

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka u predmetu OI/1/2014/PMC - Samo su dvije institucije EU-a donijele potrebna pravila o javnom upozoravanju

Odluka

Slučaj OI/1/2014/PMC - **Otvoren** 24/07/2014 - **Odluka donesena** 26/02/2015 - **Predmetne institucije** Europski parlament (Nisu opravdani daljnji upiti) | Vijeće Europske unije (Nisu opravdani daljnji upiti) | Europska komisija | Sud Europske unije | Europski revizorski sud | Europski nadzornik zaštite podataka (Nisu opravdani daljnji upiti) | Europski gospodarski i socijalni odbor (Nisu opravdani daljnji upiti) | Europski odbor regija | Europska služba za vanjsko djelovanje (Nisu opravdani daljnji upiti) |

Institucije EU-a od 1. siječnja 2014. obvezne su uvesti unutarnja pravila o javnom upozoravanju koja obuhvaćaju zaštitu osoba koje izdaju javna upozorenja, pružanje informacija tim osobama te postupak za rješavanje pritužbi tih osoba na način na koji se prema njima postupa. Kako bi se osiguralo da uprava EU-a čini sve što je u njenoj moći da potakne pojedince koji su uočili ozbiljna nedolična ili pogrešna ponašanja da progovore o tome, Ombudsmanica je pokrenula istragu na vlastitu inicijativu u Europskom Parlamentu, Europskoj komisiji Vijeću Europske unije, Sudu Europske unije, Europskom revizorskom sudu, Europskoj službi za vanjsko djelovanje, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i instituciji Europskog nadzornika za zaštitu podataka.

Ombudsmanica je iskazala svoje razočaranje jer je istraga pokazala da su dosad samo dvije od tih devet institucija donijele takva pravila. Odgovori institucija pokazuju da je potrebno učiniti mnogo više kako bi se javnosti i osobama koje bi potencijalno mogle izdati javna upozorenja pokazalo da institucije EU-a pozdravljaju javno upozoravanje te da potiču takve osobe da istupe, da će zaštititi te osobe od negativnih mjera institucija za koje rade te da će njihovo izvješćivanje voditi do ispravne istrage. Ombudsmanica stoga zatvara slučaj uz smjernice za buduća poboljšanja, potičući institucije da što prije okončaju svoje rasprave na međuinstitucionalnoj razini te da se pritom ugledaju na primjer unutarnjih pravila o javnom upozoravanju same Ombudsmanice. Ombudsmanica također pohvaljuje Komisiju i Revizorski



sud na napretku koji su dosad postigli u tom pogledu.

Kontekst istrage

1. Od 1. siječnja 2014. institucije EU-a obvezne su [1] uvesti interna pravila o zviždačima koja obuhvaćaju zaštitu zviždača [2] , pružanje informacija njima i postupak za rješavanje pritužbi zviždača u vezi s načinom na koji su se s njima postupalo zbog prijavljivanja ozbiljnih nepravilnosti.

2. Ombudsmanica smatra da bi se takvim pravilima zviždačima trebalo omogućiti da ispune svoju dužnost da progovore ako saznaju za tešku povredu dužnosti ili prijestupe, čime bi služili javnom interesu, poticanjem integriteta, transparentnosti, odgovornosti i, u konačnici, legitimnosti u upravi EU-a i njezine legitimnosti. Imajući na umu i ulogu zviždača u otkrivanju korupcije [3] , odlučila je pokrenuti istragu na vlastitu inicijativu [4] kako bi osigurala da institucije EU-a provode nove odredbe Pravilnika o osoblju EU-a.

Opseg istrage

3. Ombudsmanica je pisala Europskom parlamentu, Europskoj komisiji, Vijeću Europske unije, Sudu Europske unije, Europskom revizorskom sudu, Europskoj službi za vanjsko djelovanje, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskom nadzorniku za zaštitu podataka [5] , tražeći od njih da ga obavijeste o koracima koje su poduzeli ili namjeravaju poduzeti kako bi proveli novi članak 22. točku (c) Pravilnika o osoblju [6] . Posebno je od njih zatražila da joj dostave i. informacije o tome jesu li već usvojili ili namjeravali donijeti *unutarnja pravila* koja se zahtijevaju člankom 22. točkom (c) Pravilnika o osoblju; (II) informacije o postupku donošenja navedenih internih pravila (posebno jesu li osoblje i/ili šira javnost iznijeli svoja stajališta); (III) primjerak navedenog pravilnika ili njihov preliminarni nacrt; i iv. sve druge korisne informacije. Konkretno, s obzirom na to da se upravljanje javnim sredstvima ne odnosi samo na osoblje institucija EU-a, nego i na treće strane, kao što su ugovaratelji i podugovaratelji, Ombudsman je pozvao institucije EU-a da razmisle o tome kako bi se vanjske zviždače, iako su izvan područja primjene internih pravila institucije, moglo potaknuti da prijave ozbiljne nepravilnosti i kako bi ih se moglo najbolje zaštititi ako to učine.

Odgovori institucija i tijela EU-a

[7]

O donošenju internih pravila

4. Europska komisija i Europski revizorski sud izvijestili su da su već donijeli pravila o zviždačima u skladu s člankom 22. točkom (c) Pravilnika o osoblju. Komisija je navela da, iako je upotrijebila izraz „smjernice” u svojim „Smjernicama o zviždačima” [8] jer je taj pojam bio



pristupačniji, to ne mijenja njihov obvezujući karakter. Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) objasnila je da primjenjuje Komisijine standarde unutarnje kontrole, koji uključuju Komisijine „Smjernice o zviždačima”, iako razmatra i izradu vlastitih smjernica.

5. Vijeće EU-a, Sud Europske unije, Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija obavijestili su Ombudsmanicu da su pripremili nacрте internih odluka. Europski nadzornik za zaštitu podataka objasnio je da je donio novi Kodeks ponašanja i poduzeo određene korake za usklađivanje s člankom 22. točkom (c) Pravilnika o osoblju. Europski parlament odlučio je odgoditi svoj odgovor do završetka tekuće rasprave o toj temi u okviru međuinstitucijskog pripremnog odbora za pitanja povezana s Pravilnikom o osoblju [9] .

O postupku donošenja internih pravila

6. Komisija je obavijestila Ombudsmana da se savjetovala s dvjema vanjskim organizacijama sa stručnim znanjem te da je održala rasprave s predstavnicima osoblja. Revizorski sud savjetovao se sa svojim Odborom osoblja prije usvajanja internih pravila, a Vijeće i EGSO izjavili su da će se savjetovati sa svojim odborima osoblja. Vijeće, Sud, EGSO i Parlament odgovorili su da se o tom pitanju raspravlja u okviru CPQS-a.

O dostavi primjerka pravila

7. Komisija, Revizorski sud i Europski nadzornik za zaštitu podataka dostavili su Europskom ombudsmanu presliku relevantnih dokumenata. Odbor regija, Vijeće, Sud i EGSO obavijestili su Ombudsmana da, iako su pripremili nacрте odluka, još uvijek nisu u mogućnosti proslijediti preslike. ESVD je komentirao da je započeo s promišljanjem o pripremi vlastitih posebnih smjernica.

O proširenju unutarnjih pravila na vanjske zviždače

8. Revizorski sud izjavio je da se opće odredbe nedavno donesenih pravila primjenjuju na gospodarske subjekte koji sudjeluju u postupcima nabave, kao i na ugovaratelje i njihovo osoblje. [10] Komisija je primijetila da vanjski zviždači već imaju siguran način podnošenja prijave, uključujući anonimno, putem Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF) i njegova sustava obavješćivanja o prijevarama. Dodala je da je zaštita vanjskih zviždača u velikoj mjeri pitanje nacionalnih pravila. Vijeće i EGSO smatrali su da je vrijedno nastaviti s tim aspektom na međuinstitucijskoj razini.

Procjena Europskog ombudsmana

9. Ombudsmanica je razočarana što su samo dvije od devet institucija i tijela s kojima se kontaktiralo dosad donijele interna pravila u skladu s člankom 22. točkom (c) Pravilnika o



osoblju, odnosno Komisija i Revizorski sud.

10. Ombudsmanica napominje da se člankom 22. točkom (c) Pravilnika o osoblju od 1. siječnja 2014. institucije i tijela obvezuju na donošenje internih pravila o zviždačima. Iako u toj odredbi nije određen rok, očito je da bi relevantna pravila trebala donijeti što je prije moguće. Potpunom primjenom članka 22. točke (c) Pravilnika o osoblju institucije EU-a mogu poslati jasnu poruku da pozdravljaju zviždače i potiču zviždače da istupe, da će zviždači biti zaštićeni od negativnog djelovanja institucije za koju rade te da će njihovo prijavljivanje dovesti do odgovarajuće istrage i da će biti obaviješteni o ishodu. Stoga je važno da institucije i tijela koja još nisu donijela pravila propisana člankom 22. točkom (c) Pravilnika o osoblju slijede primjer koji su odredili Komisija i Revizorski sud što je prije moguće.

11. Međutim, ombudsmanica napominje da su, nakon što je pokrenula tu istragu, predmetne institucije i tijela pojačali svoje rasprave o tom pitanju na međuinstitucijskoj razini na sastancima CPQS-a. Budući da je ombudsmanica zastupljena i u CPQS-u, aktivno će surađivati s drugim institucijama kako bi im pomogla da napreduju u njihovoj zadaći pripreme relevantnih pravila.

12. Ombudsmanica je u ovom slučaju nastojala poslužiti kao primjer. Usporedno s pokretanjem te istrage ombudsmanica je izradila interna pravila o zviždačima za svoj ured, koristeći se Komisijinim „Smjernicama o zviždačima” kao modelom. Nacrt pravila proslijeđen je cjelokupnom osoblju Europskog ombudsmana putem Odbora osoblja, a pregledao ga je Ombudsmanov službenik za zaštitu podataka. Ombudsman je zatim objavio nacrt pravila i pozvao zainteresirane strane da dostave povratne informacije. Nakon pregleda komentara osam zainteresiranih trećih strana, ombudsmanica je dovršila svoja interna pravila o zviždačima, koja su sada dostupna na njezinim internetskim stranicama. [11] Smatra da će ona poslužiti kao korisne smjernice drugim institucijama i tijelima. Iako ombudsmanica cijeni činjenicu da jedan skup pravila možda ne odgovara potrebama svake institucije i tijela EU-a, njezin će Ured putem CPQS-a nastojati promicati svijest o njezinim nedavno donesenim pravilima o zviždačima te o transparentnom i uključivom načinu njihove pripreme.

13. S obzirom na navedeno i dok je dosadašnji napredak bio razočaravajući, Ombudsman zaključuje da je sada očito da su sve dotične institucije i tijela trenutačno jasno svjesni svoje dužnosti donošenja internih pravila o zviždačima i da su počeli poduzimati korake za ispunjavanje te dužnosti. Naposljetku, Ombudsman podsjeća da bi institucije, tijela, uredi i agencije EU-a trebali nastojati zaštititi i prava i interese vanjskih zviždača u granicama njihove pravne i operativne sposobnosti [12]. Ombudsmana se u tom pogledu potiče potvrdom Revizorskog suda da se njegova interna pravila o zviždačima primjenjuju na vanjske doušnike. Isto tako, niz institucija izričito je podržao prijedlog Ombudsmana da se prava dodijeljena unutarnjim zviždačima u najvećoj mogućoj mjeri prošire i na vanjske zviždače, obvezujući se na zaštitu njihova identiteta i pružanje istih jamstava za informacije.

Zaključak

S obzirom na prethodno navedeno, Ombudsman zaključuje istragu sljedećim smjernicama za



daljnje poboljšanje:

Ombudsman potiče institucije EU-a, zastupljene u Pripremnom odboru za pitanja povezana s Pravilnikom o osoblju, da što prije dovrše svoje rasprave s ciljem provedbe članka 22. točke (c) Pravilnika o osoblju te da se u tom postupku oslanjaju na primjer internih pravila Ombudsmana o zviždačima.

Ombudsmanica također pohvaljuje Komisiju i Revizorski sud zbog njihova dosadašnjeg napretka u tom području.

Institucije EU-a obuhvaćene ovom istragom bit će obaviještene o toj odluci.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 27. veljače 2015.

[1] Na temelju članka 22. točke (c) Pravilnika o osoblju, dostupno na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF>
[Poveznica]

[2] U Pravilniku o osoblju zviždač se definira kao svaki dužnosnik koji u okviru svojih dužnosti ili u vezi s njima sazna za činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti postojanje mogućih nezakonitih aktivnosti, uključujući prijevaru i korupciju, štetne za interese Unije ili postupanja u vezi s obavljanjem profesionalnih dužnosti koje može predstavljati ozbiljno nepoštovanje obveza dužnosnika Unije i koji te činjenice prijavljuje svojoj instituciji i/ili OLAF-u.

[3] Vidjeti Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Izvješće EU-a o borbi protiv korupcije, Bruxelles, 3.2.2014., COM(2014) 38 final.

[4] Ombudsmanica provodi istrage na vlastitu inicijativu ako smatra da je to opravdano. Osim ispitivanja mogućih nepravilnosti u postupanju, te istrage trebale bi biti korisne određenoj instituciji i promicati dobru administrativnu praksu.

[5] Te institucije i tijela EU-a, zajedno s ombudsmanom, zastupljeni su u Kolegiju voditelja administracije, međuinstitucijskom tijelu sastavljenom od najviših dužnosnika koji predstavljaju upravu navedenih institucija. Kolegij voditelja administracije ima za cilj osigurati dosljedno tumačenje i provedbu Pravilnika o osoblju i drugih administrativnih pitanja, donoseći odluke na najvišoj administrativnoj razini.

[6] Pisma Ombudsmana dostupna su na sljedećoj poveznici:
<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54615/html.bookmark>



[Poveznica]

[7] Budući da su pojedinačni odgovori dostupni na internetskim stranicama Ombudsmana, ovaj odjeljak sadržava samo glavne elemente.

[8] Vidjeti Komunikaciju potpredsjednika Šefčoviča Komisiji o smjernicama o zviždačima, Bruxelles, 6.12.2012., SEC(2012) 679 final.

[9] CPQS je međuinstitucijsko tijelo zaduženo za raspravu i pronalaženje usklađenih rješenja u pitanjima koja se odnose na Pravilnik o osoblju. Sastoji se od predstavnika institucija i tijela EU-a koji su također zastupljeni u Kolegiju voditelja administracije.

[10] Posebice, vidjeti točku VIII. navedenih pravila.

[11] <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/caseopened.faces/en/54611/html.bookmark>
[Poveznica]

[12] Kako bi se to važno načelo provelo u vlastitim pravilima, ombudsmanica predviđa sljedeće:
„Svaka osoba koja sklopi ugovor s Uredom Europskog ombudsmana obavještuje se i. da je Europskom ombudsmanu ili OLAF-u moguće prijaviti ozbiljnu povredu dužnosti ili prijestup koji utječu na Ured Europskog ombudsmana i ii. da iskorištavanje te mogućnosti neće dovesti do osvete, odmazde ili drugih negativnih radnji Ureda Europskog ombudsmana, pod uvjetom da opravdano smatra da su prijavljene informacije istinite.”