

Pravo na predstavku u Europskom parlamentu

Pušelja, Katarina

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:797115>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-18**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STUČNI POREZNI STUDIJ

Katarina Pušelja

PRAVO NA PREDSTAVKU EUROPSKOM PARLAMENTU

Završni rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, rujan 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Katarina Pušelja pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Katarina Pušelja, v.r.

Sažetak

U ovom radu analizira se podnošenje predstavki Europskom parlamentu kao jedno od ključnih sredstava zaštite prava građana. Kao glavni fokus rada prikazan je proces i pravni temelj Odbora za predstavke i suradnja s drugim tijelima poput Europskog ombudsmana, mreže Solvit, drugih odbora te država članica Europske unije u rješavanju pitanja predstavki. Rad sadrži i razvoj e-peticija sa svrhom unaprjeđenja sustava podnošenja peticija te analizu izvješća Odbora za predstavke u 2020. godini. Poseban dio rada odnosi se i na pravo na podnošenje predstavki Odboru za predstavke i pritužbe Hrvatskog sabora.

Ključne riječi: predstavka, zaštita građana, Odbor za predstavke, e-peticije, Europski parlament, temeljna prava

Summary

This paper analyzes the submission of petitions to the European Parliament as one of the key means of protecting citizens' rights. The main focus of the paper is the process and legal basis of the Committee on Petitions and cooperation with other bodies such as the European Ombudsman, the Solvit network, other committees and member states of the European Union in resolving petition issues. The paper also includes the development of e-petition with the purpose of improving the petition submission system, as well as the analysis of the report of the Committee on petitions in 2020. A special part of the work also refers to the right to submit petitions to the Committee on Petitions and Complaints of the Croatian Parliament.

Keywords: petition, protecting citizens' rights, The Committee on Petitions, e-petition, European Parliament, fundamental rights

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. POJMOVNO ODREĐENJE PREDSTAVKE	2
3. POVIJESNI RAZVOJ PREDSTAVKI U KOMPARATIVNOM PRAVU	3
4. PREDSTAVKE U EUROPSKOJ UNIJI	5
4.1. Normativni okvir.....	5
4.2. Europski parlament kao zakonodavno tijelo Europske unije	6
4.3. Odbor za predstavke Europskog parlamenta (eng. European Parliament Committee of Petition, PETI).....	8
4.4. Postupanje Odbora po zaprimljenim predstavkama.....	8
4.5. Suradnja Odbora s drugim tijelima u svrhu rješavanja predstavki.....	11
4.5.1. Suradnja s drugim odborima Europskog parlamenta.....	12
4.5.2. Suradnja s Europskom komisijom	13
4.5.3. Suradnja s Europskim ombudsmanom.....	14
4.5.4. Suradnja s mrežom SOLVIT	14
4.5.5. Suradnja s državama članicama.....	14
4.6. Razvoj e-peticija sa svrhom unaprjeđenja sustava podnošenja peticija.....	14
4.7. Analiza i usporedba Izvješća o radu Odbora za 2020. godinu	16
5. PREDSTAVKE HRVATSKOM SABORU	19
6. ZAKLJUČAK	21
7. LITERATURA.....	22

1. UVOD

Temeljna ljudska prava i slobode neophodan su element razvoja svake demokratske države. Sadržana su u mnogim međunarodnim dokumentima no čine i važan dio ustava pojedine države. U svrhu ostvarenja efikasnosti u rješavanju predstavki neophodno je uspostavljanje učinkovitog sustava ljudskih resursa u zaprimanju predstavki kao i određivanje zakonskih rokova u postupanju po predstavkama. Vrlo važno je i poštivanje transparentnosti postupka Odbora za predstavke kao i međusobne suradnje i nadzora jednog tijela nad drugim u rješavanju predstavki. Podnošenje predstavki ujedno predstavlja posljednju fazu rješavanja postupka, kada drugim pravnim sredstvima nisu u mogućnosti koristiti se ili kada ta ista prava ne uspiju ostvariti drugim sredstvima. Postupak podnošenja predstavki ima posebnu važnost upravo jer omogućava pojedincima obraćanje najvišim državnim tijelima o pojedinim pitanjima. Na taj način omogućava se povezivanje i suradnja građana s najvišim tijelima u svrhu ukazivanja na određene probleme u radu.

Kao glavni cilj rada ističe se analiza efikasnosti postupanja po predstavkama od najranijih vremena pa sve do danas te uvid u mnoge promjene u modernizaciji podnošenja predstavki. U svrhu ostvarenja cilja, nakon prvog uvodnog dijela rada, u drugom dijelu pojmovno se određuje pojam predstavki, dok se u trećem dijelu analizira razvoj u različitim dijelovima povijesti. U četvrtom dijelu rada naglasak se stavlja na postupanje po predstavkama u Europskoj uniji točnije na pitanje pravnog uređenja kao i nadležnog tijela u rješavanju predstavki te njegova suradnja s drugim tijelima. U petom dijelu rada naglasak se stavlja na podnošenje predstavki u Republici Hrvatskoj točnije na problem pravnog definiranja pojma i vođenja postupka. U posljednjem, šestom dijelu rada pristupa se zaključnim razmatranjima, sugerirajući potencijalna rješenja u poboljšanju sustava.

2. POJMOVNO ODREĐENJE PREDSTAVKE

Pravo podnošenja predstavke ili peticije, kao jedno od temeljnih ljudskih prava i sloboda koje ujedno predstavlja temelj svake demokratske države definira se na različite načine.¹ Pod pojmom predstavke, latinski *petitio* označava se zahtjev kojim pojedinac ili neka skupina od nositelja državne vlasti traži ostvarenje svojeg prava. Smatra se kao pravni lijek koji se može upotrebljavati ne samo protiv odluka nego i protiv postupaka tijela koje vodi postupak.² Prema Općem pravnom rječniku, predstavka je određena kao „pritužba, molba ili drugi podnesak kojim se netko obraća tijelima vlasti radi zaštite svojih prava ili pokretanje odgovarajućeg postupka“.³ Slično definiranje predstavke sadržano je u Pravnom leksikonu u kojem je predstavka definirana kao „podnesak, molba, pritužba i drugo kojim se osoba obraća državnim i drugim tijelima radi pokretanja postupka ili učinkovitijeg ostvarivanja i zaštite svojih prava“.⁴ Kao glavna razlike između navedenog definiranja pojma predstavki navodi se kako prema Općem pravnom rječniku, pojam predstavka sumira se pod pojmom podnesak dok u Pravnom leksikonu taj pojam ostaje nedorečen jer ne određuje što bi se drugo moglo smatrati kada nije riječ o podnesku.

Pravo na podnošenje predstavke ili pritužbe naziva se i pravom peticijom u širem smislu kao pojam koji obuhvaća „svako pravo građana na obraćanje državnim tijelima“, dok je pravo peticije u užem smislu „pismeno obraćanje kojim grupa građana traži od organa javne vlasti da pokrene postupak ili poduzme mjeru ili radnju iz svoje nadležnosti“.⁵ Valja razlikovati pojam predstavka od pojma pritužba.

Pojam pritužba smatra se užim pojmom od pojma predstavki jer se pod pojmom pritužba smatra „pismena predstavka zbog nezakonitog ili nepravilnog postupka odnosno izraz nezadovoljstva ili obraćanje višim tijelima u službi“.⁶

Često se događa situacija u kojoj se pravo na podnošenje peticije tumači na jednak način kao pravo na europsku građansku inicijativu. Kao jedna od glavnih razlika između ta dva prava je što se peticija podnosi isključivo Europskom parlamentu odnosno Odboru za predstavke Europskog parlamenta dok se europska građanska inicijativa podnosi Europskoj komisiji.

¹ Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 101.

² Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=47878>, pristup: 14. srpnja 2022.

³ Vidaković Mukić, M., *Opći pravni rječnik*, Narodne novine, Zagreb, 2015, str. 1046.

⁴ Pezo, V., *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 1245.

⁵ Smerdel, B., Sokol, S., *op.cit.* (bilj. 1), str. 147.

⁶ Hrvatski jezični portal, <https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search>, pristup: 23. srpnja 2022.

Također, peticije se odnose na postojeće aktivnosti Europske unije te kao takvima ne mogu sadržavati prijedloge novih zakona dok se inicijativama predlažu novi zakoni Europske unije. Podnositelj peticije može biti pojedinac te nemaju ograničenje u minimalnom broju potpisa dok su građanske inicijative forme grupe organizatora te je za njihovo podnošenje potrebno prikupiti 1 milijun potpisa.⁷

3. POVIJESNI RAZVOJ PREDSTAVKI U KOMPARATIVNOM PRAVU

Uporaba predstavki seže još u povijest, davno prije izbora i općeg biračkog prava. Među prvim slučajevima uporabe javlja se još u drevnom Egiptu kada su predstavke podnosili robovi prilikom građenja piramida, a odnosile su se na bolje radne uvjete. Prvom, službenom peticijom smatra se Peticije o pravima, ratificirana 1628. godine. To je peticija koju je engleski parlament poslao kralju Charlesu I. ukazujući na niz kršenja zakona. Tijekom svog vladanja kralj je nametnuo prisilni zajam, učinkovit porez kojim je monarh svoje podanike prisiljavao na darove. Građanima koji se nisu pridržavali njegovih pravila oduzimala bi se sloboda. Parlament je utvrdio kako je postupanje kralja kršenje Velike povelje sloboda kojom se predviđa kako monarh bez zajedničkog pristanka ne može ubirati porez niti zatvarati slobodnog građana bez opravdanog razloga. Peticijom o pravima tražili su priznanje 4 načela; nema oporezivanja bez suglasnosti parlamenta, nema zatvora bez razloga, nema razmještanja vojnika na podanike i nema vojnog stanja u mirnim uvjetima. Peticija o pravima počela se zajedno sa, Velikom Poveljom sloboda (Magna Charta Libertatum, 1215.) i Povelja o pravima (Bill of rights, 1689.) smatrati ustavnim dokumentom vlade Ujedinjenog Kraljevstva.⁸ Kao jedan od najpoznatijih pokreta u Ujedinjenom Kraljevstvu smatra se radnički pokret „čartizam“ uspostavljen tijekom 19. stoljeća. Pokret je uzrokovan teškim ekonomskim položajem radnika. Uspostavljen je usred ekonomske depresije (1837. - 1838.) u vrijeme visoke stope nezaposlenosti koja se osjetila u svim dijelovima Velike Britanije. Kao rezultat pokreta usvojena je Narodna povelja (People's Charter, 1838.) koja sadržava 6 velikih reformi kojima se poticao društvene promjene. Čartizam je primjer kako u praksi uistinu skupine pojedinaca mogu utjecati na donošenje odluka, ali i na bolje promjene.⁹

⁷ Europska građanska inicijativa, https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/faq_en, pristup: 2.kolovoza 2022.

⁸ Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Petition-of-Right-British-history>, pristup: 27.srpnja 2022.

⁹ Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=13190>, pristup: 28.srpnja 2022.

Osim Velike Britanije, razvoj peticije uvelike su pridonijele i Sjedinjene Američke Države. Pravo na peticiju u Sjedinjenim Američkim Državama propisano je u Prvom amandmanu na savezni Ustav. Amandmanom se štiti sloboda govora, vjere, tiska, okupljanja i pravo na peticiju svojoj vladi. Kao prva organizirana peticija bio je prosvjed 1830. godine protiv savezne vlade kojom uklanja Indijance Cherokee iz njihovih domova. Tim slučajem, 1828. godine država Georgia donijela je niz zakona kojima su lokalnim Cherokee oduzeta prava i kojima se dopuštalo uklanjanje Cherokeea iz zemalja. Kao obranu, Cherokee su citirali ugovore koji su sklopili sa Sjedinjenim Američkim Državama u kojima se jamči zemlja i neovisnost nacije. Nakon neuspjelih pregovora sa tadašnjim predsjednikom Andrewsom Jacksonom, zatražili su "naredbu za zaustavljanje" ("order to stop") na Vrhovnom sudu kako bi spriječili saveznu državu u provođenju svojih mjera. Konačna odluka Vrhovnog suda sastojala se od odluke kojom je zahtjev Georgije neustavan navodeći kako su indijske nacije odvojene nacije. Naveli su također kako ugovori i zakoni Sjedinjenih Država smatraju indijski teritorij potpuno odvojenim od državnog teritorija te kako je odnos između indijskih nacija isključivo u nadležnosti vlada unije. Stoga se zaključuje kako jedino Sjedinjenje Američke Države mogu pregovarati o uvjetima indijskih zemalja te kako državama nedostaje ustavna moć odlučivanja o takvim pitanjima. Georgija upravo nije bila nadležna i nije imala dovoljno ustavnih moći kako bi donijela takvu odluku.¹⁰

U Kini se tijekom dinastije Qing razvio značajni sustav podnošenja peticija poznat po nazivu *letters and visits sistem* odnosno *xinfang sistem*. Takav sistem omogućava građanima osobno dolaženje ili upućivanje poziva, pritužbi ili prijedloga prvenstvenoj najnižoj odnosno lokalnoj razini kao jedinog poveznici o stvarnoj situaciji u zemlji. Kako bi u današnje vrijeme spriječili toliki priljev pritužbi razvijen je sustav evaluacije službenika. Cilj takvog sustava bilo je financijsko kažnjavanje ili zaprekama u poslovanju zbog neefikasnosti.¹¹ Na pravnoj razini takav sustav se nije uspio razviti te su tako službenici na lokalnoj i regionalnoj razini odnosno kineska sigurnosna snaga i privatne zaštitarske tvrtke razvili ilegalan, izvan sudski način odnosno takozvane "Crne zatvore" (*black jails*). U crnim zatvorima odnosno tajnim, nezakonito stečenim hotelima, staračkim domovima i psihijatrijskim ustanovama u centru Pekinga zatvaraju se pojedinci odnosno podnositelji peticija koji su u iz ruralnih područja stigli u Peking upravo kako bi izrazili nezadovoljstvo u pogledu korupcije u vladi pa sve do policijske torture.

¹⁰ National Museum of the American Indian, <https://americanindian.si.edu/nk360/removal-chokeee/resisting-removal.html>, pristup: 5.kolovoza 2022.

¹¹ Petitioning – China Media Project, https://chinsmediaproject.org/the_ccp_dictionary/petitioning/, pristup: 5.kolovoza 2022.

Tamo ih se muči primjenjujući fizičko nasilje, zastrašivanje, uskraćivanjem sna, hrane i medicinske skrbi a sve kako bi spriječili podnošenje peticija. Time se krši niz ljudskih prava a upravo i jedna od najbitniji odnosno pravo na slobodu. Unatoč mnogim pritužbama i svjedočanstvima iz zatvora, kineska vlast i dalje osporava postojanje takvih zatvora.¹²

Može se zaključiti kako se instrument peticije u prošlosti najviše koristili abolicionisti kako bi ukinuli ropstvo.¹³ Još od najranijih vremena građani su, zagovarajući svoja prava potaknuli niz pozitivnih promjena u jačanju prava građana.

4. PREDSTAVKE U EUROPSKOJ UNIJI

4.1. Normativni okvir

Pravo podnošenje predstavki, kao jedno od temeljnih prava građana Europske unije uređeno je člankom 20. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Sukladno navedenom članku, građani Europske unije uživaju prava predviđenim ugovorima, a kao jedno od prava navodi se pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu kao i pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu te institucijama i savjetodavnim tijelima Unije na bilo kojem jeziku, ali i pravo na dobivanje odgovora na istom jeziku. Također i članak 227. navodi kako „svaki građanin Unije i svaka fizička ili 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 u vezi s pitanjem koje ulazi u područje djelovanja Europske unije te koje neposredno utječe na podnositelja“.¹⁴

Pitanje predstavki uređeno je i člankom 44. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kojom se navodi kako „svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu. Podnosi se u obliku pritužbe, zahtjeva ili primjedbi, a razlog podnošenja je skretanje pozornosti na kršenje prava građana Europske unije od strane država članica ili lokalne vlasti“.¹⁵ Vrlo bitan

¹² Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2009/11/11/china-secret-black-jails-hide-severe-rights-abuses>, pristup: 6. kolovoza 2022.

¹³ Sinha, M., *The Slaves Cause: A History of Abolition*, Yale University Press, 2016., cit. prema Vogiatzis, N., *Yearbook of European Law; The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament*, Oxford Academic, vol. 40, 2021., str. 91., <https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeab009/6428114>

¹⁴ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/49, 2016., posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 6., str. 104.

¹⁵ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/389, 2016., posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 5., str.14.

je i članak 10. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji kojim svaki građanin ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Europske unije prema kojem se potiče participativna demokracija koja je ključna za ispravno postupanje s peticijama.

4.2. Europski parlament kao zakonodavno tijelo Europske unije

Od stupanja Ugovora iz Maastrichta svaki građanin Europske unije, osoba s boravištem u jednoj od država članica Europske unije te pravna osoba s registriranim sjedištem u državi članici Europske unije ima pravo na podnošenje predstavki Europskom parlamentu.¹⁶ Prema članku 226., stavku 15. Poslovnika Europskog parlamenta pravo na podnošenje predstavki imaju također i fizičke i pravne osobe koje nisu državljani Europske unije, nemaju sjedište u državi članici kao i osobe koje ne borave u državi članici. Takve predstavke pohranjuju se i registriraju zasebno od ostalih predstavki te ih se šalje isključivo na zahtjev. Neke države propisuju ograničenje u pogledu podnositelja peticije postavljajući uvjete kao što su uvjeti minimalne dobi, prava glasa kao i pravo podnošenja samo za domaće državljane. Tako prema portugalskom zakonu, svi pojedinci mogu podnijeti peticiju u svrhu ostvarivanja privatnog interesa, ali peticije u svrhu ostvarivanja općeg interesa mogu podnijeti isključivo i samo portugalski državljani.¹⁷

Podnositelji predstavku mogu podnijeti individualno ili zajedno s građanima država članica uz uvjet da pitanje o kojem podnose predstavku izravno utječe na svakog pojedinca. Podnose se poštom ili putem portala za predstavke pokrenutog 2014. godine s ciljem poboljšanja transparentnosti i pristupačnosti. Osim podnošenja predstavke, građanima se nudi mogućnost i podržavanja peticije. Podržati se mogu samo one peticije koje je Odbor proglasio dopuštenima i koje su označene kao dopuštene za potporu. Odbor će svoja razmatranja kao i odluke o pojedinoj peticiji temeljiti samo na sadržaju peticije, bez obzira na broj podupiratelja. U slučaju kada predstavku potpiše nekoliko fizičkih ili pravnih osoba, zajednički određuju predstavnika i zamjenika predstavnika koji će se smatrati podnositeljem predstavke. Tema predstavki mora biti u vezi s nadležnosti Europske unije, a neka od tema na koja se predstavka mora odnositi su prava europskih građana, slobodno kretanje roba, osoba i usluga, unutarnje tržište, zaštita potrošača te pitanja zaštite okoliša. Prije podnošenja predstavke elektroničkim putem, potreban

¹⁶ European parliament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/148/the-right-to-petition>, pristup: 28. srpnja 2022.

¹⁷ Struić, G., Pravno uređenje predstavki u Republici Hrvatskoj – pitanje koherentnosti normativnog okvira, potencijalni problemi u primjeni i moguća rješenja, vol. 34., No.1., 2018., str. 67., <https://hrcak.srce.hr/clanak/293777>

je korisnički račun. Predstavke moraju biti napisane na službenom jeziku Europske unije, a ukoliko podnositelj zahtjeva ima predstavku napisano na drugom jeziku predstavka će se razmotriti ukoliko podnositelj ima priložen prijevod na službenom jeziku.

Predstavka mora sadržavati ime, državljanstvo, stalnu adresu te potpis podnositelja predstavke. Kod grupne predstavke ona mora sadržavati ime, državljanstvo, stalnu adresu predstavnika ili prvog potpisnika te potpis. U slučaju kada se predstavka šalje, slat će se na adresu Europskog parlamenta u Bruxellesu. Ukoliko predstavka ne sadržava sve bitne podatke, proglašenom će se nedopuštenom. Nedopuštenom će se proglašiti i predstavka koja je uvredljiva te koja sadrži nepristojan i nedoličan rječnik. Predstavke koje su podnesene telefaksom, elektroničkom poštom, u pisanom obliku koje ne uključuju sve osnovne informacije, koje nisu potpisane i predstavke koje su podnesene na bilo koji drugi način osim redovnih načina podnošenja, neće se obrađivati.

Zahtjevi za predstavku upisuju se u upisnik pod redoslijedom kojim su i zaprimljeni. Nakon upisivanja, zahtjevi se proslijeđuju nadležnom odboru. Kao najbitnija zadaća nadležnog odbora ispitivanje je usklađenosti predstavke s člankom 227. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Nakon registracije, predstavka postaje javni dokument te kao takvu Parlament ju objavljuje na svojim službenim stranicama zbog poštivanja načela transparentnosti. Sjednice se prenose uživo preko interneta no podnositelj može zatražiti da se njegovo ili njezino ime suzdrži kako bi se zaštitila njihova privatnost. Podnositelj podnosi zahtjev za neobjavljivanjem imena zbog privatnosti, a Tajništvo je dužno postupati u skladu s odredbama o zaštiti podataka. Pri podnošenju predstavki putem internetskog portala, podnositelj predstavke mora biti obavješten o svojem pravu na povjerljivo postupanje s njegovom predstavkom. U slučaju kada podnositelj predstavku podnosi običnom poštom nema na to pravo. Povjerljive predstavke pod ograničenim su pristupom te se ne smiju objavljevati u spisu sastanka kao ni na internetskim stranicama Odbora ili portala za predstavku. O takvim predstavkama podnositelj ima pravo zatražiti da se raspravlja u privatnosti ili bez prijenosa preko interneta.

Valja istaknuti kako Europski parlament nije tijelo sudbene vlasti već tijelo zakonodavne vlasti te time ne može donijeti presudu, ali ni poništiti odluke donesene od strane sudova država

članica kao ni izricati presude. Europski parlament prvenstveno nudi mogućnost izvansudskog rješavanja problema.¹⁸

4.3. Odbor za predstavke Europskog parlamenta (eng. European Parliament Committee of Petition, PETI)

Bitnom poveznicom između Europske unije i građana smatra se upravo Odbor za predstavke Europskog parlamenta, tijelo ovlašteno postupati po predstavkama. Jedan od glavnih ciljeva odbora pružanje je pomoći prilikom utvrđivanja povrede prava Europske unije te izvansudsko rješenje određenog problema u situacijama kada je to moguće. Kako bi odbor svakoj predstavi posvetio potrebnu pozornost, nužno je utvrditi primjerene administrativne postupke u svrhu osiguranja djelotvornog rada. Odbor se sastoji od ukupno 35 članova, uključujući 4 potpredsjednika i predsjednicu.

U radu Odbora vrlo je bitna komunikacija s podnositeljem predstavke. Odbor mora podnositelja predstavke što je prije moguće pismeno obavijestiti o odluci o dopuštenosti predstavke kao i o daljnjim mjerama koja su potrebna poduzeti zbog njegove predstavke. Također je potrebno obavještavati i o terminu rasprave koja se vodi o njegovoj predstavi, rezultatu rasprave i donošenju konačne odluke o predstavi. Rad Odbora uređen je Poslovníkom Europskog parlamenta, člancima 226. do 230.

Trenutna predsjednica Odbora, Dolors Montserrat potiče građane da iskoriste svoje pravo na peticiju te poziva i potiče na praćenje rada Odbora u poslu koji Odbor obavlja u ime građana. Naglašava također kako peticije nude upravo mogućnost kojim građani na temelju prepričavanja svojih osobnih iskustava doprinose zakonodavstvu Europske unije te čine institucije transparentnim i odgovornijim.¹⁹

4.4. Postupanje Odbora po zaprimljenim predstavkama

U postupku donošenja konačne odluke o pojedinoj predstavi prethodi nekoliko koraka. Jedan od prvih postupaka Odbora po zaprimljenoj predstavi, sazivanje je dnevnog reda sjednice. Pravo na prijedlog dnevnog reda ima predsjednica uz podršku tajništva koji se zatim

¹⁸ European Parliament Committee on Petition: Guidelines, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/home/publications>, pristup: 15.srpnja 2022.

¹⁹ European Committee of Petition (PETI), <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/about>, pristup: 7.kolovoza 2022.

podnosi koordinatorima na odobrenje. Nakon zaprimanja dnevnog reda, koordinatori odlučuju o dnevnom redu. Koordinatori će pismenim putem odlučivati o dnevnom redu ukoliko nije proteklo više od 15 dana od posljednjeg sastanka koordinatora i sjednice Odbora. Prilikom sastavljanja dnevnog reda sjednice mora se ostaviti dovoljno vremena za raspravu o svakoj predstavi. Velika pozornost pridaje se tematskoj raznolikosti predstavi te ukoliko je podneseno nekoliko predstavi sa istom temom, takve predstave u pravilu će se obrađivati zajedno. Na sjednicama Odbora neće se odlučivati o svim predstavkama jer bi takav postupak zahtijevao prevelike administrativne troškove Odbora. O odabiru predstavi o kojima će se odlučivati na sjednicama odbora, odlučuju zastupnici na prijedlog tajništva ili klubova zastupnika. U pravilu, razmatranju predstavi prethodi razmjena mišljenja o izvješćima ili razmatranja mišljenja dok se nacrt mišljenja i izvješća uvrstavaju u dnevni red u dogovoru s izvjestiteljem. O broju podnositelja koji bi trebali biti prisutni na sjednici sastavlja se popis te su za njega odgovorni koordinatori. Sjednice odbora za predstave održavaju se redovito svaki mjesec no iznimka je kolovoz, mjesec u kojem Parlament ne zasjeda.

Za svaku pojedinu predstavku Tajništvo Odbora priprema i podnosi dokument. Svaki pojedini dokument sadrži sažetak, informacije i preporuku, a preporuka se odnosi na dopuštenost ili nedopuštenost određene predstave kao i daljnje mjere za postupanje ukoliko je predstava nedopuštena. Tajništvo daje preporuku u dokumentu SIR o početnim postupcima koje je potrebno poduzeti za određeni predmet dok pisanim putem odluku o tome donosi Odbor. Zaprimljene informacije unose se u bazu elektroničkih predstavi označeni prema različitim slovima. Pod oznakom „A“ smatra se predmet za raspravu, oznakom „B“ predmet za zaključivanje ili oznakom „P“ kao predmet za koji se čekaju dodatne informacije. O tome se obavještava podnositelja predstave te se poduzimaju daljnji koraci. Predstavka će biti označena kao predmet B odnosno predmet za zaključivanje ukoliko većina u Odboru smatra kako nije moguće poduzeti daljnje mjere za rješavanje predstave. O predstavkama koje su označene kao predmet A raspravljat će se u Odboru u usmenom obliku.

Pravo prisustvovanja na sjednicama Odbora imaju podnositelji predstavi kada se raspravlja o njihovim predstavkama no prethodno tome mora ga se obavijestiti kojom oznakom je njegova predstava označena. Ukoliko je podnositelj predstave prisutan tijekom rasprave, ima mogućnost prvi govoriti kako bi iznio sadržaj predstave i dodatne informacije o predstavi. Obično njegovo vrijeme predavljanja iznosi 5 minuta. Nakon što razmotri predstavku, Odbor može iznijeti preporuku za daljnje djelovanje i ostaviti predstavku otvorenu kako bi je naknadno dodatno istražilo. Ukoliko se Odbor odluči na zaključivanje predstave

smatrajući kako se o predstavi dovoljno raspravljalo podnositelj će predstavke biti obavješten o razlozima kojima se predstavka zaključuje. Ukoliko Odbor ne može postići dogovor o zaključivanju ili ostavljanju otvorenom predstavke odlučit će glasovanjem. Za odlučivanje glasovanjem potrebna je obična većina no ukoliko ju Odbor ne može pribavit o odluci mogu odlučivati koordinatori.

U slučaju kada je predstavka povezana s povredom propisa koji je Europska komisija pokrenula protiv neke države članice, predstavka će se u registru voditi pod oznakom „čeka se rješenje postupka zbog povrede propisa“. Tajništvo uz pomoć Komisije prati razvoj tog postupka no nije u mogućnosti članovima pružiti informacije jer Komisija u postupku povrede propisa ne otkriva nikakve informacije. Odbor odlučuje je li potrebno poduzeti daljnje mjere ili bi predstavi trebalo zaključiti. Ukoliko se radi o predstavi za koju se čekaju informacije iz država članica, predstavka će se u registru označiti oznakom „čekaju se informacije iz države članice“. Kada se prikupe informacije, objavit će se na portalu za predstave. Kako bi Odbor dobio najnovije informacije o pojedinom predmetu odnosno o pojedinoj predstavi, svakih se 6 mjeseci popis s navedenom oznakom prosljeđuje posredstvom stalnog predstavništva države na koju se predstavka odnosi. Predstave se mogu zaključiti u različitim fazama postupka no u svim se slučajevima u odluci najprije pisanim putem obavještava podnositelja predstave te putem portala za predstave kada bude dostupno.

Jedna od faza u kojem se predstavka može zaključiti je pisanim postupkom u isto vrijeme kada se predstavka proglašuje dopuštenom. U tom postupku, podnositelja predstave obavijestit će se o razlozima odluke te će mu se dostaviti sve potrebne informacije i dokumentacije. Osim u dopuštenosti, predstavka se može zaključiti i u fazi nakon što se predstavka označila oznakom „A“ odnosno nakon što Odbor utvrdi da se o predstavi dovoljno raspravljalo. U tom slučaju predsjednica donosi prijedlog za zaključivanje u cilju postizanja konsenzusa. Ukoliko ne postigne konsenzus, o prijedlogu će se glasovati običnom većinom. Jedna od faza u kojoj će se zaključiti predstavka je i u situaciji kada podnositelj predstave povuče svoju predstavi ili u situaciji kada Tajništvo smatra kako nikakve daljnje mjere ne mogu pomoći pri rješavanju predstave. U toj situaciji, podnesena predstavka uvrstiti će se u dnevni red pod oznakom „B“. Ukoliko se protivi stavljanju predstave pod tu oznaku o svome razlogu i o prijedlogu za daljnje djelovanje mora obavijestiti predsjednicu i Tajništvo najkasnije na dan sjednice.

Originalni izvor predstave nikada se ne objavljuje za internetskoj stranicu Odbora za predstave. Oni su u cijelost i originalno dostupni jedino članovima Odbora. Na internetskoj

stranici objavljuju se samo sažetci predstavki na svim službenim jezicima Europske unije. Europski parlament neće objaviti niti prevesti određeni sažetak predstavke ukoliko parlament smatra kako sadržaj predstavke nije u skladu s područjem djelovanja Europske unije.

Pravodobno sastavljeni dokument šalje se svim članovima Odbora za predstavke najprije na engleskom jeziku te se zatim prevodi na sve jezike. Članovi odbora nakon zaprimljenog dokumenta mogu u roku od 16 radnih dana osporiti preporuke. Preporuke će se smatrati odobrenima ukoliko do kraja roka od 16 dana članovi Odbora se nisu izjasnili oko osporavanja te će tajništvo u ime predsjednice potom nastaviti s provedbom preporuke.

Predstavke koje nisu u skladu s odredbama članka 227. Ugovora o funkcioniranju Europske unije stavljaju se od strane glavne uprave za kadrovske poslove na poseban popis koji se naziva Popis broj 3 te ih se šalje pojedinačno članovima radi odluke.

4.5. Suradnja Odbora s drugim tijelima u svrhu rješavanja predstavki

Odbor za predstavke veliku važnost pridaje suradnji s drugim tijelima i jačanju odnosa s drugim institucijama u pogledu rješavanja predstavki. Predstavke se šalju drugim tijelima na rješavanje u situaciji kada je Odboru potrebna stručnost pojedinog tijela u razmatranju sadržaja predstavke. Prva pravila o suradnji odnosila su se isključivo na suradnju među odborima Europskog parlamenta. Temeljem toga, 14. srpnja 1998. godine na konferenciji Europskog parlamenta donesene su Smjernice za postupanje s peticijama od strane odbora. Smjernice su tijekom godina dopunjene Poslovníkom Europskog parlamenta i smjernicama Odbora za predstavke.

Krajem 2016. godine suradnja se dodatno pojačala pokretanjem mreže za predstavke koja je unaprijedila suradnju među tijelima, ali pomogla osigurati da su peticije poslane drugim odborima relevantne za njihova područja rada. Postupak za obradu predstavke razlikuje se ovisno o tijelu. Većina odbora ima unaprijed utvrđenu i točno određenu proceduru za obradu peticija. Smjernicama Odbora za predstavke traži se od odbora da zahtjev ograniči na najmanju moguću mjeru, dopusti tijelu dovoljno vremena za razmatranje kao i da uzme u obzir radno opterećenje drugog tijela. Tijelo od kojeg se traži mišljenje odlučuje hoće li dati svoje mišljenje i o tome obavještava Odbor za predstavke u najkraćem roku.²⁰

²⁰ Smjernice Odbora za predstavke, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/home/publications>, pristup: 25. srpnja 2022.

4.5.1. Suradnja s drugim odborima Europskog parlamenta

Kao jedna od glavnih tema predstavki kojoj Odbor za predstavke pridaje veliku važnost u suradnji s drugim odborima odnosi se na temu invaliditeta odnosno poteškoća s kojim se susreću osobe s invaliditetom. Tema takvih predstavki najčešće se odnosi na pritužbe na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, tržište rada, ali i sudjelovanju u javnom i kulturnom životu. Pitanje invaliditeta u nadležnosti je nekoliko odbora kao što su Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja (EMPL) nadležan za politiku invaliditeta, Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE), nadležan za nediskriminaciju, Povjerenstvo za pomet i turizam (TRAN) koji se bavi mobilnošću te Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO) i Odbor za pravna pitanja (JURI) koji su nadležni za pitanja pristupa robama i uslugama. U situacijama kada Odbor zaprimi predstavku o invaliditetu, obavještava navedene odbore o daljnjem postupanju. U skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, Odbor jednom godišnje organizira javnu raspravu ili radionice o predstavkama vezanih za zaštitu prava osoba s invaliditetom koje uključuju povjerenstva nadležna za to pitanje.

Većina odbora ima unaprijed utvrđenu proceduru za rješavanje peticija. Određeni odbori imaju vlastite postupke za praćenje peticija dok je nekoliko odbora uspostavilo interni sustav arhiviranja peticija koji predstavlja stalnu evidenciju primljenih peticija. Primjerice, Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON) postavio je smjernice za postupanje s peticijama od trenutka kada su zaprimljene. Također, tajništvo tog odbora imenuje stalni mali tim za peticije koji zaprima peticije te ih dodjeljuje članovima u skladu s njihovim područjem djelovanja.

U svrhu lakšeg praćenja peticije, saslušanjima na javnim raspravama Odboru za predstavke pruža se prilika da surađuje s drugim odborima. Zajedničke javne rasprave redoviti su izvori suradnje među odborima. Ukupno 13 javnih rasprava održano je u razdoblju od 2017. do 2019. godine. Njih čak 8 organizirano je s drugim odborima od kojih je 4 s Odborom za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane, 1 s Odborom za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, 2 su bila s Odborom za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove i Odborom za zapošljavanje i socijalna pitanja te 1 s Odborom za ustavna pitanja.²¹

²¹ Heezen, J., Marzocchi, O., Achievements of the Committee on Petitions during the 2014-2019 parliamentary term and challenges for the future, European parliament study, 2019., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621917/IPOL_STU\(2019\)621917_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621917/IPOL_STU(2019)621917_EN.pdf)

Jedan od ključnih elemenata u rješavanju predstavki je i vrijeme potrebno za odgovor na zahtjeve odbora. Predmeti nekih peticija posebno ovise o vremenu odnosno o političkoj osjetljivosti te stoga zahtijevaju brzo djelovanje. Odbor za predstavke je 2019. godine prosljedio Odboru za poljoprivredu i ruralni razvoj (AGRI) peticiju o nejednakosti u plaćanju u okviru Zajedničke poljoprivredne politike Europske unije u Litvi. Podnositelj peticije, kao član mnogih litvanskih organizacija u poljoprivrednom sektoru izrazio je nesuglasnost kako litvanski poljoprivrednici primaju znatno nižu potporu od kolega poljoprivrednika u zapadnoeuropskim zemljama. Ističe također kako prema Zajedničkoj politici Europske unije od pristupanja svi imaju pravo na jednake naknade. Odbor za poljoprivredu i ruralni razvoj izdvojio je kako buduća izdavanja Zajedničke poljoprivredne politike ovise o pregovoru između institucija Europske unije o paketu Komisije koji se odnosi na Zajedničku poljoprivrednu politiku nakon 2020. godine i Višegodišnjeg financijskog okvira za 2021.- 2027. Stoga odbor nije mogao dati jasan odgovor podnositelju predstavke jer su oba zakonodavna postupka u tijeku.

4.5.2. Suradnja s Europskom komisijom

Pomoć prilikom odlučivanja o pojedinoj predstavi Odbor može zatražiti i od Europske komisije no samo u točno određenim situacijama. Predstavka se može poslati na odlučivanje Komisiji ukoliko je tema predstavke relevantna za zakonodavstvo i politiku. Tajništvo Odbora, nakon zaprimanja predstavki i zahtjeva za dostavljanje informacija, procjenjuje postoje li promjene u predstavkama, odnosno sadrže li te predstavke nove aspekte koji nisu sadržani u prijašnjim zahtjevima za dostavljanje informacija kao i postoji li novi zakonodavni okvir. Ukoliko predstavka nema novih elemenata, ona se može odmah prosljediti Komisiji nakon čega Odbor njen odgovor očekuje u roku od tri mjeseca od dana dostave predstavke. Ukoliko Odbor u navedenom roku ne zaprimi njen odgovor, Tajništvo će Komisiju pozvati na sjednicu Odbora za predstavke na kojoj će se ujedno raspravljati i o toj predstavi. Predstavka se ne može zaključiti prije isteka roka od 3 mjeseca odnosno u periodu u kojem se čeka odgovor Komisije već poslije isteka roka. Odbor također od Europske komisije može zatražiti provedbu prethodne istrage o predstavi kao i pružiti informacije u vezi s usklađenosti s zakonodavstvom Europske unije. Ukoliko se predstavka odnosi na djelovanje fizičke osobe ili privatnog tijela, Komisija će o tome odbiti riješiti problem te takvu predstavku uputiti na rješavanje na nacionalnoj razini, sudskim putem ili drugim načinom. Iznimno, pristat će na rješavanje ukoliko se može dokazati da su nacionalna tijela na određeni način uključena.

4.5.3. Suradnja s Europskim ombudsmanom

Odbor za predstavke može savjetovati podnositelju predstavke da svoju predstavku proslijedi Europskom ombudsmanu ukoliko smatra da materija predstavke pripada ovlasti Ombudsmana. Odbor nema ovlast izravno prosljeđivati predstavke Europskom parlamentu već odluku ostavlja podnositelju predstavke. Prema članku 228. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europskom ombudsmanu mogu se proslijediti pritužbe koje se odnose na nepravilnost u radu institucija i tijela Europske unije.

4.5.4. Suradnja s mrežom SOLVIT

Ukoliko je tema predstavke povezana s unutarnjim tržištem ili kada su prava građana ili poduzeća prekršena od strane javnih tijela u drugoj državi članici, Odbor za predstavke preporučit će podnositelju da se o tim pitanjima obrate SOLVIT-u, neformalnoj mreži čiji je zadatak pružanje pomoći u rješavanju određenih, taksativno navedenih pitanja u roku od 10 dana. Valja istaknuti kako Odbor za predstavke pojedine predstavke neće izravno proslijediti SOLVITU na rješavanje. Odbor će u takvim situacijama imati savjetodavnu ulogu te će podnositelja predstavki savjetovati da svoju predstavku podnesu njima. Time odbor ostavlja svakom pojedinom podnositelju na odlučivanje o tome hoće li koristiti tu mogućnosti ili ne.

4.5.5. Suradnja s državama članicama

Odbor surađuje i s državama članicama u pogledu predstavki. Za razliku od suradnje s drugim tijelima, Odbor će poslati predstavku zajedno s konkretnim pitanjima državi članici ukoliko se predstavka odnosi na konkretnu situaciju u toj državi članici. Prije podnošenja predstavke, Tajništvo Odbora će uspostaviti kontakt s osobljem stalnog predstavništva u državi članici. Državi članici daje se rok od 3 mjeseca kako bi dala svoj odgovor. Ukoliko država članica odbija dostaviti traženi odgovor i informacije uz njega, Odbor se može obratiti Europskoj komisiji.

4.6. Razvoj e-peticija sa svrhom unaprjeđenja sustava podnošenja peticija

Pravo peticije kao praksa seže još od osnivanja Zajedničke skupštine Europske zajednice za ugljen i čelik. Prvu peticiju primila je Europska parlamentarna skupština 1958. godine. Tijekom početnih godina, peticija nije bila široko korištena te u razmaku od 1958. do 1979.

Europski parlament je zaprimio svega 128 peticija, a podnositelji polovice tih peticija bili su dužnosnici Europske zajednice za ugljen i čelik.²²

Stoga se tvrdi da je uspostava prava na žalbu Europskom pravobranitelju i prava na potpisivanje europske građanske inicijative u periodu poslije Lisabonskog ugovora, umetnulo kompetitivne načine sudjelovanja u odlučivanju u Europskoj uniji te time pravo peticije još jednom nije uspjelo privući veliku pozornost građana. Unatoč mnogim istraživanjima i usporedbama, peticije su se u mnogim slučajevima mogle pokazati najmanje korisnim sredstvom građana u ostvarenju svojih interesa. Osim toga, tijekom postojanja, Odbor za predstavke nije imao dovoljno novčanih sredstava niti potpore Europskog parlamenta u obavljanju svojih funkcija, a njegova vidljivost i transparentnost bila su neadekvatna i preslaba. Kao pronalazač održive alternative za sudjelovanje građana, Odboru se savjetuje pronalazač njegovog „istinskog glasa“.²³Točnije, trebao se usredotočiti na područja koja nisu pokrila ni Europski ombudsman ni Europska građanska inicijativa. Kako bi se omogućilo da pravo na peticiju dobije dovoljno različit karakter od navedenih načina, predlagalo se stavljanje u fokus provedba prava EU od strane država članica.

Peticije se smatraju kao jedan od najtradicionalnih oblika participativne demokracije te mogu poslužiti kao sredstvo traženja naknade za pritužbe, mogu stvoriti priliku za javnu raspravu kao i pokrenuti promjenu zakonodavstva ili politike. Takvu, modernu peticiju uz druge oblike participativne demokracije treba promatrati kao nadopuna predstavničkoj demokraciji koja se suočava s različitim izazovima.²⁴ Kao najveći izazov naglašava se nedostatak ljudskih resursa potrebnih za rješavanje predstavki što svojevremeno dovodi do kašnjenja u rješavanju peticija. Izvješćem o radu Odbora u 2014. godini otkiva se zaostatak u obradi predstavki koji je posljedica nedostatka ljudskih resursa u Tajništvu Odbora. Takva odgađanja i kašnjenja nisu prihvatljiva i kao takva narušavaju povjerenje zabrinutih građana u europske institucije. U istraživanju Euro barometra iz 2011. godine pokazalo je da samo 20% ispitanika smatralo kako među ponuđenim opcijama smatraju pravo peticije kao najvažnije europsko građansko pravo.²⁵ Time se svjesno ukazuje na nedostatak svijesti građana Europske unije o njihovim pravima.

²² Piodi, F., The citizen's appeal to the European Parliament: Petitions 1958-1979, European parliament Archive and Documentation Centre, 2009., str. 15, https://www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/citoyens_EN.pdf

²³ Vogiatzis, N., Yearbook of European Law: The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament, Vol.40, No.1, 2021, str. 85.

²⁴ Bochel, C., Petition systems: Contributing to representative democracy, vol. 66, No. 4, 2013., str. 812

²⁵ Eurobarometer, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1019>, pristup: 28. srpnja 2022.

Prelaskom na online ili e-peticije 2016. godine oživilo je upotrebu peticija. Mogućnost podnošenja predstavki elektroničkim putem proširuje mogućnost korištenja prava na predstavke dopirući do građana koji su inače manje skloni političkom sudjelovanju, posebice mlađih osoba.²⁶

Uvođenje e-peticija za sobom dakako dovodi i rizik. Prema Norris, može se javiti rizik „digitalne podjele“ ukoliko postoji nejednak pristup novim tehnologijama koji može dovesti do prevelike zastupljenosti pojedinih segmenata stanovništva. Stoga je važno osigurati i zadržati tradicionalne oblike sudjelovanja poput papirnatih peticija.²⁷

Kao dva ključna kriterija koji se smatraju kao glavni doprinos u postizanju ciljeva u području e-peticija smatraju se objava peticije i objava glavnih elemenata procesa peticije.²⁸ Nova evolucija počinje i uspostavljanjem javnih foruma, mjesta na kojima je moguće online raspravljati o peticijama čime se omogućava aktivnije uključivanje javnosti. Kao jedan od poznatijih foruma smatra se Change.org kao najveća svjetska platforma za podnošenje predstavki s više od 200 milijuna korisnika iz 196 različitih zemalja svijeta.²⁹ Prema najnovijem izvješću odbora za predstavke, tijekom 2020. godine čak 80% peticija podneseno je putem web portala.

4.7. Analiza i usporedba Izvješća o radu Odbora za 2020. godinu

Osim postupanja po predstavkama u skladu s člankom 227. stavkom 7. Poslovnika Europskog parlamenta, Odbor za predstavke jednom godišnje podnosi izvješće o rezultatu svojih rasprava. Cilj izvješća je pružiti sveobuhvatan pregled rada odbora za pojedinu godinu, uključujući statističku analizu zaprimljenih i obrađenih predstavki kao i pregled ostalih parlamentarnih aktivnosti.

Kao značajni izazov parlamentarnoj demokraciji uzrokovan izbijanjem pandemije Covid-19 smatra se 2020. godina. Tijekom izbijanja pandemije mjere koje su se usvojile ostavile su velike gospodarske i socijalne posljedice. Posljedice su se osjetile i na radu Odbora. Kako bi se izbjegao zdravstveni rizik članova i osoblja smanjenje su mnoge aktivnosti kako Parlamenta tako i Odbora. No unatoč iznimnim okolnostima, odbor za predstavke brzo se prilagodio svim

²⁶ Vogiatzis, N., op.cit. (bilj.23), str.90.

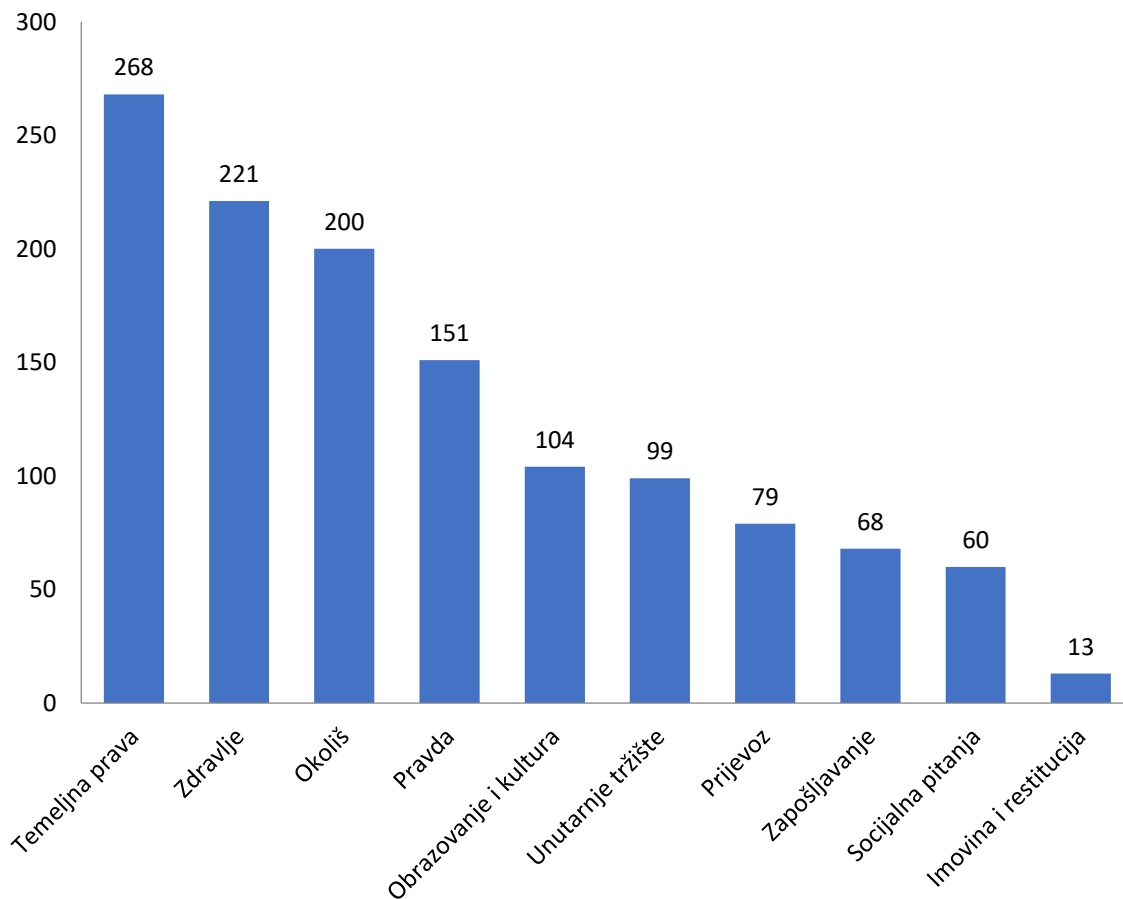
²⁷ Norris, P., Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide, 2001., str. 83., cit prema European Parliament, Policy department citizens' rights and constitutional affairs: The right to Petition, 2015., str. 26.

²⁸ *Ibid.*, str. 27.

²⁹ Change.org, <https://www.change.org/>, pristup: 25.srpnja, 2022.

izmijenjenim načinima rada te su koordinatori donijeli odluku kako će peticije o Covid 19 tretirati kao hitne te o njima raspravljati prioritarno.

Prema izvještaju iz 2020. godine, Odbor je zaprimio ukupno 1573 predstavke što dovodi do porasta od 15,9% kao usporedba podnesenih 1357 predstavki u prethodnoj, 2019. godini. Broj korisnika koji podržava peticije na web portalu znatno je porastao u odnosu na prethodniku godinu. Tako se bilježi ukupno 48 882 korisnika kao podupiratelja za 2020. te njih 28 076 korisnika za 2019. godinu. Tijekom 2020. godine gotovo 80% predstavki podneseno je putem web portala što je porast od 25% u odnosu na prethodnu godinu. Time se ukazuje kako je web portal postao najkorišteniji način podnošenja predstavki među građanima Europske unije. Kao najmanje korišteni jezici navode se danski, malteški i slovenski dok su najzastupljeniji jezici njemački i engleski. Njemačka s ukupno 404 odnosno 13.8% podnesenih predstavki smatra se državom s najviše podnesenih predstavki. Slijedi ju Španjolska s nešto manjim rezultatom odnosno ukupno 368 predstavke. Država koja bilježi veliki pad u broju podnesenih predstavki je Velika Britanija sa podnesenih 38 predstavki što čini pad od ukupno 56.8% predstavki iz 2019. godine. Glavne teme britanskih podnositelja predstavki tijekom 2019. i 2020. godine odnosile su se na gubitak državljanstva Europske unije i srodnih prava.



Priloženi grafikon prikazuje 10 najzastupljenijih tema predstavljeni u 2020. godini. Bez sumnje, kao najveći porast pridodaje se temi zdravlja. Tijekom 2019. podneseno je ukupno 97 peticija povezanih uz zdravlje dok se tijekom 2020. godine bilježi drastični porast na ukupno 221 peticiju. Kao glavni uzrok porasti peticija na temu zdravlja smatra se pojava koronavirusa. Slična situacija odnosi se na temeljna prava, najzastupljenija tema predstavljeni u 2020. godinu. U odnosu na 2019., tijekom 2020. bilježi se porast od 41,8% broja peticija podnesenih na temu temeljnih prava. Utjecaj korona virusa odrazio se nepovoljno i na temeljna prava odnosno na utjecaj „korona mjera“ na građane i na njihova temeljna prava i slobode kao što su pravo na pristup informacijama, pravo na obrazovanje, pravo na rad te sloboda kretanja. Porast u odnosu na 2019. godinu bilježi se i za obrazovanje i kulturu sa 62 na 104 predstavljeni u 2020. godini. Nešto manji porast od 9 predstavljeni vezano je uz temu unutarnjeg tržišta, dok socijalna pitanja svoj porast bilježe za 15 predstavljeni.

Kao najveći pad u broju predstavljeni bilježi se uz temu okoliša. Tijekom 2020. podneseno je 8.3% odnosno 200 predstavljeni s temom okoliš dok je u prethodnoj godini taj broj iznosio 252. Pravda s 6.3% odnosno 151 predstavljenom bilježi pad od 33 predstavljeni u odnosu na prethodnu godinu. Manji pad broja predstavljeni je i u temi prijevoza. Prijevoz za koje je podneseno tijekom 2020. godina 79 odnosno 3.3% predstavljeni smanjio se u odnosu za prethodnu godinu za 11 predstavljeni. Isti broj pada predstavljeni bilježi i tema zaposlenja. Najveći pad broja predstavljeni smatra se ona za temu imovine i restitucije. Tijekom 2020. godine podneseno je 0.5% predstavljeni odnosno njih 13. Tijekom prethodne godine taj broj bio je puno veći te je iznosi 33 odnosno 1.6% predstavljeni.

Iz navedenih podataka može se zaključiti kako se najveći broj predstavljeni odnosio na temu zdravlja kao uzrok pojave korona virusa. Pojavom virusa, ali i ograničenjem slobode uvođenjem „lockdown-a“ i restrikcija u vidu obaveznog nošenja zaštitne maske i testiranja većina građana izjasnila je svoje nezadovoljstvo podnošenjem predstavljeni. Tijekom 2020. godine takve predstavljeni rješavale su se po hitnom postupku.

5. PREDSTAVKE HRVATSKOM SABORU

Pravo predstavljanja u Republici Hrvatskoj spominje se u mnogim zakonima no kao glavni nedostatak ističe se nepostojanje ustavne, ali ni zakonske definicije pojma predstavke.³⁰ Pravo peticije kao jedno od najvažnijih prava kojima se štiti prava i ravnopravnost ljudi uređeno je Ustavom Republike Hrvatske u djelu koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava i sloboda. Članak 46. navodi da "svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor". Time se posebno naglašava „svatko“ kojom se daje do znanja da podnositelj predstavke mogu biti svi „neovisno o rasi, boji kože, spolu, vjeri, jeziku, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi kao i društvenom položaju“.³¹

U Republici Hrvatskoj ovlašteno zakonodavno tijelo za zaprimanje predstavljanja i pritužbi upravo je Hrvatski sabor. Poslovníkom Hrvatskog sabora propisano je kako radno tijelo Sabora može raspravljati o predstavkama i prijedlozima koje građani podnose Saboru. Poslovníkom Hrvatskog sabora osnovano je posebno radno tijelo odnosno Odbor za predstavke i pritužbe koji odlučuje o pitanjima predstavljanja i pritužbi.

Odbor za predstavke i pritužbe radno je tijelo čija je zadaća razmatrati predstavke, pritužbe i prijedloge upućene Saboru, ukazivanje Hrvatskom saboru na kršenje zakona te ispitivanje osnovanosti predstavljanja, pritužbi i prijedloga kao i podnošenje jednom godišnje izvješća o svom radu Hrvatskom Saboru. Odbor trenutno ima 11 članova te predsjednika i potpredsjednika.

Prema članku 107. Poslovníka Hrvatskog sabora, Odbor za predstavke i pritužbe jednom godišnje podnosi izvješće o svom radu Hrvatskom saboru. Izvješće sadržava podatke o ukupnom broju i vrsti primljenih predstavljanja i pritužbi kao i o broju predstavljanja i pritužbi koje nisu uzete u obzir i razlog takvog postupanja. Prema Izvješću o radu Odbora za predstavke i pritužbe za 2021. godinu prikazan je rad odbora u toj godini tijekom kojeg su održane ukupno 3 sjednice Odbora. Odbor je u 2021. godini obradio i zaprimio ukupno 228 predmet što čini 16,16% više predmeta od prethodne 2020. godine. Osim klasičnim pisanim putem, predstavke

³⁰ Struić, G., Pravno uređenje predstavljanja u Republici Hrvatskoj – pitanje koherentnosti normativnog okvira, potencijalni problemi u primjeni i moguća rješenja, Pravni vjesnik, vol. 34, br. 1, 2018., str. 51.-78., <https://hrcak.srce.hr/clanak/293777>

³¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014

su se podnosile i izravno telefonski, putem telefaksa te elektroničkim putem. Također, Odbor je primio na razgovor građane koji su željeli usmeno izraziti svoje mišljenje i probleme o određenom području. Odbor ih je nakon toga uputio na pismeno podnošenje predstavki. Od ukupnog broja predstavki njih 186 su nove predstavke i pritužbe dok su 42 predmeta iz prethodnih godina. Od ukupno 228 zaprimljenih predstavki i pritužbi za 2021. godinu najveći broj njih čak 125 odnosi se na područje pravosuđa i uprave. Kao najmanji broj predstavki, njih 2 čine predstavke iz ostalih područja.

6. ZAKLJUČAK

Predstavke kao djelotvorni mehanizam zaštite građana predstavljaju posljednju fazu postupanja. Jedna od glavnih uloga im je pružanje osjećaja sigurnosti ,pružajući im razumijevanje i pomoć u rješavanju njihovog problema. Postupak po predstavkama najčešće je rutinski postupak koji se sastoji od prosljeđivanja i drugim tijelima u rješavanju određenih pitanja. Kao glavni nedostatak ističe se nepostojanje ljudskih resursa u rješavanju predstavki koja u konačnici dovodi do kašnjenja u rokovima po rješavanju što dovodi do narušavanja povjerenja u sami sustav. Modernizacijom sustava i razvojem e – peticija, proces podnošenja predstavki postaje brži i jednostavniji pružajući mogućnost građanima podnošenje predstavki iz udobnosti svoga doma. Sustav podnošenja predstavki pridaje veliku važnost jednakosti i pravednosti u podnošenju predstavki unaprjeđujući klasičan sustav zaprimanja predstavki kako bi sustav mogli koristiti svi, bez obzira na dobnu skupinu.

Može se zaključiti kako se postupanje po predstavkama u Europskoj uniji uvelike razlikuje od onog u Republici Hrvatskoj. Dok pravno uređenje predstavki u Europskoj uniji točno definira pojam predstavka, u Republici Hrvatskoj dolazi do problema nekoherentnosti normativnog okvira uređenja predstavki. Također u Europskoj uniji čak 80% podnositelja svoje predstavke podnosi online dok Republika Hrvatska i dalje bilježi mali slučaj takvog podnošenja oslanjajući se dalje na klasičnim načinima podnošenja predstavki pismenim putem ili dolaženjem u prostorije Hrvatskog sabora. Kako bi Republika Hrvatska modernizirala svoj sustav i približila se djelovanju Europske unije neophodno je utvrditi univerzalne rokove za postupanje po predstavkama kao i kontinuirano ulagati u informatičku pismenost svojih građana. Na taj način Republika Hrvatska bila bi u koraku s modernizacijom, ali bi ujedno vratila i povjerenje svojih građana u djelotvornost sustava podnošenja predstavki.

7. LITERATURA

1. Bochel, Catherine, Petition systems: Contributing to representative democracy, vol. 66, No. 4, 2013., str. 798-815
2. European Parliament, Policy department citizens rights and constitutional affairs: The right to Petition, 2015.
3. Heezen, Jos; Marzocchi, Ottavio, Achievements of the Committee on Petitions during the 2014- 2019 parliamentary term and challenges for the future, European parliament study, 2019
4. Pezo, Vladimir, Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.
5. Piodi, Franco, The citizens appeal to the European Parliament: Petitions 1958- 1979, European parliament Archive and Documentation Centre, 2009.
6. Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko, Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009.
7. Struić, Gordan, Pravno uređenje predstavki u Republici Hrvatskoj – pitanje koherentnosti normativnog okvira, potencijalni problemi u primjeni i moguća rješenja, vol. 34., No. 1., 2018., str. 51-78
8. Vidaković Mukić, Marta, Opći pravni rječnik, Narodne novine, Zagreb, 2015.
9. Vogiatzis, Nikos, Yearbook of European Law: The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament, Vol. 40, No. 1., 2021., str. 82-110

Mrežni izvori

1. Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Petition-of-Right-British-history>, pristup: 27. srpnja 2022.
2. Change.org, <https://www.change.org/>, pristup: 25. srpnja 2022.
3. Eurobarometer, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detal/1019>, pristup 28. srpnja 2022.
4. European Committee on Petition (PETI), <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/about>, pristup: 7. kolovoza 2022.
5. European Parliament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/148/the-right-to-petition>, pristup: 28. srpnja 2022.
6. European Parliament Committee on Petition: Guidelines, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/peti/home/publications>, pristup: 15. srpnja 2022.

7. Europska građanska inicijativa, <https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/fagen>, pristup: 2. kolovoza 2022.
8. Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2009/11/11/china-secret-black-jails-hide-severe-rights-abuses>, pristup: 6. kolovoza 2022.
9. Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=47878>, pristup: 14. srpnja 2022.
10. Hrvatski jezični portal, <https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search>, pristup: 23. srpnja 2022.
11. National Museum of the American Indian, <https://americanindian.si.edu/nk360/removal-chokechoke/resisting-removal.html>, pristup: 5. kolovoza 2022.
12. Petitioning – China Media Project, https://chinsmediaproject.org/the_ccp_dictionary/petitioning/, pristup: 5. kolovoza 2022.

Pravni izvori

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014

Pravni izvori Europske unije

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 202/389, 2016., posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 5., str. 14.
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/49, 2016., posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 6., str. 104.