



Dobra uprava u praksi:
odluke europske ombudsmanice u

2013



Sadržaj

Uvod

Sadržaj	1
Uvod Ombudsmanice	2
Transparentnost – pravo na pristup informacijama i njihovo razumijevanje	4
Zašto je transparentnost toliko važna	4
Pravo pristupa dokumentima	6
Privatnost i osobni podaci – uzajamno djelovanje Uredbe 1049/2001 i Uredbe 45/2001 o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka	11
Pravo pristupa vlastitom spisu	12
Institucionalna pitanja i pitanja politika	13
Komisija i zakonodavni prijedlozi	13
Dobri administrativni postupci – na in na koji se gra anima osigurava razumijevanje doga aja i njihovih uzroka	16
Uljudnost i usmjerenost na pružanje usluga – pravo na to da se potrebe gra ana shvate ozbiljno	18
Kašnjenja u upravi	19
Sukob interesa – mogu li imati povjerenja u postupke uprave EU-a za dobrobit EU-a i za dobrobit mene kao gra anina?	19
Javno upozoravanje	21
Komisija kao uvar temeljnih ugovora – osiguravanje da države članice poštuju pravila EU-a	23
Izvršenje ugovora i bespovratnih sredstava	25
Dodjela natje aja i bespovratnih sredstava	26
Pitanja u vezi s osobljem – u dvostrukom smislu	27
Natje aji i postupci odabira	28



Uvod Ombudsmanice

Kao i uredi pučkih pravobranitelja u javnom sektoru općenito, Europski ombudsman donosi određen niz vrijednosti i načela koje u rješavanju pritužbi treba primjenjivati. Pučki pravobranitelj u javnom sektoru nastoji zastupati građanina pred upravom i ispraviti neravnotežu moći između građanina i uprave. Pučki pravobranitelj potiče upravu da prema građaninu postupa kao prema pojedincu na temelju njegova prava i da vodi računa o specifičnim okolnostima u kojima se pojedinac nalazi. Pučki pravobranitelj potiče upravu na fleksibilnost i prema potrebi na primjenu diskrecijskog prava u korist građanina. Prije svega pučki pravobranitelj nastoji osigurati da susrete građana s upravom odlikuje uljudnost i pristojnost.

U slučaju EU-a vrijednosti i načela Europskog ombudsmana odraz su brige o promicanju dobre javne uprave te osobito brige o tome da uprava EU-a prema građanima i poduzećima EU-a postupa pravedno, razumno i uviđavno.

Temeljno načelo razmišljanja pučkog pravobranitelja činjenica je da dobra javna uprava uključuje mnogo više od pukog postupanja na zakonit način. Pristup pučkog pravobranitelja nadilazi pristup sudova koji se općenito usmjeruju isključivo na zakonitost radnji. Pučki pravobranitelj nikad ne bi trebao od javne institucije zatražiti da postupi protivno pravu, no pučki pravobranitelj će od institucije očekivati da u okviru prava poduzme što je moguće kako bi postigla rezultate koji su pravedni i razumni u svim okolnostima.

Otkako sam u listopadu 2013. postala Europska ombudsmanica iznimno me iznenadilo u kojoj mjeri institucije EU-a odgovaraju na pritužbe prije svega u smislu zakonitosti svojih radnji. U mnogim slučajevima, kako se pokazalo na temelju rezultata pritužbi koje je riješio moj Ured, institucija je zauzela potpuno prihvatljiv i razuman pristup koji se zasniva na pravu. No u ostalim slučajevima gotovo se činilo kao da se pravo upotrebljava s ciljem ograničavanja mogućnosti u vezi s time što bi se moglo učiniti kako bi se pomoglo podnositelju pritužbe. Moram reći da bi mi bilo draže naići na odgovore u kojima se zauzima pristup koji je u većoj mjeri holistički i utemeljen na rješavanju problema. U potpunosti je primjereno da takvi odgovori uključuju pravnu analizu, no analizom bi trebalo ispitati što se još u određenom slučaju u okviru prava može učiniti umjesto da se analiza upotrebljava samo kako bi se nepopustljivo obranilo prvotno stajalište institucije.

Gotovo sve javne uprave u većoj ili manjoj mjeri nastoje pridobiti povjerenje građana kojima služe. Ponekad javno nepovjerenje u javnu upravu nije opravdano te je odraz puke neutemeljene pretpostavke o tome da birokracija u pravilu služi vlastitim interesima umjesto interesima javnosti općenito. No ponekad se javno nepovjerenje zasniva na stvarnim praksama javne uprave ili, što je možda jednako važno, na javnoj predodžbi o tim praksama.

Javna uprava EU-a nalazi se u osobito teškom položaju u odnosu na pridobivanje i održavanje povjerenja građana kojima služi. Neke od tih poteškoća nije prouzročila sama administracija; one proistječu iz činjenice da je uprava u geografskom i kulturnom smislu značajno udaljena od mnogih



građana. Nadalje većina toga što se događa na razini uprave EU-a samo je po sebi složeno i teško razumljivo. Uprava EU-a mora marljivo raditi na izgradnji povjerenja više od većine javnih uprava na nacionalnoj i regionalnoj razini. Moj posao Europske ombudsmanice uključuje poticanje i pružanje potpore upravi EU-a u tom smislu.

Mislim da je razumno da uprava EU-a treba prepoznati da se odluke koje donosi Europska ombudsmanica u kojima se odražavaju opće vrijednosti i načela Ombudsmana moraju vrlo ozbiljno shvatiti. Rijetko bi se trebalo dogoditi da Europska ombudsmanica odbaci prijedlog rješenja ili nacrt preporuke. Posao je Ombudsmanice koja djeluje u ime običnih građana pružanje savjeta institucijama EU-a o načinu na koji trebaju odgovarati na pritužbe građana. Usto je posao institucija koje također djeluju u ime istih građana prihvaćanje savjeta Ombudsmanice. Samo u slučajevima u kojima su oni očigledno pogrešni uprava treba odbaciti zaključke i preporuke Ombudsmanice.¹

Smatram da je radom na slučajevima u mojem Uredu pružen vrijedan uvid u način na koji vrijednosti i načela Ombudsmana treba primjenjivati u stvarnim situacijama. U skladu s time, uz naše [Godišnje izvješće za 2013.](#), objavljujemo dokument pod nazivom *Dobra uprava u praksi: odluke Europske ombudsmanice u 2013.* U toj se publikaciji prate kategorije istraga koje je Europski ombudsman upotrijebio tijekom proteklih godina:

- Transparentnost
- Institucionalna pitanja i pitanja politika
- Komisija kao čuvar temeljnih ugovora
- Izvršenje ugovora i bespovratnih sredstava
- Dodjela natječaja i bespovratnih sredstava
- Pitanja u vezi s osobljem
- Natječaji i postupci odabira

U publikaciji je prikazan način na koji su se vrijednosti i načela Ombudsmana primjenjivala u praksi na istrage zaključene tijekom 2013². Nadam se da će to biti od vrijednosti za upravu EU-a i sve one koji iskazuju zanimanje za promicanje dobre javne uprave u okviru Europske unije.

Emily O'Reilly
Europska ombudsmanica
15. rujna 2014.

¹ Kako je bivša nacionalna Ombudsmanica Ujedinjene Kraljevine jednom prilikom izjavila, valja postupati u skladu sa zaključcima Ombudsmanice u svim slučajevima osim u slučaju da je „Ombudsmanica u potpunosti pomahnitala“.

² Odluke o zaključivanju istraga na koje se ovdje upućuje obično se objavljuju na internetskoj stranici Ombudsmanice (www.ombudsman.europa.eu) na engleskom jeziku te, u slučaju da se razlikuje, na jeziku pritužbe.



Transparentnost – pravo na pristup informacijama i njihovo razumijevanje

S ciljem promicanja dobrog upravljanja i osiguravanja sudjelovanja civilnog društva, institucije, tijela, uredi i agencije Unije pri svojem radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja. (članak 15. stavak 1. UFEU-a)

Zašto je transparentnost toliko važna

Transparentnost omogućuje građanima temeljit pregled aktivnosti javnih tijela, ocjenjivanje njihova rada i pozivanje tih tijela na odgovornost. Otvorenost i javni pristup dokumentima čine temeljni dio sustava provjere i ravnoteže institucija radi posredovanja u provedbi javne vlasti te promicanja odgovornosti.³ Nije dovoljno da uprava samo kaže kako čini sve što je u njezinoj moći kako bi pridobila povjerenje građana. Građani imaju pravo na to da sami uvide i odluče je li to istina. U skladu s tim otvorenost i transparentnost ključni su elementi koji mogu pomoći u izgradnji povjerenja između institucija EU-a i građana.

U višejezičnom okruženju kao što je EU pravo na pristup informacijama i njihovo razumijevanje također ima jezični aspekt. Kada je riječ o komunikacijama uprave EU-a usmjerenima na građane u općenitom smislu bilo bi idealno da se materijal namijenjen u te svrhe objavi na svim službenim jezicima. To se stajalište temelji na obrazloženju prema kojem je, kako bi komunikacija bila učinkovita, nužno da građani razumiju informacije koje im se pružaju. Međutim, s obzirom na to da ne postoji opće načelo u okviru prava EU-a na temelju kojeg se svakom građaninu dodjeljuje pravo na to da u bilo kojim okolnostima ima na raspolaganju verziju bilo čega što može utjecati na njegove interese sastavljenu na njegovu jeziku, za dobru je upravu nužno da uprava EU-a koliko je god to moguće pruža građanima informacije na njihovu vlastitu jeziku. Uprava EU-a trebala bi se usmjeriti na to da početnu stranicu svojih internetskih stranica, kao i informacije o svojim funkcijama i jezičnoj politici, učini dostupnima na sva 24 službena jezika.⁴

Građanima je lakše prihvatiti da sve ne funkcionira uvijek prema njihovu planu ili na jednostavan način kako to očekuju ako razumiju razloge zbog kojih je to tako. Prema mišljenju Ombudsmanice pružanje odgovarajućeg obrazloženja od samoga početka o tome zašto je određena odluka donesena ili, primjerice, zašto je došlo do kašnjenja rezultira manjim brojem dodatnih zahtjeva i pristupa upravi EU-a te stoga pruža upravi više vremena kako bi služila EU-u i unaprijedila ga. U slučaju da uprava EU-a rješava pritužbu građanina za koju je potrebno više vremena nego što se očekivalo, poželjno je da se građanina obavijesti o razlogu kašnjenja.⁵ U odsustvu takve informacije građanin može, primjerice, biti prisiljen na to da podnese zahtjev za javni pristup dokumentima koji donosi trošenje dodatnih resursa.⁶ Primjerice Komisijina je Glavna uprava

³ Slu aj 1649/2012/RA

⁴ Slu aj 1363/2012/BEH

⁵ Slu ajevi 48/2012/MHZ i 412/2012/MHZ

⁶ Slu aj 277/2012/RA



za okoliš tijekom kraćeg razdoblja donijela slobodniji pristup odobravanju javnog pristupa dokumentima od prethodnoga. Nakon što je takav slobodniji pristup odbacila, to je dovelo do pritužbi Ombudsmanu. Međutim Komisija se ustručavala otvoreno priznati da je Glavna uprava za okoliš iskušavala novi pristup. Komisija je u vezi s time mogla biti iskrenija prema podnositelju pritužbe umjesto da ukaže na to da je podnositelj pritužbe pogrešno shvatio što se dogodilo. Za svaku organizaciju može biti neugodno ako se utvrdi da u okviru nje postoje znatna razilaženja u stavovima. Međutim u okviru zajedničkog razumijevanja otvorenosti u javnoj upravi EU-a potrebno je građanima govoriti istinu od samoga početka.⁷

U slučaju da radnje uprave EU-a izravno utječu na interese građana, osobito je važno poboljšati legitimitet promicanjem kulture otvorenosti i transparentnosti. Postoje određena područja uprave EU-a u kojima istina i transparentnost mogu čak biti pitanje života i smrti. Europska agencija za lijekove (EMA) odgovorna je za zaštitu javnog zdravlja znanstvenim ocjenjivanjima i nadzorom lijekova, uključujući odlukama koje se odnose na sigurnost i učinkovitost takvih lijekova. Jasno je da može doći do ozbiljnih pogrešaka ako EMA ne slijedi odgovarajuće postupke. Transparentnost je ključno sredstvo kojim EMA osigurava ispravnost svojih odluka. EMA-ina otvorenost i transparentnost služe poticanju javne rasprave i napretka omogućivanjem neovisnim znanstvenicima da temeljito pregledaju EMA-ine zaključke te podatke i argumente koje EMA uzima u obzir pri donošenju tih zaključaka. Omogućivanjem pristupa svojim u potpunosti zabilježenim mišljenjima EMA može osigurati da je njezin rad besprijekoran i u konačnici ispravan. Za javnost je ključno da EMA donosi ispravne odluke.⁸

No ponekad je ipak potrebno podnijeti pritužbu Ombudsmanici kako bi građani dobili odgovarajuća obrazloženja. Ombudsmanica je u odnosu na to spremna pomoći, a Ombudsmanica je tijekom 2013. to i činila, primjerice u odnosu na Komisijino rješavanje pritužbi o nepridržavanju propisa EU-a⁹ te u odnosu na uvjete zapošljavanja za osoblje u izaslanstvima EU-a¹⁰. U slučaju da se nedostatak razloga ispravi tijekom istrage Ombudsmanica će obično zaključiti svoju istragu, a da prethodno nije utvrdila nepravilnosti u postupanju.¹¹ Iako samo po sebi predstavlja dovoljno ozbiljan problem, nenavođenje razloga ne znači nužno da je uprava EU-a bila neuspješna u procjeni pritužbe koja joj je podnesena na odgovarajući način.¹²

Ipak, želja je Ombudsmanice da daljnje iznesene primjedbe kojima se upravu EU-a potiče na navođenje razloga i obrazloženje svojeg stajališta dovedu do unapređenja u bliskoj budućnosti.

⁷ Slu ajevi 1947/2010/PB i 2207/2010/PB

⁸ Slu ajevi 2575/2009/RA i 1877/2010/FOR

⁹ Slu ajevi 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ

¹⁰ Slu aj 706/2010/RT

¹¹ Slu ajevi 846/2010/PB i 48/2012/MHZ

¹² Slu aj 48/2012/MHZ



Pravo pristupa dokumentima

Važan aspekt transparentnosti pravo je pristupa dokumentima.

Svaki građanin Unije ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije. (članak 15. stavak 3. UFEU-a)

Svaki građanin koji podnese zahtjev za pristup dokumentima ne mora navesti razloge podnošenja tog zahtjeva.¹³

U skladu s pretpostavkom o zakonitosti koja se pripisuje postupcima institucija EU-a pri čemu dotična institucija tvrdi da određeni dokument za koji je podnesen zahtjev za pristup ne postoji, postoji pretpostavka o tome da je ta tvrdnja ispravna. Podnositelj zahtjeva može pobiti tu pretpostavku mjerodavnim i dosljednim dokazima. Istraga Ombudsmanice može, primjerice, biti opravdana u slučaju da podnositelj zahtjeva tvrdi da su praznine u pogledu vremena i u odnosu na uključenost određenih pojedinaca vidljive iz već primljene prepiske institucije, a te praznine upućuju na to da su određene prepiske možda izostavljene u analizi zahtjeva za pristup koju provodi institucija.¹⁴

Pravo na javni pristup dokumentima nije apsolutno. Međutim važno je osigurati da se iznimke od pristupa ispravno i precizno primjenjuju kako pravo pristupa ne bi bilo nepotrebno ograničeno.

Primjerice u članku 6. Priloga III. Pravilnika o osoblju za javne službenike EU-a navodi se da su postupci odbora za odabir koji djeluju u postupcima za zapošljavanje osoblja EU-a tajni. To ne znači da se ne može odobriti javni pristup izjavama o sukobu interesa članovima tih odbora za odabir. Valja razlikovati između otkrivanja *stavova* koje su iznijeli članovi odbora za odabir i otkrivanja *ostalih informacija* povezanih s postupkom odabira. Izjava o sukobu interesa ne sadrži i njezinim se otkrivanjem ne mogu otkriti stavovi koje su donijeli pojedini članovi odbora za odabir u odnosu na pojedinačnu ili komparativnu procjenu kandidata u postupku zapošljavanja. Stoga je teško razumjeti na koji način otkrivanje izjava može naštetiti neovisnosti odbora za odabir s obzirom na to da je jedina svrha takvih izjava upravo zajamčiti objektivnost i nepristranost članova odbora za odabir.¹⁵

Jedan je od glavnih alata za građane u primjeni prava pristupa dokumentima Uredba 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, kao i slična pravila primjenjiva na ostale institucije, tijela, urede i agencije EU-a.

Kao opće pravilo valja provesti ispitivanje koje se sastoji od tri faze kako bi se utvrdilo primjenjuje li se jedno od izuzeća od pristupa navedenih u članku 4. Uredbe 1049/2001. Prije svega valja utvrditi pripadaju li dokumenti kategoriji

¹³ Slu aj 524/2012/MMN

¹⁴ Slu ajevi 531/2012/MMN i 375/2013/ANA

¹⁵ Slu aj 1403/2012/CK



obuhvaćenoj izuzećem na koje se poziva. Zatim valja utvrditi bi li otkrivanje dokumenta (ozbiljno) ugrozilo zaštićeni interes. Odnosno mora se provesti „ispitivanje štete“. Naposljetku u slučaju da se ustanovi da bi se javnim otkrivanjem dokumenta naštetilo dotičnim interesima, institucija mora utvrditi (ako je to primjenjivo na dotično izuzeće) postoji li unatoč tome prevladavajući javni interes za otkrivanje.¹⁶

Institucija obično mora provesti odgovarajuće analize u vezi s time primjenjuje li se jedno od izuzeća od pristupa (i) „na temelju zasebnih dokumenata“ i (ii) „na pojedinačan i specifičan način“. Pojedinačno i specifično ispitivanje svakog dokumenta možda neće biti potrebno u slučaju da je zbog određenih okolnosti pojedinog slučaja jasno da se pristup mora odbiti ili u protivnom odobriti.¹⁷

Uprava EU-a ponekad odbija javni pristup dijelovima dokumenta zbog toga što dotične dijelove ne smatra bitnima u okviru zahtjeva. Valja naglasiti da pojam „bitni dijelovi dokumenta“ ne postoji u Uredbi 1049/2001 u kojoj se navodi da se pristup dijelovima dokumenta može odbiti samo ako se primjenjuje izuzeće iz članka 4.¹⁸

Međutim članak 6. stavak 3. Uredbe 1049/2001 koji je usmjeren na pronalaženje pravednog rješenja u slučaju opsežnog dokumenta ili velikog broja dokumenata može se primjenjivati s ciljem izmjene dijelova dokumenta koje institucija ne smatra bitnima u okviru zahtjeva. To se može obaviti s ciljem izbjegavanja detaljne analize koja oduzima mnogo vremena o tome primjenjuje li se i jedno od izuzeća od pristupa. Međutim institucija mora podnositelju zahtjeva na jasan način objasniti da prema njezinu mišljenju dijelovi dokumenta nisu bitni za podnositelja zahtjeva te iznijeti razloge zbog kojih je to tako.¹⁹ Također je važno da taj pristup ne dovede do zlouporabe Uredbe 1049/2001. Točnije ne smije dovesti do izbjegavanja zahtjeva o potpunu obrazloženju neotkrivanja zatražena dokumenta. U slučaju da podnositelj zahtjeva, nakon što mu bude odobren djelomičan pristup, inzistira na dobivanju uvida u cijeli dokument, taj dokument treba pružiti podnositelju zahtjeva osim ako institucija pokaže da se izuzeće iz članka 4. primjenjuje na cijeli dokument. U skladu s tim, u slučaju da je institucija izmijenila vrlo opsežan dokument kako bi podnositelju pritužbe pružila odgovor na opširan i nejasan zahtjev te kako bi podnositelja pritužbe potaknula na podnošenje preciznijeg zahtjeva, institucija treba navesti da podnositelj zahtjeva ima pravo zatražiti pristup cijelom dokumentu.²⁰

Cilj članka 6. stavka 2. Uredbe 1049/2001 pojašnjenje je zahtjeva za pristup odnosno omogućivanje podnositelju zahtjeva da utvrdi jedan ili više dokumenata za koje je podnesen zahtjev za pristup te omogućivanje instituciji da točno utvrdi jedan ili više dokumenata za koje je podnesen zahtjev. Umjesto da iznosi pretpostavke o tome kojim dokumentima podnositelj zahtjeva traži pristup, institucija stoga treba zatražiti pojašnjenja. U slučaju da podnositelj zahtjeva utvrdi da je teško točno znati što treba zatražiti zbog toga što nije

¹⁶ Slu aj 1817/2010/RA

¹⁷ Slu aj 2048/2011/OV

¹⁸ Slu aj 277/2012/RA

¹⁹ Slu aj 693/2011/RA

²⁰ Slu aj 1877/2010/FOR



upoznat s dokumentima koji postoje, institucija treba objasniti koji dokumenti postoje.²¹

U vezi s izuzećima:

Članak 4. stavak 1. točka (a) treća alineja Uredbe 1049/2001 – zaštita javnog interesa u odnosu na međunarodne odnose

Dužnost Vijeća da bude što transparentnije primjenjuje se uz poseban naglasak u vezi s njegovom zakonodavnom ulogom. Međutim postoji razlika u smislu zahtjeva za transparentnošću ako institucija djeluje u okviru zakonodavne ovlasti ili kao strana u međuvladinim pregovorima. Dok je transparentnost također važna u području međuvladinih pregovora koji se tiču obveza koje je EU preuzeo u ime svojih građana i koji mogu utjecati na njihova temeljna prava, važno je biti svjestan konteksta u kojem je dotični dokument izrađen.²²

Vijeće treba biti proaktivno u međuvladinim pregovorima te pružiti informacije svojim partnerima u pregovorima o svojoj obvezi provođenja što otvorenijeg rada. Vijeće bi na taj način trebalo od samog početka imati informacije o tome zahtijeva li partner u pregovorima tajnost te bi moglo pružiti informacije podnositeljima zahtjeva o podrijetlu prigovora na otkrivanje informacija.²³

Članak 4. stavak 1. točka (a) četvrta alineja Uredbe 1049/2001 – zaštita financijske, monetarne i ekonomske politike

Kako je utvrđeno sudskom praksom, institucija ima opsežno diskrecijsko pravo u svrhu utvrđivanja činjenice o tome može li otkrivanje dokumenata povezanih s područjima obuhvaćenima ovim izuzećem ugroziti javni interes s obzirom na to da je takva odluka o odbijanju složene i osjetljive prirode zbog koje treba posvetiti posebnu pozornost te s obzirom na to da su kriteriji iz članka 4. stavka 1. točke (a) vrlo općeniti.²⁴

Članak 4. stavak 2. treća alineja Uredbe 1049/2001 – zaštita svrhe inspekcija, istraga i revizija

Postoji opća pretpostavka o tome da bi javni pristup dokumentima povezanim s OLAF-ovom istragom koja je u tijeku mogao načelno ugroziti svrhu te istrage. Usto u slučaju da izvješće o istrazi OLAF-a predstavlja dokaz u nacionalnim postupcima koji su u tijeku, javni pristup tom izvješću mogao bi ugroziti svrhu nacionalnih postupaka koji su u tijeku. Glavni je razlog tome činjenica da javno otkrivanje dokaza u okviru istrage u tijeku može ugroziti uporabu tog dokaza u budućem sudskom postupku, osobito u slučajevima u kojima bi istraga mogla dovesti do kaznenog postupka. Međutim, osim u očitim slučajevima, na temelju same činjenice o tome da je OLAF poslao izvješće o istrazi nacionalnim tijelima ne može se pretpostaviti da će ta tijela postupiti u skladu s tim izvješćem. Uvijek je, primjerice, moguće da nacionalno tijelo utvrdi da ne postoje osnove za praćenje na temelju izvješća ili da jednostavno zanemari izvješće. Stoga je

²¹ Slu aj 693/2011/RA

²² Slu aj 1649/2012/RA

²³ Slu aj 1649/2012/RA

²⁴ Slu aj 531/2012/MMN



OLAF obvezan obratiti se nacionalnim tijelima kako bi provjerio postoji li istraga koja je u tijeku (ili barem neposredna mogućnost za pokretanje takve istrage) te kako bi provjerio kakav bi utjecaj objava izvješća mogla imati na tu istragu.²⁵

Članak 4. stavak 3. prvi odlomak Uredbe 1049/2001 – zaštita postupka odlučivanja u slučaju da odluka još nije donesena

Pojam „postupak odlučivanja” obuhvaća sve postupke unutarnjeg savjetovanja i rasprava u okviru institucije, a pojam „odluke” odnosi se na stajališta donesena kao posljedica tih unutarnjih savjetovanja i rasprava čak i u slučaju da ta stajališta ne čine pravno obvezujuće „odluke”. Drugim riječima pojam „odluka” ima šire značenje i odražava svrhu članka 4. stavka 3. Dokument se može odnositi na postupak odlučivanja koji je dovršen, a *također* na drugi postupak odlučivanja koji je u tijeku. Međutim institucija mora objasniti način na koji bi otkrivanje dokumenta moglo ozbiljno ugroziti postupak odlučivanja koji je u tijeku. Kada institucija EU-a upućuje na rizik od „vanjskog uplitanja” i „pritisaka” mora uz moguće postojanje takvog pritiska na donositelje odluka, ukazati i na činjenicu da je realno predvidljivo, a ne utemeljeno samo na pretpostavkama, da bi takav neopravdan pritisak na donositelje odluka u svojoj prirodi i svojim intenzitetom ozbiljno ugrozio postupak donošenja odluka.²⁶

Članak 4. stavak 3. drugi odlomak Uredbe 1049/2001 – zaštita postupka odlučivanja nakon što je odluka donesena

Tom se odredbom omogućuje odbijanje pristupa *mišljenjima* odnosno stavovima ili prosudbama koje iznosi autor prema vlastitu nahođenju čak i *nakon* što je odluka donesena. Neopravdani pritisak ne može se vršiti na donositelje odluka u svrhe izmjene odluke nakon njezina donošenja. Unatoč tome autor *mišljenja* iznosi svoje stavove te postoji u najmanju ruku mogućnost da ti stavovi neće biti slobodno i iskreno izneseni ako postoji mogućnost da ih se objavi. Rizik od autocenzure koji ugrožava nadležnost institucije za odlučivanje ozbiljan je jedino u slučaju da su iznesena mišljenja *osobito osjetljive prirode*, primjerice u slučaju da su samokritična, utemeljena na pretpostavkama ili sporna.²⁷ Institucija mora navesti specifična obilježja mišljenja koja ga čine osobito osjetljivim i koja bi mogla dovesti do autocenzure u slučaju da se otkrije.²⁸

Kolektivna priroda odluke sama po sebi ne podrazumijeva da bi otkrivanje pojedinačnih mišljenja moglo ozbiljno ugroziti postupak odlučivanja. To bi bilo potpuno u suprotnosti s tekstom članka 4. stavka 3. drugog odlomka. Ustvari može se ustvrditi da znanje o tome da će postojati javan pristup u budućnosti može dovesti do boljeg iznošenja razloga, primjerice, ocjenjivača koji pruža mišljenja utemeljena na znanstvenoj stručnosti umjesto mišljenja osobne prirode.²⁹

²⁵ Slu aj 598/2013/OV

²⁶ Slu ajevi 1817/2010/RA i 1877/2010/FOR

²⁷ Slu aj 1817/2010/RA

²⁸ Slu aj 2781/2008/FOR

²⁹ Slu aj 2781/2008/FOR



Članak 4. stavak 5. Uredbe 1049/2001 – država članica koja traži da se dokument ne objavi

Ugovorom o Euratomu združuju se znanja, infrastruktura i financiranje nuklearne energije u okviru EU-a. U njegovu članku 44. navodi se da Komisija može uz pristanak dotičnih država članica, osoba i društava objaviti bilo koji od ulagačkih projekata o kojima je obaviještena. U odnosu na zahtjeve za pristup dokumentima koji se odnose na projekte u vezi s nuklearnom energijom važno je uzeti u obzir prirodu prava na javni pristup u kontekstu njegova razvoja u okviru Europske unije kako bi postao opće načelo prava Unije i temeljno pravo te tumačiti članak 44. Ugovora o Euratomu u sprezi s Uredbom 1049/2001. Rješenje koje je osmislio Sud u kontekstu članka 4. stavka 5. Uredbe 1049/2001 također se treba primjenjivati na tumačenje članka 44. Ugovora o Euratomu: Dotična država članica, društvo ili osoba koja iznosi prigovor na odobrenje pristupa mora stoga navesti razloge tog prigovora na temelju izuzeća iz članka 4. Uredbe 1049/2001. Međutim konačnu odluku o zahtjevu za pristup donosi Komisija koja treba procijeniti je li dotična država članica, društvo ili osoba navela valjane razloge za uskraćivanje pristanka. Komisija je preuzela obvezu traženja potrebnog pristanka u skladu s člankom 44. Ugovora o Euratomu prije nego što je podnesen zahtjev za pristup.³⁰

Kategorije dokumenata iste prirode

Kao opće pravilo institucija mora provesti pojedinačno i specifično ispitivanje svakoga dokumenta za koji je podnesen zahtjev za pristup. Međutim pri procjeni toga hoće li objava dokumenta ugroziti zaštićeni interes, institucije načelno mogu slobodno temeljiti svoje odluke na općim pretpostavkama (koje se ipak mogu pobiti) koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata s obzirom na to da će se općenito slična razmatranja vjerojatno primjenjivati na zahtjeve za otkrivanjem u vezi s dokumentima iste prirode. U odnosu na primjenu članka 4. stavka 2. treće alineje, na temelju koje institucije odbijaju pristup dokumentu u slučaju da bi njegovo otkrivanje moglo ugroziti zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija, Sud Europske unije izričito je potvrdio mogućnost oslanjanja na opće pretpostavke koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata u određenim specifičnim okolnostima odnosno u postupcima za pregled državne potpore, postupcima za nadzor udruživanja poduzeća, postupcima u tijeku pred sudovima Europske unije i predparničnoj fazi postupaka nepridržavanja propisa u skladu s člankom 258. UFEU-a.³¹

Sud još nije imao priliku zauzeti stajalište o tome treba li se mogućnost oslanjanja na takve opće pretpostavke također primjenjivati na istragu koju provodi OLAF i na naknadne nacionalne postupke na temelju OLAF-ovih rezultata. Postoje uredbe³² koje sadrže odredbe kojima se utvrđuju pravila o ograničavanju pristupa informacijama koje prikuplja OLAF i koje se prenose u države članice u okviru vanjske istrage. Te su odredbe slične pravilima o ograničavanju pristupa spisima u postupcima državne potpore i postupcima

³⁰ Slu. aj 2335/2008/CK

³¹ Slu. aj 2048/2011/OV

³² Uredba 1073/99 o istragama koje provodi OLAF i Uredba 515/97 o uzajamnoj pomoći i upravnih tijela država članica i suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima.



nadzora udruživanja poduzeća. Ombudsmanica smatra da se tim odredbama pružaju osnove za opću pretpostavku o tome da bi otkrivanje dokumenata u sklopu spisa OLAF-ove istrage koja je u tijeku načelno ugrozilo svrhu te istrage. Opća pretpostavka navedena u prethodnom tekstu primjenjivala bi se tijekom OLAF-ove istrage o određenom pitanju i za vrijeme trajanja nacionalnih postupaka.³³

Kao što je navedeno u prethodnom tekstu opća pretpostavka može se pobiti. Stoga ovisi o podnositelju pritužbe hoće li ukazati na to da određeni dokument za koji je podnio zahtjev za pristup nije obuhvaćen tom pretpostavkom ili da ne postoji prevladavajući javni interes kojim se opravdava otkrivanje dokumenta. Jasno je da je osobi koja podnosi zahtjev za pristup teško pobiti tu opću pretpostavku u odnosu na određeni dokument ako toj osobi nije omogućen pristup tom dokumentu. Međutim Ombudsmanica ima ovlasti za pobijanje pretpostavke s obzirom na to ima pravo na pregled bitnih dokumenata.³⁴

Privatnost i osobni podaci – uzajamno djelovanje Uredbe 1049/2001 i Uredbe 45/2001 o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka

Važnost transparentnosti mora se usporediti u odnosu na određene ostale interese kao što je pravo na zaštitu osobnih podataka.

Dobar je način osiguravanja takve ravnoteže, primjerice u slučaju da građani žele doznati imena stručnjaka i ocjenjivača iz odbora, da uprava EU-a pogleda smjernice koje pruža Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) ako želi postupati na transparentan način te pritom osigurati zaštitu prava pojedinca na privatnost i zaštitu osobnih podataka. Europski nadzornik za zaštitu podataka potiče upravu EU-a na donošenje proaktivna pristupa u vezi s obradom osobnih podataka, odnosno na to da unaprijed obavijesti subjekte podataka da bi se njihova imena u određenim uvjetima mogla otkriti.³⁵

Ako podnosi zahtjev za pristup dokumentima koji sadrže osobne podatke, podnositelj zahtjeva mora u skladu s člankom 8. točkom (b) Uredbe 45/2001, pružanjem izričitih i legitimnih obrazloženja, ukazati na potrebu za prijenosom zatraženih osobnih podataka. Institucija EU-a tada može usporediti različite interese dotičnih strana i utvrditi postoji li razlog zbog kojeg se može pretpostaviti da bi se legitimni interesi subjekta podataka mogli ugroziti prijenosom tih podataka.³⁶ Osoba koja podnosi zahtjev za pristup treba biti obaviještena³⁷ o tome da ima pravo iznijeti razloge zbog kojih bi bilo joj opravdano prenijeti podatke te joj treba pružiti mogućnost da to i učini. Uredbom 1049/2001 utvrđuje se dvorazinski administrativni postupak kojim se podnositeljima zahtjeva pruža takva prilika pri čemu podnositelj zahtjeva može ukazati na potrebu u svojem ponovnom zahtjevu.³⁸ Čak i u slučaju da

³³ Slu aj 2048/2011/OV

³⁴ Slu aj 2048/2011/OV

³⁵ Slu aj 2111/2011/RA

³⁶ Slu ajevi 1403/2012/CK i 2510/2011CK

³⁷ Slu aj 277/2012/RA

³⁸ Slu aj 1403/2012/CK



podnositelj zahtjeva nije izričito pružio informacije koje čine takva obrazloženja, institucija može imati dovoljno jasne informacije na temelju kojih prijenos podataka može smatrati opravdanim.³⁹

Nije dovoljno izbrisati osobne podatke kao što su imena i pojedinosti o kontaktu iz dokumenata, a da se pritom ne navede je li bilo pokušaja provjere o tome jesu li subjekti podataka spremni dati pristanak na otkrivanje.⁴⁰

Institucije bi trebale izbjegavati pretjerano formalan pristup rješavanju zahtjeva za pristup. Ako podnositelj zahtjeva podnese zahtjev za javni pristup dokumentu u skladu s Uredbom 1049/2001 pri čemu je podnositelju zahtjeva već odobren privilegiran pojedinačan pristup u skladu s člankom 13. Uredbe 45/2001, institucija načelno ipak mora riješiti taj zahtjev. To će uključivati provođenje ispitivanja toga dokumenta u skladu s Uredbom 1049/2001. Međutim u tom slučaju institucija može objasniti podnositelju zahtjeva da ne postoji praktična korist u provođenju ispitivanja u skladu s Uredbom 1049/2001.⁴¹

Pri otkrivanju informacija podnositelju zahtjeva o osobnim podacima koji se na odnose na njega/nju, u skladu s Uredbom 45/2001, institucija smije izbrisati ostale informacije sadržane u dotičnim dokumentima. Pristup osobnim podacima nije istovjetan s pristupom dokumentima kao takvima.⁴²

Pravo pristupa vlastitom spisu

U članku 41. Povelje o temeljnim pravima EU-a (pravo na dobru upravu) navodi se da svaka osoba ima pravo pristupa svojem spisu, a pritom se poštuju legitimni interesi povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne. Neke od izuzeća koje se primjenjuju u odnosu na pravo *javna* pristupa dokumentima mogu se također primjenjivati na pravo *pojedinačna* pristupa. Međutim osobi se ne može uskratiti pojedinačan pristup njegovom/njezinom spisu na osnovi činjenice da bi odobravanje takva pristupa moglo ugroziti pravo na privatnost i osobne podatke ili komercijalne interese *osobe koja podnosi zahtjev za pristup*.⁴³

³⁹ Slu aj 2510/2011/CK

⁴⁰ Slu aj 277/2012/RA

⁴¹ Slu aj 1108/2012/RT

⁴² Slu aj 1013/2012/MHZ

⁴³ Slu aj 1560/2010/FOR



Institucionalna pitanja i pitanja politika

Ombudsmanica smatra da osnovanost zakonodavstva EU-a i politički rad Europskog parlamenta nisu obuhvaćeni pojmom nepravilnosti u postupanju.

Komisija i zakonodavni prijedlozi

Pri ocjenjivanju radnji Komisije u formuliranju zakonodavnih prijedloga uloga Ombudsmanice ne sastoji se u tome da zamijeni svoju odluku odlukom Komisije. Umjesto toga njezina je uloga provjeriti jesu li provedeni ispravni postupci te da nije došlo do očite pogreške u procjeni. Komisija bi trebala moći pružiti cjelovito i lako razumljivo izvješće o poduzetim koracima i uključenim subjektima prije nego što preda svoj zakonodavni prijedlog na temeljit pregled Parlamentu i Vijeću.⁴⁴

Kako saslušati građane i civilno društvo

Participativnom demokracijom na temelju načela jednakosti i transparentnosti unapređuje se povjerenje građana u EU i njegovu upravu. Veća razina povjerenja u EU i njegovu upravu ključan je element u povećanju učinkovitosti EU-a i njegove uprave.⁴⁵

U odnosu na Komisijin razvoj zakonodavnih prijedloga Ombudsmanica se usmjeruje na postupovne aspekte. U članku 11 UFEU-a izneseni su nacrti deliberativna prostora u kojem institucije EU-a komuniciraju s građanima, predstavničkim udrugama i civilnim društvom. Institucije EU-a moraju utvrditi „odgovarajuća sredstva” kojima se građanima i predstavničkim udrugama pruža prilika da iznesu i javno razmjene svoje stavove. Točan način na koji je participativna demokracija učinkovita u bilo kojim okolnostima ovisit će o specifičnoj prirodi dotičnih radnji Unije. U tom je smislu nužno da institucije EU-a imaju diskrecijsko pravo, osobito u područjima koja su tehnički složena. Međutim uvijek bi trebale osigurati da mogu objektivno iznijeti obrazloženje o načinu na koji provode to diskrecijsko pravo koje ne smije biti diskriminirajuće niti se smatrati diskriminirajućim. Usto provedena savjetovanja trebaju biti opsežna.⁴⁶

Kako bi građani i predstavničke udruge provodile pravo na demokratsku participaciju u svim područjima djelovanja Unije, mora im se pružiti stvarna prilika da iznesu svoje stavove te zajamčiti da će te stavove institucije EU-a uzeti u obzir. Kako bi se to postiglo institucije EU-a moraju osigurati jednakost prilika u tom smislu u dovoljno ranoj fazi za sve uključene strane, uključujući opću javnost, nevladine organizacije i akademsku zajednicu.⁴⁷

Obveza uključivanja u dijalog s civilnim društvom nije samo pitanje dodjeljivanja financijskih sredstava za određene radnje. Činjenica da Komisija odlučuje uskratiti financijsku potporu određenoj inicijativi ne može sama po

⁴⁴ Slu. aj 875/2011/JF

⁴⁵ Slu. aj 2558/2009/DK

⁴⁶ Slu. ajevi 1151/2008/ANA i 2097/2011/RA

⁴⁷ Slu. aj 1151/2008/ANA



sebi dovesti do zaključka o tome da je prekršila svoju obvezu stupanja u dijalog s predmetnom organizacijom.⁴⁸

EU također treba održavati otvoren, transparentan i redovit dijalog s crkvama, vjerskim udrugama ili zajednicama, filozofskim organizacijama i nekonfesionalnim organizacijama (članak 17. UFEU-a). Međutim načelom odvajanja crkve i države, koje preneseno u kontekst EU-a podrazumijeva odvajanje crkava i institucija EU-a, upućuje se na to da crkve i vjerske organizacije ne bi trebale imati neprikladan privilegiran položaj u odnosu na njihov dijalog s institucijama EU-a. Činjenicom da Komisija odlučuje ne uključivati se u određeni dijalog u skladu s člankom 17. UFEU-a ne upućuje se nužno na to da se sudjelovanje civilnog društva ne može osigurati s pomoću drugih sredstava, ponajprije u skladu s člankom 11. UEU-a. Komisija uživa opsežno diskrecijsko pravo u smislu određivanja svojih prioriteta i utvrđivanja tema o kojima odlučuje raspravljati u okviru dijaloga iz članka 17. UFEU-a. Međutim Komisija uvijek treba osigurati da svoje diskrecijsko pravo provodi na nediskriminirajući način. To se u uobičajenim okolnostima može utvrditi jedino nakon ispitivanja Komisijine prakse tijekom dovoljno dugog razdoblja.⁴⁹

U članku 17. nije riječ o raspravi o religiji ili filozofiji samoj po sebi. Međutim načelno nije problematična činjenica da će stavovi koje će iznijeti vjerske (i humanističke) zajednice tijekom svojeg dijaloga s institucijama odražavati njihova mišljenja kao mišljenja vjerskih (i humanističkih) organizacija. U odnosu na pojam „redovit” iz članka 17. UFEU-a tim se člankom ni na koji način ne upućuje na to da se između različitih skupina mora postići određena ravnoteža. Jedino u slučaju da se analizom niza sastanaka pokaže da je Komisijin pristup vidljivo nerazmjernan može postojati razlog za zabrinutost. U odnosu na pojam „transparentan” Komisija ima obvezu u određenim područjima, ponajprije onima u kojima provodi istražne i regulatorne ovlasti, izraditi dovoljno detaljne bilješke. U odnosu na pojam „otvoren”, osim u slučaju da Komisija ukaže na to da je određeni dijalog u suprotnosti s temeljnim vrijednostima Unije, Komisija se slobodno može uključivati u otvorenu i iskrenu raspravu.⁵⁰

Komisija može organizirati događaje i financirati aktivnosti kako bi potaknula raspravu o pitanjima koja okružuju te događaje i aktivnosti. To nužno ne podrazumijeva da Komisija podržava određenu poruku ili sadržaj. Upravo suprotno, Komisija bi na jednostavan i zakonit način mogla željeti potaknuti raspravu. Sloboda izražavanja među temeljnim je vrijednostima demokratskog društva.⁵¹

Primjerice izložba fotografija na temu istospolnih parova održana u zgradi Komisije izazvala je određeno nezadovoljstvo. Istina je da institucije EU-a mogu postupati samo u okviru ovlasti koje su im izravno ili neizravno dodijeljene Ugovorom te da EU nema nikakvih nadležnosti u vezi s priznavanjem brakova i registriranih partnerstava. Bez obzira na to diskriminacija na osnovi spolne orijentacije zabranjena je u okviru područja primjene prava EU-a. Jasno je da EU

⁴⁸ Slu aj 2097/2011/RA

⁴⁹ Slu aj 2097/2011/RA

⁵⁰ Slu aj 2097/2011/RA

⁵¹ Slu aj 1640/2011/MMN



ima ovlasti, a također i obvezu za borbu protiv diskriminacije na osnovi spolne orijentacije u okviru područja primjene svoje nadležnosti. Stoga Komisija u načelu ima ovlasti za provedbu takvog cilja izravnim i neizravnim sredstvima, primjerice financiranjem, organiziranjem ili stavljanjem pod pokroviteljstvo izložbe kojom se nastoji promicati nediskriminacija na osnovi spolne orijentacije. Točnije takva radnja može biti u okviru nadležnosti EU-a u slučaju da se navodnom diskriminacijom utječe na slobode zajamčene UFEU-om, kao što je pravo na slobodno kretanje na području EU-a.⁵²

Međutim čak i u slučaju da se određena izložba tiče pitanja koje je u okviru nadležnosti EU-a i stoga omogućuje Komisiji organizaciju ili sufinanciranje takvog događaja, može biti potrebno da Komisija sastavi izjavu o odricanju kako bi pojasnila da izjave odražavaju stavove koji nisu nužno istovjetni s njezinim vlastitim stavovima.⁵³

Kako organizirati i saslušati stručne skupine

Mandat Ombudsmanice ograničen je na istraživanje odabira/sastava, rada i transparentnosti Komisijinih stručnih skupina⁵⁴. Ombudsmanica ne može procijeniti rad stručnih skupina.⁵⁵

Nije zadatak Ombudsmanice da preispita tehnička ili znanstvena ocjenjivanja od kojih pojedina čine važan element u Komisijinu predzakonodavnu radu. Rad, primjerice, tehničkih ili znanstvenih odbora mora se temeljiti na načelima (i) tehničke izvrsnosti, (ii) neovisnosti i nepristranosti, te (iii) transparentnosti. Uloga je Ombudsmanice osigurati da se slijede dobri administrativni postupci i da se poštuju prava zajamčena pravnim poretkom EU-a u administrativnim postupcima, osobito dužnost pozornog i nepristranog ispitivanja svih bitnih aspekata određenog pitanja te pružanja odgovarajuće obrazložene odluke na temelju mjerodavnog pravnog okvira. Ombudsmanica može, primjerice, ispitati je li dotično tijelo EU-a imalo pristup elementima potrebnima za provođenje sveobuhvatne analize određenog pitanja, jesu li nejasni aspekti pojašnjeni te je li tijelo EU-a pružilo sustavno obrazloženje svoje primjene mjerodavnih pravila. Različiti stavovi u odnosu na tehnička pitanja sami po sebi ne čine procjenu tijela EU-a pogrešnom.⁵⁶

Primjerice odabir u području politike istraživanja, bez obzira na to u kojoj je mjeri tehničke prirode ili sužena područja primjene, ne može se odvojiti od brojnih ostalih ekoloških, društvenih i gospodarskih razmatranja. Sva bitna razmatranja moraju se uzeti u obzir te nije dovoljno da Komisija ustvrdi da ne postoji „tehnička pristranost”. Komisija nije pošteđena obveze osiguravanja objektivnosti činjenicom da nije obvezna slijediti preporuke određenog odbora ili skupine uspostavljene pod njezinim okriljem.⁵⁷

⁵² Slu. aj 1640/2011/MMN

⁵³ Slu. aj 1640/2011/MMN

⁵⁴ „Stručna” skupina ne mora nužno biti „reprezentativna” skupina.

⁵⁵ Slu. aj 1682/2010/BEH

⁵⁶ Slu. ajevi 51/2011/AN i 2558/2009/DK

⁵⁷ Slu. aj 1151/2008/ANA



Kada Komisija imenuje stručnjake za provedbu tehničkih ili znanstvenih ocjenjivanja, primijenjena metodologija mora biti u skladu s primjenjivim pravnim propisima i načelima dobre uprave te ne smiju postojati očite pogreške u procjeni. Valja zapamtiti da Komisija uživa opsežno diskrecijsko pravo u utvrđivanju načina na koji odabire vanjske stručnjake. Ispravan način utvrđivanja najvećeg mogućeg broja stručnjaka koji posjeduju nužnu stručnost obično je objavljivanje Komisijine potrebe za stručnjacima i izdavanje poziva stručnjacima da iskažu svoj interes. Komparativna procjena stručnjaka stoga treba biti na odgovarajući način zabilježena kako bi se pokazalo da su odabrani najprikladniji kandidati. Procjena treba biti javno dostupna, a pritom posebnu pozornost treba posvetiti potrebi za njezinim usklađivanjem s pravilima o zaštiti podataka.⁵⁸

Dobri administrativni postupci – na in na koji se gra anima osigurava razumijevanje doga aja i njihovih uzroka

Opće je načelo prava EU-a da podnositelj zahtjeva koji traži poništenje administrativne odluke na osnovi postupovne nepravilnosti mora u najmanju ruku ukazati na mogućnost da bi rezultat administrativnog postupka bio drugačiji da nije došlo do postupovne nepravilnosti na koju podnosi pritužbu. Međutim bilo kakva postupovna nepravilnost može predstavljati nepravilnost u postupanju čak i u slučaju da ta postupovna nepravilnost predstavlja osnovu za poništenje određene odluke koje vrši sud.⁵⁹

Važno je imati na umu da postoji temeljno pravo na pružanje razloga odluka uprave EU-a i temeljno pravo na saslušanje prije nego što uprava donese odluku koja bi na određenu stranu mogla nepovoljno utjecati.⁶⁰

U odnosu na pravo na saslušanje građanin mora biti u mogućnosti na uspješan način iznijeti svoj stav u vezi s materijalom na kojem će se temeljiti odluka. Primjerice u odnosu na obavijest o raskidu ugovora o zaposlenju s vojnom misijom EU-a⁶¹ Ombudsman to nije smatrao prihvatljivim s obzirom na to da je zaposlenik bio bolestan, a osobito s obzirom na to da je bio na bolovanju zbog psihološkog poremećaja.⁶²

Kada Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) zatraži informacije od strane pod istragom ili obavi razgovor s njom, treba tu stranu obavijestiti o opsegu istrage. Te informacije mogu biti ograničene na prirodu iznesenih navoda. Kada se donosi odluka koja nepovoljno utječe na određenu osobu, u okviru formalnog prava na saslušanje također je potrebno da se dotičnoj osobi pruži prilika da iznese primjedbe na dokaze. U odnosu na formalno pravo na saslušanje Sud Europske unije ipak je ustanovio da odluka OLAF-a o prosljeđivanju informacija nacionalnim istražnim tijelima ne predstavlja čin

⁵⁸ Slu aj 2558/2009/DK

⁵⁹ Slu aj 1560/2010/FOR

⁶⁰ članak 41. Povelje o temeljnim pravima EU-a dodatno razra en u člancima 16. i 18. *Europskog kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*.

⁶¹ Zaposlenici takvih misija ne podliježu Pravilniku o osoblju.

⁶² Slu aj 1519/2011/AN



kojim se nepovoljno utječe na određenu osobu s obzirom na to da nacionalna tijela mogu slobodno procijeniti sadržaj tih informacija. Stoga OLAF nema pravnu obvezu dodjeljivanja strani pod istragom formalna prava na saslušanje u tom slučaju (umjesto toga nacionalna tijela mogu zajamčiti da se pravo na saslušanje poštuje). Ipak pojam dobre uprave širi je od pojma zakonitosti. Podvrgavanjem rezultata temeljitu pregledu i ispitivanju OLAF može poboljšati njihovu ispravnost i valjanost. OLAF će postupati u skladu s načelom dobre uprave pružanjem strani pod istragom dovoljne količine informacija povezanih s navodima iznesenim protiv te strane i pomoćnih dokaza.⁶³

U odnosu na OLAF-ove postupke u slučaju da se pod istragom nalazi veći broj osoba u vezi s istim pitanjem, može se dogoditi da činjenice u okviru svake istrage nisu istovjetne te da pojedini spisi sadrže različite elemente koje treba zasebno procijeniti. Činjenica o razlici u duljini pojedinih istraga koje je proveo OLAF stoga ne dokazuje da je riječ o diskriminaciji. Razumnost trajanja istrage mora se procijeniti u odnosu na okolnosti specifične za taj slučaj. Međutim u okviru načela dobre uprave potrebno je da istražna tijela osiguraju da se svaki postupovni korak poduzme tijekom razumnog vremenskog razdoblja nakon prethodnog koraka.⁶⁴

Komisijin sustav ranog upozorenja (EWS) računalni je sustav za utvrđivanje prijetnji financijskim interesima i ugledu EU-a. Ombudsman je rješavao pritužbu u vezi s takozvanim upozorenjem W3b. Upozorenje se registrira u slučaju da se, u skladu s Odlukom o uspostavljanju sustava ranog upozorenja, „za treće strane, osobito treće strane koje imaju ili koje su imale korist od financijskih sredstava Zajednice,... zna da su uključene u sudski postupak u vezi s ozbiljnim administrativnim pogreškama ili prijevarom. U slučaju da OLAF-ove istrage dovedu do sudskog postupka ili u slučaju da OLAF ponudi pomoć ili praćenje postupaka, OLAF... podnosi zahtjev za aktivaciju odgovarajućeg upozorenja W3b”. Odgovarajuće upozorenje registrirao je OLAF. U Odluci o sustavu ranog upozorenja ne utvrđuje se pojam „sudski postupak” koji ustvari ima različito značenje u skladu s različitim pravosudnim sustavima država članica. Stoga se pri tumačenju tog pojma mora uzeti u obzir svrha i kontekst sustava ranog upozorenja te, osobito, svrha i kontekst upozorenja W3b u okviru Odluke o sustavu ranog upozorenja. Postoji jasna razlika između početka suđenja u inkvizitornom ili akuzatornom pravosudnom sustavu i početka faze pravosudne istrage u inkvizitornom sustavu. Početak faze istrage u inkvizitornom sustavu ne upućuje nužno na to da su određene činjenice već utvrđene u odnosu na određenu osobu: to samo znači da postoji dovoljan broj osnova za pokretanje pravosudne istrage. S druge strane početak suđenja ukazuje na to da su navodi izneseni protiv te osobe, uz dokaze *prima facie*, dovoljno ozbiljni i uvjerljivi kako bi se opravdalo suđenje. U slučaju da je upozorenje W3b izdano u odsustvu slučaja koji je predan na suđenje, postoji rizik da se takvi slučajevi neće rješavati na sličan način. Razlog tomu činjenica je da pojam „sudski postupak” ima različito značenje ovisno o dotičnoj državi. Time se upućuje na to da upozorenje W3b treba izdati samo ako je slučaj predan na suđenje.⁶⁵

⁶³ Slu aj 1560/2010/FOR

⁶⁴ Slu aj 2515/2011/CK

⁶⁵ Slu aj 637/2009/FOR



Uljudnost i usmjerenost na pružanje usluga – pravo na to da se potrebe građana shvate ozbiljno

Svatko ima potrebu za time da ga se uvaži i sasluša. To se osobito odnosi na građane u odnosu na upravu EU-a koja se često smatra odsutnom, ne samo geografski. Uprava EU-a mora se potruditi kako bi građani uvidjeli da se njihovi problemi, pitanja i zahtjevi shvaćaju ozbiljno.

Nije neobično da se određeni građanin ne slaže, primjerice, s politikom EU-a u određenom području. Međutim činjenica da se stavovi koje je iznijela institucija EU-a razlikuju od stavova podnositelja zahtjeva sama po sebi ne može predstavljati nepravilnost u postupanju. Nedostatak uljudnosti može predstavljati nepravilnost u postupanju, no svaka tvrdnja o nedostatku uljudnosti mora se poduprijeti dokazima.⁶⁶

Primjer slučaja u kojem je uprava EU-a problem građanina shvatila ozbiljno primjer je građanina koji je tražio naknadu zračnog prijevoznika, a potom se žalio odgovarajućem nacionalnom provedbenom tijelu (NEB) nakon odgode leta. Nacionalno provedbeno tijelo (NEB) obavijestilo ga je da nije nadležno za rješavanje zahtjeva za naknadu, a Komisija je potvrdila stajalište dotičnog tijela. Međutim nakon Ombudsmanove istrage Komisija je obećala da će izmijeniti nejasne informacije u *obrascu EU-a za podnošenje pritužbi u vezi s pravima putnika u zračnom prometu*, a Ombudsman je utvrdio da je Komisija poduzela odgovarajuću mjeru kako bi izbjegla daljnje zabune u odnosu na moguće postupke nacionalnog provedbenog tijela kao odgovor na pritužbu.⁶⁷

Još jedan od načina na koji institucije mogu biti usmjerene na pružanje usluga i pomoći izbjegavanje je pokretanja nepotrebnog formalnog postupka ako postoji manje formalan način rješavanja određenog pitanja na zadovoljstvo građanina, kao u slučaju da se zahtjev za pristup dokumentima podnosi u skladu s različitim nizom pravila i odobrava na temelju jednog od njih. Stoga često ne postoji praktična korist od nastavka procjene zahtjeva za pristup na temelju ostalih pravila.⁶⁸

Jezično pitanje, kao što je već spomenuto u prethodnom tekstu, također je pitanje usmjerenosti na pružanje usluga: Komisija treba osigurati da svi europski građani mogu razumjeti njezina javna savjetovanja koja načelno treba objaviti na svim službenim jezicima.⁶⁹

Usto uprava EU-a ne bi trebala podcjenjivati moć isprike.

U okviru načela dobre uprave potrebno je da uprava EU-a prizna pogreške i razmotri načine na koje je te pogreške moguće ispraviti. Prvi je korak pružanje isprike. Samo izražavanje žaljenja bez preuzimanja odgovornosti za pogrešku

⁶⁶ Slu aj 2441/2010/OV

⁶⁷ Slu aj 606/2012/OV

⁶⁸ Slu aj 1108/2012/RT

⁶⁹ Slu aj 875/2011/JF



nije dovoljno. Pravi je pristup pružanje isprike kojom se ukazuje na priznanje pogreške.⁷⁰

Postupanje koje nije u skladu s načelima dobre uprave, kao što je propust u pružanju odgovora na prepisku ili propust u pružanju odgovora na jeziku kojim se koriste građani koji pristupaju upravi EU-a, može se ispraviti isprikom te, ako je to moguće, obrazloženjem.⁷¹

Kašnjenja u upravi

Zbog kašnjenja građanin stječe dojam o tome da ga se ne shvaća ozbiljno, osobito u slučaju da uprava EU-a ne pruži obrazloženje. Pravo svake osobe na to da institucije EU-a njezine predmete riješe u razumnom vremenskom roku temeljno je pravo navedeno u članku 41. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima.

Ombudsman je utvrdio nepravilnosti u postupanju Komisije pri kojem nije na odgovarajući način obrazložila svoju odluku o držanju otvorenom pritužbe o nepridržavanju propisa tijekom razdoblja od jedne i pol godine iako je utvrdila da nije došlo do nepridržavanja propisa.⁷²

Kašnjenje u rješavanju zahtjeva za javni pristup dokumentima u skladu s Uredbom 1049/2001 problem je koji se neprestano ponavlja među podnositeljima pritužbi.

U slučaju da institucija ne odgovori na zahtjev za pristup u određenom vremenskom roku, to se smatra negativnim odgovorom kojim se podnositelju zahtjeva daje pravo na obraćanje Sudu ili Europskoj ombudsmanici. U slučaju da institucija zna da će zakasniti s pružanjem odgovora, treba obavijestiti podnositelja zahtjeva o kašnjenju i trajanju kašnjenja, kao i o dostupnim rješenjima. Time se podnositelju zahtjeva omogućuje da donese odluku na temelju informacija o tome hoće li čekati odgovor ili će odmah podnijeti pritužbu Ombudsmanici.⁷³

Sukob interesa – mogu li imati povjerenja u postupke uprave EU-a za dobrobit EU-a i za dobrobit mene kao građanina?

Kako bi EU funkcionirao na ispravan način i kako bi građani u njega imali povjerenja, uprava EU-a mora postupati samo za dobrobit EU-a. Svaki službenik koji provodi svoje dužnosti imajući na umu svoj vlastiti interes krši Pravilnik o osoblju i za njega ne bi trebalo postojati mjesto u upravi EU-a. Uprava EU-a mora osigurati da ne dođe do takvih situacija.

⁷⁰ Slu aj 312/2012/CK

⁷¹ Slu aj 1708/2011/JF

⁷² Slu aj 1786/2011/MHZ

⁷³ Slu aj 1817/2010/RA



Važno je da se postupak za procjenu mogućih sukoba interesa ne svede samo na formalnost.⁷⁴

Do stvarnog sukoba interesa dolazi u trenutku u kojem, kako je utvrdio OECD, postoji „sukob između javnih dužnosti i osobnih interesa javnog službenika u kojem javni službenik ima interese osobnog karaktera koji *bi* na nepovoljan način *mogli* utjecati na obavljanje njihovih službenih dužnosti i odgovornosti” (dodatno istaknuto). Mijenja li doista javni službenik svoje ponašanje kao posljedicu sukoba interesa nevažno je u odnosu na utvrđivanje postoji li sukob interesa između osobnih interesa javnog službenika i osobnih interesa koji *bi* na nepovoljan način *mogli* utjecati na obavljanje dužnosti i odgovornosti te osobe. Postoji mogućnost ili čak vjerojatnost da bi na ponašanje javnog službenika mogli utjecati osobni interesi, a to se nalazi u središtu pri utvrđivanju postoji li sukob interesa. Dok bi bilo kakav konkretan primjer sukoba interesa kojim se doista mijenja ponašanje javnog službenika bio vrlo ozbiljan, činjenica da se nije ispostavilo da postoji takav primjer nevažna je u odnosu na to postoji li situacija sukoba interesa. Pojmom sukoba interesa nastoji se osigurati da ne dođe do situacije u kojoj *bi* na osobu *mogli* utjecati osobni interesi pri provođenju javne dužnosti. Sama je *mogućnost* da dođe do takva utjecaja ono što se pojmom sukoba interesa nastoji riješiti.⁷⁵

Legitimitet EU-a u očima građana ne ovisi samo o izbjegavanju stvarnih nego također i navodnih sukoba interesa.⁷⁶

Nužno je da uprava EU-a vodi evidenciju o svojoj analizi navodnih sukoba interesa te da se nalazi u položaju u kojem može braniti svoje stavove *vis-à-vis* građana EU-a ako se to od nje zatraži. Sama izjava o tome da ne postoji sukob interesa bez upućivanja na razloge nije dovoljna. Nedovoljna obrazloženja mogla bi se protumačiti kao pokušaj zataškivanja onoga što se doista dogodilo.⁷⁷

Dobra je administrativna praksa za upravu EU-a da na jasan način obavijesti osoblje koje napušta svoju službu o obvezama koje su im nametnute Pravilnikom o osoblju, kao što su pitanja sukoba interesa.⁷⁸

Temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka ne predstavlja sustavnu prepreku uvidu javnosti u to postoje li možda među osobama uključenima u aktivnosti lobiranja (koje se najčešće provode *vis-à-vis* Komisije) sukobi interesa. U interesu je transparentnosti i osobito u interesu promicanja participativne demokracije da Komisija interesne predstavnike prije sastanaka s članovima osoblja Komisije te u kontekstu pismenih komunikacija između Komisije i interesnih predstavnika sustavno obavješćuje o tome da Komisija namjerava objaviti imena interesnih predstavnika u slučaju da se to zatraži u kontekstu zahtjeva za pristup dokumentima u skladu s Uredbom 1049/2001.⁷⁹

⁷⁴ Slu aj 1533/2010/MMN

⁷⁵ Slu aj 297/2013/FOR

⁷⁶ Slu aj 51/2011/AN

⁷⁷ Slu aj 51/2011/AN

⁷⁸ Slu aj OI/12/2011/JF

⁷⁹ Slu aj 277/2012/RA



U odnosu na aktivnosti koje su poduzeli bivši povjerenici činjenica da bivši povjerenik izražava političku potporu u vezi s određenim pitanjem nije sama po sebi dovoljna da bi došlo do sukoba interesa u odnosu na to pitanje sve dok je pitanje legitiman cilj zajedničkog interesa EU-a.⁸⁰

Jedna od svrha pravila na temelju kojeg se od članova tijela nadležnog za odlučivanje Europske središnje banke (ESB) zahtjeva da postupe na neovisan način⁸¹ osiguravanje je legitimiteta ESB-a u očima građana. Uz svoju obvezu postupanja na neovisan način članovi tijela nadležnog za odlučivanje ESB-a također moraju izbjegavati sukob interesa. Legitimitet EU-a u očima građana ne ovisi samo o izbjegavanju stvarnih sukoba interesa nego i navodnih sukoba interesa. Za članove tijela nadležnih za odlučivanje ESB-a legitimno je da se uključe u odgovarajuće javne i privatne rasprave o pitanjima koja su od važnosti za rad ESB-a. Kada predsjednik ESB-a sudjeluje na sastanku, svrhu sastanka, identitete ostalih sudionika i teme o kojima se raspravlja obično valja smatrati javnim informacijama, osim u slučaju da postoji legitiman razlog za povjerljivost kao što je potreba za zaštitom javnog interesa u odnosu na financijsku, monetarnu ili gospodarsku politiku EU-a ili određenu državu članicu. Primjerice bilo bi u skladu s načelom transparentnosti da ESB na svojoj internetskoj stranici objavi činjenicu da je predsjednik član Skupine tridesetorice čak i u slučaju da Skupina tridesetorice nije lobi ili interesna skupina koja dijeli „zajednički interes” kojim bi se mogla ugroziti neovisnost ESB-a, već umjesto toga predstavlja forum za rasprave. „Interesna skupina” skupina je fizičkih i/ili pravnih osoba koje dijele zajednički interes u odnosu na važna pitanja i nastoje različitim sredstvima promicati taj zajednički interes. „Lobi” može podrazumijevati interesnu skupinu koja nastoji promicati svoj zajednički interes izravnim utjecajem na treće strane, uključujući javne službenike.⁸²

Javno upozoravanje

Osoblje EU-a koje tijekom obavljanja svojih dužnosti postaje svjesno pretpostavljene nezakonite aktivnosti, uključujući prijevare ili korupciju, koja šteti interesima EU-a, mora o tome obavijestiti nadležne.⁸³ Posebno valja naglasiti važnost zaštite ispravne provedbe odredbe o „javnom upozoravanju” iz Pravilnika o osoblju (članka 22 točke (a)), osobito s obzirom na izvješće Vijeća Europe⁸⁴ u kojem se zaključuje da osobe koje izdaju javno upozorenje obeshrabruje dojam da se njihova upozorenja neće na odgovarajući način slijediti.

Informacije očito treba smatrati otkrivenima u skladu s člankom 22. točkom (a) Pravilnika o osoblju u slučaju: (i) da je utvrđeno da su informacije navedene u članku 22. točki (a) Pravilnika o osoblju; (ii) da sadržaj odgovara toj namjeri; (iii) da su informacije objektivno ozbiljne; i (iv) da su informacije primljene tijekom obavljanja dužnosti bez obzira na njihov sadržaj. Pravodobnost

⁸⁰ Slu. aj 1533/2010/MMN

⁸¹ Članak 130. UFEU-a i Statut ESB-a

⁸² Slu. aj 1339/2012/FOR

⁸³ Članak 22. točka (a) Pravilnika o osoblju

⁸⁴ Dostupno na <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>



pružanja takvih informacija u odnosu na ostale postupke (kao što je revizija) nevažna je.⁸⁵

Postoje situacije u kojima se izdaje javno upozorenje koje nisu obuhvaćene Pravilnikom o osoblju. U tim slučajevima nije dovoljno da uprava EU-a obavijesti osobu koja izdaje javno upozorenje o tome da je spis zatvoren i pruži samo opće rezultate. Treba imati na umu osjetljiv položaj osobe koja izdaje javno upozorenje u postizanju ravnoteže između moguće povjerljivosti informacija kojima se raspolaže i dužnosti izvješćivanja o činjenicama koje osoba koja izdaje javno upozorenje smatra ozbiljnima, primjerice, o sigurnosti. U okviru načela dobre uprave potrebno je da se temeljita procjena otkrivenih informacija provede pažljivo, nepristrano i objektivno te da bez obzira na sadržaj odluke tijelo kojemu pristupi osoba koja izdaje upozorenje iznese razloge za svoje zaključke. Time se izbjegava razumljiva sumnja osobe koja izdaje javno upozorenje o tome da njezin slučaj nije riješen na ispravan način ili o tome da nije uopće riješen.⁸⁶

⁸⁵ Slu aj 1697/2010/JN

⁸⁶ Slu aj 51/2011/AN



Komisija kao čuvar temeljnih ugovora – osiguravanje da države članice poštuju pravila EU-a

Komisija je „čuvar temeljnih ugovora” što znači da nadgleda primjenjuju li države članice pravo EU-a na ispravan način. U slučaju da utvrdi da određena država članica ne primjenjuje određeni aspekt prava EU-a na ispravan način, može otvoriti to pitanje pred sudovima EU-a koji stoga o tom pitanju donose odluku. Građani se ne mogu obraćati sudovima EU-a kako bi nadzirali način na koji Komisija provodi tu ulogu. Međutim mogu podnijeti pritužbu Ombudsmanici. Ombudsmanica smatra da u provedbi svoje uloge čuvara temeljnih ugovora Komisija treba biti otvorena i izbjegavati pogreške.

Komisijini su odnosi s građanima koji joj podnose pritužbe o nepridržavanju prava EU-a u državama članicama prije svega uređeni komunikacijom Komisije u kojoj se utvrđuje način na koji Komisija postupa prema osobama koje skreću njezinu pozornost na navodna nepridržavanja prava EU-a.⁸⁷ Postupanje u skladu s komunikacijom za Komisiju predstavlja primjer dobre uprave u rješavanju pritužbi o nepridržavanju propisa⁸⁸. Primjerice u komunikaciji se navodi da će, kao opće pravilo, Komisija istražiti pritužbe s ciljem donošenja odluke o izdavanju službene obavijesti ili zaključivanju slučaja tijekom razdoblja od najviše jedne godine od datuma registracije pritužbe. Ombudsman je utvrdio da bi Komisija na jasan i uvjerljiv način trebala obrazložiti zbog čega joj je u određenom slučaju bilo potrebno više vremena za rješavanje pritužbe.⁸⁹

U provođenju svoje uloge čuvara temeljnih ugovora Komisija ima opsežno diskrecijsko pravo u odlučivanju o tome hoće li pokrenuti postupke nepridržavanja propisa protiv država članica zbog kršenja prava EU-a. Međutim Ombudsmanica smatra da pri rješavanju pritužbi o nepridržavanju propisa Komisija ima obvezu biti otvorena i pružati informacije podnositelju pritužbe, prije svega u odnosu na to smatra li da je došlo do nepridržavanja prava EU-a, a zatim u odnosu na način na koji odlučuje provoditi svoje diskrecijsko pravo u tom pogledu. Samo bi u slučaju proizvoljnih odluka u tom pogledu Ombudsmanica smatrala da Komisija postupa izvan okvira svojeg diskrecijskog prava.

Pri rješavanju pritužbe o nepridržavanju propisa podnositelj pritužbe ima pravo od Komisije očekivati određen stupanj temeljitosti u odlučivanju o tome koja je mjera najprikladnija kako bi se ustanovilo je li došlo do nepridržavanja propisa.⁹⁰

Ombudsmanica može utvrditi da odluka o zaključivanju slučaja nepridržavanja propisa uključuje nepravilnosti u postupanju ako Komisija na odgovarajući način ne obrazloži svoju odluku, počini postupovnu pogrešku ili očitu

⁸⁷ Komunikacija Komisije o ažuriranju odnosa s podnositeljem pritužbe u odnosu na primjenu prava Unije [COM(2012) 154 konačna verzija].

⁸⁸ Službeni akt 1738/2012/RT

⁸⁹ Službeni akt 412/2012/MHZ

⁹⁰ Službeni akt 1786/2011/MHZ



pogrešku u procjeni, očito pogrešno protumači zakon⁹¹ ili uzme u obzir nevažna pitanja.⁹²

U odnosu na svoju dužnost obrazloženja svoje odluke Komisija treba na izravan ili neizravan način riješiti pitanja koja je iznio podnositelj pritužbe. U slučaju da Komisija ne smatra primjenjivim pravo EU-a na koje upućuje podnositelj pritužbe ili u slučaju da smatra da nije došlo do kršenja prava EU-a, treba na odgovarajući način obrazložiti svoje mišljenje.⁹³ Općenito bi takva obrazloženja kako bi se smatrala dovoljnima, dosljednima i razumnima trebala biti:

(i) usmjerena na bitne argumente podnositelja pritužbe⁹⁴; (ii) dovoljno usklađena s Komisijinim općim praksama, komunikacijama i politikama u tom području; i (iii) takva da bi dotični građani mogli na lakši način odlučiti je li primjereno podnijeti pritužbu o sličnim pitanjima u budućnosti.⁹⁵

U određenom slučaju nepridržavanja propisa Ombudsman je utvrdio da Komisija nije pružila dovoljno razloga za svoju odluku te da u skladu s time nije postupila na transparentan način. U određenom slučaju Komisija je promijenila svoje mišljenje; umjesto slanja pisma sa službenom obavješću dotičnoj državi članici odlučila je jednostavno zaključiti slučaj. Komisija je obrazložila tu promjenu mišljenja tvrdeći da je proizašla iz „unutarnjih savjetovanja”. Ombudsman je zauzeo stav prema kojem to nije odgovarajuće obrazloženje osnove za Komisijinu konačnu odluku.⁹⁶

Zatim je Ombudsman predložio Komisiji da donese istančaniji pristup otvorenosti u području postupaka nepridržavanja propisa. Komisija je zauzela stav prema kojem će javno otkrivanje dokumenata razmijenjenih s državama članicama tijekom postupaka nepridržavanja propisa nužno ugroziti svrhu tih postupaka kojima se nastoji osigurati pravilna primjena prava EU-a. Taj stav sam po sebi nije ispravan. Moguće je zamisliti postupak nepridržavanja propisa u kojem bi javno otkrivanje razmijenjenih različitih mišljenja i argumenata upravo zbog velike uključenosti javnog mišljenja te civilnog društva, nacionalnog i europskog, moglo pomoći ili omogućiti kraj postupka nepridržavanja propisa. Može se razumno pretpostaviti da bi javno otkrivanje dokumenata u postupcima nepridržavanja propisa u kojima je riječ o ekološkim pitanjima bila jedna od takvih situacija. Iako se obrada slučajeva Suda u tom području kreće u određenom smjeru, valja upamtiti da sud pregledava slučajeve u okviru strožeg niza postupaka i pravila nego što to čini Ombudsmanica. Ombudsmanica, za razliku od Suda, može utvrditi sustavne mogućnosti kojima Komisijinu praksu može učiniti otvorenijom.⁹⁷

⁹¹ Slu ajevi 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ

⁹² Slu aj 1738/2012/RT

⁹³ Slu ajevi 846/2010/PB, 1708/2011/JF i 1786/2011/MHZ

⁹⁴ Slu ajevi 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ

⁹⁵ Slu ajevi 846/2010/PB i 1708/2011/JF

⁹⁶ Slu aj 412/2012/MHZ

⁹⁷ Slu ajevi 1947/2010/PB i 2207/2010/PB



Izvršenje ugovora i bespovratnih sredstava

Uprava EU-a sklapa ugovore u mnogim područjima ne samo radi robe i usluga, nego također u kontekstu, primjerice, programa koje financira EU. Uprava EU-a obično se ne uključuje u sporove između svojih ugovaratelja i podugovaratelja. Unatoč tome uprava EU-a trebala bi, ovisno o određenoj situaciji i u interesu ugleda EU-a, biti receptivna i konstruktivna kada se suočuje s problemima na koje joj je skrenuta pozornost.⁹⁸

Razumno je da se strane kao što su uprava EU-a i njezini ugovorni partneri dogovore o tumačenju pitanja koja nisu izričito navedena u pisanom ugovoru. Komunikaciju e-poštom uprave EU-a u vezi s takvim pitanjem ne bi u pravilu trebalo smatrati „neformalnom”. U okviru kulture pružanja usluga autori priopćenja koje izdaje uprava EU-a moraju preuzeti odgovornost za sadržaj.⁹⁹

U odnosu na odabir stručnjaka za projekte EU-a uprava EU-a ima opsežno diskrecijsko pravo i slobodu odlučivanja o tome s kojim bi stručnjakom radije surađivala kako bi, primjerice, osigurala učinkovitu suradnju sa svojim službama. Međutim prije zamjene stručnjaka, osobito zbog navodnog nedoličnog postupanja, uprava EU-a uvijek treba pružiti stručnjaku priliku da iznese svoje mišljenje u vezi s pitanjem (pravo na saslušanje također je spomenuto u prethodnom tekstu u odjeljku *Transparentnost*).¹⁰⁰

⁹⁸ Služaj OI/11/2010/AN

⁹⁹ Služaj 940/2011/JF

¹⁰⁰ Služaj 2441/2010/OV



Dodjela natjeaja i bespovratnih sredstava

U okviru natječaja i bespovratnih sredstava također se upućuje na ugovorne odnose s upravom EU-a. Uporabom sredstava EU-a u te svrhe na jasan se način jamči transparentnost postupaka i pravedno postupanje prema podnositeljima zahtjeva. Postupci dodjele trebaju biti jasno objašnjeni, a ponuđači trebaju pružiti što više informacija o ocjenjivanju svojih ponuda.¹⁰¹ U smjernicama o ugovorima o bespovratnim sredstvima moraju se pružiti precizni i jasni kriteriji za utvrđivanje i primjenu odredaba.¹⁰²

Tijekom pregleda ocjenjivanja znanstvenih preporuka nameću se složena znanstvena pitanja, a temeljit pregled Ombudsmanice općenito je ograničen na procjenu toga je li došlo do očite pogreške u obrazloženju sporne odluke. U slučaju da uprava EU-a ima unutarnji mehanizam za ponovno ocjenjivanje, razumno je da se takvo ponovno ocjenjivanje uzme u obzir jedino u slučaju dokaza o (i) postupovnim pogreškama, (ii) činjeničnim pogreškama ili (iii) očitij pogrešci u procjeni.¹⁰³

Glavna zadaća Komisije u odnosu na projekte pomoći koje financira osiguravanje jest da se sva sredstva EU-a dodijeljena za projekt troše na provedbu projekta u skladu s dogovorenim planom potrošnje te da se ciljevi projekta ostvare. Uz potrebu za osiguravanjem ispravne uporabe sredstava EU-a i uspješnih rezultata projekta u interesu je dobre uprave da Komisija osigura da primatelji sredstava EU-a postupaju pravedno i ispravno prema partnerima u projektima koje ona financira. Unatoč ograničenom opsegu intervencije u ugovornom odnosu u kojem nije jedna od strana Komisija stoga treba poduzeti odgovarajuće mjere kako bi bila obaviještena o problemima koji se mogu pojaviti i kako bi pružila pomoć, kada je to moguće, u rješavanju sporova u vezi s tim problemima. To bi se moglo postići organizacijom sastanaka, pojedinačnih i između strana u sporu te djelovanjem Komisije kao posrednika.¹⁰⁴

¹⁰¹ Slu aj 1653/2011/DK

¹⁰² Slu aj 137/2013/RT

¹⁰³ Slu aj 2111/2011/RA

¹⁰⁴ Slu aj 2100/2011/OV



Pitanja u vezi s osobljem – u dvostrukom smislu

Prema osoblju uprave EU-a poslodavac treba postupati na ispravan način. Osoblje prema kojem se iskazuje poštovanje, koje se osjeća uključeno češće će smatrati da im njihovi zadaci doista „pripadaju” i stoga bolje obavljati posao za građane EU-a. Europski ombudsman ne bi trebala biti glavna agencija za rješavanje pitanja u vezi s osobljem s obzirom na to da se osoblje nalazi u boljem položaju odnosno bliže izvoru problema. Međutim načela dobre uprave također treba primjenjivati u tom području uprave EU-a, a Ombudsmanica stoga može pružati pomoć, osobito u utvrđivanju i pronalaženju rješenja za sustavne probleme.

U tom području Ombudsmanica osigurava da u donošenju svojih odluka uprava EU-a na ispravan način primjenjuje mjerodavna pravila koja obično se obično nalaze u Pravilniku o osoblju (ili potječu iz njega).¹⁰⁵ Predanost uprave EU-a rješavanju problema¹⁰⁶ i zauzimanju pristupa koji nije pretjerano formalan¹⁰⁷ važni su aspekti dobre uprave u području pitanja u vezi s osobljem. Primjerice u odnosu na uvjete zapošljavanja za lokalno osoblje u njihovim izaslanstvima razumno je da uprava EU-a razmotri zajedničke prakse u radnim odnosima u predmetnoj zemlji dok nastoji pronaći pravedna rješenja.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Slu aj 1986/2011/JF

¹⁰⁶ Slu aj 1286/2011/TN

¹⁰⁷ Slu aj 2178/2011/KM

¹⁰⁸ Slu aj 706/2010/RT



Natjeaji i postupci odabira

Postupak za zapošljavanje osoblja u upravi EU-a treba biti transparentan.

Iako postupci odbora za odabir koji djeluje u postupcima za zapošljavanje osoblja EU-a trebaju biti tajni¹⁰⁹, ta se odredba ne bi trebala protumačiti na pogrešan način, odnosno kao da obuhvaća bilo kakve činjenice povezane s odborom za odabir (vidi također u odjeljku *Pravo pristupa dokumentima*). Potreba za održavanjem pojedinačnih stavova odbora za odabir tajnim kako bi se zaštitila objektivnost i nepristranost postupaka odabira ne podrazumijeva i pravo držanja identiteta članova tajnima.¹¹⁰ U idealnom slučaju imena članova odbora za odabir uvijek treba objaviti, a takvo otkrivanje ne treba biti ograničeno na one kandidate koji podnose izričit zahtjev.¹¹¹

Prag za stavljanje na rezervni popis uspješnih kandidata koji ispunjavaju uvjete za zapošljavanje treba otkriti kandidatima u postupcima zapošljavanja, kao i pojedinačne ocjene dobivene u pismenim i usmenim ispitima.¹¹²

Godine 2008. Europski ured za odabir osoblja (EPSO) preuzeo je obvezu prema Ombudsmanu pružanja detaljnijih informacija kandidatima u postupcima zapošljavanja u odnosu na njihov uspjeh na ispitima. Uz opću ocjenu EPSO je odlučio pružiti pojedinačne ocjene koje se dodjeljuju za svaki kriterij ocjenjivanja utvrđen u obavijesti o natječaju. Ombudsman je utvrdio da je novi način natječaja u kojima se kandidatima omogućuje kompetencijska putovnica koristan za pružanje strukturiranih i cjelovitih informacija o uspjehu kandidata. Međutim u slučajevima u kojima se u kompetencijskoj putovnici ne nalaze pojedinačne ocjene u odnosu na znanje kandidata specifično za određeni posao, odnosno u slučajevima u kojima nisu navedene ocjene dodijeljene za svaki kriterij ocjenjivanja utvrđen u obavijesti o natječaju, EPSO se ne pridržava svoje ranije preuzete obveze o transparentnosti.¹¹³

¹⁰⁹ Članak 6. Priloga III. Pravilniku o osoblju

¹¹⁰ Služaj 2111/2011/RA

¹¹¹ Služaj OI/12/2011/JF

¹¹² Služaj 2044/2012/LP

¹¹³ Služajevi 2022/2011/RT i 2430/2011/RT



Ako želite ispisanu, opsežniju verziju ove brošure, molimo vas, kontaktirajte Ured Europskog ombudsmana. Na vaš zahtjev, možemo vam dostaviti i zvučnu verziju.

Ta publikacija je dostupna na sljedećoj internetskoj stranici:

www.ombudsman.europa.eu

© Europska unija, 2014

Umnažanje se odobrava u obrazovne i nekomercijalne svrhe pod uvjetom da je naveden izvor.

Oblikovanje: FrutigerNext i Palatino.