

CRNA GORA
S K U P Š T I N A
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-67/15-157
Podgorica, 18. i 19. novembar 2015. god.

IZVJEŠTAJ
o učešću Delegacije Odbora za ljudska prava i slobode na
Interparlamentarnom seminaru pod nazivom:
„Uloga Ombudsmana u modernoj parlamentarnoj demokratiji- regionalna
perspektiva“,
održanom 18. i 19. novembra 2015. u Evropskom parlamentu u Briselu

Delegacija Odbora za ljudska prava i slobode u sastavu: predsjednik Odbora za ljudska prava i slobode dr Halil Duković i članovi Odbora: Husnija Šabović, prim. dr Izet Bralić i Rešad Sijarić, učestvovali su na Interparlamentarnom seminaru pod nazivom: „Uloga Ombudsmana u modernoj parlamentarnoj demokratiji - regionalna perspektiva“, koji se održava u Evropskom parlamentu u Briselu, 18. i 19. novembra 2015. godine.

Seminar je organizovala Jedinica za pretpristupne aktivnosti Evropskog parlamenta u saradnji sa Kancelarijom evropskog ombudsmana, kao dio Programa podrške Evropskog parlamenta, parlamentima zemalja koje su uključene u proces proširenja za 2015. godinu.

Na seminaru su učestvovali poslanici Evropskog parlamenta, predstavnici Evropske komisije, Kancelarije evropskog ombudsmana, predstavnici institucija ombudsmana iz: Crne Gore, Estonije, Francuske, Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Kosova, Srbije, Turske, kao i poslanici parlamenata: Crne Gore, Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Kosova, Srbije i Turske.

Cilj ovog seminara je razmjena mišljenja i iskustava o ulozi Evropskog i nacionalnih ombudsmana i njihovoj efikasnosti u zaštiti ljudskih prava građana, te utvrđivanju strategije djelovanja u budućnosti, ali i ulozi Evropske komisije.

Prvog dana seminara razgovarano je o četiri teme: odgovornosti institucija Evropske unije i ulozi ombudsmana, sredstvima i resursima koji su neophodni za efikasnu instituciju ombudsmana, Evropskoj mreži ombudsmana i njenom razvoju, kao i saradnji sa civilnim društvom i ulozi opšte javnosti.

Na početku seminara, nakon izjave saučesća porodicama, odata je pošta minutom ćutanja žrtvama stradalim u nedavnom terorističkom aktu u Parizu.

Istaknuto je da je kriza pokazala pukotine u svim demokratijama i da poslije nemilih događaja u Parizu, više ništa neće biti isto.

Evropski ombudsman sa svojim timom, gospođa Emili O'Rajli je istakla da ombudsmani imaju važnu i vitalnu ulogu u nacionalnim demokratijama, priznatu od Evropske unije. Osnovni princip služenja građanima zajednički je, kako nacionalnim, tako i Evropskom ombudsmanu. Tako je uloga ombudsmana u državi dodatni dio odgovornosti da li demokratski sistem funkcioniše, provjeravajući kroz pritužbe da li oni koji donose i oni koji primjenjuju zakone rade dovoljno dobro. Ombudsmani zaista moraju biti nezavisni, pravični, istiniti i odlučni, nepristrasni od uticaja administracije. Oni moraju ispuniti očekivanja građana na pravni lijek. Građani moraju vjerovati ombudsmanima, kao i administracija. U tom smislu je razvoj kodeksa dobre prakse osnov razvoja ove institucije. Transparentnost, etičnost i odgovornost su najvažniji principi - standard na kome počiva rad javne uprave, a građenju povjerenja građana u javnu upravu, trebalo bi da doprinesu nacionalni ombudsmani, pozitivnim djelovanjima u nacionalnim sistemima.

Ombudsmeni imaju potencijalno veliku moć: karaktera, medija, javnog mnjenja i saradnje sa parlamentima i zbog toga vitalnu i važnu ulogu, jer dobra demokratija, po njenim riječima, omogućava nam raditi bolje i bez straha. Njihovu ulogu je naročito značajno razviti između građana i zvaničnika. Način na koji Evropski ombudsman pokazuje svoju ulogu je široka osnova jer djeluje po zahtjevima građana Evropske unije, sa ulogom i zadatkom da evropske institucije odgovaraju pred građanima, a u osnovi tog odnosa je transparentnost kao princip. Otuda toliki uspjeh Evropskog ombudsmana u podsticanju evropskih institucija. Drugi rezultat je sve veće objelodanjivanje dokumenata u EU, a kroz princip transparentnosti, bliskom saradnjom sa Evropskim parlamentom i Odborom za peticije, razvio se odnos povjerenja. U tom smislu se kao Evropski ombudsman sastala sa više od 50 poslanika Evropskog parlamenta. Predložila je saradnju Evropskog parlamenta i Evropskog ombudsmana sa nacionalnim ombudsmanima, kao i sa Evropskom komisijom jer, kako je na prvom panelu Paskal Leardini (direktor za odnose sa drugim institucijama - Generalni sekretarijat, Evropska komisija), istakao, Evropska komisija ima veliku interakciju sa građanima svih država poštujući pravila i najbolje standarde transparentnosti i odgovornosti. Tako 60 odsto svih pritužbi koje se upućuju Evropskom ombudsmanu, tiču se Evropske komisije.

Rečeno je i to, šta je sve moguće učiniti kada postoje preporuke Evropskog ombudsmana:

- izvinjenje građanima - kako bi ljudi shvatili da sa druge strane postoje ljudska bića i da se prave greške, što je najniži nivo dejstva;
- traženje prijateljskih rješenja;
- promjene administracija u najtežim slučajevima.

Iako preporuke ombudsmana nijesu pravno obavezujuće one su vrlo moćne. Izvještaj Evropskog ombudsmana dobija puno pažnje, a Evropska komisija mora da objasni šta će uraditi po preporukama ombudsmana, što ima pozitivnu interakciju.

Nela Perest iz Kancelarije Evropskog ombudsmana - zamjenica Kancelara za pravdu Estonije, je ukazala na različita iskustva država članica kao i pristupnih, različite kulture shvatanja o dobroj upravi, shvatanje principa transparentnosti, zaštitu podataka, što je otvorilo diskusiju u kojoj su učestvovali: poslanik Parlamenta Turske, zatim Džek Memeti, Ombudsman Makedonije, Zoti Igli Totozani, Ombudsman Albanije, Jasmina Džumhur, Nacionalni ombudsman Bosne i Hercegovine, Šučko Baković, crnogorski Ombudsman, Silva Caka iz Albanije, član Odbora za pravna pitanja, javnu upravu i ljudska prava i Socijalističkog pokreta za evropske integracije.

Natali Bežoa iz Kancelarije Ombudsmana Francuske, Irena Lipovic, Ombudsman Poljske i Marta Hirch Zembinska, šef Jedinice za pritužbe i istrage u Kancelariji Evropskog ombudsmana, ukazale su da je za djelovanje nacionalnih ombudsmana potreban efikasan biro. Novca je sve manje, te sa raspoloživim resursima treba razvijati strategiju za što efikasnije djelovanje.

Zanimljiva su bila iskustva Natali Bežoa iz Kancelarije ombudsmana Francuske o njihovoj uspješnosti u zaštiti prava stanovništva kroz razvijanje tri principa - koje su razvili kroz zaštitu prava građana i prava jednakosti u pristupu pravdi, međunarodnu saradnju kao vrlo bitnu za rad ombudsmana. Takođe, istakli su i razvijenu komunikaciju na visokom nivou, kako sa stanovništvom, tako i sa civilnim društvom. Oko 80 odsto se poštuju preporuke Ombudsmana Francuske što je visok nivo. Kancelarija francuskog Ombudsmana zapošljava 250 ljudi, koji su praćeni sa 400 delegata u zemlji, imaju vezu sa civilnim društvom i dobru praksu razmjene iskustava sa drugim ombudsmanima. U ovu kancelariju godišnje stiže oko 83 000 pritužbi.

Naročito je istaknuta važnost i značaj mreže ombudsmana koja treba da doprinese razmjeni dobrih praksi i pozitivnih iskustava.

Šutra, drugog dana Seminara, razmijenice se mišljenja o istraživanju loših praksi u slučaju komplementarnih uloga različitih institucija. Jedna od tema biće i parlamentarni nadzor implementacije zakona i input ombudsmana. Takođe, govoriće se i o razvoju dobrog administrativnog ophođenja u procesu reformi ka EU integracijama.

Drugog dana Seminara razmijenjena su mišljenja o istraživanju loših praksi u slučaju komplementarnih uloga različitih institucija. Jedna od tema bila je i parlamentarni nadzor implementacije zakona i input ombudsmana, a govorilo se i o razvoju dobrog administrativnog ophođenja u procesu reformi ka EU integracijama.

U uvodnom obraćanju Elmar Brook, poslanik Evropskog parlamenta i predsjednik Odbora za vanjske poslove istakao je da postoje problemi u tome što su institucije previše udaljene od građana zbog čega sistem gubi na kredibilitetu i zbog toga je uloga ombudsmana, kao glasa građana veoma važna. Indikativno je da je izlaznost na izborima sve niža i niža. Građani na Balkanu nemaju utisak da učestvuju u političkom životu, da su daleko od politike, naročito mladi. Zbog toga oni gube povjerenje u državu i, zapravo, državu doživljavaju kao neprijatelja. Iako su u njima generacijama, oni državu ne doživljavaju kao dio njih i stvaraju se uslovi za okretanje protiv države. A kad su činjenja nasilja u pitanju treba i to imati u vidu.

Brook je istakao da oni u Evropskom parlamentu i njihovim institucijama razvijaju instituciju ombudsmana u Evropi i, po njegovom mišljenju, tu ima dosta prostora za popravljavanje njegove uloge. Uvjerenja je da mogu mnogo naučiti jedni od drugih i u tom smislu treba napraviti spisak rezultata dobrih praksi. Zapravo je cilj da se građani ojačaju kroz jačanje institucije ombudsmana.

Dennis de Jong, poslanik Evropskog parlamenta i član Odbora za budžetsku kontrolu istakao je problem korupcije i, s tim u vezi, potrebu nadzora. Podsjetio je da je prethodni dan na nivou Evropskog parlamenta, nakon izvještaja revizora, odlučeno da se sprovede istraga u jednom slučaju, što je rijetko. Ali, u cilju nadzora, za mnoge neregularnosti u javnoj upravi potrebno je više raditi na zaštiti uzbunjivača, jer njihova zaštita nije svuda jednaka u Evropi. A oni su veoma važni zbog pokretanja istraga.

Rozita Agnju, koordinator za istrage po sopstvenoj inicijativi- Kancelarija Evropskog ombudsmana, govorila je o dopunskim ulogama tima koju imaju tijela za nadzor. Govorila je o elementima kojim Evropski ombudsman kontroliše lošu upravu. Po njenim riječima loša uprava nameće da Evropski parlament nalaže sprovođenje istrage zbog njenog lošeg upravljanja. Postavilo se pitanje na nivou Evropskog parlamenta šta je loša uprava i dat je Evropskoj komisiji u zadatak da definiše lošu upravu. Međutim, Evropski ombudsman je dao traženu definiciju: "Loša uprava je kad javni organ ne postupa po utvrđenim pravilima i načelima u svom postupanju.". Ova definicija je u upotrebi od 90- tih godina. Npr. kod lošeg zakona pritužbu je neophodno uputiti Evropskom parlamentu. S toga se Evropski ombudsman ne bavi političkim pitanjima, samo kod zloupotreba i prevara. Evropski ombudsman onda obavještava OLAF i nacionalne institucije. Evropski ombudsman ima ovlaštenje da sprovede istragu. U tom slučaju može da se, iako ne mora, pozove državni službenik da da iskaz. Oni vrše inspekciju i uvid u dosijee. Ide se i do same institucije. Evropski ombudsman ne vrši forenzičku istragu kao OLAF, zapravo, vrši analizu dokumenata. Evropski ombudsman ima ovlaštenje vlastite inicijative i, u tom slučaju, može da pokrene ispitivanje loše uprave što ga razlikuje od drugih institucija u rešavanju sistemskih problema. Istaknuto je da je sadašnji Evropski ombudsman g-đa O' Rajli, veoma aktivna: odredila je da se utvrde prava za uzbunjivače da bi se zaštitili kao pokretači istraga; pokrenula važnu inicijativu za kontrolu granica u saradnji sa FRONTEX-om; uvela transparentnost i uravnoteženost sastava radnih grupa za izradu zakonodavstva.

Dennis de Jong je obavijestio učesnike Seminara da će se na vlastitu inicijativu podnijeti izještaj Evropskom parlamentu, ojačavajući na taj način jedni druge.

G-đa Petra Kneuer, direktor za istrage iz Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) je govorila kako OLAF ulazi u cijelu ovu priču. Kako zajedno sa Evropskom komisijom ima mandat da zaštiti Budžet Evropske unije od zloupotreba i prevara, važan posebno sa stanovišta povjerenja građana koji treba da znaju da se njihov novac troši na odgovarajući način. A ako ne, građani takođe treba da znaju da se novac ne troši na pravi način. Bave se pitanjima korupcije čiji je cilj takođe u sticanju povjerenja građana da se novac iz Budžeta EU troši na pravi način. Na ovaj način, s jedne strane doprinose otvaranju istraga, a sa druge strane jačanju uloge Evropske komisije. Istakla je da su ponosni na rezultate, iako nemaju silu prinude kao policija, u čemu im je važna saradnja sa prisutnim predstavnicima pozvanih država u zaštiti Budžeta EU. Veoma su uspješni iako Evropski ombudsman nije sud ali je uticajan. Imaju pravo na reviziju i za njih je značajno da doprinose razvoju radeći istovremeno transparentno. Ocijenila je da su uzbunjivači vrlo važan izvor za njih i da moraju na djelotvoran način da ih zaštite. Pri tom moraju da učine sve da se zaštite fundamentalna ljudska prava shodno Uredbi 883. Iako su nezavisni i nepristrasni u postupanju, primaju pritužbe na svoj rad. Premda su istrage povjerljive prirode i u radu poštuju pravo zaštite podataka, svako ima pravo da zna stanje stvari. A kad se ne razumije to, onda se ulaže pritužba na rad OLAF -a. Tako i njih treba kontrolisati. Po njenim riječima, srećom, Evropski ombudsman je pokrenuo 7-9 istraga za dvije godine, iako vode po 500 istraga godišnje. Ono što je važno kod istraga je uvid u dokumente i dosijee. Poručila je da je značajno da građani imaju povjerenja u Evropsku komisiju, u Evropskog ombudsmana, u OLAF- da svi rade transparentno. Poručila je prisutnim ombudsmanima, učesnicima Seminara, da u svom djelovanju svi trebaju da imaju hrabrosti i snage, jer samo na taj način mogu pomoći građanima. Zapravo, ombudsman u mnogim slučajevima može biti završno rešenje, da ne dolazi do suda. Denis de Jong je je podsjetio da kad se radi o zemljama pristupa tu nema toliko prevara, ali ima neregularnosti i to je problem za koji se mora naći rešenje, zbog čega je uloga Odbora za budžetsku kontrolu važna.

Nakon izlaganja otvorena je diskusija u kojoj su učestvovali ombudsmani Turske, Crne Gore, Makedonije, u kojoj je ocijenjeno: da ako nema ostalih jakih institucija u sistemu, nema ni jakog ombudsmana; da se mora uzeti u obzir da je institucija ombudsmana preuzeta iz Švedske, ali da se u mnogim zemljama nema politička kultura Švedske; da ulogu ombudsmana treba posmatrati sa strane ombudsmana, ali i sa strane parlamenta; da ombudsmani sa područja zemalja pristupa nastoje da ne uzrujaju mnogo politički establišment kada pitanja imaju političku težinu ...

Učesnicima seminara su se obratili i g.đa Urlike Lunaček, poslanik Evropskog parlamenta, Olivije Orhije, glavni savjetnik u Kancelariji Evropskog ombudsmana, Nela Parest, zamjenik Kancelara za pravdu Estonije, Ejdi Hatalaj, poslanik u Evropskom parlamentu, predsjednik Radne grupe o upravnom pravu u EU odbora za pravne poslove. Svi oni su imali jasnu poruku da je dobra uprava uslov zaštite prava građana, da ombudsmani u zaštiti prava građana u svom postupanju treba da doprinose poboljšanju rada uprave; djelotvornije je da se ispoštuju preporuke ombudsmana nego da se kasnije plaćaju velike odštete; doći će taj trenutak da će zakonodavci željeti da saslušaju ombudsmana. Potrebno je da se primjenjuje Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (primjenjuje se u EU sa dobrim rezultatima ne samo na institucije EU i građanima kojima one služe, već i na nacionalne i regionalne uprave širom Evrope, pa i van nje, od septembra 2001. godine) i svim institucijama naloži njegova primjena do donošenja dobrog administrativnog zakona koji bi zamijenio brojne kodekse. Ovo naročito što se elementi Kodeksa preklapaju sa osnovnim pravom na dobru upravu, predviđenim članom 41 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora decembra 2009.g, Povelja o osnovnim pravima stekla je istu pravnu snagu kao i Ugovori.

Rezultat toga je da su sada svi stekli zakonsko pravo na dobru upravu po pitanju svojih poslova od strane institucija Evropske unije.

Ali dosadašnja praksa je nametnula donošenje jednog dobrog administrativnog zakona iz prostog razloga što sve javne vlasti treba da daju objašnjenje za svoje postupanje. Tako će se 28. januara 2016. godine od Odbora za pravna pitanja, koji je godinama podržavao ovu inicijativu i radio na pripremi normi, uputiti Nacrt ovog zakona u zakonodavnu proceduru pred Evropski parlament.

Na kraju je ocijenjeno kao dobrom i inspirativnom idejom da bi se budući sastanci Mreže ombudsmana mogli i trebalo održavati u Briselu, jer bi se tako bliže upoznao rad OLAF-a. Prvi sledeći upriličen je u junu 2016. godine.

SEKRETAR ODBORA

Slava Burić

PREDSJEDNIK ODBORA

dr Halil Duković