

# Evolucija pučkih tribina u ombudsmane: izazovi i perspektive u kontroli uprave i upravljanju ljudskim potencijalima

---

**Matić Matešković, Ines**

*Source / Izvornik:* Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 227 - 237

**Conference paper / Rad u zborniku**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:568820>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-23**

**PRAVRI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



## EVOLUCIJA PUČKIH TRIBUNA U OMBUDSMANE: IZAZOVI I PERSPEKTIVE U KONTROLI UPRAVE I UPRAVLJANJU LJUDSKIM POTENCIJALIMA

### EVOLUTION OF THE TRIBUNES OF THE PLEBS INTO OMBUDSMEN: CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN THE CONTROL OF ADMINISTRATION AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

**doc. dr. sc. Ines Matić Matešković**

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: [ines.matic@pravri.uniri.hr](mailto:ines.matic@pravri.uniri.hr)

#### **Sažetak**

Učinkovito provođenje nadzora djelovanja javne uprave ključno je za ostvarivanje zaštite prava građana te je nužna pretpostavka stjecanja povjerenja građana u djelovanje institucija javne vlasti, a ujedno igra važnu ulogu u osiguravanju pravilnog i učinkovitog upravljanja ljudskim potencijalima u upravi. Pitanje kontrole nad upravom izazov je s kojim su se suočavali i najstariji pravni poreci, a perspektive za njegovo rješavanje u budućnosti možda leže upravo u rješenjima uspostavljenima u antičkoj prošlosti. S ciljem pružanja odgovora na navedenu tezu, u radu se analizira uloga pučkog pravobranitelja u nadzoru rada javne uprave kroz prikaz geneze ove institucije od razdoblja Rimske Republike pa sve do suvremenog hrvatskog prava. U prvom dijelu rada posebno se razrađuju značajke rimskih pučkih tribuna (*tribuni plebis*) i važnost njihovog doprinosa zaštiti prava građana te ostvarenju demokracije i republikanskog sustava u antičkom Rimu kroz ovlaštenja *ius auxilii* i *ius intercessionis*. Korištenjem povijesnopravne i komparativne metode, iznosi se usporedba karakteristika pučkih tribuna (*tribuni plebes*) i pučkog pravobranitelja, ukazujući na činjenicu da su pučki tribuni preteča suvremene institucije pučkih pravobranitelja. U drugome dijelu rada analizira se uloga pučkog pravobranitelja u kontroli rada javne uprave Republike Hrvatske i njegova uloga u unapređenju upravljanja ljudskim potencijalima, ističući potrebu dodatnog razvoja ove institucije s ciljem efektivnijeg odgovaranja na postojeće izazove u radu javne uprave i ostvarenja adekvatne kontrole njezina rada.

**Ključne riječi:** *tribuni plebis, rimsko pravo, ombudsman, nadzor uprave, ljudski potencijali.*

#### **Abstract**

Effective control of the activities of the public administration is crucial for the protection of citizens' rights and is a necessary prerequisite for gaining citizens' trust in the activities of public authorities and at the same time plays an important role in ensuring the proper and effective management of human resources in the public administration. The issue of effective control of the public administration is a challenge faced even by the oldest legal orders, and the perspectives for solving it in the future may lie precisely in the solutions established in the ancient past. With the aim of providing an answer to the stated thesis, the paper analyzes the role of the ombudsman in the supervision of the work of the public administration through the presentation of the genesis of this institution from the period of the Roman Republic until modern Croatian law. The first part of the paper elaborates the features of the Roman Tribune of the plebs (*tribuni plebis*) and the importance of their contribution to the protection of citizens'

rights and the realization of democracy and the republican system in ancient Rome through the powers of *ius auxilii* and *ius intercessionis*. By using the historical legal and comparative method, a comparison of the characteristics of the Tribune of the plebs (*tribuni plebes*) and ombudsman is presented, pointing to the fact that the Tribune of the plebs was the precursor of the ombudsman in the modern legal orders. The second part of the paper analyzes the role of the ombudsman in controlling the work of the public administration of the Republic of Croatia and its role in improving human resources management, emphasizing the need for additional development of this institution with the aim of more effectively responding to existing challenges in the work of public administration and achieving adequate control of its work.

**Keywords:** *tribuni plebis, roman law, ombudsman, control of the administration, human resources.*

## 1. UVOD

Suvremena javna uprava obilježena je pojačanom kontrolom putem različitih instrumenata, uključujući i niz neovisnih kontrolnih tijela, kojima je svrha nadzor javne uprave s ciljem poticanja poželjnih ponašanja u upravnom sustavu i sankcioniranja onih koja su nepoželjna (Musa, 2019). Jedan od oblika nadzora nad tijelima javne uprave<sup>1</sup> je i pučki pravobranitelj, odnosno ombudsman. Kontrola javne uprave putem djelovanja pučkog pravobranitelja ujedno igra važnu ulogu u osiguravanju pravilnog i učinkovitog upravljanja ljudskim potencijalima u upravi, s obzirom da pučki pravobranitelj različitim aspektima djelovanja može utjecati na zaštitu prava zaposlenika u javnoj upravi te praćenje i promicanje etičkih standarda, transparentnosti i odgovornosti, kao i na dobre prakse u upravljanju ljudskim potencijalima državnih službenika u javnoj upravi. Ujedno, njegova je uloga educirati javne službenike i druge subjekte o važnosti kvalitete pružanja javnih usluga te predlagati poboljšanja u sustavu pružanja javnih usluga kako bi se osigurao njihov kontinuirani razvoj i poboljšanje kvalitete. U teoriji prevladava stajalište da je ombudsman prvi puta ustanovljen u Švedskoj 1809. godine kao *justitieombudsman*, a nakon Drugog svjetskog rata i u mnogim drugim državama Europe, ali i svijeta (Crnić, 2002) s ciljem zaštite prava građana od nezakonitog postupanja upravnih organa. Ovim radom želi se istaknuti kako, u debati o prirodi ove institucije, nailazimo i na oprečna tumačenja pa tako prema umjerenim kritičarima ombudsman nije proizvod jednog pravnog sustava, već njegovo porijeklo nalazimo u ranijoj povijesti, dok radikalniji kritičari osporavaju originalni karakter ove institucije i tvrde kako je ombudsman redizajnirana kopija ranije ustanovljenih pravnih instituta (Anderson, 1964). Slijedom navedenoga, cilj je u prvome dijelu rada podastrijeti pregled povijesnog razvoja i evolucije instituta pučkog pravobranitelja analizirajući povijesno pravnom komparativnom metodom značajke geneze ovog pravnog instituta koje posebice prepoznamo u rimskim pučkim tribunima, dok se u drugome dijelu rada naglasak stavlja na ulogu pučkog pravobranitelja u kontroli nad radom uprave u Republici Hrvatskoj te utjecaj njegova djelovanja na kvalitetu pružanja javnih usluga u čijoj je osnovi ključan faktor i učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima.

---

<sup>1</sup> Za potrebe ovoga rada pojam "javna uprava" odnosi se na sva državna tijela, upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska.

## 2. TRIBUNI PLEBIS KAO PRETEČA INSTITUTA PUČKOG PRAVOBRANITELJA

Povijesni izvori neupitno pokazuju da su na razvitak ideje o posebnom državnom organu koji ima funkciju kontrolora uprave i zaštitnika ljudskih prava utjecale različite pravne kulture te da su preteče koncepta ombudsmana postojale i u ranijim povijesnim epohama, odnosno u starom i srednjem vijeku. Povijest ombudsmana počinje u grčkim gradovima Sparti i Ateni, koji su bili praktički ujedinjeni od 700. do 500. godine pr. Kr., kada su *efore* iz Sparte i *uthynoi* iz Atene nadzirali aktivnosti državnih i općinskih službenika (Volio, 2003, 220.) tako što su primali žalbe, istraživali je li postupkom činovnika nanesena nepravda stanovništvu, pokretali postupke za kažnjavanje i predlagali izricanje određenih mjera, a za suvremeni koncept pučkog pravobranitelja posebno su značajni *tribuni plebis*, koji su spomenutu nadležnost obavljali u Rimu (Aviani, 1996).

S denominacijom *tribuni* u rimskom javnom pravu poistovjećuju se različite vrste magistrata, od kojih su najvažniji bili pučki tribuni (*tribuni plebis*), uvedeni 494. pr. Kr., prema predaji, nakon eksplozije sukoba između patricija i plebejaca.<sup>2</sup> *Tribuni plebis* bili su neizmjenjivo značajna ustavna institucija antičkog Rima i blisko su povezani s ranim danima Rimske Republike. Njihova je uloga uglavnom bila zaštita plebejaca od nezakonitih radnji i zloraba patricijskih magistrata (*ius auxilii*), što je predstavljalo prvi uspjeh u borbi plebejaca za ravnopravnost s patricijima, zbog čega su bili od ključne važnosti pri uspostavljanju demokracije u Rimskom carstvu jer su predstavljali glas plebejaca u političkom sustavu i uspješno se borili za njihova prava i interese, a upravo to je bila nužna pretpostavka razvoja rimskog političkog sustava i društva u cjelini (Petрак, 2016, 325).

U početku su birana samo dva narodna tribuna, ali je njihov broj 471. pr. Kr. povećan na pet, a 457. pr. Kr. na deset. Izvorni način izbora te opseg njihovih ovlasti nije moguće sa sigurnošću utvrditi iz postojećih izvora, ali oni nam svjedoče da su od 471. pr. Kr. pučki tribuni birani u plebejskoj skupštini (*concilium plebis*), kojom su predsjedavali i tako mogli izražavati i agitirati za plebejske zahtjeve (Maddox, 1982). Rimski pučki tribuni bili su visoki dužnosnici koji su predstavljali *plebs*, odnosno obične ljude u starom Rimu. S obzirom na njihovu ulogu, izbor pučkih tribuna bio je strogo ograničen na plebejce, što znači da patriciji, pripadnici rimske aristokracije, nisu mogli biti izabrani na tu funkciju. Prema *Lex Publilia Voleronis* iz 47. pr. Kr., pučke tribune je birao samo plebs u *concilia plebis* tributa, a kasnije svi građani u *comitia tributa* (Romic, 1983). Dakle, izbor rimskih pučkih tribuna bio je demokratski proces koji je uključivao izravno glasovanje plebejaca, a kandidati su se mogli prijaviti na javnom skupu i natjecati za poziciju pučkog tribuna. Njihov mandat trajao je samo jednu godinu i nisu se smjeli ponovno kandidirati, iz čega možemo zaključiti kako se željelo spriječiti preuzimanje vlasti od strane pojedinaca ili skupina koje bi se koristile tom funkcijom za ostvarivanje svojih osobnih ciljeva. Ova je politika bila usmjerena na zaštitu republičkog uređenja i osiguravanje da vlast ostane u rukama naroda, a ne u rukama pojedinaca ili skupina, a s ciljem osiguranja stabilnosti i ravnoteže moći.

<sup>2</sup> D. 1.2.2.20 (Pomp. l.s. enchir.): *Isdem temporibus cum plebs a patribus secessisset anno fere septimo decimo post reges exactos, tribunos sibi in monte sacro creavit, qui essent plebei magistratus. Dicti tribuni, quod olim in tres partes populus divisus erat et ex singulis singuli creabantur: vel quia tribuum suffragio creabantur.*

Iz tribunskog ovlaštenja da štite plebejce (*ius auxilii*), razvilo se kasnije i *ius intercedendi*, tribunsko pravo veta kojim su mogli blokirati inicijative patricijskih magistrata. U vršenju svojih funkcija bili su nepovredivi (*sancrosancti*) pa je svakome tko bi ugrozio njihov fizički integritet ili ih ometao u javnom djelovanju prijetila teška sankcija – proglašavanje da je proklet (*sacer*), čime bi osoba bila stavljena izvan zakona (Romac, 1983). Tzv. *sacrosancta potestas* koju su imali *tribuni plebis* garancija je prava i sloboda građana te zaštite od mogućih zlorupaba moći upravne vlasti patricijskih magistrata i, ujedno, jamac je pokornosti patricijskih magistrata volji naroda (Catalano i Lobrano, 2007). Nitko nije imao pravo da ih ometa u javnom djelovanju, niti da ugrožava njihov fizički integritet, što je donekle davna verzija instituta nezavisnog i samostalnog položaja kontrolnih državnih organa. Nakon završetka mandata, pučki tribuni su bili zaštićeni od optužbi i progonstva zbog svojih političkih djelovanja dok su bili na funkciji, što ukazuje na njihov prijeko potreban imunitet koji je omogućavao da vrše svoju službu bez straha od naknadne odmazde.

Ujedno, pučki tribuni imali su pravo sazivati plebejce (*ius contionandi*) na svoju skupštinu (*concilia plebis*) i donositi odluke koje su bile obvezujuće za plebejce, a od 287. pr. Kr., kada je donesen *Lex Hortensia*, i odluke obvezujuće za cijeli rimski narod, čime su stavljani u središte rimske zakonodavne vlasti. Pučki tribuni imali su i *ius prensionis*, tj. pravo lišiti slobode one osobe koje su se opirale njihovim nalogima, pravo raspravljanja s plebejcima (*ius agendi cum plebe*), ali i *ius coërcitionis*, pravo da globama i zatvorom kažnjavaju čak i patricijske magistrature, uključujući i konzule (Romac, 1983).

Pučki tribuni igrali su vrlo važnu ulogu u Rimskoj Republici uglavnom zbog posredovanja protiv odluka Senata i Magistrata, omogućavajući suprotstavljanje naroda zlorupabama zakona (Böttcher, 2012; Catalano i Lobrano, 2007; Polverini, 2008), u čemu vidimo težnju uspostavljanja svojevrstne kontrole nad radom uprave te pružanje zaštite građanima od nepravdi patricijskih magistrata, temeljem jedinstvene moći da snagom veta<sup>3</sup> ospore svaku mjeru suprotnu interesima samih građana. Iz navedenog je razvidno kako je institucija pučkih tribuna bila instrument nacionalne suverenosti izražene kroz izravnu negativnu moć, tj. onu koju izravno ostvaruju građani (Catalano, 2009). Zahvaljujući tim velikim i važnim ovlastima, pučki tribuni bili su iznimno značajan čimbenik ostvarivanje demokracije u rimskom političkom i pravnom životu, što naglašava i Ciceron navodom da nema Republike bez tribunata<sup>4</sup>, a potvrđuje August opisujući tribunat i njihov *sacrosancta potestas* jednim od dva temeljna stupa Republike (Catalano i Lobrano, 2007), kao i Rousseau koji pučke tribune stavlja u središte svojih promišljanja o narodu kao suverenu i opisuje tribunat kao najvažniji stup dobrog ustava - *plus ferme appui d'une bonne constitution* (Firpo, 2021, 60). Njihove ovlasti su ipak bile ograničene ponajprije pravom veta drugog pučkog tribuna,<sup>5</sup> a i ograničenjem njihove nadležnosti samo na područje grada.

---

<sup>3</sup> Prema Rousseauu, jedina moć plebejskog tribunata bilo je pravo veta: «Iako ne može učiniti ništa, može spriječiti sve.» (Arena, 2016, 5).

<sup>4</sup> *Nomen tantum videbitur regis repudiatum, res manebit, si unus omnibus reliquis magistratibus imperabit. Quare nec ephori Lacedaemone sine causa a Theopompo oppositi regibus, nec apud nos consulibus tribuni* (*De legibus*, 3.15 s.).

<sup>5</sup> Što je potkraj Republike putem korupcije i na drugi način široko prakticirano (Romac, 1983).

Iako su pučki tribuni igrali važnu ulogu u političkom životu starog Rima, njihov je utjecaj postupno opadao tijekom vremena,<sup>6</sup> a u izvorima se od 336. godine po prvi puta spominje i *defensor civitatis* (Frakes, 1994), institucija koja po nazivu (zaštitnik građana), položaju i ulozi također upućuje na suvremenog ombudsmana (Aličić, 2012). Svrha uspostavljanja ove institucije bila je zaštititi Carstvo od korupcije i neefikasnosti administracije, a obične rimske građane, niže društvene slojeve, od zloupotreba aristokrata i javnih službenika (*potentiores*). Zaštitnik građana je primao pritužbe građana, provodio istrage u vidu prikupljanja informacija povodom pritužbi, a pritužbe su se mogle i javno objaviti u slučaju da ih je on odbio. U prvo vrijeme, zaštitnik građana birao se među umirovljenim visokim činovnicima s istaknutim ugledom, koji je trebala jamčiti njegovu nepristranost, integritet i profesionalnost.<sup>7</sup>

Unatoč tome što je Rousseau<sup>8</sup> predstavio tribunat kao najvažniji stup dobrog ustava, ideju tribunata nisu usvojili liberalni ustavi, koji su se pojavili od 19. stoljeća. U isto vrijeme implementirane su nove figure (*ombudsman, difensor del pueblo, mediateur*), koje imaju elemente rimskog pučkog tribunata, ukazujući na svojevrsnu krizu doktrine diobe vlasti i potrebu promišljanja o povezanosti ideje pučkih tribuna i funkcije pučkog pravobranitelja (Lobrano, 2002).

### 3. ULOGA PUČKOG PRAVOBRANITELJA U NADZORU RADA JAVNE UPRAVE I UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA

Institucija pučkog pravobranitelja uvedena je u hrvatski državni i pravni sustav Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine (dalje u tekstu: Ustav),<sup>9</sup> s ciljem da se uspostavi kontrolni mehanizam nad radom uprave, a po uzoru na skandinavske zemlje u kojima se takav mehanizam pokazao prilično učinkovitim (Aviani, 1998). Članak 93., stavak 1. Ustava definira pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskoga sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti, iz čega proizlazi da je njegova uloga štiti ustavna i zakonska prava građana koja mogu biti povrijeđena uslijed nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela s javnim ovlastima (Aviani, 2016, 140-141), a pri čemu jasno možemo pronaći poveznicu s temeljnom zadaćom rimskih pučkih tribuna koja se odnosila na zaštitu građana od nezakonitog postupanja državnih tijela. U 2010., promjene Ustava donose i napretke na području ljudskih prava, između ostaloga i kroz jačanje uloge pučkog pravobranitelja, osiguravanjem imuniteta te izrijekom navođenjem njegove samostalnosti i neovisnosti, kao i prava građana na pritužbu istome. Uvođenjem institucije parlamentarnog pučkog

<sup>6</sup> Pučki tribuni izgubili su značaj zbog promjena u političkom i društvenom životu starog Rima. Iako su igrali važnu ulogu u uspostavljanju demokracije u rimsko doba, postupno su izgubili svoj utjecaj i prestali biti zasebna politička snaga u rimskom političkom sustavu.

<sup>7</sup> Međutim, izjalovila se namjera rimskih careva da reformiraju Carstvo pomoću ove institucije, jer je *defensor plebis* podcijenjen, u praksi kompromitiran, a nova njegova ovlaštenja promijenila su izvorni smisao ovog organa.

<sup>8</sup> Rousseau je želio pomiriti antičku vrlinu s modernim interesom, pravednost s korisnošću, republikanski duh zajednice s usponom liberalnog duha individualizma, klasičnu slobodu sudjelovanja u zajedničkom djelovanju s modernom slobodom privatnog integriteta. Vidi više Raunić, 2014 i Rousseau, 1978.

<sup>9</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

pravobranitelja Hrvatska se pridružila velikom krugu zemalja koje također poznaju ovu instituciju, te iskazala nastojanje da se u većoj mjeri zaštite prava i slobode čovjeka i građanina, kao i želju da se izbjegne moguća samovolja tijela javne vlasti u njihovom svakodnevnom poslovanju s građanima (Aviani, 2016, 142).

Institucija pučkog pravobranitelja dodatno je uređena Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992.,<sup>10</sup> koji je zamijenjen Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 2012. godine.<sup>11</sup> Ujedno, Hrvatska se opredijelila i za sustav posebnih pravobranitelja pa tako poznaje i pravobranitelja za djecu,<sup>12</sup> pravobranitelja za ravnopravnost spolova,<sup>13</sup> pravobranitelja za osobe s invaliditetom,<sup>14</sup> a znanstvenici ukazuju i na potrebu uvođenja novih specijaliziranih pučkih pravobranitelja, kao što je primjerice pravobranitelj za prava pacijenata (Šago, 2022). Nadležnost pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj znatno je proširena stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije,<sup>15</sup> kojim je pučki pravobranitelj postao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u Hrvatskoj, kao i stupanjem na snagu Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja<sup>16</sup> te recentnog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.<sup>17</sup>

Pučki pravobranitelj u Hrvatskoj ima relativno široke ovlasti koje mu omogućuju da se bavi svim područjima zaštite ljudskih prava i sloboda u društvu.<sup>18</sup> Kada se ombudsman kao institucija, svojom organizacijom i funkcijama koje može obavljati u pravnom poretku, uspoređuje s istim ili sličnim institucijama u drugim zemljama, uočava se, prije svega, da je ombudsman u hrvatskom pravnom sustavu klasičan oblik parlamentarnog pučkog pravobranitelja i, nadalje, da skup njegovih ovlasti i način na koji ih može ostvarivati pokazuju da je u hrvatskom pravnom sustavu institucija pučkog pravobranitelja organizirana prema onim modelima parlamentarnog pučkog pravobranitelja koji imaju najšire ovlasti (Aviani, 2016, 142). Na taj način ombudsman postaje jedan od subjekata demokratske kontrole te svojevrsni instrument zaštite ljudskih prava i sloboda (Lobrano, 2010) u suvremenom društvu, jednako kao što su to bili pučki tribuni u rimskome društvu. Kontrola uprave u Hrvatskoj putem pučkog

---

<sup>10</sup> Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine br. 60/92.

<sup>11</sup> Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine br. 76/12.

<sup>12</sup> Zakon o pravobranitelju za djecu, Narodne novine, br. 73/17. Vidi više Majstorović, 2004.

<sup>13</sup> Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine, br. 82/08, 69/17.

<sup>14</sup> Zakon o pravobranitelju osoba s invaliditetom, Narodne novine, br. 107/07.

<sup>15</sup> Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/08., 112/12.

<sup>16</sup> Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Narodne novine, br. NN 18/11., 33/15.

<sup>17</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine, br. 46/22.

<sup>18</sup> Pučki pravobranitelj u Hrvatskoj ima ovlasti primati pritužbe građana na postupanje državnih tijela i javnih službenika koje smatraju diskriminirajućim ili kršenjem ljudskih prava; pokretati postupke radi zaštite prava građana te zastupati građane u postupcima pred sudovima i drugim tijelima; pratiti i analizirati stanje u području ljudskih prava u Hrvatskoj te izraditi izvješća i preporuke; educirati javnost o važnosti zaštite ljudskih prava i sloboda; poduzimati mjera za promicanje ljudskih prava i ravnopravnosti; surađivati s drugim tijelima i organizacijama na području zaštite ljudskih prava; pratiti provedbu zakona i propisa koji se odnose na ljudska prava i davati preporuke za njihovo unaprjeđenje; pratiti stanje u području zaštite prava djece i mladih te poduzimati mjere za njihovu zaštitu kao i pratiti stanje u području zaštite prava osoba s invaliditetom te poduzimati mjera za njihovu zaštitu.

pravobranitelja neizbježan je odgovor na dosadašnji nezadovoljeni zahtjev za slobodom građana prema tijelima državne vlasti, kako bi se izbjegla moguća samovolja nositelja javnih ovlasti u njihovim svakodnevnim odnosima s građanima (Aviani, 2016).

Pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj bira Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, većinom od ukupnog broja zastupnika, na mandat od osam godina, uz mogućnost jednog ponovnog izbora. Iznimno je važna njegova neovisnost u radu koja treba osiguravati da nije podložan utjecaju političkih ili drugih interesnih skupina te da slobodno obavlja svoje dužnosti u skladu s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske, a kao neovisno tijelo, odgovara isključivo Hrvatskom saboru. Osim toga, pučki pravobranitelj je i financijski neovisan, što znači da samostalno odlučuje o svojem proračunu i financijskim planovima, čime se, barem u teoriji, osigurava da u svom radu može biti potpuno neovisan i nepristran te da može izvršavati svoje dužnosti u skladu s najvišim standardima zaštite ljudskih prava i sloboda, iako je nedostatak financijskih i kadrovskih kapaciteta jedna od prepreka s kojom se u praksi susreće.

Najvažnije područje djelovanja pučkog pravobranitelja je ispitivanje pritužbi na rad tijela državne uprave, kao i na rad tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, budući da ova tijela imaju najveći broj kontakata s građanima i donose najveći broj pojedinačnih odluka.<sup>19</sup> Kad ocijeni potrebnim, pučki pravobranitelj može davati preporuke, mišljenja, prijedloge i upozorenja državnim tijelima, tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, kao i pravnim i fizičkim osobama na temelju posebnih zakona (Aviani, 2016, 141). Međutim, navedena tijela nisu dužna postupati prema uputama pučkog pravobranitelja, niti mogu biti prisiljena na takvo postupanje, a iz Izvješća pučkog pravobranitelja za 2021.<sup>20</sup> godinu je razvidno da je postupljeno po svega 43% preporuka, što svakako ukazuje na postojanje prostora za osnaženje ovlasti pučkog pravobranitelja s ciljem jačanja njegove uloge.

Također, pučki pravobranitelj, iako nema izravne nadležnosti u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi, ima važnu ulogu u pogledu zaštite prava zaposlenika u javnoj upravi te poticanju javne uprave na razvoj politika koje će osigurati etičnost i poštovanje ljudskih prava zaposlenika u javnoj upravi, kao što je primjerice politike zaštite od diskriminacije, pitanje radnog vremena i drugih prava iz radnog odnosa, prava na obrazovanje i osposobljavanje te prava na slobodu izražavanja. Upravljanje ljudskim potencijalima treba biti podvrgnuto stalnoj kontroli kako bi se osigurala učinkovitost i pravednost, a kontrola javne uprave putem pučkog pravobranitelja, između ostaloga, osigurava da se upravljanje ljudskim potencijalima provodi u skladu s pravilima, zakonima i praksama dobrog upravljanja. Prema godišnjim izvješćima koja podnosi pučki pravobranitelj, u proteklim godinama su se među pritužbama na kršenje ljudskih prava u radnom okruženju često isticali problemi u javnoj upravi. Primjera radi, u izvješću za 2020. godinu, od ukupno 249 pritužbi na diskriminaciju,

---

<sup>19</sup> Prema izvješćima ombudsmana dostupnim na [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr) oko 90% pritužbi u Hrvatskoj odnosi se na pojedina područja djelovanja tijela državne uprave, tijela lokalne i regionalne samouprave ili pravnih osoba s javnim ovlastima. Isto tako, preporuke koje pučki pravobranitelj daje kada utvrdi povredu određenih prava uglavnom su upućene tijelima državne uprave, a manjim dijelom i drugim tijelima, npr. Pravosudna akademija, Hrvatska odvjetnička komora, Vlada i dr. (Aviani, 2016, 147).

<sup>20</sup> Vidi Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. <https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2021/> (pristup 8. travnja 2023).



16,5% pritužbi je bilo na diskriminaciju u radnom okruženju, dok se u izvješću za 2019. godinu spominje povećanje pritužbi zaposlenika u javnoj upravi na probleme poput nepoštovanja radnog vremena i prekovremenog rada. Stoga, možemo zaključiti da pritužbe zaposlenika u javnoj upravi predstavljaju značajan dio ukupnog broja pritužbi koje se podnose pučkom pravobranitelju, što ukazuje na prostor za djelovanje u pogledu otkrivanja nepravilnosti u upravljanju ljudskim potencijalima i utjecaj na navedeno područje kroz preporuke o unapređenju upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi te osiguravanju poštivanja prava zaposlenika u javnoj upravi.

Praćenjem stanja u javnoj upravi pučki pravobranitelj ima priliku otkrivati probleme i nedostatke koji dovode do kršenja ljudskih prava te o tome izvještavati nadležne institucije i javnost podnošenjem godišnjih izvješća o svome radu Hrvatskom saboru, kao i redovitim sudjelovanjem u radu saborskih odbora i drugih tijela. Iako izvještaji i preporuke pučkog pravobranitelja imaju određenu težinu u javnosti, nažalost, Hrvatski sabor u trenutku podnošenja Izvješća o radu pučkog pravobranitelja za 2022. godinu, još uvijek nije raspravio niti izvješće za 2021. godinu, kao niti posebno Izvješće „Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize“ za istu godinu, što prema mišljenju autora ukazuje na izostanak neophodne podrške od strane Hrvatskog sabora i posredno vodi do slabljenja utjecaja pučkog pravobranitelja i marginaliziranja njegove uloge te gubitka povjerenja u učinkovitost i legitimnost danih preporuka i poduzetih mjera. Ujedno, to može dovesti do nedostatka pozornosti prema pitanjima ljudskih prava i diskriminacije u društvu, što može ugroziti temeljna prava građana. Sabor bi trebao aktivno raspravljati o izvješćima pučkog pravobranitelja, uzeti u obzir preporuke i promovirati zaštitu ljudskih prava kroz donošenje relevantnih zakona i politika.

Konačno, treba istaknuti kako pučki pravobranitelj ima važnu ulogu u promicanju načela dobrog upravljanja u suvremenoj javnoj upravi temeljenoj na etičnosti, transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i pravičnosti, a značaj njegove uloge za daljnji razvoj javne uprave na temelju načela dobrog upravljanja podcrtava i Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine<sup>21</sup> koji osnovnim mehanizmima kontrole rada javne uprave, ali i temeljem za osiguravanje kvalitete obavljanja poslova i pružanja javnih usluga, ističe vladavinu prava, zaštitu prava građana, dostupnost i odgovor na potrebe korisnika, jednakost postupanja, transparentnost, upoznatost građana i drugih zainteresiranih dionika s formalnim i materijalnim propisima primijenjenim u postupcima za ostvarivanje njihovih prava, sudjelovanje te odgovornost dužnosnika i službenika, praćeno odgovarajućim zakonima i propisima, etičkim kodeksima i kodeksima ponašanja ili drugim instrumentima podizanja svijesti o javnom značaju rezultata rada javne uprave, što jasno ukazuje u kojoj mjeri je djelovanje pučkog pravobranitelja važan mehanizam za ostvarenje strateških nacionalnih ciljeva u pogledu razvoja kvalitetne javne uprave temeljene na načelu dobrog upravljanja.

---

<sup>21</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na temelju analiziranih značajki rimskih pučkih tribuna i ovlasti pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj možemo zaključiti da ovlasti pučkog pravobranitelja u pogledu zaštite ljudskih prava i sloboda imaju svojevrsnu preteču u spomenutom rimskom *ius auxilii* pučkih tribuna. Nadalje, pučki pravobranitelj i drugi opunomoćenici Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i zastupnici u Hrvatskom saboru, uživaju imunitet u kojem možemo prepoznati značajke suvremene varijante nepovredivosti (*sancrosanctitas*) rimskih pučkih tribuna i još jednom potvrditi tezu o ovoj ustanovi kao preteči modernog pučkog pravobranitelja sa zadaćom kontrole uprave, a potencijalno otvoriti prostor za promišljanja mogu li se i druge ovlasti pučkih tribuna efikasno preslikati na pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj kako bi se ojačala njegova uloga u kontroli nad radom uprave. Pregled evolucije rimskih pučkih tribuna do suvremenog pučkog pravobranitelja pokazuje kako je ključni element za konsolidaciju demokracije stvaranje mehanizama kontrole nad obnašanjem vlasti od strane državnih tijela kroz sustav provjera i ravnoteže. Institucija ombudsmana odigrala je značajnu ulogu u ovoj konsolidaciji demokracije jer je ona s jedne strane instrument zaštite ljudskih prava, a s druge strane mehanizam demokratske kontrole nad upravom, još od preteča ovog instituta u antičkom dobu kada se pučki tribuni pojavljuju kao sredstvo za učinkovitu zaštitu prava građana. Imajući na umu da posljednjih godina uočavamo rast brojnih institucija u različitim ustavima diljem svijeta koje se ne uklapaju u tradicionalnu shemu podjele vlasti, a u kojima se mogu nazrijeti elementi moći pučkih tribuna, kao što su *ombudsman*, *defensor del pueblo*, *mediateur*, možemo zaključiti kako je geneza institucije pučkih tribuna do pučkih pravobranitelja svojevrsni povratak u budućnost. Ujedno, pučki tribuni potvrđuju ulogu rimskog prava razdoblja Republike u zaštiti ljudskih i manjinskih prava te doprinos rimskog prava ovog razdoblja u stvaranju temeljnih pravnih načela u domeni suvremenog građanskog i ustavnog prava.

Djelovanje pučkog pravobranitelja u suvremenom društvu svakako doprinosi i može doprinijeti kvalitetnijem radu uprave kroz poboljšanje zakonske regulative i prakse, kao i podizanje svijesti o važnosti poštivanja ljudskih prava i sloboda. Ujedno, pučki pravobranitelj, kroz svoj širok raspon ovlasti i mogućnosti za zaštitu ljudskih prava i sloboda te važnu ulogu u edukaciji javnosti o ljudskim pravima i slobodama, kao i promicanju tolerantnog i uključivog društva, može u velikoj mjeri doprinijeti kvalitetnom upravljanju ljudskim potencijalima nužnom za izgradnju profesionalne, učinkovite te korisnicima dostupne javne uprave u Republici Hrvatskoj. Ukratko, pučki pravobranitelj kao oblik kontrole nad upravom, može biti važan partner i zagovornik u unaprjeđenju perspektiva razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi u Hrvatskoj kroz promicanje kulture poštivanja ljudskih prava, suradnju s javnom upravom i podršku u provedbi zakonskih propisa. Analiza uloge pučkog pravobranitelja u ovome radu pokazuje da u Hrvatskoj još uvijek postoje izazovi u području zaštite ljudskih prava i sloboda koji bi mogli biti riješeni dodatnim ovlastima ili nadležnostima pučkog pravobranitelja, što držimo mogućim ostvariti usmjeravanjem većih financijskih i kadrovskih resursa prema pučkom pravobranitelju, poboljšanjem javne percepcije o ulozi pučkog pravobranitelja i proaktivnom promocijom rada pučkog pravobranitelja, uključujući i posjete institucijama u kojima se javlja najviše pritužbi. S obzirom da preporuke pravobranitelja ne obvezuju tijela

kojima su upućene, tijela javne uprave ih znaju potpuno ignorirati, čime se ne ostvaruje u cijelosti cilj zaštite ljudskih prava i učinkovite kontrole uprave pa bi u tom smjeru trebalo tražiti prostor za davanje većeg značaja preporukama pučkog pravobranitelja. Jedan od načina na koji bi se to moglo postići je i obvezivanje upravnih tijela da javno obrazlože razloge neprihvatanja preporuka koje im je uputio pučki pravobranitelj. Također, kada bi pučki pravobranitelj imao veće ovlasti u nadzoru nad provedbom zakona i propisa u području ljudskih prava i sloboda, te u nadzoru nad radom državnih tijela i institucija u ovom području, mogla bi se ojačati uloga ove institucije po uzoru na onu rimskih pučkih tribuna.

## LITERATURA

### *Knjige i članci*

1. Aličić, S. (2012) „Defensor civitatis (zaštitnik građana) u Iliriku“, G. Marković (ur.), Vladavina prava i pravna država u regionu, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo, str. 802-816.
2. Anderson, S. V. (1964) „Scandinavian Ombudsman“, U: The American-Scandinavian Review, vol. 52. br. 4.
3. Arena, V. (2016) „The Roman Republic Of Jean-Jacques Rousseau“, U: History of Political Thought, vol. 37, str. 8-31.
4. Aviani, D. (1996), Kontrola nad upravom od strane parlamentarnog ombudsmana, Pravni fakultet, Split, 1996.
5. Aviani, D. (1998) „Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske (hrvatski parlamentarni ombudsman)“, U: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 19, br. 1, str. 85-114.
6. Aviani, D. (2016) „Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja“, U: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 1, 2016., str. 139-164.
7. Böttcher, C. A., (2012) „Il Tribunato della Plebe e il Ministerio Publico del Brasile“, U: Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, vol. 106-107, str. 49-63.
8. Catalano, P. (2009) „Circa l’uso del Diritto pubblico romano: dal Contrat Social di J. J. Rousseau alla Storia della costituzione romana di F. De Martino“, U: Roma e America, vol. 27, 3-17.
9. Catalano, P., Lobrano, G. (2007) „Promemoria Storico-Giuridico del XXVII Seminario Internazionale di Studi Storici. Da Roma alla Terza Roma, Roma, 19-21 aprile 2007“, U: Diritto e storia, br. 6, 3-73.
10. Cicero, M. T. (1959), De Legibus, (ur.) G. De Plinval, Belles Lettres, Paris.
11. Corpus iuris civilis, Vol. I. Digesta (1973), (retractavit) T. Mommsen, P. Krueger, Weidmann, Dublin-Zürich.
12. Crnić, J. (2002) „Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive“, U: Politička misao, bol. 38, br. 4.
13. Firpo, G. (2021) „Da Caio Sicinio Belluto a Simón Bolívar: il modello romano“, U: Roma e America, br. 42.
14. Frakes, R. M. (1994) „Late Roman Social Justice and the Origin of the Defensor Civitatis“, U: The Classical Journal, vol. 89, br. 4, str. 337–348.
15. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. <https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2021/> (pristup 8. travnja 2023).

16. Lobrano, G. (2002), Dal 'Defensor del Pueblo' al Tribuno della Plebe: ritorno al futuro. Un primo tentativo di interpretazione sistematica con particolare attenzione alla impostazione di Simón Bolívar in Da Roma a Roma. Dal Tribuno della plebe al Difensore del popolo. Dallo jus gentium al Tribunale penale internazionale (ur.) P. Catalano, G. Lobrano, S. Schipani, Roma, str. 67-86.
17. Lobrano, G. (2010) „A proposito dei difensori del popolo“ U: Diritto@storia, br. 9.
18. Maddox, G. (1982) „Responsible and Irresponsible Opposition: The Case of the Roman Tribunes“, U: Government and Opposition , vol. 17, br. 2, str. 211-220.
19. Majstorović, I. (2004) „Zakon o pravobranitelju za djecu: Korak naprijed u poštivanju i promicanju dječjih prava“, U: Revija za socijalnu politiku, vol. 11, br. 1, str. 123-127.
20. Musa, A. (2019) „Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije: neovisna kontrolna tijela u Hrvatskoj kao čuvari integriteta“, U: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, br. 1, str. 179-208.
21. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (2022), Ministarstvo pravosuđa i uprave.
22. Petrak, M. (2016), Traditio iuridica. Verba Iuris, Novi informator, Zagreb.
23. Polverini, L. (2008) „Alius et idem. Il tribunato della plebe nel corso della storia romana“, U: Diritto e storia, br. 7.
24. Raunić, R. (2014) „Rousseauov politički emancipacijski projekt“, U: Filozofska istraživanja, br. 1-2, str. 5-22.
25. Romac, A. (1983), Rječnik rimskog prava, Informator, Zagreb.
26. Rousseau, J.J. (1978), Društveni ugovor, Školska knjiga, Zagreb.
27. Šago, D. (2022) „Pravobranitelj za prava pacijenata“ U: Zbornik radova s međunarodnog kongresa "3. Kongres kokoza i 5. Hrvatski kongres medicinskog prava s međunarodnim sudjelovanjem, str. 35-51.
28. Volio, L.V. (2003) „The Institution of the Ombudsman. The Latin American experience“ U: Temas en derechos humanos, Revista IIDH, br. 37.

#### *Propisi*

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
2. Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Narodne novine br. NN 18/11., 33/15.
3. Zakon o pravobranitelju osoba s invaliditetom, Narodne novine, br. 107/07.
4. Zakon o pravobranitelju za djecu, Narodne novine, br. 73/17.
5. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 60/92.
6. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 76/2012.
7. Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine, br. 82/08, 69/17.
8. Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/08., 112/12.
9. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine, br. 46/22.