

Broj: 03-694/17

Podgorica, 29.06.2017. godine

**INSTITUT ALTERNATIVA**

P O D G O R I C A

Ul. Džordža Vašingtona, 57, I/20

***Predmet: Primjedbe i komentari***  *na Nacrt dokumenta "Reforma javne uprave: Koliko je daleko 2020? - Presjek stanja za 2016. godinu i prvu polovinu 2017. godine", koji je bio na panel diskusiji dana 28.06.2017. godine.*

**Opšti Komentar:**

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore se u Nacrtu dokumenta, uključujući i navedeni naslov - Uprava u postupcima kod Ombudsmana: Loše (ne)postupanje, prikazuje kao dio sistema javne uprave i upravno nadzorni organ u tom sistemu, a ne saglasno njegovom mandatu kao samostali i nezavisni organ u ustavnopravnom sistemu Crne Gore, koji štiti ljudska prava i slobode u skladu sa Ustavom, Zakonom i međunanorodnim ugovornim pravom - standardima. Zaštitnik u najširem smislu nadgleda rad svih grana vlasti uključujući i javnu upravu u cilju unaprjeđenja kvaliteta rada javne uprave i poštovanja njenih načela dobre uprave. Poimanje Zaštitnika koje je prikazano u Nacrtu dokumenta u poglavlju Odgovornost uprave i naslovom "Uprava u postupcima kod Ombudsmana", je rezultat nedovoljnog ili pogrešnog razumijevanja mandata ove institucije.

Izvještaj se kako je navedeno bazira najviše na postupanje Zaštitnika po pritužbama građana. Međutim na strani 6, kao i u cjelokupnom dokumentu (str. 12, 13 i 14) govori se samo o 33 pritužbe građana što ne odgovara činjeničnom stanju o radu Zaštitnika prikazanom u Izvještaju o radu Zaštitnika za 2016. godinu, koji je javno dostupan, niti zvaničnoj statistici o radu Institucije prikazanoj u tom izvještaju koji je razmatran u Skupštini Crne Gore u maju 2017. godine.

Nacrt dokumenta u odnosu na instituciju Zaštitnika se ne temelji na činjenicamaje, nije objektivan i s toga je neprihvatljiv.

Očekujemo da se u konstruktivnom dijalogu primjedbe i sugestije Zaštitnika uvaže prilikom koncipiranja konačnog teksta dokumenta.

**"Uprava u postupcima kod Ombudsmana: Loše (ne)postupanje**

Na Internet stranici Ombudsmana mogu se naći mišljenja sa preporukama po oblastima rada, uključujući i javnu upravu.27 Takođe, u Izvještaju o radu za 2016. godinu, dat je osvrt na neispunjene preporuke, sa njihovim pojedinačnim nabrajanjem. U Tabeli 1 dat je presjek predmeta pritužbi Ombudsmanu tokom 2016. godine, koje se većinom odnose na nepostupanje i neizvršavanje obaveza organa uprave.

***Tabela 1. Razlozi pritužbi protiv javne uprave, po kojima je rješavao Ombudmsan tokom 2016. godine*** (Izvor: Izvještaj o radu Ombudsmana za 2016. godinu)

Nepostupanje prvostepenog

organa 53%

Nepostupanje drugostepenog

organa6%

Povreda prava na slobodan

pristup informacijama 18%

Nedonošenje podzakonskog

akta u zakonskom roku 3%

Specifične povrede prava 20%. "

**Komentar:**

Saglasno Ustavnim i zakonskim određenjima Zaštitnik u svom radu i postupanju: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili **preporučuje.**

Preporuke koje daje Zaštitnik samo jedan od načina na koji Zaštitnik završava postupanje po pritužbama. Najveći broj povreda na koje podnosioci ukažu u pritužbama nadležni organi, organizacije i pravna lica otklone u toku samog postupaka ispitivanja pritužbe, a najčešće nakon traženja izjašnjenja Zaštitnika o navodima i sadržini pritužbe.

Nacrt dokumenta se ne temelji na cjelokupnom radu Institucije prikazanom u Godišnjem izvještaju o radu za 2016. godinu, čak ni kada se radi o postupanju po pritužbama građana, već se bavi samo predmetima u kojima su date preporuke.

Na rad državnih organa i organa državne uprave, u 2016. godini, u radu je bilo 340 pritužbi*.* Pored ispunjenja preporuka, povreda prava na koja je ukazano u pritužbi nakon upućivanja zahtjeva za izjašnjenje organa, otklonjena je u toku postupka u 144 predmeta a u 37 slučaja Zaštitnik je podnosioce pritužbi uputio na druga pravna srestva – na korišćenje redovnih ili drugih pravnih srestava, jer je ocijenjeno da je to efikasniji način za otklanjanje povreda prava. Ovi važni podaci nedostaju u Nacrtu dokumenta, pa se rad Institucije u odnosu na javnu upravu ne prikazuje na cjelovit način.

"Prema sadašnjem sistemu izvještavanja, od 33 mišljenja donijetih tokom 2016. godine sa ukupno 41 preporukom koja se odnose na javnu upravu, **nije** **ispoštovano 7 preporuka. Njih 5 se odnosi na slobodan pristup** **informacijama**.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije ispoštovalo četiri preporuke, jer nije odgovorilo na presudu Upravnog suda i zahtjev za slobodan pristup informacijama nevladine organizacije MANS od januara, odnosno marta 2014. godine. Jedna neispoštovana preporuka odnosi se i na Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, od koje se traži da donese rešenje po žalbi MANS-a, izjavljenoj na rješenje Ministarstva održivog razvoja i turizma povodom zahtjeva za slobodan pristup informacijama u maju 2015. godine. Druge dvije preporuke odnose se na Komisiju za stambene potrebe preduzeća D.O.O. Čistoća Glavni grad Podgorica, od koje se traži da postupi po presudi i izvrše preraspodjelu stanova, i na Ministarstvo odbrane, koje je pozvano da zaključi ugovor o zakupu stana sa jednim fizičkim licem."

..............

**"Neke neispunjene preporuke odnose se na povredu prava koja je učinjena prije više od dvije godine.** Međutim, Ombudsman do sada nije koristiomogućnost da pokrene disciplinski i prekršajni postupak, protiv lica čijim ječinjenjem ili nečinjenjem izvršena povreda ljudskih prava, odnosno lica koja ne postupe po zahtjevu Zaštitnika u određenom roku28."

**Komentar:**

Zbog neispunjena preporuka Zaštitnika nijesu propisane sankcije. Zaštitnik nema ovlašćenje da iz tih razloga podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, tako da se pogrešno poimaju njegova ovlašćenja.

Saglasno Zakonu o zaštitniku, Zaštitnik može kada to ocijeni neophodnim nadležnom organu da podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno postupka za razrješenje lica čijim je radom ili nepostupanjem učinjena povreda ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik nije podnosio ove inicijative, jer nijesu bili ostvareni pravni preduslovi za njihovo podnošenje (npr. protek rokova - zastarjelost disciplinskog gonjenja).

Dakle, Zaštinik u oblasti sistema javne uprave do sada nije inicirao odnosno pokretao ove postupke. Mandat institucije Zaštitnika je da snagom svoga autoriteta utiče na određeni organ da otkloni slabosti u svom radu, a ne represivno. U savremenim demokratijama svrha postojanja ove institucije je upravo osnaživanje svijesti svih subjekata da poštuju ljudska prava i slobode i u tom pravcu uvažavaju stavove i mišljenja NHRI. Zaštitnik naglašava da pojedine preporuke nijesu vremenski ograničene, da se odnose na buduća postupanja i da se jednom aktivnošću ne mogu ispuniti, već je potrebno postupanje u kontinuitetu.

"Iako je pohvalno što se sva mišljenja sa preporukama objavljuju na sajtu, javnost

ostaje uskraćena za potpun uvid u mišljenja Ombudsmana, koja ne sadrže preporuke, odnosno kada nije utvrđena povreda prava. Određeni broj “ostalih mišljenja” se objavljuje, ali nijesu uključena sva ostala mišljenja, što negativno utiče na mogućnost sveobuhvatne procjene rada institucije od strane zainteresovane javnosti."

**Komentar:**

Ovakav stav u nacrtu dokumenta je neutemeljen i neprihvatljiv.

Osnovni kriterijum za objavljivanje ovih mišljenja Zaštitnika na web portalu Institucije je prikaz karakterističnih slučajeva.

U slučajevima u kojima nije utvrđena poreda prava objavljuju se samo neka mišljenja (karakteristični slučajevi), opreza radi, kako se ne bi obeshrabrili gađani za obraćanje Zaštitniku.

Zaštitnik takođe ne objavljuje ni mišljenja u kojima su date preporuke, ako se podnosilac/teljka tome protivi.

**"Kako se izvještava o ispunjenosti preporuka?**

Izvještavanje Ombudsmana koje se odnosi na ispunjene i djelimično ispunjene preporuke nije dovoljno detaljno. Osim načelne informacije da je preporuka ispunjena ili djelimično ispunjena, u godišnjem izvještaju o radu nije dalje obrazloženo u kojim segmentima i na koji način je preporuka ispunjena.

Primjera radi, tvrdi se da je djelimično ispunjena preporuka Ministarstvu finansija da analizira mogućnost finansiranja na ravnopravnim osnovama boračkih organizacija i da po ovom pitanju u što kraćem roku sprovede konsultacije sa svim boračkim organizacijama u cilju pronalaženja optimalnog modela finansiranja. Međutim, nejasno je u kom dijelu je ova preporuka djelimično ispunjena – da li su sprovedene konsultacije, ili utvrđen model finansiranja, ili nešto treće.

**Sve odluke koje će biti**

**donešene (…) sadržaće**

**obrazloženje sa jasnim i**

**dovoljnim razlozima za**

**odluku, (…) i biti**

**dostavljene svim**

**učesnicima u postupku**

**sa odgovarajućom**

**poukom o pravnom**

**sredstvu”.**

**-** JU “Komanski most” u

odgovoru na preporuku

Ombudsmana

Takođe, iz izvještaja Ombudsmana nije jasno na koji način su ispunjene date preporuke. Institut alternativa je zato, zahtjevom za slobodan pristup informacijama, tražio kopije informacija/ izvještaja/ izjašnjenja sa pratećom dokumentacijom, koje su organi, iz sistema državne uprave i lokalne samouprave, tokom 2016. i 2017. godine dostavili Zaštitniku u vezi sa ispunjavanjem datih preporuka.

Iz dokumentacije, koju smo prikupili, može se zaključiti da ne postoji ujednačena metodologija na osnovu koje se može tvrditi da je određena preporuka ispunjena. Tako, primjera radi, **na 33 pritužbe koje se donose na javnu upravu, i preporuke date tokom 2016. godine u ovoj oblasti, dostavljeno je 12 izjašnjenja insitucija na osnovu kojih je moguće tvrditi da je zadovoljeno pravo podnosioca pritužbe** (primjera radi, žalba je proslijeđena nadležnom organu, sačinjen je zapisnik,uklonjene tehničke barijere, sačinjena nova rang lista, donesena nova odluka,rješenje, ostvareno pravo na odgovor i sl.)."

**Komentar:**

Stavovi u ovom dijelu Nacrta dokumenta su takođe neutemeljeni.

Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika sadrži opšti statistički osvrt na cjelokupan rad Zaštitnika u okviru njegovog mandata. Sadržaj Izvještaja je odrđen Zakonom i međunarodnim standardima i praksom NHRI. Pored statističkih podataka u Izvještaju se daju analiza i ocjena stanja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, koje se detaljnije obrađuju u pojedinim poglavljima.

U Izvještaju se prikazuje i ispunjenost preporuka. Zaštitnik ne daje niti može dati detaljan prikaz ispunjenosti svih pojedinačnih preporuka, jer bi to predstavljalo suvišno i neracionalno detaljisanje i ne bi bilo u skladu sa praksom izvještavanja, ali zato podnosilac/teljka pritužbe ima informacije o stepenu ispunjenosti ili neispunjenosti preporuke.

Ponovo naglašavamo da pojedine preporuke nijesu vremenski ograničene, da se odnose na buduća postupanja i da se jednom aktivnošću ne mogu ispuniti, već je potrebno postupanje u kontinuitetu. U takvim slučajevima konstatujemo da je preporuka dijelom ispunjena.

Zaštitnik sprovođenje svojih preporuka prati koristeći ustaljenu metodologiju koja obuhvata sve raspoložive mogućnosti provjere njene ispunjenosti u okviru svoga mandata, što zavisi od oblasti na koju se odnosi, organa ili karaktera same preporuke (dostavljanje izvještaja o realizaciji preporuke, neposrednom komunikacijom sa organom, neposrednom provjerom na licu mjesta, obavještavanjem od strane podnosioca pritužbe, drugim neposrednim izvorima saznanja i dr).

Zaštitnik ne raspolaže sredstvima prinude, jer bi se u protivnom njegova misija pretvorila u klasični organ državne uprave ili drugi organ, što nije u skladu sa njegovom prirodom i Ustavnim mandatom.

"U određenim slučajevima, iako je Ombudsman izvijestio da je preporuka ispunjena, upitno je da li je time ostvarena preporuka u vezi sa povredom prava, zbog koje su se građani obratili ovoj instituciji. Primjera radi, Ombudsman je preporučio Komisiji za povraćaj i obešetećenje u Bijelom Polju da u jednom slučaju donese na zakonom zasnovanu odluku, zbog neopravdanog odugovlačenja postupka. Komisija je odluku donijela u septembru 2016. godine. Međutim, kako je na ovu odluku izjavljena žalba drugostepenoj komisiji kod Ministarstva finansija i postupak je u toku, nije u potpunosti izvjesno da je zakonski zasnovana. **Takođe, na mišljenja sa** **preporukama u odnosu na 15 podnijetih pritužbi na rad organa javne** **uprave (od ukupno 33), uopšte nisu stigla izjašnjenja.** U ovim slučajevima, postupak se okončava pribavljanjem neophodnih informacija na drugi način, ali to nije predstavljeno u izvještaju."

**Komentar:**

Treba razdvojiti dvije pravne situacije: ovlašćenje Zaštitnika i provjeru zakonitostui upravnog akta.

Ispunjenost preporuke ne mora da znači i da je udovoljeno zahtjevu stranke u postupku pred nadležnim organom, ukoliko stranka ne ispunjava uslove za ostvarivanje prava propisanog zakonom. Međutim, to ne znači da organ nije postupio na zakonit način. Zaštitnik svoje postupanje temelji na sadržini pritužbe. U konkretnom primjeru pritužba se odnosila na nepostupanje po zahtjevu podnosioca pritužbe za povraćaj i obeštećenje. Preporuka je jasno data i mogla se odnositi samo na donošenje upravnog akta - odlučivanje po zahtjevu, a ne na njegovu sadržinu.

**"Objašnjavanje zakona kao preporuka**

U načelu, analiza mišljenja sa preporukama koje se odnose na javnu upravu ukazuje se da se ona najčešće sastoje **u pozivanju nadležnih organa da poštuju propise** **i međunarodne standarde, što je uslovljeno neodgovornošću u** **postupanju organa uprave**. Primjera radi, u pritužbi koja se odnosi na povredu prilikom oglasa za radno mjesto u Javnoj ustanovi “Komanski most”, građanka je navela bitne povrede postupka, koju su joj onemogućili da ravnopravno učestvuje u njemu. U izjašnjenju su predstavnici ove ustanove naveli da će u budućim postupanjima prilikom donošenja odluka po javnom oglasu ili sličnim situacijama postupati u skladu sa zakonskim propisima: "Sve odluke koje će biti donešene po ovom pitanju sadržaće obrazloženje sa jasnim i dovoljnim razlozima za odluku, (…) i biti dostavljene svim učesnicima u postupku sa odgovarajućom poukom o pravnom sredstvu”. Neophodnost ukazivanja na zakonske propise organima koji su nadležni da ih sprovode govori o raširenoj neodgovornosti u javnoj upravi. Posredno, to utiče i ograničavajuće na rad Ombudsmana, koji se dominantno bavi elementarnim kršenjima zakona."

**Komentar:**

I ovaj stav je neutemeljen. U ovom slučaju bilo je nemoguće dati preporuku za otklanjanje utvrđene povrede prava jer je odluka o prijemu na radno mjesto postala pravosnažna. Preporuka je data za buduće postupanje.

U konkretnom predmetu Zaštitnik se kretao u granicama svojih kompetencija, a cijeneći da li je postupanje ustanove u skladu sa principom dobre uprave i međunarodnim standardima. Ukazivanjeprave u odnosu na građane, okumenta da h funkcija Zaštitnika. itnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.. skladu sa Usoca p na obavezu poštovanja nacionalnih propisa i međunarodnih standarda je jedna od osnovnih funkcija Zaštitnika.

S toga je neprihvatljiv stav da je ograničen uticaj Obudsmana na unaprijeđivanje ljudskih prava i odgovornosti i postupanja uprave u odnosu na građane.

Mandat Zaštitnika je da se unaprijedi zakonitost u radu organa javne uprave i da se poštuje vladavina prava.

Očekujemo da navedene primjedbe i sugestije uzmete u obzir prilikom utvrđivanja konačnog teksta Dokumenta.

S poštovanjem,

Generalni sekretar

Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

*Ivan Krkeljić s.r.*