje odluka o odobravanju propusnica nije bilo ujednačeno pa su neki članovi kućanstva propusnice dobili, a drugima su bile odbijene bez obrazloženja.<sup>65</sup>

Kad se sve sabere, pritužbe su se najviše odnosile na otežano ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu, prava na rad, prava na pristup informacijama i prava na obrazovanje i na mnogima omraženu obvezu nošenja zaštitnih maski.

Pravobraniteljica Vidović je u svojem izvješću više puta isticala kako zdravstveni sustav nije bio dovoljno prilagođen izvanrednim okolnostima zbog čega su mnogi ostali bez adekvatne skrbi. S tim u vezi jedan dio izvješća sadrži sljedeće: “... s obzirom da je cijela bolnica u listopadu

---

<sup>64</sup> Smerdel, *op.cit.* (bilj. 35) str. 465.

<sup>65</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, str.14, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=627a77faac2881652193274>, pristupljeno 25.11.2024.).

prenamijenjena za liječenje COVID 19 pacijenata, prema uputi MZ-a, svi naručeni na specijalističke preglede ili bolničko liječenje nezvezano za COVID 19, obaviješteni su da tamo ne mogu realizirati zdravstvene usluge te su premješteni u druge bolnice ili upućeni izabranom liječniku.“<sup>66</sup> Kasnilo se s terapijom i u liječenju onkoloških bolesnika, a zbog duga veledrogerijama postojala je bojazan hoće li biti lijekova.<sup>67</sup> Više puta je ukazano i na nedostatnu podršku mentalnom zdravlju građana tijekom dugotrajnih mjera izolacije i ograničenja.

Pandemijom su nažalost bila pogođena i ekonomska i socijalna prava građana. Velik broj radnika suočio sa sa strahom od gubitka posla, odnosno općenito s neizvjesnošću u pogledu radnog statusa, a određene skupine radnika koje nisu imale zasnovan trajni radni odnos bile su posebno pogođene. Isto tako, rad na daljinu je postao vrlo korišten način rada, no pravobraniteljica upozorava da zakonska regulativa ne jamči dovoljnu zaštitu prava radnika koji su radili bez novih ili izmijenjenih ugovora, često prekovremeno i bez plaćanja takvog rada.<sup>68</sup>

Velika pozornost pravobraniteljice bila je usmjerena i na djecu i mlade, odnosno učenike i studente. U Hrvatskoj je pravo na obrazovanje zajamčeno Ustavom:

- obrazovanje je u Republici Hrvatskoj svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima<sup>69</sup>

Nažalost, uobičajena rutina odlaska u školu ili na fakultetska predavanja zbog pandemije bila naprasno prekinuta što je svakako utjecalo na razvoj i školovanje tih mladih ljudi.

“ Iz istraživanja „Studenti i pandemija: Kako smo (pre)živjeli?“ o utjecaju epidemije u Hrvatskoj u akademskoj godini 2020./2021., kojeg je AZVO provela u rujnu 2021.godine, proizlazi da je

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, str. 30.

<sup>67</sup> *Ibid.*, str. 36.

<sup>68</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, str.35, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=6247119d58b0c1648824733>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>69</sup> V. čl. 66. Ustava.

63% studenata prvih godina istaknulo da zbog pandemije nisu u potpunosti doživjeli iskustvo studiranja, a većina je navela da nije imala osigurane uvjete za kvalitetno studiranje na daljinu.<sup>70</sup>

Pravobraniteljica ističe i kako je uvođenje online nastave osobito pogodilo djecu iz siromašnih obitelji koja nerijetko nisu imala pristup internetu, a ta činjenica je još više istaknula društvene nejednakosti. Zato je apelirala da se poduzmu mjere kako bi se osigurala veća dostupnost digitalne opreme i podrška učenicima.

Sljedeći važan aspekt na koji također ukazano jest važnost prava na pristup informacijama s obzirom da se velik dio građana žalio na manjak pravovremenih i točnih informacija o pandemijskim mjerama. Samo otvoren dijalog s javnošću može održati povjerenja građana u institucije. Preporučeno je da se unaprijedi način na koji Stožer civilne zaštite prenose informacije kako bi one bile dostupne svima.

“ Tom prilikom upozorili smo na različitu lista adresata na koje se ZoZPZB odnosi i koji su obvezni osigurati provođenje mjera za zaštitu pučanstva od zaraznih bolesti u odnosu na obveznike prema tada važećim odlukama Stožera, a predložili smo i jasno javno komunicirati na koje se točno adresate koje obveze odnose.”<sup>71</sup>

Važan dio djelovanja i postupanja Ureda pravobraniteljice tijekom pandemije definitivno je bila suradnje s drugim tijelima, institucijama i organizacijama. Razumljivo, pravobraniteljica je posebno kvalitetno surađivala sa specijaliziranim pravobraniteljima kako bi se osigurala što kvalitetnija zaštita prava ranjivih skupina.

---

<sup>70</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, *op.cit.* (bilj. 68) str. 58.

<sup>71</sup> *Ibid.*, str. 8.

## 5.2. Ključne preporuke pučkog pravobranitelja u vezi s pandemijskim mjerama

Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu sadrži 142 preporuke<sup>72</sup>, za 2021. godinu 156 preporuka<sup>73</sup>, a 2022. sastavljeno je od strane pravobraniteljice Tene Šimonović Einwalter i predano Hrvatskom saboru posebno izvješće “ Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize “. <sup>74</sup> Ovako velik broj preporuka odmah ukazuje da su imale širok obuhvat.

I u samom naslovu posebnog izvješća, na koje ću se u ovom poglavlju i osvrnuti, vidljivo je da se težište nalazi obrađivanju i opisu preporuka kao neke vrste rezimea na udarne pandemijske godine. Glavni naglasak preporuka je bio u poboljšanju komuniciranja i pravodobnosti informacija, u poboljšanju zdravstvenih resursa, smanjenju nejednakosti koje otežavaju pristup obrazovanju ili uslugama socijalne skrbi.

Preporuke su u posebnom izvješću podijeljene u tri skupine: opće, vezane uz pandemiju i preporuke posebnih pravobraniteljica.<sup>75</sup>

Najvažnije opće preporuke su:

- određivanje jasnih kriterija za uvođenje pojedinih mjera koje ograničavaju ili ugrožavaju ljudska prava
- donošenje mjera koje će primjenjivati standarde zaštite ljudskih prava
- voditi računa da mjere koje ugrožavaju ili ograničavaju ljudska prava moraju biti nužne, zakonite, nediskriminatorne i vremenski ograničene
- za informiranje građana koristiti sve kanale komunikacije i suzbijati dezinformacije
- uključiti širok krug dionika, organizacije civilnog društva, akademsku zajednicu i pritom izbjegavati govor mržnje
- osigurati pristup pravdi za žrtve kršenja ljudskih prava i osigurati široku javnu raspravu

---

<sup>72</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, *op.cit.* (bilj. 65) str. 1.

<sup>73</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, *op.cit.* (bilj. 68) str. 2.

<sup>74</sup> Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-jacanje-otpornosti-na-buduce-krize/>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>75</sup> *Ibid.*

- ojačati zdravstveni sustav i omogućiti svima pristup zdravstvenoj zaštiti<sup>76</sup>

Što se tiče preporuka koje su bile vezane uz pandemiju, pravobraniteljica je posebno izdvojila preporuke koje su se odnosile na osiguranje prava na zdravstvenu zaštitu, prava na rad i prava na javno okupljanje.

Neke od najvažnijih preporuka u tom smislu su:

- omogućiti besplatno testiranje
- omogućiti komunikaciju sa zdravstvenim djelatnicima kroz više kanala
- omogućiti dostupnost testiranja i cijepljenja
- istraživati stavove građana o cijepljenju i pružati im nove i pouzdane informacije
- osigurati dovoljnu količinu cjepiva
- omogućiti putem tehnologije da bolesnici u bolnicama unatoč zabrani posjeta ostanu u kontaktu s najužim članovima obitelji
- pripremite mjere koje će sanirati posljedice pandemije kojima su bila ugrožena prava radnika<sup>77</sup>

U izvješću su bile izdvojene i najosjetljivije skupine na koje su se odnosile preporuke, a to su prije svega socijalno ugroženi, mladi, stari, migranti, Romi i osobe lišene slobode.

Tako, na primjer, što se tiče starijih osoba preporučeno je da se osigura komunikacija s bliskim osobama za vrijeme zabrane posjeta, mladima je nužno osigurati nesmetano odvijanje nastave na daljinu i besplatno korištenje interneta, socijalno ugroženim građanima besplatne zaštitne maske, dostupnost socijalne skrbe, Romima dovoljnu količinu sredstava za zaštitu od zaraze, sve potrebne informacije o bolesti i financiranje programa podrške i dr.<sup>78</sup>

Na kraju posebnog izvješća navedene su i preporuke od strane pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

---

<sup>76</sup> *Ibid.* Prilozi.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

Ukoliko se preporuke pučkog pravobranitelja ne ispune, odnosno, ne provedu, one same za sebe i nemaju praktičnog smisla osim što u tom slučaju ukazuju na uočenu problematiku i sadrže prijedlog načina rješavanja. Baš iz tog razloga u Izvješću o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2022. godinu navodi se podjela na preporuku koja je:

- provedena
- koja je u provedbi
- koja je u planu provedbe
- koja nije provedbena, niti je u planu provedbe i nije u provedbi<sup>79</sup>

Na kraju se može zaključiti da preporuke definitivno imaju svoj značaj usprkos činjenici što nisu pravno obvezujuće. One zapravo služe onoj glavnoj zadaći pučkog pravobranitelja, a to je zaštita temeljnih prava i sloboda koja su posebno bila pod prismotrom za vrijeme trajanja pandemije. Isto tako, one služe i da usmjere rad državnih tijela i kao pomoć da bi odluke koja ta tijela moraju donijeti bile zakonite. Preporuke su jedna vrsta podsjetnika vlasti da se i u kriznim situacija moraju poštivati ljudska prava i slobode, da se mora posebno voditi briga o najranjivijim sugrađanima, a ukoliko se prava ograničavaju to mora biti privremeno, zakonito i razmjerno legitimnom cilju koji se želi postići. Odnosno, kako je i sama pravobraniteljica Šimonović Einwalter istaknula preporuke služe da bi ojačale spremnost države na postupanje i na bolje snalaženje u budućim sličnim situacijama.

### **5.3. Izazovi u radu pučkog pravobranitelja tijekom pandemije**

Pandemija Covid-19 bila je izazov sama po sebi iz mnoštva razloga. Nezaustavljivo širenje nepoznatog virusa od kojega umiru ljudi diljem svijeta, zatvaranje i izolacija preko noći, posebna pravila ponašanja u javnom prostoru, ograničenja kretanja i otežan pristup uslugama. Dakle, dogodio se scenarij u kojem su se ljudi osjetili pogođenima jer su radi zaštite života i zdravlja uvedene mjere koji su im ograničavale prava i slobode. Neki su smatrali da je to opravdano i nisu

---

<sup>79</sup> Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2022.godinu, str. 4. i str. 5., (Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvjec%20o%20provedbi%20preporuka%20pu%C4%8Dke%20pravobraniteljice%20za%202022.pdf>, pristupljeno 25.11.2024.).



se osjećali pogođenima, a drugi su se osjećali poprilično diskriminirano. Ovi drugi su se tijekom pandemije u ogromnom broju obraćali pravobraniteljici i bilo je izuzetno teško razmotriti i kvalitetno odgovoriti na sve te pritužbe.<sup>80</sup> Dakle, pojavio se problem povećanog opsega rada, a ograničen broj zaposlenih u Uredu pučke pravobraniteljice ( u daljnjem tekstu: Ured ) to nije mogao sasvim pratiti. Iz tog razloga pravobraniteljica je vrlo brzo ukazala na potrebu da se povećá broj zaposlenih u Uredu.

Rad u Uredu bio je otežan i zbog nemogućnosti fizičkog prijema građana zbog epidemioloških mjera pa su pritužbe zaprimane putem telefona ili e-maila što je predstavljalo problem za određenu grupu ljudi iz ruralnih područja.

Suradnja s tijelima vlasti također nije bila zadovoljavajuća. Usprkos tome što je pravobraniteljica ukazivala na poteškoće u komunikacije, nerijetko je ostalo bez odgovora ili odgovor nije bio potpun i pravodoban. Upravo u tom segmentu treba spomenuti vjerojatno najveći problem - neispunjavanje preporuka pučke pravobraniteljice.<sup>81</sup>

Najviše su sporni bili slučajevi kada su epidemiološke mjere uvedene bez odgovarajuće analize njihovog učinka na ljudska prava i uzimanja u obzir mišljenja pučke pravobraniteljice.

Na primjer, pravobraniteljica je u više puta upozoravala na nejasnoće vezane uz izdavanje propusnica za napuštanje mjesta prebivališta, ali njezine preporuke nerijetko nisu bile uvažene.

S obzirom na velike tenzije u društvu za vrijeme pandemije, pučka pravobraniteljica je često bila i kritizirana od strane određenih grupacija koje su smatrale da kasni sa preporukama ili da su previše uopćene ili da bi zaštita prava građana morala biti odlučnija. Uz to, oduvijek su prisutni i česti politički pritisci jer niti jedna vlast ne voli biti upozoravana ni kritizirana, a upravo je to uloga

---

<sup>80</sup> Građani zatrpali pučku pravobraniteljicu zbog pandemije..., Jutarnji list, (Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/gradani-zatrpali-pucku-pravobraniteljicu-pozivima-zbog-pandemije-strancima-sam-morao-dati-otkaz-sad-ne-mogu-kuci-a-ostali-su-bez-nasih-prava-10174483>, pristupljeno 25.11.2024.).

<sup>81</sup> Državna tijela ignoriraju preporuke pučke pravobraniteljice, Novosti, (Dostupno na: <https://www.portalnovosti.com/drzavna-tijela-ignoriraju-preporuke-pucke-pravobraniteljice>, pristupljeno 25.11.2024.).

pučkog pravobranitelja da u svojim izvješćima Hrvatskom saboru iznese sve ono što za što ocijeni da krši prava građana i ponudi prijedloge za poboljšanje i konkretne preporuke.

Pozitivna strana pandemije jest što je institucija pučkog pravobranitelja definitivno postala prepoznatljivija građanima koji su postali svjesniji svojih prava i na koji način ih mogu zaštititi. Samim time, tu se otvorio i veći prostor edukaciju javnosti. Uz to, postalo je očito da bi pučki pravobranitelj morao dobiti šire ovlasti, osobito u izvanrednim ili hitnim situacijama.

Usprkos izazovnom vremenu poput pandemije, (pre)velikom broju pritužbi i nedostatnom broju zaposlenih, pravobraniteljica je predstavljala glas građana i time potvrdila važnost ove institucije u demokratskom društvu i osiguranju vladavine prava.

## 6. ZAKLJUČAK

Pučki pravobranitelj zajedno s posebnim pravobraniteljima predstavlja jamstvo zaštite ljudskih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj. Povijesni razvoj, zakonski okvir i ovlaštenja institucije nedvojbeno pokazuju da se radi o neovisnom tijelu koje osigurava ravnotežu između građana i tijela vlasti. Njegove osnovne ovlasti su da daje preporuke, mišljenja, prijedloge i upozorenja, a osnovna dužnost jest podnošenje redovitog godišnjeg izvješća Hrvatskome saboru. Način obraćanja pučkom pravobranitelju vrlo je jednostavan jer mu se može obratiti svatko putem pritužbe. Time se svrstava u instituciju koja je izuzetno dostupna građanima kada smatraju da su im ugrožena njihova prava ili ograničene slobode.

Vjerojatno nikad ranije pučki pravobranitelj nije bio u središtu pozornosti kao za vrijeme pandemije jer je jako puno građana smatralo da su im zbog mjera za suzbijanje koronavirusa i zaštite javnog zdravlja nepravedno i nesrazmjerno ograničeno pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na rad, pravo na slobodu kretanja, pravo na obrazovanje i dr. Naravno, pučki pravobranitelj nije djelovao samo na temelju pritužbi već je imao aktivnu ulogu samoinicijativno postupajući, upozoravajući što treba ispraviti i putem preporuka predlagati na koji način to učiniti, a sve to ga je činilo važnim korektivom vlasti. Sve to nije bilo nimalo ni lako ni jednostavno jer je obim posla za vrijeme pandemije svakim danom bio sve veći, a broj zaposlenih je ostao teko reći isti kao i prije pandemije. Uz to, pučki pravobranitelj je bio pod stalnim pritiskom, bilo političkim, bilo od strane javnosti. Izvješća pučkih pravobraniteljica tijekom pandemijskih godina posebno su važna jer nude detaljan uvid u sve ono za što se smatralo da predstavlja kršenje ljudskih prava i sloboda, u predložene preporuke za rješavanje i općenito u posljedice na svakodnevni život građana.

U konačnici, može se zaključiti da pučki pravobranitelj ima ključnu ulogu u očuvanju ljudskih prava, pravnih standarda i vladavine prava u Republici Hrvatskoj. Ipak, njegova učinkovitost u velikoj mjeri ovisi o podršci koju dobiva od zakonodavnih i izvršnih tijela, kao i od društva u cjelini, posebno za vrijeme izazova i kriza.

## 7. LITERATURA

### Knjige

1. Aviani, D., *Parlamentarni ombudsman*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 1999.
2. Borković, I., *Upravno pravo*, VII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, 2002.
3. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2016.
4. Mijić Vulinović, I., *Sustav zaštite ljudskih prava u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, Ljevak, 2022.
5. Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb, Narodne novine, 2013.
6. Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, IV. neizmijenjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, 2009.
7. Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, VII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, 2004.

### Propisi

1. Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, New York, 18. prosinac 2002., Narodne novine – Međunarodni ugovori, br.: 2/05
2. Zakon o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite, Narodne novine 31/2020
3. Zakon o pravobranitelju za djecu, Narodne novine 96/03, 73/17
4. Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, Narodne novine 107/07
5. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22
6. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine 76/12
7. Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine 116/03, 82/08, 69/17
8. Zakon o subijanju diskriminacije, Narodne novine 85/08, 112/12
9. Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, Narodne novine 79/07, 113/08, 43/09, 130/17, 114/18, 47/20, 134/20, 143/21

10. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

## Članci

1. Aviani, D., *Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2016., 53 (1), 139-164. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/225951>, pristupljeno 25.11.2024.)
2. Aviani, D., *Pojam i vrste ombudsmana*, Hrvatska i komparativna javna uprava, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 1999., 1 (1), 67-94. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/291038>, pristupljeno 25.11.2024.)
3. Đerđa, D., Antić, T., *Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2016., 53 (1), 165-205. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/225957>, pristupljeno 25.11.2024.)
4. Guštin, M., Sudar, V., *Ljudska prava u Hrvatskoj pod utjecajem pandemije*, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, Vol. 55 (107), 2021., 255-268. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/264065>, pristupljeno 25.11.2024.)
5. Musa, A., *Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave (komparativni prikaz)*, Hrvatska i komparativna javna uprava, 3 (3-4), 2001., 559-604. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/290564>, pristupljeno 25.11.2024.)
6. Ofak, L., *Pravna priroda mjera usmjerenih na suzbijanje pandemije Covid-19*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58 (2), 459-475. (Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/374014>, pristupljeno 25.11.2024.)

## Mrežne stranice

1. Državna tijela ignoriraju preporuke pučke pravobraniteljice, Novosti, (Dostupno na: <https://www.portalnovosti.com/drzavna-tijela-ignoriraju-preporuke-pucke-pravobraniteljice>, pristupljeno 25.11.2024.)
2. Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510>, pristupljeno 25.11.2024.)

3. Europski ombudsman, (Dostupno na: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr), pristupljeno 25.11.2024.).
4. Građani zatrpali pučku pravobraniteljicu zbog pandemije..., Jutarnji list, (Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/gradani-zatrpali-pucku-pravobraniteljicu-pozivima-zbog-pandemije-strancima-sam-morao-dati-otkaz-sad-ne-mogu-kuci-a-ostali-su-bez-nasih-prava-10174483>, pristupljeno 25.11.2024.)
5. Horvat, Klara (ur.), *Utjecaj epidemije Covid-19 na ljudska prava u Hrvatskoj* - Tematski izvještaj, Zagreb, prosinac, 2020., (Dostupno na: [https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj\\_web.pdf](https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2020/12/TI-Utjecaj-epidemije-Covid19-na-ljudska-prava-u-Hrvatskoj_web.pdf), pristupljeno 25.11.2024.)
6. Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2022. godinu, (Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20preporuka%20pu%C4%8Dke%20pravobraniteljice%20za%202022.pdf>, pristupljeno 25.11.2024.)
7. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2020-godinu/?wpdmdl=10845&refresh=627a77faac2881652193274>, pristupljeno 25.11.2024.)
8. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=6247119d58b0c1648824733>, pristupljeno 25.11.2014.)
9. Kakve veze ima epidemija koronavirusa s ljudskim pravima?, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/kakve-veze-ima-epidemija-koronavirusa-s-ljudskim-pravima/>, pristupljeno 25.11.2024.)
10. O Europskoj mreži pučkih pravobranitelja, (Dostupno na: [https://www.ombudsman.europa.eu/hr/european-network-of-ombudsmen/about/hr?utm\\_source=web\\_EO&utm\\_medium=scrollie\\_organic&utm\\_campaign=scrollie\\_25](https://www.ombudsman.europa.eu/hr/european-network-of-ombudsmen/about/hr?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25), pristupljeno 25.11.2024.)
11. Ovlasti i nadležnosti, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/ovlasti-i-nadleznosti/>, pristupljeno 25.11.2024.)

12. Pravo na pristup informacijama, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/povjerenik-ca-za-informiranje-i-zppi/>, pristupljeno 25.11.2024.)
13. Štingl, K., *Ombudsman – posrednik između građana i institucija u Europskoj uniji*, (Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/ombudsman-posrednik-izme%C4%91u-gra%C4%91ana-i-institucija-u-europskoj-uniji-18788>, pristupljeno 25.11.2024.)
14. Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize, (Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjesce-utjecaj-epidemije-covid-19-na-ljudska-prava-i-jednakost-preporuke-za-jacanje-otpornosti-na-buduce-krize/>, pristupljeno 25.11.2024.)