

# POSEBNI PRAVOBRANITELJI

---

**Zrilić, Luka**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:487878>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-05**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**

**UPRAVNI STUDIJ**

**Luka Zrilić**

**POSEBNI PRAVOBRANITELJI**

**Završni rad**

**Šibenik,2022.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**

**UPRAVNI STUDIJ**

**Luka Zrilić**

**POSEBNI PRAVOBRANITELJI**

**Završni rad**

**Kolegij: Zaštita ljudskih prava**

**Mentor: Sanja Veštić Mičeta**

**Student: Luka Zrilić**

**Matični broj: 1219055459**

**Šibenik, 2022.**



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Luka Zrilić, student Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG: 1219055459 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potisom potvrđujem da je moj završni rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju – Upravni studij pod naslovom: Posebni pravobranitelji isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na neodobrovoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku,

Student:

Luka Zrilić

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Upravni odjel

Specijalistički diplomski stručni studij – upravni studij

## POSEBNI PRAVOBRANITELJI

Luka Zrilić

Ante Starčevića 5, [lukazr4@gmail.com](mailto:lukazr4@gmail.com)

Pravobranitelji nisu državna tijela ni sudska ni upravna ni zakonodavna tjela. Pravobranitelji nisu ovlašteni donositi meritorne odluke, oni neodlučuju o pravima i obvezama građana niti donose presudu. Insitucija nema zapovjedanu moć niti instrument prisile.

(40 stranica/0 slika 0 tablica 14 literaturih navoda/jezik izvornika: Hrvatski.)

### BASIC DOCUMENTATION CARD DOCUMENTATION

Polytechnic of Šibenik

Administrative Department

Specialist graduate professional study - administrative study

### SPECIAL OMBUDSPERSONS

Luka Zrilić

Ante Starčevića 5, [lukazr4@gmail.com](mailto:lukazr4@gmail.com)

Ombudsmen are not state bodies or judicial, administrative or legislative bodies.

Ombudsmen are not authorized to make meritorious decisions, they do not decide on the rights and obligations of citizens or make a judgment. The institution has no commanding power or instrument of coercion.

(40 pages / 0 images 0 table 14 citations / original language: Croatian.) The paper is stored in the digital repository of the Library and Polytechnic of Šibenik.

Keywords: Ombudsmen, powers, institutions.

Mentor: Sanja Vestic Mirceta

The paper was accepted for defense.



## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. MEĐUNARODNI OKVIR ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA .....	3
2.1. Pojam ljudskih prava .....	3
2.2. Ograničenja ljudskih prava .....	5
2.3. Ujedinjeni narodi i ljudska prava .....	8
2.4. Vijeće za ljudska prava .....	11
2.5. Ugovorna tijela UN-a .....	12
2.6. Vijeće Europe .....	13
3. EUROPSKI PRAVOBRANITELJ .....	15
3.1. Pojam europskog pravobranitelja.....	15
3.2. Glavni subjekti djelovanja .....	18
3.3. Postupci europskog pravobranitelja .....	21
3.4. Učinkovitost, utjecaj i postignuća .....	23
4. POSEBNI PRAVOBRANITELJI U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	26
4.1. Pojam pravobranitelja.....	26
4.2. Djelatnost pravobranitelja .....	30
4.3. Nadležnost i ovlasti pravobranitelja .....	33
4.4. Sposobnost nadzora i podnošenja žalbi.....	35
4.5. Djelovanje pravobranitelja.....	35
4.6. Osnivanje ureda pravobranitelja .....	37

4.6.1. Pravobranitelj za djecu .....	40
4.6.2. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom.....	44
4.6.3. Pravobranitelj za ravnopravnost spolova.....	46
5. ZAKLJUČAK.....	47
LITERATURA .....	40

## 1. UVOD

Ovaj se rad bavi temom upravnog nadzora putem pučkog pravobranitelja, odnosno posebnih pravobranitelja. Pravobranitelj kao neovisna institucija koja kontrolira rad izvršne vlasti na zaštiti ljudskih prava relativno je nov. Pravobranitelj, kao saborski povjerenik, imao zadatak spriječiti neprimjenu zakona od strane upravnih vlasti i kralja, zahvaljujući moći da od njih zahtijeva izvješća o primjeni zakona, kao i moći pokretanja odgovarajućih postupaka za utvrđivanje odgovornosti upravnih dužnosnika.

Prošlo je više od 100 godina otkako je osnovan u drugoj zemlji, osim u Švedskoj. Tijekom druge polovice 20. stoljeća, posebno u njegovoj posljednjoj četvrtini, došlo je do stvarnog širenja pučkog pravobranitelja u mnogim zemljama, tako da danas to tijelo postoji u više od dvije trećine država članica Ujedinjenih naroda.

Nadležnosti i funkcije institucije pučkog pravobranitelja postupno su modificirane u tom razdoblju jačanjem njezine uloge u zaštiti i promicanju ljudskih prava, tako da je danas značenje pravobranitelja praktički neodvojivo od zaštite ljudskih prava. Danas je pravobranitelj neovisno državno tijelo koje se brine o zaštiti i promicanju ljudskih sloboda i prava.

Institucija pučkog pravobranitelja utemeljena je Ustavom Republike Hrvatske kao samostalna i samostalna institucija. Pučki pravobranitelj odgovara Hrvatskom saboru. Stručne i administrativne usluge pučkom pravobranitelju pruža Ured pučkog pravobranitelja. Izdvajanje sredstava potrebnih za rad Ureda pučkog pravobranitelja raspoređuje se u godišnjem proračunu Republike Hrvatske. Ured pučkog pravobranitelja se u Ustavu spominje kao zaštitnik ljudskih prava.

Kroz rad su nabrojene tri posebna pravobranitelja: za djecu, za osobe s invaliditetom te za ravnopravnost spolova. Pravobraniteljica za djecu djeluje na temelju zaprimljenih pritužbi ili na vlastitu inicijativu, bilo u odgovoru na pojedinačne povrede prava i interesa djece, bilo općenito.

Pravobranitelja za djecu imenuje Hrvatski sabor na razdoblje od osam godina, djeluje samostalno i samostalno, poštujući načela pravičnosti i morala, te ga nitko ne može poučavati niti naređivati u njegovu radu.

Institucija pravobranitelja za osobe s invaliditetom ustanovljena je aktom Sabora. To je neovisna i samostalna institucija posvećena pravima osoba s invaliditetom i izvješćivanje Sabora. Sastoji se od mandata tijela za ravnopravnost, nacionalne institucije za ljudska prava i pravobranitelja za osobe s invaliditetom.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova djeluje samostalno, prati provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova i drugih propisa o ravnopravnosti spolova te najmanje jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor.

## **2. MEĐUNARODNI OKVIR ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA**

### **2.1.Pojam ljudskih prava**

Ljudska prava, prava koja pripadaju pojedincu ili skupini pojedinaca samo zato što su ljudi, ili kao posljedica inherentne ljudske ranjivosti, ili zato što su neophodna za mogućnost pravednog društva. Bez obzira na njihovo teoretsko opravdanje, ljudska prava odnose se na široki kontinuum vrijednosti ili sposobnosti za koje se smatra da poboljšavaju ljudsku djelatnost ili štite ljudske interese i proglašavaju se univerzalnim po karakteru, u nekom smislu jednako traženim za sva ljudska bića, sadašnja i budućnost.<sup>1</sup>

Uobičajeno je zapažanje da ljudska bića svugdje zahtijevaju ostvarenje različitih vrijednosti ili sposobnosti kako bi osigurali svoju individualnu i kolektivnu dobrobit.

Također je uobičajeno zapažanje da je ovaj zahtjev – bilo zamišljen ili izražen kao moralni ili pravni zahtjev – često bolno frustriran društvenim i prirodnim silama,

---

<sup>1</sup> Popović, N., "Politika ljudskih prava Europske unije: razvoj i izazovi za budućnost", Politička misao, sv. 45, br. 3-4, 2009., str. 20-35.

što rezultira iskorištavanjem, ugnjetavanjem, progonom i drugim oblicima lišavanja. Duboko ukorijenjeni u ovim dvostrukim opažanjima počeci su onoga što se danas naziva “ljudskim pravima” i nacionalnih i međunarodnih pravnih procesa koji su s njima povezani.

Reći da postoji široko prihvaćanje načela ljudskih prava ne znači da postoji potpuna suglasnost o prirodi i opsegu takvih prava ili, zapravo, njihovoj definiciji.

Među temeljnim pitanjima koja tek trebaju dobiti konačne odgovore su sljedeća: treba li ljudska prava promatrati kao božanska, moralna ili zakonska prava; trebaju li biti potvrđene intuicijom, kulturom, običajima, društvenim ugovorom, načelima distributivne pravde ili kao preduvjeti za sreću ili postizanje ljudskog dostojanstva; treba li ih shvatiti kao neopozive ili djelomično opozive; te trebaju li biti široke ili ograničene po broju i sadržaju.<sup>2</sup>

Čak i kada se prihvati načelo ljudskih prava, postoje kontroverze: jesu li ljudska prava način privilegiranja usko shvaćenih posebnih interesa nad zajedničkim interesom; jesu li politički alati pretežno progresivnih elita; jesu li konj koji vrebaju za zapadni ekonomski imperijalizam; i tako dalje. Stoga se ponekad tvrdi da ne postoji univerzalno prihvaćena teorija ili čak razumijevanje ljudskih prava.

Tamo smo vidjeli da su ljudska prava koja su potekla iz filozofije u 17. stoljeću našla svoje mjesto u državnim ustavima kao temeljna prava. U određenoj su mjeri prevedeni u čvrst oblik i građanima zajamčeni kao konkretna temeljna prava.<sup>3</sup>

Apstraktni čovjek-filozof postao je konkretni građanin donositelja ustava. Temeljna prava imala su funkciju zaštite građana od države i bila su središnji dio vladajuće škole razmišljanja o liberalizmu.

---

<sup>2</sup> Barić, S., Bodiroga-Vukobrat, N., Povelja temeljnih ljudskih prava Europske unije s komentarom, Zagreb, Organizator, 2002., str. 44

<sup>3</sup> Otočan, S. (2006.) Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti, Zb. Prav. fak. Sveučilište u Rijeci, str. 16

Dakle, možemo utvrditi da se osnovna i ljudska prava ne razlikuju u sadržaju, ali da je razlika puno veća u formalnom području. Temeljna prava su prava koja svaka država jamči svojim građanima i prava sadržana u ustavima pojedinih država. Na temelju njih građanin se može obratiti sudu.

Ljudska prava donekle su temeljna ideja temeljnih prava. Do sredine našega stoljeća izražavali su moralni zahtjev za pravima definiranim državnim poretom, dakle, ljudska su prava prirodna prava.

"Opća povelja o ljudskim pravima" putem Ujedinjenih naroda pokušava konkretizirati filozofsku ideju i pokušava staviti prava pod svjetske standarde kao što se to radi sa temeljnim pravima na nacionalnoj razini.<sup>4</sup>

## **2.2.Ograničenja ljudskih prava**

Inherentna ograničenja smatraju se nekim zajamčenim pravima i slobodama koji su trajno ograničeni samom formulacijom zajamčenog prava. Ta su ograničenja definirana preciznim nabrojanjem iznimaka kada se pravo i sloboda, inače obično zajamčene, ne mogu koristiti, tj. kad se nitko ne može na to pozvati.<sup>5</sup>

Primjerice, ne može se poreći da je ljudska sloboda neprikosnoveni vrijednost koju moderna međunarodna zajednica mora štiti, ali svima je jasno da u određenim slučajevima koji su točno određeni zakonom, neke osobe moraju snositi posljedice ako svojim ponašanjem ozbiljno krše opći interes.

Američka konvencija i Afrička povelja također jamče slobodu i osobnu sigurnost, ali sadrže i ugrađeno ograničenje ovog prava u skladu sa zakonom predviđenim

---

<sup>4</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>5</sup> Popović, N., "Politika ljudskih prava Europske unije: razvoj i izazovi za budućnost", Politička misao, sv. 45, br. 3-4, 2009., str. 20-35.

postupkom, što znači da osoba može biti lišena slobode tek nakon osude ili nepoštovanje zakonitog naloga, ili za sprečavanje njegovog izvršenja ili bijeg nakon izvršenja, u svrhu sprečavanja zaraznih bolesti, zbog mentalnih bolesti, itd.<sup>6</sup>

U slučaju ograničenja koja se tiču prava i sloboda, država je ovlaštena domaćim zakonima ograničiti njihovo uživanje na jasan i precizan način ili te zakone uskladiti s iznimkama navedenim u odredbama međunarodnih konvencija kojima se jamče ta prava i slobode.

Kada ti zakoni nisu usklađeni s međunarodnim standardima, to se usklađivanje može procijeniti pred međunarodnim tijelom (npr. Europskim sudom).

Slučaj pred Europskim sudom je Ujedinjeno Kraljevstvo jer je, prema Zakonu o izvanrednim situacijama iz 1978. godine, koji predviđa da osoba "može biti uhićena bez naloga za uhićenje ako se sumnja da je terorist", neke osobe lišio slobode osumnjičen za terorizam u Sjevernoj Irskoj, gdje je sud utvrdio da je pravo povrijeđeno jer vlada Ujedinjenog Kraljevstva nije pružila dovoljno elemenata za "opravdanu sumnju da je počinjeno kazneno djelo". Činjenica da su te osobe prethodno uhićene i osuđene za teroristička djela nije bila dovoljna, pa je sud smatrao da to ne predstavlja "minimalni standard" kojim bi se moglo zaključiti da postoji osnovana sumnja.<sup>7</sup>

Uz izričita svojstvena ograničenja, praksa nekih međunarodnih tijela omogućila je mogućnost da se opseg nekih prava i sloboda može implicitno suziti, na primjer s obzirom na pravo na poštivanje obiteljskog života i prepiske, i onih koji služe zatvor kazne su ograničene jer zatvor po svojoj prirodi predstavlja ograničenje u ostvarivanju ovih prava.

---

<sup>6</sup> Barić, S., Bodiroga-Vukobrat, N., Povelja temeljnih ljudskih prava Europske unije s komentarom, Zagreb, Organizator, 2002., str. 44

<sup>7</sup> Obradović, Đ. (2009). Ljudska prava i sloboda govora, Medijski dijalozi, 2 (4), str. 139-149.



Također implicitno ograničava izvršavanje određenih prava od strane određenih kategorija osoba, poput psihijatrijskih pacijenata, vojnika ili državnih službenika.

Posebna vrsta dopuštenih ograničenja kojima je država ovlaštena ograničiti vršenje određenih prava i sloboda po raznim osnovama, u općem društvenom interesu, naziva se neobavezna ograničenja.

Vlasti mogu ili ne moraju primijeniti ovu vrstu ograničenja dopuštenu takozvanim restriktivnim klauzulama.

Ova vrsta ograničenja omogućava državama da odlučuju samo o opsegu uživanja tih prava i sloboda, kada je ta državna intervencija u skladu sa zakonom, tj. propisana zakonom ili "nužna u demokratskom društvu", u cilju zaštite temeljnih vrijednosti svake države, kao što su nacionalna sigurnost, javna sigurnost, javno zdravlje, moral ili sloboda i prava drugih. Država smije ograničiti vršenje ovih prava u općem, društvenom interesu, ali ne i suspendirati ih.<sup>8</sup>

Oni su u svojoj osnovi trajni, dok je ova vrsta ograničenja neobavezna, što znači da država sama odlučuje hoće li ih primijeniti ili ne. U oba slučaja ograničenja moraju biti "propisana zakonom" ili "u skladu sa zakonom".

Mogućnost zlouporabe uplitanja državnih vlasti u pogledu uživanja zajamčenih prava mora se svesti na najmanju moguću mjeru. Stoga je praksa Europskog suda za ljudska prava i bivše Europske komisije da prvo postave formalno pitanje je li "miješanje države" "propisano zakonom" ili "u skladu sa zakonom".<sup>9</sup>

Kada se utvrdi da to nije bio slučaj, utvrdit će se kršenje mjerodavnog prava. Međutim, ako je intervencija bila zakonita, premješta se na procjenu je li mjerodavno zakonodavstvo imalo za cilj zaštititi bilo koji od gore navedenih

---

<sup>8</sup> Obradović, Đ. (2009). Ljudska prava i sloboda govora, *Medijski dijalozi*, 2 (4), str. 139-149.

<sup>9</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", *Perspectives on Federalism*, sv. 3, br. 3, 2011., str. 67

razloga u restriktivnoj klauzuli i u posljednjoj fazi odlučuje je li takvo ponašanje države neophodno u demokratskom društvu.

Značenje pojmova "propisano zakonom", "propisano zakonom" i "u skladu sa zakonom" koristi se u restriktivnim odredbama svih međunarodnih konvencija. Razlika u terminima nije bitna jer se svi odnose na zadovoljavajuću pravnu osnovu. Ako žele provesti ograničenja, države to mogu učiniti samo putem zakona. Izraz "zakon" znači ne samo zakone koje je usvojilo zakonodavno tijelo, već i podzakonske akte. Neobjavljeni upravni propisi nisu zakoni.<sup>10</sup>

Zakoni koji ograničavaju pravo moraju biti jasni, dostupni svima i predvidljivi, moraju služiti nekim ciljevima definiranim odredbom koja dopušta ograničenja kao što su nacionalna i javna sigurnost, javno zdravlje, moral itd., Inače je to zlouporaba moći koja država dopušteno.

### **2.3.Ujedinjeni narodi i ljudska prava**

Na polju ljudskih prava međunarodne se organizacije prvenstveno bave: standardizacijom, promicanjem i zaštitom ljudskih prava.

Kada govorimo o univerzalnim međunarodnim organizacijama i ljudskim pravima, prvenstveno mislimo na sustav zaštite ljudskih prava koji se razvio pod pokroviteljstvom Povelje UN-a.

Glavna zadaća UN-a je briga o ljudskim pravima. Tijekom svojih 60 godina postojanja UN je imao uspona i padova u nastojanjima da zaštiti ljudska prava, ponajprije zato što mnoge države članice nisu bile sklone ideji ljudskih prava niti su pretpostavljale druge interese. U vrijeme kada su tijela UN-a bila pasivna i paralizirana u nastojanjima da prevladaju različite otpore, UN je bio prisiljen

---

<sup>10</sup> Alaburić, V. (2003). Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja, Hrvatska pravna revija, 3 (6): str. 1-21.

stvoriti nova pomoćna tijela od kojih se mogao očekivati napredak. Iz tog razloga u UN-u postoji mnogo različitih tijela s vrlo složenim mehanizmom funkcioniranja. Međutim, najvažnija tijela UN-a su: Generalna skupština i Ekonomsko i socijalno vijeće (ECOSOC).<sup>11</sup>

Generalna skupština jedino je plenarno tijelo sastavljeno od predstavnika svih država članica. Iako ECOSOC ima primarnu ulogu u bavljenju ljudskim pravima, Generalna skupština ima vrlo značajne odgovornosti na ovom području.<sup>12</sup>

- odlučuje o nacrtima međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, a često svojim rezolucijama ukazuje na stanje ljudskih prava i poziva države da se ponašaju primjereno i priznaju određena prava (najvažnija rezolucija Generalne skupštine donesena nakon Drugog svjetskog rata je Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima 1948.),
- mogu stvoriti pomoćna tijela za svako područje, čak i za ljudska prava (prema reformi UN-a iz 2006., osnovano je Vijeće za ljudska prava),
- odlučuje o proračunu UN-a, o sredstvima namijenjenim funkcijama ljudskih prava,
- naručitelji su joj dužni podnositi izvješća,
- u okviru Odbora za socijalna, humanitarna i kulturna pitanja bavi se pitanjem ljudskih prava (položaj žena, zaštita djece, autohtonih naroda, postupanje s izbjeglicama, promicanje prava na samoodređenje itd.)

---

<sup>11</sup> Obradović, Đ. (2009). Ljudska prava i sloboda govora, *Medijski dijalozi*, 2 (4), str. 139-149.

<sup>12</sup> Alaburić, V. (2003). Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja, *Hrvatska pravna revija*, 3 (6): str. 1-21.

Ekonomsko i socijalno vijeće UN-a ima najšire ovlasti na polju ljudskih prava. Priprema međunarodne sporazume za podnošenje Generalnoj skupštini, prati sva pitanja u ovom području i daje preporuke, saziva međunarodne konferencije, koordinira rad specijaliziranih institucija itd.<sup>13</sup>

Ovo je tijelo političko tijelo, sastavljeno od 54 države članice UN-a, koje je Generalna skupština izabrala na razdoblje od tri godine.

Do prije nekoliko godina, do 2006., pomoćno tijelo ECOSOC-a bilo je Povjerenstvo za ljudska prava (1946), koje je kasnije zamijenilo Vijeće za ljudska prava. Bilo je to najvažnije tijelo UN-a koje se bavilo isključivo ljudskim pravima. Međutim, povjerenstvo je bilo pretežno političko tijelo što je ostavilo posljedice na njegov cjelokupni rad.

Sljedeće važno tijelo unutar ECOSOC-a je Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava, koji nadgleda provedbu Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Odbor se sastaje dva puta godišnje i sastoji se od 18 neovisnih stručnjaka izabranih na razdoblje od 4 godine. Razmatraju početna i periodična izvješća o stanju.

Generalna skupština je 2008. godine usvojila Izborni protokol uz Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji pojedincima također omogućava obraćanje Odboru. Odbor također tumači odredbe Pakta usvajajući opće komentare (do sada je dao 21 komentar na različita pitanja, uključujući pravo na odgovarajuću hranu, pravo na vodu, pravo na rad itd.).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Obradović, Đ. (2009). Ljudska prava i sloboda govora, *Medijski dijalozi*, 2 (4), str. 139-149.

<sup>14</sup> Popović, N., "Politika ljudskih prava Europske unije: razvoj i izazovi za budućnost", *Politička misao*, sv. 45, br. 3-4, 2009., str. 20-35.

## 2.4. Vijeće za ljudska prava

U 60 godina postojanja UN-a neka tijela i pomoćna tijela nisu mogla odgovoriti zadacima zbog kojih su osnovana. Značajne promjene napravljene su u području zaštite ljudskih prava, a najznačajnija je zamjena Povjerenstva za ljudska prava novim tijelom, Vijećem za ljudska prava. Povjerenstvo je prestalo s radom 16. lipnja 2006., a Vijeće je započelo s radom tri dana kasnije.

Vijeće je osnovano Rezolucijom Generalne skupštine 60/251 kao pomoćno tijelo Generalne skupštine sa sjedištem u Ženevi. Vijeće ima 47 članova koji se biraju na razdoblje od 3 godine s mogućnošću izbora dva puta zaredom, izravnim i tajnim glasanjem apsolutnom većinom članova Generalne skupštine.<sup>15</sup>

Vijeće se redovito sastaje tijekom godine, najmanje tri puta godišnje, a zasjedanja ne mogu trajati kraće od ukupno deset tjedana. Vijeće može održavati i posebne sjednice, koje pokreće član Vijeća, uz potporu najmanje jedne trećine članova tog tijela.

Osnovna načela na kojima Vijeće temelji svoj rad su: univerzalnost, nepristranost, objektivnost i konstruktivan međunarodni dijalog i suradnja. Vijeće je odgovorno za promicanje sveopćeg poštivanja zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda za sve, bez diskriminacije, na pravedan i jednak način. Treba ukazati na kršenja ljudskih prava, uključujući sustavna kršenja, i dati preporuke u tom pogledu. Također bi trebao doprinijeti prevenciji kršenja ljudskih prava kroz dijalog i suradnju.<sup>16</sup>

Da bi ispunilo svoju zadaću, Vijeće mora raditi na poboljšanju obrazovanja o ljudskim pravima, izgradnji savjetodavnih usluga, pružanju tehničke pomoći i izgradnji institucija. Trebao bi poslužiti kao forum za dijalog o tematskim

---

<sup>15</sup> Čapeta, T., Rodin, S., Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine, 2011., str. 50

<sup>16</sup> Obradović, Đ. (2009). Ljudska prava i sloboda govora, Medijski dijalozi, 2 (4), str. 139-149.

pitanjima za sva ljudska prava. Vijeće također daje preporuke Generalnoj skupštini za daljnje širenje međunarodnog prava o ljudskim pravima.

Vijeće će nadzirati ispunjavanje obveza država članica određeno vrijeme tijekom međusobnog dijaloga i uz puno sudjelovanje dotične države. Podnosi preporuke i godišnja izvješća Generalnoj skupštini.

### **2.5.Ugovorna tijela UN-a**

Ugovorna tijela imaju poseban položaj u sustavu UN-a. To su odbori uspostavljeni posebnim ugovorima o ljudskim pravima radi nadzora njihove provedbe. Njihove članove, koji su neovisni stručnjaci, ne biraju tijela UN-a, već države koje su ratificirale ili pristupile ugovoru. Iz tog razloga, naručitelji su samostalna tijela izvan sustava UN-a, ali povezana su s UN-om jer UN snosi njihove troškove i dužni su o svom radu izvještavati Generalnu skupštinu putem ECOSOC-a.

Unutar zaštite ljudskih prava, naručitelji:<sup>17</sup>

- ispitati i procijeniti periodična izvješća država ugovornica o usklađenosti njihovog zakonodavstva s obvezama preuzetim u paktima ili konvencijama,
- dati mišljenje o stanju ljudskih prava u određenoj zemlji u svojim zaključcima i preporukama u pogledu poboljšanja te situacije,
- neki od njih ovlašteni su razmatrati predstavke pojedinaca koji tvrde da su žrtve kršenja prava iz tih ugovora i donositi odluke tim povodom. Odluke nisu presude niti su obvezujuće, ali svojom moralnom snagom utječu na države i često ih provode,

---

<sup>17</sup> Obradović, Đ. (2009). Ljudska prava i sloboda govora, Medijski dijalozi, 2 (4), str. 139-149.

- baviti se tumačenjem odredaba Konvencije ili općim pitanjima vezanim uz primjenu tih odredbi putem općih komentara

Do sada su formirana sljedeća naručitelja:<sup>18</sup>

- Odbor za uklanjanje rasne diskriminacije (Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije),
- Odbor za ljudska prava (Pakt o građanskim i političkim pravima),
- Odbor protiv mučenja (Konvencija protiv mučenja),
- Odbor za uklanjanje diskriminacije nad ženama (Konvencija o diskriminaciji žena),
- Odbor za prava djeteta (Konvencija o pravima djeteta),
- Odbor za prava radnika migranata (Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata),
- Odbor za prava osoba s invaliditetom (Konvencija o pravima osoba s invaliditetom),
- Odbor za prisilne nestanke (Konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka).

## **2.6. Vijeće Europe**

Sustav zaštite ljudskih prava u Europi uspostavljen je pod pokroviteljstvom Vijeća Europe, koje je najrazvijenije, tada OEES uključuje sve europske zemlje, kao i

---

<sup>18</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 69

Sjedinjene Države i Kanadu te niz azijskih zemalja. Uže područje zaštite razvilo se unutar EU, koje je 1.8.2010. ima 27 članova.<sup>19</sup>

Vijeće Europe - Statut također naglašava želju za zaštitom i promicanjem slobode i svih demokratskih vrijednosti. Također je istaknuta volja članova osnivača ove organizacije da uključe sve europske zemlje.

Ubrzo nakon osnivanja Vijeća (1949.), pod njegovim je pokroviteljstvom potpisan nacrt Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, kasnije popularno zvan EKLJP, koji je u Rimu u studenom 1950. potpisalo 13 država članica Vijeća . Krajem 2012. sve su mu europske zemlje osim Bjelorusije bile stranke.<sup>20</sup>

Europski sud za ljudska prava - glavno tijelo koje nadzire poštivanje obveza iz Europske konvencije o ljudskim pravima, nalazi se u Strasbourgu.

Osnovana je 21. siječnja 1959. godine. Nakon što je osam država stranaka podnijelo izjave kojima priznaje obveznu nadležnost Suda, kako je zahtijevana tadašnjom verzijom Konvencije. Sud se sastoji od onoliko sudaca koliko ima država stranaka Konvencije (47).<sup>21</sup>

Suci ne smiju biti državljani zemalja koje su ih nominirale, a koje najčešće koriste male države, poput Andore i Monaka. Suci moraju imati visoku moralnu reputaciju i posjedovati potrebne kvalifikacije za obavljanje visokih sudačkih funkcija, tj. Biti priznati pravni stručnjaci.

Svaka država ugovornica ima pravo nominirati 3 kandidata. Sudački mandat traje 9 godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Postupak pred Sudom mogu pokretati države i pojedinci.

---

<sup>19</sup> Čapeta, T., Rodin, S., Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine, 2011., str. 56

<sup>20</sup> Čapeta, T., Rodin, S., Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine, 2011., str. 57

<sup>21</sup> Crnić Grotić, C., Sgardelli Car, N., "Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskoga suda u Luksemburgu", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 60, br. 5, 2010., str. 4



Države također mogu podnijeti pritužbe u vezi s nekompatibilnošću domaćih zakona ili upravnih postupaka države s Konvencijom, bez potrebe da se navodi kršenje od strane određene osobe. To su takozvane apstraktne prijave. U sudskoj praksi Suda postavljeno je pitanje tko ima pravo na aktivnu identifikaciju, tko može podnijeti zahtjev.

Prema članku 34. Konvencije, pravo na predstavku nije ograničeno na državljanstvo države ugovornice, već pripada svim osobama koje su bile u nadležnosti država ugovornica u kojima se dogodila navodna povreda Konvencije.

Sud raspravlja o sporovima iz svoje nadležnosti u odborima (sastavljenim od 3 suca), vijećima (7 sudaca) i velikom vijeću (17 sudaca). Na općoj sjednici suda biraju se predsjednik i dva potpredsjednika suda te predsjednici odjela na razdoblje od 3 godine, ima 5 stalnih odjela.<sup>22</sup>

Sud donosi odluke većinom glasova prisutnih sudaca, ako su podijeljeni, izglasavaju se ponovno, a ako je rezultat ponovno podijeljen, predsjednik ima odlučujući glas.

### **3. EUROPSKI PRAVOBRANITELJ**

#### **3.1.Pojam europskog pravobranitelja**

Europski pravobranitelj neovisno je tijelo koje poziva institucije i agencije Europske unije na odgovornost i promiče dobro upravljanje. Pravobranitelj pomaže ljudima, poduzećima i organizacijama koji se susreću s problemima s administracijom EU istragom pritužbi, kao i proaktivnim razmatranjem širih

---

<sup>22</sup> Čapeta, T., Rodin, S., Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine, 2011., str. 58

sistemskih pitanja. Trenutni pravobranitelj je Emily O'Reilly. Europski pravobranitelj ima urede u Strasbourgu i Bruxellesu.

Europski pravobranitelj osnovan je Ugovorom iz Maastrichta, a prvog, Jacoba Södermana iz Finske, izabrao je parlament 1995. Trenutni pravobranitelj, Emily O'Reilly iz Irske, preuzeo je dužnost 1. listopada 2013. godine.<sup>23</sup>

Europskog pravobranitelja bira Europski parlament. Pravobranitelj se bira na mandat od 5 godina, a mandat se može obnoviti. Na zahtjev Parlamenta, pravobranitelja može smijeniti Sud pravde ako "više ne ispunjava uvjete potrebne za obavljanje svojih dužnosti ili ako je kriv za ozbiljno nedolično ponašanje". (članak 228. Ugovora o funkcioniranju EU)

Svaki građanin ili subjekt EU-a može podnijeti žalbu pučkom pravobranitelju da istraži instituciju EU-a na temelju lošeg upravljanja: administrativnih nepravilnosti, nepravednosti, diskriminacije, zlouporabe ovlasti, neodgovora, odbijanja informacija ili nepotrebnog odgađanja. Pravobranitelj ne može istraživati Europski sud pravde u njegovom sudskom svojstvu, Opći sud, Sud za državnu službu, nacionalne i regionalne uprave (čak i kad je riječ o pravu EU-a), pravosuđe, privatne pojedince ili korporacije.<sup>24</sup>

Pravobranitelj nema obvezujuće ovlasti prisiljavanja na poštivanje svojih odluka, ali je ukupna razina poštivanja visoka. Pravobranitelj se prvenstveno oslanja na moć uvjeravanja i publiciteta. U 2011. godini ukupna stopa usklađenosti institucija EU s njihovim prijedlozima iznosila je 82%. Agencije EU imale su stopu usklađenosti od 100%. Stopa usklađenosti Europske komisije bila je ista kao i

---

<sup>23</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", *Perspectives on Federalism*, sv. 3, br. 3, 2011., str. 70

<sup>24</sup> Micklitz, Hans-Wolfgang (2005) *The politics of judicial co-operation in the EU: Sunday trading, equal treatment and good faith* (Cambridge, Cambridge Univ. Press) str. 539-555

ukupna brojka od 82%, dok je Europski ured za odabir osoblja (EPSO) postigao 69%.<sup>25</sup>

Pravo je građanina EU-a, prema ugovorima EU-a, podnijeti slučaj pučkom pravobranitelju . 4 Jedan primjer slučaja kojim se bavio pravobranitelj uključivao je zakašnjelo plaćanje komisije njemačkom znanstvenom novinaru.

Komisija je objasnila kašnjenje, platila kamate i ubrzala buduća plaćanja stručnjacima. Drugom prilikom, nakon pritužbe jednog Mađara, EPSO se složio razjasniti informacije u obavijestima o natjecajima za zapošljavanje u vezi s prihvatljivošću i testovima za predselekciju. Treći slučaj je riješen kada je pravobranitelj natjerao vijeće da javno objavi dokumente za koje prethodno nije priznavalo postojanje.

Pravobranitelj je u 2010. godini zaprimio 2.667 pritužbi i otvorio 335 istraga o navodnim nepravilnostima. U 2011. godini zaprimljeno je 2.510 pritužbi i otvoreno 396 istraga. Najveći broj pritužbi u 2011. došao je iz Španjolske (361), a zatim iz Njemačke s 308. Međutim, u odnosu na broj stanovnika, najveći udio pritužbi došao je iz Luksemburga i Cipra. Ujedinjeno Kraljevstvo je, unatoč svojoj euroskeptičnoj reputaciji, 2009. godine bilo odgovorno za najmanji broj pokrenutih slučajeva. U 2011. godini UK je bilo odgovorno za 141 pritužbu pučkom pravobranitelju, što još uvijek predstavlja relativno nizak omjer pritužbi u odnosu na broj stanovnika.<sup>26</sup>

Prema izvješćima samog pravobranitelja, 58% pritužbi u 2011. odnosilo se na Europsku komisiju. 11% odnosilo se na Europski ured za odabir osoblja (EPSO)

---

<sup>25</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 70

<sup>26</sup> Leino, P. (2004) "The wind is in the North. The first European Ombudsman (1995-2003)", In: European Public Law, Vol.X No2, str. 333-367.

od nezadovoljnih kandidata u Europsku državnu službu i 4% na Europski parlament. Vijeće Europske unije činilo je 3%.

### **3.2. Glavni subjekti djelovanja**

Glavna misija koja vodi rad Europskog pravobranitelja je “pravo na dobru upravu” koje je priznato kao ljudsko pravo u EU. Europski pravobranitelj pomaže građanima, tvrtkama i udrugama koji se suočavaju s problemima s administracijom EU. Glavna područja istraživanja Europskog pravobranitelja odnose se na transparentnost uprave institucija EU; transparentnost i odgovornost u donošenju odluka u EU; transparentnost lobiranja; etički problemi; temeljna prava; politika tržišnog natjecanja EU; i sudjelovanje građana u donošenju odluka u EU.<sup>27</sup>

Pritužbe koje se odnose na nedostatak transparentnosti najčešća su kategorija pritužbi koje prima Europski pravobranitelj, a čine između 20% i 30% pritužbi. Oni se uglavnom odnose na odbijanje institucija(a) EU-a da izdaju dokumente na zahtjev građana. Ovo pravo građana na pristup dokumentima EU-a garantirano je Poveljom o temeljnim pravima EU-a. U slučaju da je građanin spriječen u pristupu traženim dokumentima, može se obratiti s pritužbom Europskom pravobranitelju kako bi pokušao postići rješenje.<sup>28</sup>

Na primjer, u slučaju 693/2011/RA, nakon odbijanja Europske agencije za lijekove (EMA) da javnosti omogući pristup kliničkim studijama provedenim na lijeku za multiplu sklerozu, pravobranitelj je dao prijateljski prijedlog rješenja o tome s nekim detaljnim prijedlozima za konkretnom slučaju, pokušavajući postići

---

<sup>27</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", *Perspectives on Federalism*, sv. 3, br. 3, 2011., str. 70

<sup>28</sup> Micklitz, Hans-Wolfgang (2005) *The politics of judicial co-operation in the EU: Sunday trading, equal treatment and good faith* (Cambridge, Cambridge Univ. Press) str. 539-555

transparentnost koju je pritužitelj tražio. EMA je to pozitivno primila i u potpunosti prihvatila prijedlog prijateljskog rješenja europskog pravobranitelja.

Europski pravobranitelj nastoji osigurati da demokratski proces donošenja odluka u EU-u karakteriziraju najviši standardi transparentnosti. Pri tome se posebna pozornost posvećuje interesnim skupinama te njihovom angažmanu i utjecaju u institucijama EU. Transparentnost lobiranja jedna je od glavnih tema djelovanja Europskog pravobranitelja, kroz različite strateške inicijative, pokušavajući ublažiti potencijalne sukobe interesa.<sup>29</sup>

Europski pravobranitelj bio je uključen u Registar transparentnosti, koji je građanima omogućio da znaju tko pokušava utjecati na donositelje odluka u EU. Na primjer, 2014. godine europski je pravobranitelj objavio, nakon službene istrage, konačnu odluku u kojoj se navodi da “odbijanje Komisije da online objavi pojedinosti o svim sastancima koje njezine službe i njezino osoblje imaju s duhanskom industrijom” predstavlja lošu administraciju.

Etička pitanja vezana uz pritužbe europskom pravobranitelju mogu ići od sukoba interesa do situacija „okretnih vrata“, kada netko tko radi u privatnom sektoru prelazi na usko povezane poslove u javnim poslovima ili obrnuto. Europski pravobranitelj branio je da se administracija EU-a mora pridržavati “zlatnih standarda kada je u pitanju etičko ponašanje”.<sup>30</sup>

Na primjer, jedna istraga, zaključena 2020. godine, istraživala je korporativno pokroviteljstvo predsjedništva Vijeća EU. Počelo je od pritužbe nevladine organizacije koja je izrazila zabrinutost da rumunjsko predsjedanje EU-om prima

---

<sup>29</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 74

<sup>30</sup> Leino, P. (2004) "The wind is in the North. The first European Ombudsman (1995-2003)", In: European Public Law, Vol.X No2, str. 333-367.

sponzorstvo od strane velike tvrtke za proizvodnju bezalkoholnih pića u kontekstu predsjedanja.

Pravobranitelj je smatrao da „s obzirom da je Predsjedništvo dio Vijeća, njegove aktivnosti će šira europska javnost vjerojatno percipirati kao povezane s Vijećem EU-a u cjelini” i da bi mogle uključivati „reputacijske rizike”. Vijeće je na kraju pristalo na razmatranje Europskog pravobranitelja i izvuklo smjernice za države članice navodeći da više neće prihvaćati sponzorstvo u kontekstu svog predsjedanja.<sup>31</sup>

Ključni dio rada europskog pravobranitelja je osigurati da institucije EU-a poštuju temeljna prava. Primjerice, 2015. godine europski je pravobranitelj proveo istragu u suradnji s 19 članova Europske mreže pravobranitelja o poštivanju temeljnih prava od strane Frontexa kada je prisiljavao migrante da se vrate u svoje matične zemlje. Zaključio je da postoji značajan "prostor za poboljšanje" u pogledu načina na koji se bavi zajedničkim povratkom ilegalnih migranata i, u tom opsegu, dao je detaljne preporuke o tome kako bi se Frontex mogao poboljšati. Frontex je pozitivno odgovorio na mnoge od ovih preporuka.

U svojoj ulozi moderatora i mosta između građana i institucija EU-a, europski pravobranitelj također promiče sudjelovanje i uključenost građana u europsku politiku, na primjer, zahtijevajući veću transparentnost kako bi građani mogli pratiti postupak, ili samostalno promicanjem inicijativa za provedbu više participativnih procesa donošenja odluka. Velik broj pritužbi koje Europski pravobranitelj zaprima u ovom kontekstu odnosi se na probleme u funkcioniranju javnih konzultacija Europske komisije, te Europske građanske inicijative (ECI).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 77

<sup>32</sup> Micklitz, Hans-Wolfgang (2005) The politics of judicial co-operation in the EU: Sunday trading, equal treatment and good faith (Cambridge, Cambridge Univ. Press) str. 539-555

Europski je pravobranitelj 2014. pozvao organizatore ECI-ja (kao što su civilno društvo, organizacije i zainteresirana tijela) da daju povratne informacije o ECI-ju.

### **3.3.Postupci europskog pravobranitelja**

Europski pravobranitelj, s jedne strane, formalno parlamentarno tijelo na nadnacionalnoj razini, “smišljeno da ojača nadzor i kontrolu europskih institucija i uprava” i, povrh toga, radi sa specifičnim europskim konceptom loše uprave. Ovlasti europskog pravobranitelja, iako ograničene, daju im “mogućnost kombiniranja instrumenata parlamentarnog nadzora i sudske kontrole na originalan način”.<sup>33</sup>

Europski pravobranitelj može provoditi istrage nakon zaprimljene pritužbe i provoditi istrage na vlastitu inicijativu. Kao metode djelovanja, može zahtijevati informacije od dotične institucije, može pregledati dosjee institucije i može uzeti svjedočanstva službenih osoba.

Europski pravobranitelj nadopunjuje rad sudova jer građanima nudi alternativni način rješavanja sporova s administracijom EU-a, bez troškova poput odvjetnika ili naknada. Međutim, europski pravobranitelj nema ovlasti donositi pravno obvezujuće odluke, pa može biti samo moderator u sporu.

Koristeći ovlasti dodijeljene Statutom Europskog pravobranitelja, Europski pravobranitelj može zahtijevati od svake institucije čija je loša uprava u pitanju „da pruži neke informacije, pregleda svoje dosjee i uzme svjedočenje od svojih članova osoblja“ i može predložiti rješenja za slučaj. Kad god otkrije situaciju lošeg upravljanja, europski pravobranitelj može dati prijedloge kroz prijedloge, preporuke i sugestije za rješavanje problema. Glavni način na koji europski

---

<sup>33</sup> Izvor: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman_hr)

pravobranitelj pokušava riješiti slučaj je predlaganjem rješenja, odnosno rješenja koje bi i podnositelj pritužbe i dotična institucija bili spremni prihvatiti.<sup>34</sup>

Ova metoda može rezultirati brzim konstruktivnim i dobrim ishodom za podnositelja pritužbe. Međutim, ova metoda je daleko od učinkovite za izazivanje sustavnih promjena u javnom interesu. Kada institucija odbije predloženo prijateljsko rješenje, onda europski pravobranitelj može pristupiti ovlastima iz članka 4. Statuta i izraditi preporuke za njega. dotičnu instituciju. Takve se preporuke objavljuju na internetskoj stranici pravobranitelja, čime se stvara određeni publicitet i pozornost javnosti na uočene nepravilnosti.<sup>35</sup>

Kada se niti iz predloženog prijateljskog rješenja niti iz preporuke ne nađe rješenje, onda europski pravobranitelj može objaviti prijedloge za poboljšanja, upućene instituciji, za rješavanje problema.

Ovi javni prijedlozi mogu javno identificirati probleme sustavne loše administracije i predložiti ispravke koji mogu uzrokovati sustavna poboljšanja za javni interes. Ako na kraju istrage neka institucija odbije konačne nalaze ili preporuke, pravobranitelj je može javno kritizirati, ističući važnost tog pitanja, te može podnijeti posebno izvješće Europskom parlamentu.

Mnoge pritužbe upućene Europskom pravobranitelju izvan su njegova mandata. Europski je pravobranitelj 2020. godine obradio 1400 pritužbi izvan svoje nadležnosti. Ovaj broj pritužbi izvan okvira uglavnom je došao iz Španjolske, Poljske i Njemačke. Time se opravdava značajna razlika u postotku otvorenih upita u odnosu na broj podnesenih pritužbi.

---

<sup>34</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 78

<sup>35</sup> Peters, A. (2005) "The European Ombudsman and the European Constitution", In: Common Market Law Review (Netherlands, Kluwer Law International) No.42, str. 697-743.



U svakom slučaju, europski pravobranitelj nastoji odgovoriti na sve podnesene pritužbe, pa i one izvan mandata. U tim slučajevima Europski pravobranitelj pomaže podnositeljima pritužbi objašnjavajući mandat pravobranitelja, savjetujući druga tijela kamo usmjeriti njihovu pritužbu. Ako se podnositelj pritužbe slaže, europski pravobranitelj može pritužbu proslijediti i članovima Europske mreže pravobranitelja (ENO).<sup>36</sup>

Institucija koja prima najveći broj upita koje provodi Europski pravobranitelj godinama je Europska komisija. U 2020. godini, na primjer, 210 otvorenih upita odnosilo se na Europsku komisiju, u usporedbi s 30 na Europski ured za odabir osoblja, 14 na Europsku službu za vanjske poslove, 12 na Europski ured za borbu protiv prijevara, 11 na Europski parlament, 9 na Europsku središnju banku, 9 Europska investicijska banka, 34 za agencije EU-a i 41 za sve ostale organizme.

Glavne teme koje je Europski pravobranitelj postavio 2020. bile su: funkcioniranje 'Mehanizma za žalbe' Europske agencije za graničnu i obalnu stražu (Frontex) za rješavanje pritužbi povezanih s temeljnim pravima; transparentnost Vijeća EU-a tijekom krize Covid-19; te prikupljanje i obrada informacija od strane Europskog centra za prevenciju i kontrolu bolesti tijekom krize Covid-19.

### **3.4. Učinkovitost, utjecaj i postignuća**

Europski se pravobranitelj od svog pojavljivanja 1995. profilirao kao institucija s misijom “dobrog upravljanja”, promičući ovu stvar i svoje mjesto u institucionalnom sustavu EU. Aktivan je u službi šireg javnog

---

<sup>36</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 80

interesa, a jedan od njegovih ciljeva je postizanje „opipljivih poboljšanja za podnositelje pritužbi i javnost u odnosu na administraciju EU-a”.<sup>37</sup>

S jedne strane, Europski pravobranitelj odgovara na pritužbe pojedinaca, poduzeća i udruge, odgovaranje i rješavanje pritužbi vezanih uz probleme uprave u institucijama EU. S druge strane, europski pravobranitelj također ima autonoman i aktivan pristup u „pomaganju institucijama da poboljšaju kvalitetu usluga koje pružaju dajući prijedloge kroz prijedloge, preporuke i sugestije za rješavanje problema.

Pristup djelotvornosti Europskog pravobranitelja podrazumijeva uzimanje u obzir kvantitativnih podataka, poput statistike odaziva na pritužbe i statistike na samoinicijativne upite, ali i kvalitativnih podataka kako bismo pokušali bolje razumjeti sve vrste postignuća prilikom kontaktiranja institucija (tj. je kako institucije EU-a reagiraju na prijedloge Europskog pravobranitelja).<sup>38</sup>

U tu svrhu, u skladu s člankom 4. stavkom 5. Statuta, Europski pravobranitelj podnosi opsežno izvješće Europskom parlamentu na kraju svake godišnje sjednice, s podacima o stopi usklađenosti institucija EU-a s danim preporukama. od strane Europskog pravobranitelja. Jedan od ciljeva Europskog pravobranitelja je postizanje poboljšanja u administraciji EU, a statistika po svom načinu rada može djelomično

---

<sup>37</sup> Izvor: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman_hr)

<sup>38</sup> Peters, A. (2005) “The European Ombudsman and the European Constitution”, In: Common Market Law Review (Netherlands, Kluwer Law International) No.42, str. 697-743.

mjeriti njihove rezultate, u smislu kako su institucije odgovorile na prijedloge pravobranitelja.<sup>39</sup>

Podaci iz Godišnjeg izvješća za 2020. pokazuju koliko je europski pravobranitelj bio osjetljiv 2020. na pritužbe pojedinaca, tvrtki i udruga, uključujući pritužbe koje su bile izvan djelokruga njegovog mandata (kojih je 2020. bilo više od 1400). U 2020. 849 podnositelja pritužbi (39,5% svih pritužbi riješenih tijekom 2020.) dobilo je savjet ili je njihov slučaj prebačen drugom tijelu za pritužbe. Ostalih 934, (što predstavlja 43,5 %) primilo je odgovor u kojem se na pritužbu obavještava da su svi savjeti europskog pravobranitelja već dani. Konačno, 365 pritužbi (17% svih pritužbi obrađenih te godine) rezultiralo je otvaranjem formalnih upita za daljnje analize.<sup>40</sup>

Europski pravobranitelj izvještava da su u 2019. „institucije EU-a pozitivno odgovorile na pučke prijedloge (rješenja, preporuke i sugestije) u 79% slučajeva”. Od 119 prijedloga pravobranitelja koji se odnose na ispravke koje bi institucije EU-a trebale poduzeti kako bi unaprijedile svoju administrativnu praksu, 95 je pozitivno primljeno i utjecalo na ispravljanje uočenih loših situacija. U 2020. godini 10 od 17

---

<sup>39</sup> Fontanelli, F., "The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later", Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3, 2011., str. 84

<sup>40</sup> Izvor: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman_hr)

institucija kojima je pravobranitelj dao prijedloge u potpunosti je udovoljilo svim rješenjima, sugestijama i preporukama.<sup>41</sup>

Dok je diskurs o temeljnim pravima relevantan za Europskog pravobranitelja, njegov profil i, u određenoj mjeri, mandat ostavljaju konceptualno polje ljudskih prava izvan njegovog djelokruga. Institucije EU pozitivno vide misiju i rad Europskog pravobranitelja, što pokazuju stope pozitivne suradnje i poštivanja preporuka Europskog pravobranitelja.

Većina znanstvenika primjećuje da je europski pravobranitelj bio učinkovit u promicanju dobrog upravljanja u EU. Međutim, nekoliko autora primjećuje da je imao manji utjecaj na području temeljnih prava, na što se građani EU-a najviše žale.

## **4. POSEBNI PRAVOBRANITELJI U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **4.1. Pojam pravobranitelja**

Pravobranitelj kao neovisna institucija koja kontrolira rad izvršne vlasti na zaštiti ljudskih prava relativno je nov. Pučki je pravobranitelj, kao saborski povjerenik, imao zadatak spriječiti neprimjenu zakona od strane upravnih vlasti i kralja, zahvaljujući moći da od njih zahtijeva izvješća o primjeni zakona, kao i moći pokretanja odgovarajućih postupaka za utvrđivanje odgovornosti upravnih dužnosnika. Prošlo je više od 100 godina otkako je osnovan u drugoj zemlji, osim

---

<sup>41</sup> Izvor: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-ombudsman_hr)

u Švedskoj. Tijekom druge polovice 20. stoljeća, posebno u njegovoj posljednjoj četvrtini, došlo je do stvarnog širenja pravobranitelja u mnogim zemljama, tako da danas to tijelo postoji u više od dvije trećine država članica Ujedinjenih naroda.

Nadležnosti i funkcije institucije pravobranitelja postupno su modificirane u tom razdoblju jačanjem njezine uloge u zaštiti i promicanju ljudskih prava, tako da je danas značenje pravobranitelja praktički neodvojivo od zaštite ljudskih prava. Danas je pravobranitelj neovisno državno tijelo koje se brine o zaštiti i promicanju ljudskih sloboda i prava.

Jasno je da ljudska prava proizlaze iz ove tradicije. Racionalistička i prosvjetiteljska znanost o prirodnom pravu dosegla je vrhunac tijekom 17. i 18. stoljeća. Tijekom 19. stoljeća dominirao je suprotan pokret, pokret protiv znanosti o prirodnom pravu - pravni pozitivizam, koji polazi od činjenice da je pozitivno (pravno) pravo jedino valjano, bez obzira na to što govori. Oba ova smjera imaju dobre strane, ali u oba postoje i opasnosti. Obje se pozicije mogu usporediti kako slijedi.<sup>42</sup>

Ljudska prava su urođena prava i jednaka su za sve ljude na svijetu. Svaki čovjek ima pravo na njih samo na temelju svog "bivanja čovjekom", bez obzira na svoju individualnu pripadnost naciji, bez obzira u što vjeruje i bez obzira na spol. Iz tog su razloga ljudska prava neotuđiva, što znači da uvijek vrijede i ne mogu se nikome oduzeti. Njihova je najvažnija funkcija zaštititi građanina od države.

Pučki je pravobranitelj, prema Ustavu Republike Hrvatske, opunomoćenik Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih

---

<sup>42</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 4

Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska.<sup>43</sup>

Ljudska prava obuhvaćaju mnoga različita područja ljudskog suživota. Stoga ih ima smisla podijeliti u nekoliko skupina.

Prvi pravobranitelj ustanovljen je u Švedskoj, Ustavom iz 1809. godine, pod nazivom justitiepravobranitelj. Zbog svojih osobina i rezultata koje postiže, poslužio je kao poticaj za uspostavljanje sličnih institucija u mnogim suvremenim pravnim sustavima. Tako je, po uzoru na švedski parlamentarni pravobranitelj, institucija pravobranitelja uspostavljena prvo u Finskoj (1919.), a nakon Drugoga svjetskog rata i u mnogim drugim državama,<sup>2</sup> kao i u jednoj zajednici država (pravobranitelj Europske unije).<sup>44</sup>

Prvu skupinu čine tzv. osobna prava. Ta prava uključuju ona prava koja trebaju osigurati da čovjek kao takav bude zaštićen od napada svih vrsta i da njegovo ljudsko dostojanstvo ostane netaknuto. Primjer za to je pravo na život, koje je temelj za sva ostala prava, i pravo na slobodan razvoj ličnosti.<sup>45</sup>

Učinak osobnih prava na naš život možemo vidjeti i po tome što je u ovom stoljeću, čak i u demokratskim zemljama, bilo dopušteno tjelesno kažnjavati nekoga zbog kršenja. Prije samo nekoliko desetljeća bilo je čak posve normalno da učitelj batinama kažnjava svoje učenike zbog lošeg ponašanja! Osobna prava su srž ljudskih prava, nalazimo ih u svim dokumentima i katalozima o ljudskim pravima.

Druga skupina su politička i građanska prava. Uz osobna prava, drugu skupinu čine politička i građanska, odnosno građanska prava. Trebao bi zajamčiti svakom

---

<sup>43</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>44</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>45</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 4

čovjeku nesmetano sudjelovanje u političkom životu unutar njegove zajednice, bez straha da će zbog toga biti neopravdano kažnjen.<sup>46</sup>

Primjerice, sloboda mišljenja i sloboda tiska ovdje igraju važnu ulogu, jer odražavaju stavove ljudi prema svojoj vladi i njihovo zadovoljstvo njome. Međutim, ako se ti stavovi više ne mogu izražavati bez cenzure, tada vlada gubi pravo da demokratski zastupa interese svojih građana.

Socijalna i ekonomska prava čine sljedeću skupinu. Prije svega, ta bi prava trebala osigurati da svaka osoba ima barem osnovne stvari, kako bi, u najmanju ruku, mogla preživjeti. Međutim, ta prava uključuju i pravo svake osobe na obrazovanje. Ako pođemo od činjenice da dostojanstveni život pripada nečemu više od pukog "ne biti gladan", tada je potrebno stvoriti polazište za sve, nakon čega bi mogao nešto postići.<sup>47</sup>

Takozvana prava treće generacije tek su nedavno postala dijelom ljudskih prava. S jedne strane, ta su prava stvarne činjenice, koje ukazuju na to da ljudska prava nisu samo puka institucija, već da se razvijaju i mijenjaju, a s druge strane, kroz ta prava prepoznaju se novi problemi koji ugrožavaju pravo na život svih ljudi, a samim tim i trebaju pronaći svoje mjesto u katalogu ljudskih prava.<sup>48</sup>

Uz pravo na razvoj, koje bi trebalo pomoći smanjiti jaz između bijede i bogatstva širom svijeta, prava treće generacije uključuju, prije svega, prava na okoliš. Zadaća tih prava je jamčiti da ljudska prirodna staništa neće biti previše oštećena ili čak potpuno uništena.

---

<sup>46</sup> Otočan, S. (2006.) Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti, Zb. Prav. fak. Sveučilište u Rijeci, str. 16

<sup>47</sup> Otočan, S. (2006.) Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti, Zb. Prav. fak. Sveučilište u Rijeci, str. 18

<sup>48</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 6

Pravobranitelj i njegovi zamjenici mogu biti razriješeni dužnosti prije isteka vremena za koje su izabrani, ali samo u izričito propisanim slučajevima. Prema Zakonu o pučkom pravobranitelju (članak 14.), Hrvatski sabor razriješit će dužnosti pravobranitelja prije isteka vremena na koje je izabran ako to sam zatraži, ako nastupe okolnosti zbog kojih više ne ispunjava uvjete za izbor, ako je spriječen obavljati dužnost u razdoblju duljem od šest mjeseci ili ako ne obavlja dužnost sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju.<sup>49</sup>

#### **4.2.Djelatnost pravobranitelja**

Pravobranitelj građana djeluje u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i općih akata, kao i ratificiranih međunarodnih ugovora i općeprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Posebnu pozornost posvećuje zaštiti: prava pripadnika nacionalnih manjina, prava djeteta, prava osoba s invaliditetom, prava osoba lišenih slobode i ravnopravnosti spolova.<sup>50</sup>

Postupa po prigovoru građana (usmena ili pismena žalba pravobranitelja građana, koja u pravilu ne smije biti anonimna, a mora biti krajnje sredstvo) ili samoinicijativno, po pitanjima vezanim uz nepravilan rad: upravna tijela, republički odvjetnik ili organizacija koja vrši javnu vlast. Također se uzima u obzir obveza spomenutih tijela da djeluju savjesno, profesionalno, nepristrano, efikasno, s etikom i neizbježnim poštivanjem dostojanstva stranke.<sup>51</sup>

Nakon pažljivo razmotrene žalbe, pravobranitelj građana ovlašten je upozoriti nadležna tijela na uočene propuste i zatražiti od njih da izostave dokumente. Ako

---

<sup>49</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>50</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>51</sup> Radačić, I., Vince Pallua, J. (2011.) Ljudska prava žena, Institut Ivo Pilar, Zagreb, str. 67



to ne učine, on može poduzeti radikalnije mjere, poput informiranja Sabora, Vlade i javnosti, odnosno preporučiti utvrđivanje odgovornosti šefova upravnih tijela. Uz ovo procesno ovlaštenje, pravobranitelj građana ima, prije svega, savjetodavne ovlasti u području promicanja ljudskih prava, djelujući preventivno i edukativno.

Pored poslova kontrole, pravobranitelj obavlja i druge poslove iz svoje nadležnosti. Tako, u području promicanja ljudskih prava i sloboda pravobranitelj prati stanje i ukazuje na potrebu njihove zaštite, obavlja istraživačkoanalitičku 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 usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim i europskim standardima i njihovu primjenu.<sup>52</sup>

Pravobranitelj građana nije ovlašten nadzirati rad predsjednika Republike, Vlade, Sabora, Ustavnog suda i sudova te javne uprave.

Opća nadležnost pravobranitelja uključuje sljedeće prigovore i pritužbe na ciljeve:<sup>53</sup>

- prigovori građana u odnosu na nadležnosti pokrajinskog pravobranitelja odnose se na rad inspeksijskih službi, posebno građevinskih i komunalnih,
- najviše pritužbi odnosi se na rad općinskih po pitanju službene upotrebe jezika i pisama. U mnogim slučajevima ta tijela nedosljedno primjenjuju propise koji uređuju službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih zajednica, najčešće na štetu pripadnika nacionalnih manjina,

---

<sup>52</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>53</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

- žalbe u području zaštite prava djeteta odnose se na siromaštvo i probleme s tim u vezi (npr. Pravo na novčanu naknadu obitelji, dječji doplatak itd.), Na postupke centara za socijalni rad (obično u vezi s procjenom roditeljskih sposobnosti) i škola (od organizacije rada s djecom i odnosa između učitelja i djece, do vršnjačkog nasilja).
- Žene se najčešće žale na probleme povezane s radnim odnosima, mirovinama i socijalnim davanjima, neriješenim stambenim pitanjima i lošim stambenim uvjetima, siromaštvom, točnije nezaposlenošću, nedovoljnim primanjima.

Pravobranitelj, nadzorna je institucija koja nadzire rad tijela državne uprave, javnih službi, tijela lokalne samouprave, odnosno rad onih subjekata koji izravno odlučuju o pravima i obvezama građana, a čiji radom ili neradom mogu se povrijediti nečija zajamčena prava ili slobode.<sup>54</sup>

To nije ni upravno tijelo, ni sudsko, ni zakonodavno tijelo, ni tijelo instance pravnog nadzora, pa stoga nije ovlašteno donositi meritorne odluke o pravima i obvezama građana, a njegovi zahvati nemaju pravno obvezujuću snagu.

Njegova se aktivnost očituje u obliku mjera upozorenja, naznaka, davanja mišljenja, prijedloga i inicijativa. Predstavlja specifičnu vrstu vanjske, javne kontrole rada, prvenstveno uprave, u funkciji zaštite i promicanja ostvarivanja sloboda i ljudskih prava, dok djeluje kao autoritet javne funkcije.

---

<sup>54</sup> Radačić, I., Vince Pallua, J. (2011.) Ljudska prava žena, Institut Ivo Pilar, Zagreb, str. 67

### 4.3. Nadležnost i ovlasti pravobranitelja

Uz osnovnu kontrolnu ulogu, pučke ovlasti uključuju pravo na zakonodavnu inicijativu, što uključuje ne samo pravo nadzora nad primjenom postojećih zakona, već i pokretanje inicijative za donošenje novih zakona, izmjene i dopune postojećih zakona ili čak ukidanje postojećih zakonskih rješenja.

Kontrolne ovlasti pravobranitelja predstavljaju skup svih mjera koje je on ovlašten poduzeti u slučaju povrede ili ugroženosti prava građana koju mu je prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti pričinio organ državne uprave, tijelo s javnim ovlastima ili djelatnik u tom organu odnosno tijelu.<sup>55</sup>

U obavljanju svojih funkcija pravobranitelj u stalnom je kontaktu sa stvarnošću i pravnom praksom. To je tijelo koje po prirodi svoje funkcije izravno kontrolira primjenu prava na pojedinačne slučajeve i stoga je razumljivo da mu se daje pravo aktivnog sudionika ne samo u kontroli i primjeni prava.

Odgovornosti pravobranitelja uključuju i moć istrage svih slučajeva nepravilnog funkcioniranja pravosudnog sustava ili nepravilne obrade pojedinačnih slučajeva, te u tom pogledu može preporučiti odgovarajuće pojedinačne ili opće mjere.<sup>56</sup>

Ovo ovlaštenje pravobranitelja istodobno podrazumijeva da on nema ovlasti u sudskom procesu donošenja odluka, ali može pokrenuti sudski postupak ili intervenirati u tekućem postupku, kad god smatra da je takva intervencija potrebna.

Istovremeno može dati preporuku tijelu koje je stranka u postupku ili ga može konzultirati u tijeku postupka.

Kad je riječ o nadležnosti pravobranitelja i ovlastima djelovanja, njegov odnos prema pravosuđu zasigurno je "problematičniji". Prvo i osnovno pitanje koje se s

---

<sup>55</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>56</sup> Radačić, I., Vince Pallua, J. (2011.) Ljudska prava žena, Institut Ivo Pilar, Zagreb, str. 69

tim u vezi postavlja jest može li se kontrolna uloga pravobranitelja uklopiti u načelo neovisnosti suda.

U Švedskoj je pravobranitelj u izravnoj vezi sa pravosuđem na najmanje dva posebna načina. Prvo mu je, iz povijesnih razloga, povjerena dužnost nadzora nad sudovima i pojedinim sucima. Drugo, može kao specijalni tužitelj podizati tužbe protiv javnih dužnosnika na sudu.<sup>57</sup>

Jedno od temeljnih prava priznatog svakom pojedincu - građaninu, zajamčeno Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, ali i ostalim međunarodnim dokumentima, jest pravo na pravično suđenje u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom uspostavljenim zakonom. Ako imamo na umu da je uloga pravobranitelja upravo poštivanje temeljnih prava i sloboda, onda je jasno da pravobranitelj sam poštuje upravo to pravo neovisnog suda.

Sušтина međunarodnih standarda je da su suci neovisni, ali ne i nedodirljivi. Suci su po zakonu neovisni, ali nemaju mandat da se postave iznad zakona. Pravosudni dužnosnici koji ne izvršavaju svoje dužnosti pravilno nisu samo problem strana uključenih u određeni slučaj u kojem takav sudac sudi, već prijete da će potkopati povjerenje javnosti u cjelokupni pravosudni sustav.<sup>58</sup>

Poštivanje neovisnosti pravosuđa znači da nitko, pa ni pravobranitelj, ne bi smio uputiti suca o tome kako suditi o određenom slučaju koji je pred njim i da nitko osim višeg suda ne bi trebao imati ovlasti da naredi sucu da preispita svoju odluku. Načelo neovisnosti, međutim, ne isključuje kontrolu nad načinom na koji sudac ispunjava svoju misiju.

---

<sup>57</sup> Radačić, I., Vince Pallua, J. (2011.) Ljudska prava žena, Institut Ivo Pilar, Zagreb, str. 73

<sup>58</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 8

#### **4.4.Sposobnost nadzora i podnošenja žalbi**

Upravo bi mogućnost nadzora i podnošenja žalbi na suce trebala biti u funkciji nadzora kako sudac ispunjava svoju misiju.

Stoga ovlast pravobranitelja za nadgledanje rada sudova ima svoje prednosti, kao što su: „Prvo, pravobranitelj je lako dostupan svima - stranci u postupku ili svjedoku koji smatra da je s njim postupano nepravedno. Zapravo, osoba koja se obratila sudu, a nije stranka u postupku, nema drugog izbora nego se obratiti pučkom pravobranitelju u slučaju da se prema njemu ne postupa kako treba.<sup>59</sup>

Drugo, pravobranitelj može pokrenuti istragu čak i ako nema razloga vjerovati da je počinjena pogreška toliko ozbiljne prirode da zahtijeva, recimo, disciplinski postupak.

Pravobranitelj može ispitati čak i manja pitanja i dati izjave o dobrom ponašanju sudaca ili pravilnoj primjeni proceduralnih pravila. Ovim tipom pitanja viši sud obično se ne bavi u žalbenom postupku.

I na kraju, ali ne najmanje važno, budući da je pravobranitelj neovisan poput suca, ne bi trebalo biti razloga sumnjati da intervencije pravobranitelja imaju bilo koju drugu svrhu osim zaštite građana i promicanja vladavine zakona. "

#### **4.5.Djelovanje pravobranitelja**

Pučki je pravobranitelj po definiciji čuvar zakonitosti i zaštitnik prava građana. Obavljajući svoju zakonski definiranu ulogu, djeluje i preventivno. Preventivno djelovanje pravobranitelja, ukratko, može se promatrati u užem i širem smislu.

---

<sup>59</sup> Radačić, I., Vince Pallua, J. (2011.) Ljudska prava žena, Institut Ivo Pilar, Zagreb, str. 78

U svom djelovanju pučki se pravobranitelj mora pridržavati određenih temeljnih načela, koja su svoj poseban izraz našla i u zakonskim odredbama. To su načelo zakonitosti, načelo neovisnosti i samostalnosti, te načelo pravičnosti, jednakosti i morala.<sup>60</sup>

U užem smislu, preventivno djelovanje pravobranitelja znači da nadležna tijela, koja su pod nadzorom pravobranitelja, nikad ne znaju koji slučaj i na kojem području mogu biti predmet interesa pravobranitelja. To, pak, znači da nadležna tijela u svakom trenutku moraju biti spremna opravdati svoje postupke ili propuste, kao i postupke koji su bili i zašto su korišteni. Ukratko, kontrolirana tijela su pod stalnom kontrolom, što ih prisiljava da to uzmu u obzir prilikom odlučivanja o zahtjevima građana.

Danski pravobranitelj ima mandat zahtijevati od upravnog tijela da dostavi niz upravnih spisa kako bi ispitao trajno poštivanje pravnih načela koja su predmet njegovog interesa. Na taj način, uprava mora uvijek biti spremna da pravobranitelj zatraži, na primjer, posljednjih 100 datoteka na uvid u bilo kojem području. Potpuno je jasno da se bilo koji favorizirani klijent administracije neće žaliti.<sup>61</sup>

No, ovlasti ovog pravobranitelja izvest će na vidjelo neobjektivno bolji tretman nekih klijenata, pa je stoga moguće učinkovito se boriti protiv takvih potpodručja na širokom polju korupcije ili samo jednog slučaja nepotizma. Može se, naravno, tvrditi da je to tipičan zadatak unutarnje upravne kontrole i da bi bilo bolje da se to preda Revizorskom sudu. Međutim, nema sumnje da tu zadaću može obavljati i pravobranitelj, osim ako za njega nije izričito navedeno da je odgovoran za nju.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164

<sup>61</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 21

<sup>62</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 4

U širem smislu, preventivni rad ustanove može se promatrati u dva smjera, jedan prema odgovornom tijelu, a drugi prema građaninu kao podnositelju pritužbe. Ako pravobranitelj zaključi da je određeni postupak bio nezakonit, ta odluka također sadrži poziv - čak i ako ostaje neizgovorena - da se u budućnosti suzdrže od takvih radnji.

Ako pravobranitelj utvrdi da je postupak bio zakonit, ostale bi građane trebalo zaštititi ili se suzdržati od gubljenja vremena i truda podnoseći žalbu s istim sadržajem. Pitanje je kako drugi građani mogu saznati za određeno rješenje drugih konkretnih slučajeva pred pučkim pravobraniteljem.

Upravna tijela mogu se međusobno povezati, tj. postoji horizontalni i vertikalni protok informacija između upravnih institucija. Takva učinkovita komunikacija, prirodno, ne postoji među građanima. Može li pravobranitelj nadoknaditi taj nedostatak komunikacije. U interesu je građana da saznaju u kojim je slučajevima uprava postupila ispravno i da je taj postupak potvrdio pravobranitelj.<sup>63</sup>

#### **4.6.Osnivanje ureda pravobranitelja**

Institucija pučkog pravobranitelja utemeljena je Ustavom Republike Hrvatske kao samostalna i samostalna institucija. Pučki pravobranitelj odgovara Hrvatskom saboru. Stručne i administrativne usluge pučkom pravobranitelju pruža Ured pučkog pravobranitelja. Izdvajanje sredstava potrebnih za rad Ureda pučkog

---

<sup>63</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 24

pravobranitelja raspoređuje se u godišnjem proračunu Republike Hrvatske. Ured pučkog pravobranitelja se u Ustavu spominje kao zaštitnik ljudskih prava.

Institucija je osnovana 1992. godine kao institucija pučkog pravobranitelja i od tada se mijenjala i dobivala dodatne dužnosti:<sup>64</sup>

- Pučki pravobranitelj u svom temeljnom pučkom mandatu (od 1992., na temelju hrvatskog Ustava i Zakona o pučkom pravobranitelju) štiti ustavna i zakonska prava građana u predmetima pred državnom upravom i tijelima javnih ovlasti; u predmetima pred Ministarstvom obrane, uključujući snage kopnene vojske i sigurnosne službe; pred jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.
- Pučki pravobranitelj također štiti pravo na lokalnu i područnu samoupravu.
- Pučki pravobranitelj je 2008. godine akreditiran kao nacionalna institucija za ljudska prava „A“ statusa za zaštitu i promicanje ljudskih prava od strane Međunarodnog koordinacijskog odbora za ljudska prava kao institucija koja u velikoj mjeri ispunjava kriterije Pariških načela (to su: neovisnost zajamčeno ustavom ili zakonom, autonomni status u pogledu vlade, pluralističko članstvo, širok mandat za zaštitu i promicanje ljudskih prava, dovoljna sredstva za samostalan rad i istražne ovlasti).

Temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije od 1. siječnja 2009. godine ustanova je postala Središnje tijelo za ravnopravnost. U svrhu povezivanja i suradnje sa sličnim tijelima unutar Europske unije Ured pučkog pravobranitelja primljen je u članstvo EQUINET-a 1. siječnja 2009. godine. Pučki pravobranitelj je 2011. postao i Nacionalni preventivni mehanizam za UN-ovu Konvenciju protiv mučenja (na temelju Zakon o ovom pitanju iz 2011.). Institucija pučkog pravobranitelja

---

<sup>64</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 29



postala je Središnje tijelo za ravnopravnost stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije 1. siječnja 2009. godine.

Zakonom o suzbijanju diskriminacije osigurava se zaštita i promicanje ravnopravnosti kao jedne od najviših vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvara preduvjete za ostvarivanje jednakih mogućnosti i regulira zaštitu od diskriminacije na temelju rasne ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, imovinskog stanja, sindikalnog članstva, obrazovanja, društveni status, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko naslijeđe, rodni identitet i izražavanje ili seksualna orijentacija. Središnje tijelo za ravnopravnost je, prema ovom Zakonu, pučka pravobraniteljica/žena.<sup>65</sup>

U tom svojstvu Ured pučkog pravobranitelja dužan je prikupljati i analizirati statističke podatke o diskriminaciji po svim osnovama navedenim u Zakonu o suzbijanju diskriminacije te obavještavati Hrvatski sabor o pojavama diskriminacije po tim osnovama. U svom godišnjem izvješću (a po potrebi i posebnim izvješćima) provodi ankete o diskriminaciji daje mišljenja i preporuke te Vladi Republike Hrvatske predlaže odgovarajuća zakonska i strateška rješenja.

Odgovornost za postupanje po pritužbama po određenim posebnim osnovama snose specijalizirani pravobranitelji:<sup>66</sup>

- postupanje po pritužbama na temelju spola, rodnog identiteta i izražavanja i seksualne orijentacije je na Pravobraniteljici/ženi za ravnopravnost spolova;
- odgovornost za postupanje po pritužbama na temelju invaliditeta snosi pravobraniteljica/žena za osobe s invaliditetom.

---

<sup>65</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 33

<sup>66</sup> Kralj, V. (2018.) Pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 34

Kada se pritužba odnosi na dijete, slučaj rješava pučka pravobraniteljica/žena za djecu. Za postupanje po pritužbama po svim drugim gore navedenim osnovama isključivo je odgovoran Ured pučke pravobraniteljice.

Na temelju Zakona o suzbijanju diskriminacije pri rješavanju pritužbi na diskriminaciju pučka pravobraniteljica ima ovlast: primati prijave svih fizičkih i pravnih osoba iz članka 10. Zakona o zabrani diskriminacije; pružati potrebne informacije fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu zbog diskriminacije u pogledu njihovih prava i obveza te mogućnosti sudske i druge zaštite; ako sudski postupak još nije pokrenut, razmatra pojedinačne prijave i poduzima radnje iz njegove nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminiranih osoba; uz suglasnost stranaka provesti posredovanje uz mogućnost izvansudske nagodbe; podnijeti kaznene prijave u vezi s predmetima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu.

Također, temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki pravobranitelj/žena ima ovlast intervenirati u sudskom postupku u ime stranke koja je diskriminirana i, pod određenim okolnostima, pokrenuti postupak u svoje ime kada povrijeđeno pravo na jednak tretman veće skupine osoba i pokretanje prekršajnog postupka.

#### **4.6.1. Pravobranitelj za djecu**

Institucija pravobranitelja za djecu osnovana je 2003. godine kao prva specijalizirana ustanova te vrste u Republici Hrvatskoj, s ciljem zaštite i promicanja prava i interesa djece.

Pravobraniteljica za djecu u Republici Hrvatskoj je Helenca Pirnat Dragičević, a imenovana je 17. studenog 2017. godine.

Djelokrug i način rada pravobranitelja za djecu propisan je Zakonom o pravobranitelju za djecu («Narodne novine», br. 73/2017.), u skladu s kojim pravobraniteljica za djecu štiti, prati i promiče prava i interese djece u Republici. Hrvatske, na temelju Ustava Republike Hrvatske, Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta, drugih međunarodnih dokumenata i zakonodavstva Republike Hrvatske.<sup>67</sup>

Pravobraniteljica za djecu djeluje na temelju zaprimljenih pritužbi ili na vlastitu inicijativu, bilo u odgovoru na pojedinačne povrede prava i interesa djece, bilo općenito. Pravobranitelja za djecu imenuje Hrvatski sabor na razdoblje od osam godina, djeluje samostalno i samostalno, poštujući načela pravičnosti i morala, te ga nitko ne može poučavati niti naređivati u njegovu radu.

Pravobraniteljica za djecu izvješćuje Sabor u vezi s obavljanjem svojih temeljnih funkcija. Navedene u Zakonu o pravobranitelju za djecu iz 2002. (Zakon iz 2002.), ove funkcije su:<sup>68</sup>

1. Primanje, ispitivanje i istraga pritužbi djece i mladih ili u njihovo ime.
2. Poduzeti istraživanje u vezi s dječjim pravima i dobrobiti te davati neovisne savjete o razvoju zakonodavstva i javne politike koji utječu na djecu i mlade.
3. Promicati prava i dobrobit djece dajući neovisni glas u ime sve djece i mladih u RH i dajući djeci i mladima priliku da budu saslušani u vezi s pitanjima koja ih se tiču i tiču.

Istraga se pokreće kada se, nakon detaljnog pregleda, Pravobranitelju za djecu čini da je administrativna radnja predmetnog tijela imala ili je mogla štetno utjecati na dijete i može biti posljedica loše uprave.

---

<sup>67</sup> Izvor: <https://www.zakon.hr/z/264/Zakon-o-pravobranitelju-za-djecu>

<sup>68</sup> Izvor: <https://www.zakon.hr/z/264/Zakon-o-pravobranitelju-za-djecu>

Radnja uključuje odluku, nepostupanje i propust. Istraga je detaljniji proces kojim će Ured steći dublje razumijevanje slučaja. Ured će imati pristup svim dostupnim informacijama o slučaju i može zatražiti od ljudi da prisustvuju razgovorima kako bi objasnili svoje razumijevanje situacije i razloge za svoje postupke.

Kada se istraga pokrene, Ured će o tome pisati i obavijestiti podnositelja pritužbe i javno tijelo te izložiti zaprimljenu pritužbu. Istraga obično uključuje sastanak s podnositeljem pritužbe i predstavnicima javnog tijela te pregled svih informacija koje se od javnog tijela traže tijekom istražnog postupka. Ured također može intervjuirati sve druge svjedoke koje smatra prikladnima. Istraga pravobraniteljice za djecu ne sprječava javno tijelo da poduzme daljnje radnje na rješavanju pritužbe.

Ured je dužan uzeti u obzir želje djeteta u obavljanju funkcije ispitivanja i istrage pritužbi, uzimajući u obzir dob i razumijevanje djeteta. Ured ne koristi dob kao jedini kriterij za određivanje hoće li ili ne omogućiti sudjelovanje djeteta ili mlade osobe u procesu.

Prilikom odlučivanja hoće li se sastati s djetetom u kontekstu istrage, ured pravobranitelja koristi sljedeće kriterije za donošenje odluka:<sup>69</sup>

- Najbolji interes djeteta
- Kapacitet djeteta
- Želje djeteta
- Nužnost
- Izvedivost.

---

<sup>69</sup> Izvor: <https://www.zakon.hr/z/264/Zakon-o-pravobranitelju-za-djecu>

Nakon istrage, pravobraniteljica za djecu će dati izjavu koja može sadržavati niz preporuka. Izjava se prosljeđuje dotičnom tijelu kako bi se pružila prilika za podnošenje odgovora i komentar na sve preporuke. Po završetku istražnog postupka kopija izjave šalje se dotičnom tijelu, matičnom odjelu tog tijela i podnositelju pritužbe. Ova izjava o istrazi također može uključivati pregled odgovora javnog tijela na istragu. Te preporuke nisu obvezujuće za javno tijelo. Međutim, ako se ne provedu, Ured može podnijeti posebno izvješće Saboru. Prema iskustvu Ureda, preporuke se obično provode.

Ured će kontaktirati predmetno javno tijelo šest mjeseci nakon završetka istrage kako bi dobio najnovije informacije o napretku koji je postignut u vezi s provedbom preporuka.

Glavna uloga pravobranitelja za djecu je u stalnom skretanju pozornosti na prava djece kako u javnosti tako i u Vladi. On ili ona treba se zalagati za veću pozornost na ostvarivanje prava djece u svim relevantnim situacijama i na svim razinama društva. Pučki pravobranitelj nema ovlasti donositi zakone, provoditi politike ili izricati sankcije kada su prava djeteta povrijeđena. No, pučki pravobranitelj može slobodno predlagati – na temelju relevantne stručnosti – nove zakone ili izmjene zakona. On ili ona mogu dati doprinos razvoju politike i provedbi te uspostavljanju usluga za djecu. Pučki pravobranitelj sve svoje postupke treba usmjeriti na stvarna saznanja o položaju djece, uključujući podatke prikupljene izravno od djece i mladih.<sup>70</sup>

Pravobraniteljica za djecu imat će posebnu ulogu u podsjećanju Vlade i civilnog društva na obveze utvrđene Konvencijom o pravima djeteta, uključujući izvještavanje Odbora za prava djeteta i praćenje njegovih preporuka.

---

<sup>70</sup> Izvor: <https://www.zakon.hr/z/264/Zakon-o-pravobranitelju-za-djecu>

#### **4.6.2.Pravobranitelj za osobe s invaliditetom**

Prvu pravobraniteljicu za osobe s invaliditetom, gđu Anku Slonjsak, imenovao je Hrvatski sabor 30. svibnja 2008. godine. Dana 16. listopada 2016. gđa Slonjsak je ponovno izabrana na drugi mandat od osam godina.

Institucija pravobranitelja za osobe s invaliditetom počela je s radom 1. srpnja 2008. godine. Mandat Ustanove temelji se na Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom. Prioritetne zadaće Ureda su zaštita, promicanje i praćenje prava osoba s invaliditetom u Hrvatskoj.

Ustanova djeluje kao tijelo za zaštitu ravnopravnosti koje se bori protiv diskriminacije na temelju invaliditeta i kao neovisno tijelo za praćenje provedbe Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

Također djeluje kao institucija pravobranitelja koja rješava pritužbe na administraciju središnje i lokalne vlasti. Ustanova također prati usklađenost akata i propisa sa pravno obvezujućim međunarodnim dokumentima iz područja zaštite prava osoba s invaliditetom prvenstveno s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom te predlaže izmjene i dopune akata i propisa koji se odnose na prava osoba s invaliditetom. invalidnosti. U 2015. godini Ustanova je bila zadužena za provjeru smještaja u psihijatrijske bolnice za koje je suglasnost dala skrbnik sukladno članku 26. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (NN, 76/14).<sup>71</sup>

Ured vodi pravobraniteljica za osobe s invaliditetom ima dva zamjenika. Ako pučki pravobranitelj nema diplomu pravnika, jedan od zamjenika mora biti pravnik.

---

71

Institucija pravobranitelja za osobe s invaliditetom ustanovljena je aktom Sabora. To je neovisna i samostalna institucija posvećena pravima osoba s invaliditetom i izvješćivanje Sabora. Sastoji se od mandata tijela za ravnopravnost, nacionalne institucije za ljudska prava i pravobranitelja za osobe s invaliditetom.

Na temelju preporuke Vlade Republike Hrvatske, pučkog pravobranitelja za osobe s invaliditetom imenuje i razrješava Hrvatski sabor. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom ima dva zamjenika koje imenuje i razrješava Hrvatski sabor na temelju preporuke pučkog pravobranitelja za osobe s invaliditetom.<sup>72</sup>

Pravobranitelj za osobe s invaliditetom i njegovi zamjenici dužnosnici su Republike Hrvatske, imenuju se na mandat od osam godina i mogu biti ponovno imenovani. Pri imenovanju pučkog pravobranitelja za osobe s invaliditetom ili jednog od njegovih zamjenika prednost će imati osoba s invaliditetom pod uvjetom da ispunjava sve uvjete navedene u oglasu za posao.

Kada pučki pravobranitelj zaprimi pritužbu na državnu agenciju koja se odnosi na osobe s invaliditetom ili pitanje invaliditeta, može istražiti je li agencija postupila razumno i pošteno. Također provjeravaju je li agencija postupila po načelima Konvencije o osobama s invaliditetom.

Pravobranitelj može pokušati riješiti pritužbu razgovorom s vama i agencijom. Ako oni mogu riješiti vašu žalbu, istraga možda neće biti potrebna.

Pučki pravobranitelj također pomaže osigurati da agencije to isprave na prvom mjestu tako što pruža informacije i obuku, istražuje sustavna pitanja i podnosi podneske Parlamentu kada razmatra povezane zakone.

Razumna prilagodba ključni je koncept u Konvenciji o osobama s invaliditetom. Ovdje se vrše promjene u sustavu ili postavci za smještaj osobe s invaliditetom.

---

<sup>72</sup> Izvor: <https://posi.hr/vizija-i-misija-2/>

Ove prilagodbe služe kao podrška osobama s invaliditetom da u potpunosti sudjeluju u životu zajednice, uključujući zapošljavanje i obrazovanje. Primjer je kada se stol spušta kako bi se omogućilo osobi koja koristi invalidska kolica da ga koristi.

#### **4.6.3.Pravobranitelj za ravnopravnost spolova**

Ravnopravnost spolova jedna je od temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske. Godine 2003., na prijedlog Vlade RH, prvi put je Hrvatski sabor imenovao prvu pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova sukladno Zakonu o ravnopravnosti spolova donesenom 2003. godine («Narodne novine«, br. 116/03).

Hrvatski sabor je 2008. godine donio novi Zakon o ravnopravnosti spolova («Narodne novine«, br. 82/08) prema kojem pravobraniteljica obavlja poslove samostalnog tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova.

Odgovornosti pravobraniteljice za ravnopravnost spolova uključuju:<sup>73</sup>

1. zaprimanje pritužbi fizičkih ili pravnih osoba na diskriminaciju u području ravnopravnosti spolova;
2. pružanje pomoći fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu na seksualnu diskriminaciju prilikom pokretanja sudskog postupka;
3. poduzimanje koraka za istragu pojedinačnih pritužbi prije pravnog postupka;
4. provođenje, uz suglasnost uključenih strana, postupka posredovanja s mogućnošću izvansudske nagodbe;

---

<sup>73</sup> Izvor: <https://ravnopravnost.gov.hr/institucionalni-mehanizmi-1639/pravobraniteljica-za-ravnopravnost-spolova-2022/2022>



5. prikupljanje i analiziranje statističkih podataka o slučajevima spolne diskriminacije;
6. provođenje neovisnih istraživanja o diskriminaciji, objavljivanje neovisnih izvješća i razmjena dostupnih informacija s odgovarajućim europskim tijelima.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova djeluje samostalno, prati provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova i drugih propisa o ravnopravnosti spolova te najmanje jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor.

Uredom rukovodi voditeljica ureda (Pučka pravobraniteljica) i njezina zamjenica. Ima i pravni odjel (uposlenih 5 pravnih osoba uključujući voditelja odjela) i odjel za opće poslove (2 zaposlene osobe uključujući i načelnika odjela) na čijem čelu su načelnici ova dva odjela. Ipak, dvije kolegice pokrivaju medijska i obrazovna pitanja vezana uz ravnopravnost spolova.

## **5. ZAKLJUČAK**

U radu je obrađena tematika vezana uz temu posebnog pravobranitelja. Uz dostupnu literaturu su obrađeni svi pojmovi i elementi djelovanje te posla pravobranitelja. Pučki je pravobranitelj u mnogo čemu specifična institucija, čija je osnovna funkcija kontrola, u odnosu na subjekte koji izravno odlučuju o pravima i obvezama građana i čiji rad ili nečinjenje može kršiti ustavno zajamčena prava građana.

Pravobranitelj nije državno tijelo, on nije ni upravno tijelo, ni sudsko ili zakonodavno tijelo, što vrlo često stvara problem građanima, ali i odgovornoj vladi u definiranju institucije i njezinu pozicioniranju u postojećem pravnom sustavu.

Pučki pravobranitelj nije ovlašten donositi meritorne odluke, on u konačnici ne odlučuje o pravima i obvezama građana, ne donosi presude.

U skladu sa zakonom utvrđenim ovlastima, a na temelju provedenih istraga, može preporučiti pojedinačne ili opće mjere ili oboje, s ciljem sprječavanja ili uklanjanja kršenja prava i interesa fizičkih i pravnih osoba. Institucija nema zapovjednu moć, nema instrumente prisile.

Sam ured pravobranitelja utemeljena je Ustavom Republike Hrvatske kao samostalna i samostalna institucija. Pučki pravobranitelj odgovara Hrvatskom saboru. Stručne i administrativne usluge pučkom pravobranitelju pruža Ured pučkog pravobranitelja. Izdvajanje sredstava potrebnih za rad Ureda pučkog pravobranitelja raspoređuje se u godišnjem proračunu Republike Hrvatske. Ured pučkog pravobranitelja se u Ustavu spominje kao zaštitnik ljudskih prava.

Definirana su u radu tri ureda posebnih pravobranitelja. Pravobranitelj za djecu djeluje na temelju zaprimljenih pritužbi ili na vlastitu inicijativu, bilo u odgovoru na pojedinačne povrede prava i interesa djece, bilo općenito. Pravobranitelja za djecu imenuje Hrvatski sabor na razdoblje od osam godina, djeluje samostalno i samostalno, poštujući načela pravičnosti i morala, te ga nitko ne može poučavati niti naređivati u njegovu radu.

Nadalje, pravobranitelj za osobe s invaliditetom ustanovljena je aktom Sabora. To je neovisna i samostalna institucija posvećena pravima osoba s invaliditetom i izvješćivanje Sabora. Sastoji se od mandata tijela za ravnopravnost, nacionalne institucije za ljudska prava i pravobranitelja za osobe s invaliditetom.

Posljednji ured posebnog pravobranitelja je ured za ravnopravnost spolova djeluje samostalno, prati provedbu Zakona o ravnopravnosti

spolova i drugih propisa o ravnopravnosti spolova te najmanje jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor.

## LITERATURA

1. Aviani, D. (2016.) Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 139.-164
2. Alaburić, V. (2003) Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja, Hrvatska pravna revija, 3 (6): str. 1-21.
3. Barić, S., Bodiroga-Vukobrat, N. (2002) Povelja temeljnih ljudskih prava Europske unije s komentarom, Zagreb, Organizator,
4. Čapeta, T., Rodin, S. (2011) Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine,
5. Crnić Grotić, C., Sgardelli Car, N. (2010) Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskoga suda u Luksemburgu", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 60, br. 5,
6. Fontanelli, F. (2011) The European Union's Charter of Fundamental Rights Two Years Later, Perspectives on Federalism, sv. 3, br. 3,
7. Kralj, V. (2018.) Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb
8. Leino, P. (2004) "The wind is in the North. The first European Ombudsman (1995-2003)", In: European Public Law, Vol.X No2, str. 333-367.
9. Micklitz, Hans-Wolfgang (2005) The politics of judicial co-operation in the EU: Sunday trading, equal treatment and good faith (Cambridge, Cambridge Univ. Press) str. 539-555
10. Peters, A. (2005) "The European Ombudsman and the European Constitution", In: Common Market Law Review (Netherlands, Kluwer Law International) No.42, str. 697-743.
11. Otočan, S. (2006.) Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti, Zb. Prav. fak. Sveučilište u Rijeci,

12. Obradović, Đ. (2009) Ljudska prava i sloboda govora, *Medijski dijalozi*, 2 (4), str. 139-149.
13. Popović, N. (2009) Politika ljudskih prava Europske unije: razvoj i izazovi za budućnost", *Politička misao*, sv. 45, br. 3-4, 2009., str. 20-35.
14. Radačić, I., Vince Pallua, J. (2011.) *Ljudska prava žena*, Institut Ivo Pilar, Zagreb.