

# Predstavke i pritužbe kao sredstvo zaštite prava građana: kritički osvrt i ocjena učinkovitosti

UDK:342.736.01

## Sažetak

U ovom radu autorica obrađuje predstavke i pritužbe kao sredstvo zaštite prava građana. Kroz povijesni osvrt vidljivo je da ova sredstva obraćanja građana državnim tijelima i njihovim izabranim predstavnicima imaju kontinuitet postojanja od samih začetaka suvremenih demokratskih država, ali da i barem formalno egzistiraju i u državama s manje demokratskim uređenjem. Središnji fokus rada jest pravo na podnošenje predstavki i pritužbi zakonodavnom tijelu; prikazan je pravni temelj i procedura u Europskom parlamentu te Hrvatskom saboru. Iako je, kao radno tijelo Hrvatskog sabora, ustanovljen poseban Odbor za predstavke i pritužbe, njihovo rješavanje spada u nadležnost i drugih odbora, kao što je Odbor za pravosuđe. Rad sadrži analizu predstavki i pritužbi upućenih Odboru za pravosuđe u 2012. i 2013. godini, na temelju koje autorica uspoređuje učinkovitost javnog i privatnog sektora, ističe pozitivne i negativne strane mehanizma na postupanje s predstavkama i pritužbama, ukazuje na potrebne promjene i daje sugestije za poboljšanja.

*Ključne riječi:* predstavke, pritužbe, predstavke i pritužbe zakonodavnom tijelu, analiza predstavki i pritužbi, zaštita prava građana, Odbor za pravosuđe

## 1. Uvod

Jamstva temeljnih ljudskih prava i sloboda predstavljaju temelj svake demokratske države. Iako su proklamirana u međunarodnim dokumentima i čine sastavni dio ustavno-pravnih poredaka suvremenih demokracija, njihovu stvarnu djelotvornost treba prosuđivati u odnosu na institucije i puteve zaštite tih prava, kao i s obzirom na djelotvornost istih<sup>1</sup>. Osiguravanje efikasnih mehanizama zaštite prava u uskoj je svezi s načelom diobe vlasti. U skladu s Montesquieovom koncepcijom tog načela, svrha njegove primjene jest sprečavanje koncentracije ovlasti i političke moći unutar jednog tijela, što se ostvaruje dodjeljivanjem osnovnih državnih funkcija različitim državnim tijelima. Pritom nijedno od njih nema nadmoć nad ostalima, već su sva načelno ravnopravna kako bi se međusobno ograničavala<sup>2</sup>. Uspostavljanjem međusobne suradnje i uzajamnog nadzora jednog tijela nad drugim onemogućuje se njihova upotreba vlasti na uštrb sloboda i prava građana.

<sup>1</sup> B. SMERDEL, S. SOKOL: Ustavno pravo, Narodne Novine, Zagreb, 2009., str 101., 102.

<sup>2</sup> Ibid., str. 331., 332.

Mehanizmi zaštite prava mogu biti dvojaki, ovisno o tome da li se primjenjuju samo unutar jedne grane vlasti (npr. žalba u upravnim i sudskim postupcima) ili u odnosu jedne grane prema drugoj. Svojevrsni univerzalni mehanizam, uz druga (najčešće) strogo formalna sredstva (za koja su propisane točno određene pretpostavke podnošenja, rokovi, posebne procedure i sl.), koji se može uvrstiti i u prvu i u potonju kategoriju predstavlja pravo na podnošenje predstavki i pritužbi. Valja istaknuti da upravo odsutnost strogih formalnih i sadržajnih pretpostavki, kao i ograničenja za njihovo podnošenje utječe na stvaranje pozitivne percepcije o pristupačnosti i mogućnosti korištenja ovih sredstava. S druge strane, te karakteristike otvaraju pitanje efikasnosti djelovanja tijela u pogledu njihova rješavanja. Naime, podnošenje predstavki i pritužbi često predstavlja „*last resort*“ pojedinaca (kada ne uspiju ostvariti svoja prava drugim sredstvima ili korištenje istima nije ni moguće), a za odlučivanje o njima najčešće nisu predviđene posebne procedure i obveze tijela u pogledu donošenja odluka.

Posebna važnost predstavki i pritužbi očituje se u tome što omogućuju pojedincima obraćanje najvišim državnim tijelima; time predstavljaju izravnu poveznicu između građana i njihovih izabраниh predstavnika. Upravo se iz tog razloga ovaj rad usredotočuje na pravo na podnošenje predstavki i pritužbi na najvišoj institucionalnoj razini, no to nipošto ne znači da njegovo jamstvo i na nižim razinama ne predstavlja važno sredstvo za ukazivanje na povrede prava građana i za zaštitu od istih. Analizom takvih predstavki i pritužbi u pojedinom području moguće je zaključiti koji njegov dio funkcionira najslabije, uvidjeti čitav spektar problema s kojima se susreće te na taj način spoznati mogućnosti njihova rješavanja.

## 2. Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi

### 2.1. Pojam

Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi naziva se još i pravom peticije u širem smislu te riječi (right of petition, right to petition government for redress of grievances i sl.), dok je peticija u užem smislu pismeno obraćanje kojim grupa građana traži od organa javne vlasti da pokrene postupak ili poduzme mjeru ili radnju iz svoje nadležnosti.

Pravo peticije (u širem smislu) jest pojam koji obuhvaća svako pravo građana na obraćanje državnim tijelima<sup>3</sup>. Moguće ga je definirati kao pravo žaliti se državnim vlastima ili tražiti njihovu pomoć, ili kao zahtjev za određenim činjenjem (ili nečinjenjem) koji je najčešće upućen državnim tijelima ili javnim službama. Unutar njega valja razlučiti pravo na podnošenje predstavki i pritužbi, kao i definirati svaki od tih pojmova.

Predstavka je pismeni ili izrečeni podnesak, obraćanje vlastima ili višim službenim tijelima, u kojem se izražava nezadovoljstvo određenim radom ili postupanjem ili se iznosi prijedlog da se što učini ili poduzme<sup>4</sup>. Pritužba je uži pojam od predstavke, i najčešće se odnosi na nedolično ponašanje, neprofesionalno i nezakonito postupanje službenika i sl.,<sup>5</sup> njome pojedinac izražava neslaganje u pogledu načina rada ili postupanja određenog organa. Oba pojma dio su jedinstvenog prava na podnošenje predstavke i pritužbe te stoga njihova distinkcija nema veću praktičnu svrhu.

<sup>3</sup> Op.cit. (bilj. 1.), str. 147.

<sup>4</sup> v. V. ANIĆ, Veliki rječnik hrvatskoga jezika, Novi Liber, Zagreb, str.1153. i P.SMOLČIĆ, Predstavke na rad zaposlenika i ustrojstvenih jedinica MUP-a RH, Policija i sigurnost, vol. 16. br. 3-4, Zagreb, 2007., str. 205.

<sup>5</sup> P. SMOLČIĆ, Značaj predstavke u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju korupcije, Policija i sigurnost, vol. 18. br. 4, 2009., str. 350.

## 2.2. Povijesni osvrt

Posebna pravna priroda prava peticije rezultat je i njegova povijesnog razvoja i uporabe u pojedinim zemljama i razdobljima. U Kini ga je moguće ga je pratiti još od drevnih carskih vremena, kada su pojedinci u potrazi za pravdom dolazili udariti u bubanj pred zgradom suda kako bi izrazili svoje pritužbe. Ponekad su se i osobno bacali na koljena pred službenike, a kada nisu pronašli pomoć na lokalnoj razini uputili bi se u prijestolnicu tražeći pomoć od osoba na višim položajima. Iako se radi o legitimnom pravu svakog pojedinca proklamiranom u aktima najviše pravne snage, tijekom povijesti pa do današnjih dana je korištenje njime imalo za posljedicu uskraćenje drugih prava, čak i mučenje i zatvaranje. Primjerice, za vrijeme dinastije Qing (1644 – 1911.) u Kini se razvija sustav podnošenja peticija (tzv. sustav pisama i posjeta, letters-and-visit system) u kojem građani mogu doći osobno, zatim upućivati pozive, pisma, prijedloge i pritužbe prvenstveno na najnižoj razini – lokalnim uredima za pisma i pozive smještenim u sklopu sudova ili ureda jedinica lokalne samouprave, a ukoliko su nezadovoljni mogu se obratiti regionalnim tijelima i, u konačnici, Državnom uredu u Pekingu. Kako bi se spriječio priljev velikog broja pritužbi na središnje tijelo, razvijen je sustav evaluacije službenika koji postupaju po pritužbama, i koji za svoju neefikasnost mogu biti kažnjeni financijski ili preprekama u napredovanju. Budući da pravnim putem nisu uspjeli zadržavati podnositelje pritužbi na nižim razinama, službenici na lokalnoj i regionalnoj razini razvili su ilegalni, izvansudski način tzv. „presretanja“ (interception), otimanja i zadržavanja podnositelja u tzv. „crnim zatvorima“ (black jails) ili „crnim kućama“ (black houses). Tamo su pojedinci izloženi gladi, krađi osobnih stvari, nanošenju tjelesnih ozljeda i sl., dok kineske vlasti opovrgavaju ikakve navode o postojanju takvih ustanova<sup>6</sup>.

Pravo peticije povezuje se već s dokumentima kao što su Velika Povelja Sloboda (Magna Carta Libertatum) iz 1215., Peticija prava (Petition of rights) iz 1628. i Zakon prava (Bill of rights) iz 1689. koji načelo zakonitosti dižu iznad vlasti i jamče točno određena prava građana. Bill of rights izričito navodi pravo na peticiju, proklamirajući da je pravo svakog subjekta podnijeti peticiju kralju i da je nezakonito ikakvo nametanje obveza i kazneno progone za služenje tim pravom<sup>7</sup>. I William Blackstone u svojim Komentarima o zakonima u Engleskoj (Commentaries on the Laws of England) iz 1765.- 1769. piše da je pravo podnijeti pritužbu ili tražiti pomoć od kralja ili bilo kojeg doma parlamenta bez straha od kazni i drugih represalija pravo svakog pojedinca<sup>8</sup>. Pravo na peticiju se često koristi u 18. i 19. stoljeću kao oblik izražavanja nezadovoljstva i isticanja zahtjeva Zastupničkom domu Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva. Jedan od najvažnijih dokumenata takve prirode jest rezultat radničkog pokreta (tzv. Čartizma) u Velikoj Britaniji sredinom 19. st.. Povelja koja je donesena 1838. (People's Charter) poziva na 6 velikih reformi te je svojom dubinom političke svijesti uputila parlament stazama društvenih promjena<sup>9</sup>. Iako se ovdje radi o dokumentu koji objedinjava i predstavlja zahtjeve većeg broja ljudi i time se približava pojmu peticije u užem smislu (v. 2.1.), on je važan primjer kako služenje ovim pravom u praksi uistinu može presudno utjecati na donošenje odluka.

Pravo na peticiju u Sjedinjenim Američkim Državama utemeljeno je britanskom presedanom, a izričito je propisano Prvim amandmanom na savezni Ustav koji sadrži tzv. „klauzulu peticije“ (Petition Clause). Njome se jamči pravo na podnošenje pritužbi državnim vlastima radi postizanja obeštećenja zbog povreda (redress of grievances). U slučaju California Mo-

<sup>6</sup> Human Rights Watch: An Alleyway in Hell: China's Abusive „Black Jails“, 2009., [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/china1109web\\_1.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/china1109web_1.pdf), datum pristupa: 17.09.2013.g.

<sup>7</sup> [http://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp), datum pristupa: 18.09.2013.g.

<sup>8</sup> [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/blackstone.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/blackstone.asp), datum pristupa: 18.09.2013.g.

<sup>9</sup> Š. KURTOVIĆ, Opća povijest prava i države, Zagreb, 2005., str. 41, 42.

tor Transport Co. v. Trucking Unlimited iz 1972., američki Vrhovni sud je naveo da pravo na prigovor obuhvaća i pristup građana i njihovih grupa administrativnim agencijama, kao i sudovima. Tako se pravo na prigovor proteže na sve tri grane vlasti (kongres, izvršna vlast i sudstvo), a pravo na pristup sudu jest jedan od njegovih aspekata. Prema Vrhovnom sudu, pravo tražiti obeštećenje za povrede treba se tumačiti široko: ono ne obuhvaća samo žalbe radi povrede javnih interesa, već i traženje osobne naknade radi povrede privatnih interesa. Također, pravo peticije ne zahtjeva samo obeštećenje zbog povreda, već traži i akcije vlasti u pogledu istih<sup>10</sup>. U slučaju Borough of Duryea v. Guarnieri iz 2011., Vrhovni sud navodi da su sloboda govora i pravo peticije ključni za demokratske procese, iako ne nužno na isti način. Pravo peticije omogućuje građanima izražavanje ideja, težnji i briga njihovim vlastima i izabranim predstavnicima. U političkoj sferi, sloboda govora i pravo peticije potiču na osobno izražavanje, no pravo peticije se najčešće odnosi na obraćanje vlastima radi ispravljanja određenih povreda<sup>11</sup>.

Jamstvo prava na peticiju u odnosu na različita vremenska razdoblja i države jest pravilo, no mogućnosti njegova korištenja i zaštite uvelike se razlikuju. Ipak, moguće je zaključiti da je ono sastavni dio ustavnopravnih poredaka demokratskih zemalja, gdje djeluje kao sredstvo osiguranja sudjelovanja javnosti u obnašanju vlasti.

### 3. Normativni okvir

#### 3.1. Pravo peticije u okviru Europske unije

Pravo peticije jedno je od temeljnih prava građana Europske unije i propisano je u čl.20. st. 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>12</sup>. Sukladno toj odredbi, građani Europske uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenim Ugovorima. Oni, između ostalog, imaju pravo na ponošenje predstavke Europskom parlamentu, pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu te na obraćanje institucijama i savjetodavnim tijelima Unije na bilo kojem jeziku Ugovora te pravo na odgovor na istom jeziku. Također, čl. 227. Ugovora određuje da svaki građanin Unije i svaka fizička i pravna osoba s boravištem odnosno registriranim sjedištem u jednoj državi članici ima pravo, pojedinačno ili zajedno s drugim građanima ili osobama, podnijeti predstavku Europskom parlamentu, a u vezi s pitanjem koje spada u područje djelovanja Unije te koje neposredno utječe na podnositelja.

#### 3.2. Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10), jamčeći zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u dijelu o osobnim i političkim slobodama i pravima predviđa i pravo peticije. Članak 46. Ustava navodi da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor. Ova odredba nabraja više sredstava obraćanja državnim i drugim tijelima, koja je moguće obuhvatiti jedinstvenim pojmom prava na peticiju<sup>13</sup> (koje se u užem smislu riječi ne spominje u ustavnom tekstu).

Ustav ne definira pojedina sredstva, i ne postavlja nikakva ograničenja glede ovlaštenika za njihovo korištenje. Dakle, predstavku, pritužbu ili prijedlog može podnijeti svatko,

<sup>10</sup> <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=404&invol=508#510>, datum pristupa: 18.09.2013.g.

<sup>11</sup> <http://www.supremecourt.gov/opinions/10pdf/09-1476.pdf>, datum pristupa: 18.09.2013.g.

<sup>12</sup> <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>, datum pristupa: 18.09.2013.

<sup>13</sup> Op.cit. (bilj.1.), str. 147.

neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama (čl. 14. Ustava) Također, njihovo podnošenje nema za posljedicu obvezu državnih i drugih javnih tijela da se o njoj izjasne u formalnom postupku, osim u obliku odgovora podnositelju peticije<sup>14</sup>.

## 4. Pravo podnošenja predstavke i pritužbe zakonodavnom tijelu

### 4.1. Europski parlament

Kao što je već navedeno, pravo na podnošenje predstavke Europskom parlamentu propisano je u čl. 21. st. 2. i čl. 227. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Predstavka može biti podnesena u formi prigovora ili zahtjeva te se može odnositi na pitanja od privatnog ili javnog interesa. U njoj može biti sadržan individualni zahtjev, pritužba ili primjedba u vezi s primjenom europskog prava, kao i obraćanje Europskom parlamentu s ciljem usvajanja stajališta o određenom pitanju. Takve predstavke pružaju Europskom parlamentu mogućnost da skrene pozornost na sve situacije u kojima države članice, lokalna tijela vlasti ili neke druge institucije krše prava europskih građana.

Ovlaštenici na podnošenje predstavke Europskom parlamentu su građani Europske unije, zatim osobe s boravištem u državi članici Europske unije te zaposlenici trgovačkih društava, članovi udruga ili organizacija (fizičke ili pravne osobe) sa sjedištem u državi članici Europske unije. Tema predstavke može biti u vezi s pitanjima od važnosti za Europsku uniju ili u okviru njezine nadležnosti<sup>15</sup>, a mora biti napisana na jednom od službenih jezika Europske unije.

Odredbe o postupku sadržane su u čl. 201. i 202. Poslovnika Europskog parlamenta<sup>16</sup>, a tijelo koje postupka po pritužbama jest Odbor za predstavke Europskog parlamenta, koji se sastoji od 34 člana te njime predsjedaju predsjednik Odbora i četiri potpredsjednika.

Ako se tema predstavke tiče područja djelovanja Europske unije, Odbor je obično proglašava dopuštenom i potom odlučuje koji postupak treba poduzeti, u skladu s Poslovníkom. Ovisno o okolnostima, on može zatražiti od Europske komisije da provede prethodnu istragu i prikupi informacije u vezi s poštovanjem odgovarajućeg zakonodavstva Unije, proslijediti predstavku drugim odborima Europskog parlamenta radi obavijesti ili poduzimanja daljnjih postupaka, u nekim iznimnim slučajevima pripremiti i podnijeti detaljno izvješće Parlamentu za glasovanje na plenarnoj sjednici ili organizirati posjet u zemlju ili regiju o kojima se radi u predstavi u svrhu prikupljanja informacija te napisati zapažanje Odbora sa zapažanjima i preporukama, kao i poduzeti bilo kakvu drugu radnju koju smatra primjerenom za rješavanje problema ili davanja primjerenog odgovora podnositelju predstavke. Važna ovlast Odbora sastoji se i u mogućnosti traženja suradnje s nacionalnim ili lokalnim tijelima vlasti u državama članicama, a kako bi riješio problem na koji ga je podnositelj predstavke upozorio. Međutim, Odbor za predstavke ne može ukinuti odluke koje je donijelo nadležno tijelo vlasti u državi članici. Budući da Europski parlament nije tijelo sudbene vlasti, on ne može ni donijeti presudu niti poništiti odluke koje su donijeli sudovi u državama članicama, a predstavke u kojima bi se takvo što tražilo su nedopuštene.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> To su npr. prava pojedinaca kao europskih građana, pitanja okoliša, zaštita potrošača, slobodno kretanje osoba, roba i usluga, unutarnje tržište, pitanja zapošljavanja i socijalne politike, priznavanje profesionalnih kvalifikacija i drugi problemi povezani s provedbom zakona EU-a.

<sup>16</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, datum pristupa: 18.09.2013.g.

Odbor pridaje važnost transparentnosti svojeg djelovanja, pa su stoga njegove sjednice javne i podnositelji predstavki mogu na njima prisustvovati ako to zatraže, ako i kada se raspravlja o njihovoj predstavi. Podnositelji se o odluci moraju obavijestiti što prije nakon njena donošenja, a zapisnici se (osim u određenim slučajevima) javno objavljuju.<sup>17</sup>

Erminia Mazzoni, predsjednica Odbora za predstavke, ističe da Odbor „ima ključnu ulogu u ponovnom povezivanju s europskim građanima i jačanju demokratske legitimnosti i odgovornosti postupka odlučivanja Europske unije“.

## 4.2. Hrvatski sabor

Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi Hrvatskom saboru uređeno je u Poslovniku Hrvatskog sabora (NN 81/13). Osnovne odredbe sadržane su poglavlju koje se odnosi na vrste i način rada radnih tijela Sabora. Tako čl. 44. propisuje da radno tijelo Sabora može raspraviti o predstavkama i prijedlozima koje građani podnose Saboru. Pritom je predviđena posebna procedura ako su Saboru upućeni predstavka ili prijedlog građana za donošenje zakona ili drugih akata, u kojem će slučaju predsjednik Sabora proslijediti takvu predstavku ili prijedlog predsjedniku matičnog radnog tijela koji je dužan najkasnije u roku od tri mjeseca izvijestiti podnositelja predstavke ili prijedloga o ishodu predstavke, odnosno prijedloga. S obzirom na posebnu materiju predstavke ili prijedloga u *supra* navedenom slučaju, propisan je i rok u kojem podnositelj na istu mora dobiti odgovor.

Poslovníkom Hrvatskog sabora je za pitanja predstavki i pritužbi osnovano posebno radno tijelo – Odbor za predstavke i pritužbe.

### 4.2.1. Odbor za predstavke i pritužbe

Zadaća Odbora za predstavke i pritužbe jest da razmatra predstavke, pritužbe i prijedloge upućene Saboru te ukazuje nadležnim tijelima na kršenje zakona i prava građana u postupku pred tijelima državne uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Također, ukazuje Saboru na kršenje zakona i druge štetne pojave od šireg značenja i predlaže poduzimanje potrebnih mjera za njihovo otklanjanje; to je moguće upravo zbog toga jer putem ovog Odbora građani dolaze u kontakt sa svojim izabranim predstavnicima, iznoseći im probleme na koje nailaze. Naime, Odbor ispituje, putem ovlaštenih tijela, osnovanost predstavki, pritužbi i prijedloga te ukazuje ovlaštenim tijelima na potrebu poduzimanja, na zakonu osnovanih, mjera te o tome izvješćuje podnositelje predstavki i pritužbi, odnosno prijedloga. O svojem radu Odbor jednom godišnje podnosi izvješće Saboru (čl. 107. Poslovnika).

Članak 108. Poslovnika određuje da Odbor za predstavke i pritužbe ima predsjednika, potpredsjednika i 11 članova.

U 2012. godini Odbor je održao pet sjednica na kojima je razmatrao predstavke i pritužbe te upozoravao na štetne pojave od šireg značenja, kao i predlagao poduzimanje potrebnih mjera za njihovo otklanjanje. Obradio je ukupno 429 pisanih predstavki i pritužbi, od čega 171 iz područja pravosuđa i uprave, 98 iz područja stambene, komunalne i imovinsko-pravne tematike, 53 iz područja rada i radnih odnosa, 86 sa socijalnom i zdravstvenom problematikom te 21 predstavku i pritužbu iz ostalih područja. Također, Odbor je na razini predsjednika, tajnika Odbora ili savjetnika u Odboru primio na razgovor sve građane koji su zatražili da usmeno iznesu svoje probleme te ih nakon toga uputio na podnošenje pisane predstavke Odboru ili nadležnom tijelu. Valja istaknuti i da je Odbor u svakodnevnom kontaktu s građanima koji mu se obraćaju i telefonskim putem, tražeći pomoć i upute u načinu

<sup>17</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/00533cec74/Petitions.html.html>, datum pristupa: 18.09.2013.g.

rješavanja problema s kojima se susreću. Sve pisane predstavke Odbor je obradio i uputio nadležnim tijelima na razmatranje ili je neposredno pisano odgovoreno podnositeljima predstavki<sup>18</sup>. Upravo je koordinacija više tijela potrebna u efikasnom rješavanju predstavki i pritužbi, o čemu detaljnije *infra*.

U svojem izvješću Saboru za 2012. godinu, Odbor zaključuje da broj pisanih predstavki i pritužbi građana u tom izvještajnom razdoblju znatnije ne odstupa od prethodnih godina, ali je zato primjetan porast telefonskih poziva i upita građana. Posebno ističe vidljivo nezadovoljstvo građana s radom sudova, dugotrajnošću sudskih postupaka i povredom prava na suđenje u razumnom roku.

Odbor za predstavke i pritužbe, kao radno tijelo Hrvatskog sabora, osim predstavki upućenih Odboru ili Hrvatskom saboru, obrađuje i predstavke koje mu prosljeđuju Ured predsjednika Republike Hrvatske, Ured predsjednika Hrvatskog sabora te druga radna tijela Hrvatskog sabora.

Odbor za predstavke i pritužbe surađuje i s drugim radnim tijelima Hrvatskog sabora u rješavanju pitanja koja se odnose na njihov djelokrug. Tako i čl. 55. Poslovnika propisuje da radna tijela Sabora međusobno surađuju, a više radnih tijela može održati i zajedničku sjednicu te Saboru podnijeti i zajedničko izvješće o temi rasprave. Pritom je, za neka radna tijela, ta suradnja izričito predviđena Poslovníkom u dijelu koji se odnosi na njihovu nadležnost, dok je kod drugih ona implicirana u generalnoj klauzuli koja im u nadležnost stavlja i bavljenje „ostalim pitanjima“ iz njihova područja. Primjerice, u čl. 79. Poslovnika je određeno da Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina surađuje s radnim tijelima nadležnim za predstavke i pritužbe i s drugim radnim tijelima Sabora te može razmatrati i pitanja iz djelokruga tih radnih tijela, ako ocijeni da su važna za zaštitu ljudskih ili etničkih prava. Također, i u nadležnost Odbora za zaštitu okoliša i prirode stavljene su pritužbe upućene Saboru kojima se ukazuje na štetne radnje glede devastacije okoliša te ispitivanje njihove utemeljenosti (čl. 95. Poslovnika). S druge strane, Odbor za pravosuđe se, uz enumerativno navedene ovlasti i dužnosti, bavi i drugim pitanjima pravosuđa (čl. 81. Poslovnika) što dakako obuhvaća i rješavanje predstavki i pritužbi, a isto vrijedi i za ostala radna tijela koja će često biti najstručnija za pružanje pomoći u području njihove djelatnosti.

U svrhu stvaranja potpune percepcije o mehanizmu rješavanja predstavki i pritužbi Hrvatskom saboru te efikasnosti njegova djelovanja, u nastavku rada će biti prikazana analiza predstavki i pritužbi upućenih Odboru za pravosuđe Hrvatskog sabora.

#### 4.1.2. Odbor za pravosuđe

Odbor za pravosuđe je radno tijelo Hrvatskog sabora, koje ima predsjednika, potpredsjednika i jedanaest članova iz redova zastupnika, a još šest članova Odbora imenuje se iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika. Njegova nadležnost uključuje, *inter alia*, i rad u područjima koja se odnose na druga pitanja pravosuđa, što se odnosi i na rješavanje predstavki i pritužbi.

##### 4.1.2.1. Analiza predstavki i pritužbi upućenih Odboru za pravosuđe Hrvatskog sabora

2013. godine autorica je, u suradnji s kolegom Mihom Lučićem s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a u okviru projekta „Volontiram u Hrvatskom saboru“ provela istraživanje na uzorku od 194 pritužbe koje su tijekom 2012. i 2013. godine podnesene Odboru za pravosuđe Hrvatskog sabora. U svrhu provođenja istraživanja sastavljen je pomoćni anketni upitnik s 14 pitanja, sukladno kojima je svaka predstavka i pritužba pojedinačno obrađena. Tako su one strukturirane s obzirom na spol, dob i nacionalnost

<sup>18</sup> <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=23711>, datum pristupa: 28.11.2013.

podnositelja pritužbe, tijela kojima je podnesena pritužba, zatim tijela protiv kojih je podnesena pritužba, vremensko razdoblje i mjesto na koje se ona odnosi, vrstu postupka, sadržaj pritužbe, ocjenu težine slučaja, postupanje Odbora za pravosuđe te postupanje drugog tijela kojem je Odbor za pravosuđe pritužbu prosljedio (ako se radi o slučaju u kojem se zahtijeva postupanje nekog drugog tijela. Valja napomenuti da je od većeg broja pritužbi bilo nemoguće napraviti jasnu distinkciju unutar pojedinih kategorija, budući da se one često odnose na rad većeg broja tijela, podnesene su većem broju tijela i njihov sadržaj je moguće podvesti pod razne opcije.

Rezultati su, kao samostalna točka dnevnog reda, prezentirani na sjednici Odbora za pravosuđe Hrvatskog Sabora<sup>19</sup>. U njima je moguće uočiti neke pokazatelje stanja hrvatskog pravosuđa, a posebnim fokusom na funkcioniranje i koordinaciju tijela pri rješavanju pritužbi građana.

Istraživanje je pokazalo da su podnositelji pritužbi u najvećem broju muškarci (95), zatim skupine pojedinaca (59), dok je najmanje žena (40) i anonimnih podnositelja (1). Kada pritužbu podnosi skupina, najčešće se radi o strukovnim udruženjima (javni bilježnici, porezni stručnjaci, inspektori i sl.). Također, uočljivo je da u nekoliko slučajeva muškarci podnose pritužbe u ime žena (majke, supruge i sl.). Gotovo nepostojanje anonimnih podnositelja upućuje na činjenicu da građani podnošenje pritužbe Hrvatskom saboru često poduzimaju kao posljednje sredstvo pomoći, pa pritom izlažu sve okolnosti slučaja (najčešće prilažući i čitave sudske, upravne i druge spise) s ciljem da se konkretni problem riješi.

Dob podnositelja je najčešće nepoznata (176), do nje je u pojedinim slučajevima bilo moguće doći zbog priloženih spisa u kojima su navedeni osobni podaci. Istraživanje je pokazalo da podnositelji pritužbi navode dob samo u slučajevima kada je ona relevantna za rješavanje pritužbe (npr. kada se radi o osobama starije životne dobi, kada je u pitanju dugotrajno odugovlačenje postupka i sl.). Tako je zabilježen 1 slučaj podnositelja u dobi do 30 godina, nijedan od 31 do 40, 4 u dobi od 41 do 50 godina, 2 od 51 do 60 te 12 podnositelja u dobi iznad 60 godina, čime se potkrjepljuje gore navedena tvrdnja o navođenju dobi kao relevantne činjenice za problem naveden u pritužbi.

Slična situacija je i kod navođenja nacionalnosti podnositelja pritužbe, što je također samo u slučajevima kada se pritužba odnosi na kršenje manjinskih prava, diskriminaciju i sl. Tako je ona u (186) slučajeva nepoznata, u (4) slučaja radi se o podnositeljima srpske nacionalnosti, u (4) slučaja o Hrvatima i u (1) slučaju o ostalima. Pojedinci navode da su Hrvati u slučajevima kada se radi o povredi nekog konkretnog prava koje je zajamčeno hrvatskim državljanima.

Sve pritužbe koje su odrađene podnesene su Odboru za pravosuđe, no najčešće on nije jedino tijelo na koje su adresirane. Čest je slučaj da pojedinci, zbog neznanja kojem se tijelu obratiti ili zbog dojma da će obraćanje većem broju tijela postići bolji učinak, upućuju pritužbu na nekoliko njih. U 29 slučajeva pritužbe su, uz Odbor za pravosuđe upućene i Hrvatskom Saboru, u 19 slučajeva Vladi Republike Hrvatske, a u 50 slučajeva pojedinim ministarstvima (ovdje se najčešće radi o Ministarstvu pravosuđa, s obzirom da su problemi u istom u djelokrugu Odbora za pravosuđe). U 9 slučajeva pritužbe su podnesene i Vrhovnom sudu kao krajnjoj instanci u sudskom postupku, a paralelno s time onda i Odboru s ciljem pospješivanja učinka pritužbe. 25 podnositelja podnijelo je pritužbu i Državnom odvjetništvu, 1 medijima, 9 pravobraniteljima te 30 ostalim tijelima. Valja napomenuti da su često pritužbe podnesene većem broju tijela, čak i svima navedenima.

Tijela protiv kojih je podnesena pritužba (tj. na čiji se rad podnositelji žale) u velikoj su mjeri determinirana nadležnošću Odbora za pravosuđe, te je realno pretpostaviti da bi struktura bila bitno drugačija analizom pritužbi podnesenih nekom drugom Odboru ili dru-

<sup>19</sup> v. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54737>, datum pristupa: 02.01.2014.g.



gom tijelu. Tako se najveći broj pritužbi odnosi na rad sudova, bilo da se radi o pojedinom sucu ili čitavoj organizaciji. 68 pritužbi odnosi se na rad općinskih sudova, 35 na rad županijskih sudova, 9 na rad Vrhovnog suda, 11 na rad upravnog suda, 4 na rad prekršajnog suda, 4 na rad Ustavnog suda te 3 na rad trgovačkog suda. S pritužbama na rad sudova moguće je povezati i one na rad tijela s kojima sudovi usko surađuju; 15 pritužbi podnese-no je na rad državnog odvjetništva, 5 na rad policije te 5 na zatvore (smještaj, uvjeti i odnos zatvorskog osoblja prema podnositeljima pritužbi). Velik udio pritužbi, čak 44, odnosi se na rad ministarstava, i to (kao što je objašnjeno *supra*) najčešće na rad Ministarstva pravosu-đa. 11 pritužbi odnosi se na rad tijela državne uprave, 3 na rad lokalne samouprave, a 2 su upućene općenito protiv političkih skupina. U privatnom aspektu, 5 pritužbi upućeno je zbog problema u radu odvjetnika, a 19 protiv pojedinaca – fizičkih osoba. Samo 1 pritužba odnosi se na rad medija, a 21 na ostala tijela. Također, kod 21 pritužbe nije bilo moguće utvrditi na rad kojeg se konkretno tijela odnose.

Najveći broj pritužbi, njih 92, odnosi se na razdoblje nakon 2010. godine. Ovdje valja napomenuti da se razdoblje determinira ovisno o vremenu u kojem je konkretan problem nastao. Počevši od vremenski najudaljenijih razdoblja vidljiva je tendencija rasta pritužbi, što može biti dvojak pokazatelj; s jedne strane, vjerojatno je da su riješeni slučajevi iz starijih razdoblja, dok je s druge strane moguć općenit porast broja pritužbi upućen Odboru za pravosuđe zbog preopterećenosti i nedjelovanja drugih tijela unutar upravnih, sudskih i drugih struktura. Tako se na razdoblje prije 1990. godine odnosi 1 pritužba, na razdoblje od 1990. do 1995. godine 9 pritužbi, na razdoblje od 1995. do 2000. godine 15 pritužbi, na razdoblje od 2000. do 2005. godine 21 pritužba, a na razdoblje od 2005. do 2010. godine 29 pritužbi. Najveći je skok u broju pritužbi podnesen u dva posljednja razdoblja koja su analizirana, s 29 u petogodišnjem razdoblju do 2010. godine na 92 u razdoblju nakon 2010. godine. To upućuje na činjenicu da se većina pritužbi odnosi na recentne događaje, kao i da podnositelji sve češće pribjegavaju korištenju ovog sredstva paralelno s onima koja su im dostupna u okviru redovnih mehanizama zaštite njihovih prava. U 22 slučaja bilo je nemoguće utvrditi na koje se razdoblje pritužba odnosi.

Mjesto na koje se odnosi pritužba najčešće jest sjedište tijela na čije se rad žali njen podnositelj. Takva analiza važna je posebice u pogledu pritužbi na rad sudova, u kojima se i navodi o kojim je konkretnim mjestima riječ, što nije slučaj i s ostalim pritužbama na rad drugih tijela, pojedinaca i sl. Ta tvrdnja može se opravdati statističkim podatkom da je mjesto u čak 49 pritužbi nepoznato, a u 51 slučaju ono se odnosi na ostala mjesta izuzev većih hrvatskih gradova kod kojih je i veća učestalost pritužbi (jer su u njima sjedišta tijela čija nadležnost obuhvaća veliki prostor i broj stanovnika). Pritom se, očekivano, najveći broj - čak 49 - odnosi na Zagreb, 18 na Split, 8 na Zadar, po 4 pritužbe na Rijeku i Dubrovnik, 3 na Sisak a po 2 na Osijek i Varaždin.

Pritužbe su analizirane i s obzirom na vrstu postupka na koji se podnositelj žali, što je moguće dovesti u usku vezu s tijelima čiji je rad predmet pritužbi. Kao što se najveći broj pritužbi odnosi na rad općinskih i županijskih sudova, tako se i 45 pritužbi odnosi na građanski, a 35 na kazneni postupak. Također, 12 pritužbi odnosi se na pitanja ovrhe, koja su također u nadležnosti istih sudova. 15 pritužbi odnosi se na upravni postupak, što je u korelaciji s brojem pritužbi podnesenim na rad tijela državne uprave, a ista je situacija i s pritužbama podnesenim u odnosu na upravni spor s onima na rad Upravnog suda. 4 pritužbe odnose se na postupak pred Ustavnim sudom, a 31 na ostale postupke. 50 pritužbi nemoguće je razvrstati s obzirom na konkretan postupak, budući da je njihov sadržaj drugačiji i ne mogu se podvesti pod nijednu opciju u toj kategoriji.

Možda najznačajnija analiza pritužbi odnosi se na njihov sadržaj, jer je iz nje moguće zaključiti koji su segmenti (u ovom slučaju pravosudnog) sustava za podnositelje najproblematičniji i gdje je djelovanje najpotrebnije. Sadržaj pritužbe je često raznolik i iz njega

je moguće izdvojiti više problema na koje ukazuje podnositelj. Čak 60 pritužbi odnosi se na postupanje suda; najčešće se radi o manjkavostima unutar samog postupka, ili o ponašanju sudaca i drugih službenika. U svezi s time moguće je povezati i općenito problem nesposobnosti i nestručnosti na koji se odnose 33 pritužbe te na bahatost na koji se odnosi 6 pritužbi. Kada se radi o sudovima, značajno je i da se 29 pritužbi odnosi na dužinu sudskog postupka. Zanimljivo je da se, suprotno očekivanjima, dužina sudskog postupka kao sadržaj nije pokazala češća ako se radi o pritužbama koje se odnose na starija vremenska razdoblja. Naime, dugotrajnost često predstavlja višegodišnje, čak i od desetljeća duže postupke, no pokazalo se da se podnositelji više žale na one koji su započeli u recentnijim vremenskim razdobljima. Tako se 4 pritužbe na dužinu sudskog postupka odnose na razdoblje prije 1990. godine, 4 na razdoblje od 1990. do 1995. godine, 2 na razdoblje od 1995. do 2000. godine, 5 na razdoblje od 2000. do 2005. godine, 5 na razdoblje od 2005. do 2010. godine te 7 na razdoblje nakon 2010. godine. Na izdržavanje kazne zatvora odnosi se 9 podnesenih pritužbi, i to posebice na postupanje zatvorskih službenika i općenito uvjete u kojima borave zatvorenici. 7 podnesenih pritužbi uključuje oduzimanje imovine pojedincima od strane sudova i drugih državnih tijela, dok se značajan broj odnosi na pitanja korupcije – njih 12, kao i 10 na pitanja kriminala. S postupanjem suda moguće je povezati i 4 pritužbe koje se odnose na pitanja privatizacije, 2 na pitanje stečaja te 5 na pitanje naslijeđa (što se također može podvesti i pod dugotrajnost postupka te često na nestručnost službenika). U privatnom aspektu, 6 pritužbi se odnosi na dugove podnositelja, koji traže financijsku pomoć, otpis ili drugi način pomoći pri otplati dugova. U čak 33 slučaja, koje je zbog sadržaja moguće svrstati u kategoriju predstavki, podnositelji izlažu svoje prijedloge za donošenje ili izmjenu zakona (jer, sukladno čl. 46. Ustava Republike Hrvatske, svatko ima pravo davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor). Takvi prijedlozi se u najvećem broju slučaja upućuju od strane skupina pojedinaca, strukovnih organizacija i slično. Čak 53 pritužbe se sadržajno ne mogu svrstati u nijednu od spomenutih skupina, dok su 3 pritužbe neodređene i uopće nije moguće utvrditi njihov konkretan sadržaj.

Pri provođenju istraživanja uvedena je i posebna kategorija ocjene težine slučaja, koja je u velikoj mjeri subjektivna, ali je moguće istaknuti i neke objektivne odrednice. Kompleksnost slučaja moguće je odrediti ovisno o broju stupnjeva na kojima je slučaj rješavan u sudskim, upravnim i drugim postupcima, zatim ovisno o dugotrajnosti postupka, obujmu spisa, vremenu potrebnom za razumijevanje problema, želi li podnositelj samo uputiti na problem ili zahtijeva i njegovo konkretno rješavanje, koliko je tijela uključeno i slično. Tako valja navesti da su u 14 slučajeva provoditelji istraživanja slučaj ocijenili kao nejasan i nisu ga mogli svrstati u nijednu skupinu. 36 pritužbi ocijenjeno je kao vrlo jednostavno, 56 kao jednostavno, 71 pritužba ocijenjena je kao složena, a 16 njih kao vrlo složene. Iz takve podjele moguće je zaključiti da se u najvećem broju slučaja radi o kompleksnim problemima koji su bili predmet postupanja većeg broja tijela i pritom nisu bili riješeni, pa su tek nakon korištenja drugih sredstava upućeni u obliku pritužbe Odboru za pravosuđe.

Analiza postupanja Odbora za pravosuđe po pitanju pojedinih pritužbi važan je pokazatelj stvarne efikasnosti tog tijela u izvršavanju tog dijela svoje nadležnosti. Iako Odbor, što je posljedica načela diobe vlasti po kojem jedna grana sustava ne smije zadirati u nadležnost druge grane, nema konkretnih ovlasti u pojedinim slučajevima, on ipak može snagom svog autoriteta ukazati drugim tijelima na pojedine probleme i potrebu njihova rješavanja. Također, može dati korisne sugestije, kao i tražiti odgovore od tijela što su poduzela u pogledu pritužbi podnositelja na pitanja iz njihove nadležnosti. Odbor za pravosuđe na 23 pritužbe nije dao pisani odgovor, no zbog toga što su podnositelji saslušani osobno i odgovor im je dan usmeno, ili je predstavka ili pritužba primljena na znanje bez potrebe davanja odgovora. U 56 slučajeva podnositelju je odgovoreno u roku 15 dana, u 12 u roku

od 30 dana, a u 8 u roku duljem od 30 dana. U potonjem slučaju radi se o pritužbama koje su podnesene prije ljetne stanke u radu Hrvatskog sabora, pa je na njih odgovoreno odmah po početku rada nakon stanke. U 31 slučaju postupanje tijela je nepoznato. Budući da kod pojedinih pritužbi Odbor ne može postupiti sam, prosljeđuje ih drugim tijelima jer se radi o pitanjima iz njihove nadležnosti u koja on ne smije zadirati. Upravo će u tim slučajevima do najveće važenosti doći potreba koordinacije različitih tijela, kako bi se spriječilo ili višestruko rješavanje ili zanemarivanje pojedinih pritužbi. U čak 65 slučajeva Odbor je prosljeđio pritužbu drugom tijelu.

Budući da prilikom prosljeđivanja pritužbe Odbor traži i odgovor tijela kojem je ona upućena, bilo je moguće analizirati i postupanje tog tijela. Zanimljivo je da u najvećem broju slučajeva, njih 30, drugo tijelo nije uputilo nikakav odgovor Odboru za pravosuđe. To nipošto ne znači da ono po pritužbi nije postupilo, no izostanak informacija ne doprinosi postizanju adekvatne razine koordinacije između raznih tijela, budući da nije poznato da li je konkretan problem riješen ili je potrebno daljnje djelovanje. Na 15 prosljeđenih pritužbi drugo tijelo je odgovorilo u roku 15 dana, na 9 u roku 30 dana, a na 11 u roku od više od 30 dana. Ovdje je vidljivo da je problem i dulje vremensko razdoblje koje je potrebno za odgovor nadležnog tijela. Dok u Odboru za pravosuđe postoji služba koja se, uz ostale poslove, bavi i davanjem odgovora na upućene predstavke i pritužbe, takva situacija nije i kod drugih tijela. To jest zbog toga što takve službe ili nisu formalno ustrojene, ili će se često raditi o tome da odgovor može dati samo točno određen pojedinac koji je upoznat s predmetom (npr. određeni sudac), pa će na pritužbu biti odgovoreno tek kad to bude moguće u okviru raspoloživog vremena i s obzirom na opseg ostalih poslova.

Navedenom analizom moguće je doći do važnih pokazatelja u stanju područja na koje se pritužbe odnose, tj. one daju okvirnu sliku temeljnih nedostataka u pravosudnom sustavu i pitanja koja zahtijevaju rješavanje. U odnosu na općenito postupanje po predstavkama i pritužbama od strane raznih tijela, ova analiza predstavlja tek malen dio koji može biti značajan tek ako se dovede u korelaciju s analizom postupanja drugih tijela kao što su npr. Odbor za predstavke i pritužbe, ministarstva, Pučki pravobranitelj i sl.

Temeljni zaključak jest da broj upućenih predstavki i pritužbi pokazuje da su one ipak značajno sredstvo zaštite građana, kao i da građani imaju povjerenje u institucije kojima ih upućuju. Naime, činjenica da netko podnosi pritužbu jest pozitivna s aspekta prikupljanja saznanja i informacija. Na taj se način tijela opskrbljuju podacima koji su problemi i trendovi u njihovom području djelovanja; mogu ih koristiti kako bi što efikasnije uvela poboljšanja i inovacije te tako smanjila potrebu za podnošenjem pritužbi u budućnosti<sup>20</sup>. Također, pritužbe su pokazatelj želje građana za pravdom u postupanju te ukazuju na nemogućnost pravosudnih institucija da uvijek i bez greške udovolje tim zahtjevima<sup>21</sup>.

## **5. Djelotvorni mehanizam postupanja s predstavkama i pritužbama: iskustva i sugestije**

### **5.1. Usporedba javnog i privatnog sektora**

Pravo na podnošenje predstavki i pritužbi nije samo karakteristično za javni, već i za privatni sektor. Budući da u privatnom sektoru sve više do izražaja dolazi potrošačko pravo koje je sve jasnije pojedincima, oni postaju svjesniji svojih prava i sve spremniji na djelovanje u slučaju nezadovoljstva nekim proizvodom, postupanjem i sl. Općenita je predodžba

<sup>20</sup> House of Commons, Oral evidence taken before the Public Administration Committee: Complaints: do they make a difference?, 2013., <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/c229-i/c22901.htm>, datum pristupa: 23.12.2013.g.

<sup>21</sup> v. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54737>, datum pristupa: 02.01.2014.g.

da su pojedinci u javnom sektoru, u usporedbi s privatnim, manje skloni podnositi pritužbe. To se može objasniti čestim nesnalaženjem u postupcima i njihovom kompleksnošću, jer je često nejasno gdje se i kome pritužba treba uputiti. U javnom sektoru postoje brojne barijere za podnošenje pritužbi, zbog toga što nije (za razliku od privatnog sektora) razvijena kultura koja ih smatra važnim sredstvom za dobivanje informacija o potrebnim promjenama i poboljšanjima. Često je upravo suprotno – vidljiv je svojevrstan otpor prema pritužbama kao nečemu što treba izbjegavati i protiv čega se treba boriti, zbog čega je moguće zaključiti da bi se javni sektor trebao ugledati i preuzeti pojedine dobre prakse iz područja privatnog tržišta<sup>22</sup>.

Moguće je navesti tri razloga zbog kojih su pojedinci skloniji podnošenju pritužbi u privatnom više nego u javnom sektoru. Prvenstveno, iskustvo u postupanju javnih tijela po pritužbama navodi građane na mišljenje da njihovo podnošenje pritužbe neće proizvesti nikakav učinak. Poslijednja dva razloga su usko povezana: procedure postupanja su previše kompleksne, pa građani nisu sigurni na koji se način uopće mogu koristiti ovim sredstvom. Fokus bi trebao biti na jasnoći procedure; naime, ako cjelokupni sustav teži poboljšanju, značajan doprinos tome mogu biti informacije iz različitih izvora koji se susreću s djelovanjem tog sustava: građani bi trebali željeti podnijeti predstavku ili pritužbu ako imaju problem. Postojanje više različitih mogućnosti kojima se pojedinci mogu koristiti, kao i njihovo upoznavanje s tim mogućnostima znači da će moći odabrati način obraćanja koji je najprikladniji u konkretnom slučaju. Zajedno s jasnoćom postupka, to dovodi do rješavanja problema na adekvatnoj razini i bez preskakanja pojedinih stupnjeva, zbog čega se primjenjuju prikladniji postupci i pritužbe se rješavaju u kraćem roku.<sup>23</sup>

U privatnom sektoru, o obraćanju pozornosti na pritužbe pojedinaca može ovisiti hoće li organizacija uspješno poslovati ili ne. Zbog toga je naglašen intenzitet preispitivanja pritužbi koji bi bilo korisno primjeniti i u javnom sektoru, neovisno o činjenici da on ne može propasti u poslovnom smislu iako se pritužbe ignoriraju. Težište bi trebalo biti na razumijevanju pritužbi i njihovom rješavanju; omogućavanju službenicima da s njima djelotvorno postupaju, ovlašćujući ih da odgovaraju na pritužbe i ponude konkretna rješenja i time sprječavajući da se samo upućuju drugim instancama ili tijelima.

## 5.2. Elementi djelotvornog postupka

Već je spomenuto da temeljna tendencija prilikom stvaranja djelotvornog procesa postupanja s predstavkama i pritužbama treba biti prema jasnoći postupka. Prvenstveno, to obuhvaća dobre upute i dokumentaciju postupka, kako bi pojedinci znali kako se obraćati tijelima kroz različite kanale. Također, važna je i obuka službenika ne samo u pogledu njihovih stručnih kompetencija i ponašanja prilikom rješavanja pritužbi, već i načina kako anticipirati buduće pritužbe i pratiti stanje u području njihove djelatnosti. Tijela trebaju upućivati povratne informacije podnositeljima o tome kako se postupa s njihovim pritužbama, kako bi se izbjeglo nepostojanje komunikacije između podnositelja i tijela od faze podnošenja pritužbe do njezina rješavanja. Posebice je u javnom sektoru iznimno važno da potencijalni podnositelji nemaju strah od negativnih reperkusija zbog pritužbe, oni trebaju osjećati da je svako njihovo obraćanje dobrodošlo i znati kako će se prema njima postupiti u pojedinim stadijima. Također, trebaju imati izbor različitih mogućnosti obraćanja nadležnim tijelima.<sup>24</sup>

Jedan od ključnih faktora za učinkovit proces jest i brzina odgovora. Naime, prvih 24 sata, u komunikacijskom aspektu, može biti ključalno za stvaranje predodžbe građana o tijelima koja postupaju u povodu njihova obraćanja. To ne mora nužno značiti da će neki

<sup>22</sup> Op.cit. (bilj. 20.), str. 1, 2.

<sup>23</sup> Ibid., str. 4.

<sup>24</sup> Ibid., str. 5.

kompleksni problem biti riješen u tom roku, nego da će se ostvariti inicijalni kontakt. Ako javnost osjeća da je uspostavila dobar inicijalni kontakt s nadležnim tijelom, postoji veća vjerojatnost aktivnog uključenja u rješavanje problema. Podnositelji će biti strpljivi ako znaju da će njihova pritužba polučiti odgovarajući učinak. Oni ne očekuju da će biti riješena u 24 sata, ali će biti spremni čekati ako se navodi iz pritužbi adekvatno istražuju i ako će biti upoznati s konačnim ishodom.<sup>25</sup>

Moguće je istaknuti nekoliko važnih nedostataka u postupanju s predstavkama i pritužbama u javnom sektoru. Prvi se odnosi upravo na nedostatak većeg broja mogućnosti putem kojih se građani mogu obraćati i žaliti tijelima. Često u procesu postoji više stadija, zbog kojih su pojedinci prisiljeni prolaziti nekoliko njih i opetovano iznositi svoj problem. Također je nedovoljno prepoznata činjenica da postoje „ranjive“ skupine koje nemaju dovoljno obrazovnih i drugih resursa koji su im potrebni da bi se žalili te im stoga treba omogućiti načine obraćanja koji im pružaju stvarnu mogućnost da iznesu svoje probleme. Potrebno je postići i podudarnost između troškova (materijalnih, vremenskih i drugih) podnositelja i koristi koje imaju od podnošenja pritužbe; pojedinci su spremni utrošiti svoje vrijeme i novac ako smatraju da će njihovo djelovanje imati učinak.

Iako je postojanje većeg broja kanala za obraćanje pojedinaca s jedne strane prednost, s druge ono može biti i nedostatak ako ih postoji previše tako da postoji nesigurnost kome se i kako obratiti. Postojanje više mogućnosti pridonosi kompleksnosti, zbog čega postoji potreba za dobrim objašnjavanjem sustava i njegovih procedura. To dovodi i do pitanja o potencijalnoj standardizaciji, stvaranju svojevrsnog zasebnog sustava koji se bavi predstavkama i pritužbama i koji ih rješava na prvoj razini i u najkraćem mogućem roku, a u slučaju nemogućnosti takvog postupanja one se upućuju tijelu u čiju nadležnost sadržajno ulaze. Takav „dvostupanjski“ proces može doprinjeti brzini, jednostavnosti i fleksibilnosti. No, s druge strane, za očekivati je da bi se veliki postotak predstavlki i pritužbi upućivao drugim tijelima, zbog nemogućnosti zadiranja u pitanja iz njihove nadležnosti te nedovoljno stručnosti i iskustva u rješavanju pojedinih pitanja.<sup>26</sup>

### 5.3. Razvoj kulture postupanja

Za postizanje stvaranje djelotvornog mehanizma koji se bavi predstavkama i pritužbama nije potreban samo postupak sa *supra* navedenim karakteristikama, već i svojevrсна kultura postupanja. Naime, kultura treba biti otvorena prema podnositeljima i pozitivno prihvaćati njihove pritužbe. Važno je da se u svakom tijelu vodi evidencija o podnesenim pritužbama i da se u skladu s njom ustraje na poboljšanjima. To implicira potrebu otvorene diskusije, od samog podnošenja pritužbe, kroz sve stadije postupanja pa sve do njezina rješavanja. Na taj način može se doći do zaključaka ne samo kako uvesti određena poboljšanja, nego stvoriti i općeniti dojam što pojedinom tijelu znače informacije u smislu boljeg vođenja organizacije i postupanja s građanima.

Vodstvo svake dobre organizacije treba uspostaviti kulturu postupanja koja će ne samo nametnuti određene vrijednosti, već ih i uistinu primjeniti te koja će biti otvorena prema pritužbama građana. Jasnije rečeno, kultura ne smije biti defanzivna, nego odgovorna.<sup>27</sup>

## 6. Zaključak

Uz ostala sredstva za zaštitu prava građana, predstavlke i pritužbe sastavni su dio sustava suvremenih demokratskih država. No, koja je njihova stvarna svrha? Budući da

<sup>25</sup> Ibid., str. 14.

<sup>26</sup> Ibid., str. 9.

<sup>27</sup> Ibid., str. 10.

predstavke i pritužbe nisu strogo formalno sredstvo, jer za njihovo podnošenje i postupanje nadležnih tijela nije propisana posebna procedura, često se njihova uloga sastoji u pukom pružanju osjećaja građanima da je netko upućen u njihov problem i da će ga pokušati riješiti. Međutim, načelo diobe vlasti ne dopušta zadiranje jedne grane u područje nadležnosti druge; tako onemogućava i najviša državna tijela u rješavanju konkretnih problema, čak i ako su im se građani obratili kao posljednjoj instanci nakon korištenja svim drugim pravnim sredstvima. Postupanje s predstavkama i pritužbama u praksi se najčešće svodi na davanje rutinskih odgovora ili upućivanje drugim tijelima, što ne dovodi do rješenja slučaja već isključivo služi upozoravanju na određeni problem, ubrzavanju procedure i slično. Iako u državnim tijelima postoje službenici koji se bave predstavkama i pritužbama, nedostatak koordinacije između samih tijela rezultira višestrukim postupanjem u istim slučajevima, pojavom pitanja diobe nadležnosti te nemogućnošću stvaranja sustavne evidencije predstavki i pritužbi građana. Centralno tijelo koje bi prikupljalo predstavke pritužbe i samostalno ih rješavalo (Pučki pravobranitelj), ili u slučaju potrebe upućivalo drugim tijelima te stvaranje jedinstvene baze kojoj bi mogla pristupiti sva državna tijela zasigurno bi doprinjelo povećanju brzine i učinkovitosti postupanja. U kombinaciji s formalno utvrđenim postupkom i razvitkom kulture postupanja, svi navedeni segmenti mogu stvoriti djelotvorni mehanizam koji se bavi predstavkama i pritužbama. Također, svako tijelo koje se s njima susreće bi trebalo izvještavati javnost ne samo o tome koliko je predstavki i pritužbi obradilo i s kojim učinkom, već i kako ih je iskoristilo za poboljšanje svoje djelatnosti. Odgovorna, otvorena kultura postupanja može predstavke i pritužbe učiniti uistinu djelotvornim sredstvom zaštite prava građana.

## Summary

In this paper the author gives a review of complaints as a mean of citizen's rights protection. Raising a complaint is a way in which citizens, in different historical periods and legal systems, communicate with public sector and their elected representatives. The main focus of the paper is on the procedure in which parliamentary bodies deal with citizen's complaints; the author shows a legal grounds and procedure in European and Croatian Parliament. Although Croatian Parliament has a special Petitions and Appeals Committee, it is important to mention other bodies such as Judiciary Committee, which solves problems raised in complaints in its particular field. The paper includes research on complaints submitted to the Judiciary Committee of Croatian Parliament in 2012. and 2013. On the basis of the result of this research, the author compares the efficiency of private and public sector, highlights positive and negative sides of the mechanisms for dealing with complaints and presents suggestions for future improvements.

*Key words:* complaints, petitions, appeals, research on complaints, citizen's rights protection, Judiciary Committee