



Gero administravimo praktika:

2013 m.

Europos ombudsmeno sprendimai



Turinys

Turinys	1
Ombudsmenės įžangos žodis	2
Skaidrumas – teisė žinoti ir suprasti, kas vyksta	5
Kodėl taip svarbu užtikrinti skaidrumą?	5
Teisė susipažinti su dokumentais	7
Privatumas ir asmens duomenys. Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 ir Reglamento (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis sąveika	12
Teisė susipažinti su savo paties byla	13
Instituciniai ir politikos klausimai	15
Komisija ir pasiūlymai dėl teisės aktų	15
Gero administravimo procedūros – būdas užtikrinti, kad piliečiai suprastų, kas vyksta ir kodėl	18
Paslaugumas ir pagarba kaip teisės į rimtą vertinimą pagrindas	20
Vėlavimai vykdyti administracines procedūras	21
Interesų konfliktai. Ar galiu tikėtis, kad ES administravimo institucijos veiks ES ir mano, kaip piliečio, labui?	21
Pranešimas apie pažeidimus	23
Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, ir pareiga užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi ES taisyklių	25
Sutarčių vykdymas ir dotacijų panaudojimas	27
Konkursai ir dotacijų skyrimas	28
Dvejopo pobūdžio personalo klausimai	29
Konkursai ir atrankos procedūros	30



Ombudsmenės įžangos žodis

Nagrinėdamas skundus, Europos ombudsmenas, kaip ir visos viešojo sektoriaus ombudsmeno tarnybos, vadovaujasi konkrečiu vertybių ir principų rinkiniu. Viešojo sektoriaus ombudsmeno tarnyba siekia atstovauti piliečiui administravimo institucijose ir išlyginti nevienodą šių dviejų subjektų padėtį turimos galios požiūriu. Ombudsmenas ragina administravimo institucijas su piliečiu elgtis teisėtai ir atsižvelgti į konkrečias su jo padėtimi susijusias aplinkybes. Ombudsmenas skatina administravimo institucijas veikti lanksčiai ir, kai įmanoma, išnaudoti savo diskreciją piliečio naudai. Galiausiai ombudsmeno darbo tikslas – užtikrinti, kad į administravimo institucijas besikreipiantys piliečiai būtų aptarnaujami mandagiai ir pagarbiai.

Kalbant apie ES, pažymėtina, kad Europos ombudsmeno vertybės ir principai atspindi siekį skatinti gerą viešąjį administravimą, ypač sąžiningą, deramą ir taktišką ES administravimo institucijų elgesį su ES piliečiais.

Ombudsmenas savo veiklą grindžia pagrindiniu principu, pagal kurį geras viešasis administravimas nereiškia vien teisėto veikimo būdo. Kitaip nei teismai, kurie paprastai daugiausia dėmesio skiria tik veiksmų teisėtumui, ombudsmenas laikosi platesnio požiūrio. Ombudsmenas niekada neturėtų reikalauti, kad viešoji institucija veiktų nesilaikydama įstatymų; tiesą sakant, ombudsmenas tikisi, kad institucija, vadovaudamasi galiojančiais įstatymais, imsis visų veiksmų, kad priėtų prie išvadų, kurios yra nešališkos ir pagrįstos atsižvelgiant į visas aplinkybes.

2013 m. spalio mėn. pradėjus eiti Europos ombudsmeno pareigas, mane pribloškė tai, kaip dažnai ES institucijos, atsakydamos į skundus, remiasi tik savo veiksmų teisėtumu. Mano vadovaujamos tarnybos skundų nagrinėjimo rezultatai rodo, kad daugumoje bylų institucijos laikėsi visiškai priimtino ir tinkamo teise pagrįsto požiūrio. Tačiau kai kuriose kitose bylose matyti, kad įstatymu naudojamosi paprasčiausiai siekiant apriboti galimybes imtis veiksmų, kurie galėtų palengvinti skundo pateikėjo padėtį. Turiu pasakyti, kad norėčiau matyti atsakymus, kuriuose būtų laikomasi kompleksiškesnio arba problemos sprendimu pagrįsto požiūrio. Visiškai tiktų tokiuose atsakymuose pateikti teisinę analizę, tačiau ją atliekant reikėtų išnagrinėti ir kitus veiksmus, kurių konkrečioje byloje būtų galima imtis pagal įstatymus, o ne vien atkakliai ginti pradinę institucijos poziciją.

Beveik visos viešojo administravimo institucijos daugiau ar mažiau stengiasi įgyti piliečių, kuriems tarnauja, pasitikėjimą. Kartais visuomenės nepasitikėjimas viešojo administravimo institucija yra nepagrįstas ir gali atsirasti vien dėl nusistovėjusios nuomonės, kad biurokratija iš esmės tenkina tik savo, o ne plačiosios visuomenės interesus. Tačiau kartais visuomenės nepasitikėjimas pagrįstai kyla dėl viešojo administravimo institucijos praktinės veiklos arba (galbūt tai dar svarbiau) dėl to, kaip visuomenė vertina tą praktinę veiklą.



ES viešojo administravimo institucijų padėtis, atsižvelgiant į aplinkybes, kuriomis įgyjamas ir išlaikomas piliečių, kuriems jos tarnauja, pasitikėjimas, yra ypač nepalanki. Kai kurios iš šių nepalankių aplinkybių kyla ne dėl administravimo institucijų kaltės; jos atsiranda todėl, kad administravimo institucijos yra gerokai (geografiniu ir kultūriniu požiūriu) nutolusios nuo daugumos piliečių. Be to, dauguma ES administravimo institucijose vykstančių procesų iš esmės yra sudėtingi ir juos sunku suprasti. Kitaip nei dauguma nacionalinių ar regioninių viešojo administravimo institucijų, ES institucijos privalo sunkiai dirbti, kad įgytų pasitikėjimą. Vienas iš mano, kaip Europos ombudsmenės, darbo tikslų – šiuo požiūriu skatinti ir remti ES administravimo institucijų veiklą.

Manau, galima pagrįstai teigti, jog ES administravimo institucijos turėtų pripažinti, kad Europos ombudsmenės padarytos išvados, kuriose atsispindi ombudsmeno vertybės ir principai, turi būti vertinamos labai rimtai. Atvejai, kai Europos ombudsmenės siūlomas sprendimas arba rekomendacijos projektas atmetamas, turėtų pasitaikyti labai retai. Paprastų piliečių vardu veikiančios ombudsmenės darbo tikslas – institucijoms patarti, kaip jos turėtų atsakyti į piliečių skundus. Toliau jau pačios institucijos, kurios veikia tų pačių piliečių vardu, turi atsižvelgti į ombudsmenės patarimą. Administravimo institucijos turėtų atmesti ombudsmenės išvadas ir rekomendacijas tik tais atvejais, kai akivaizdu, kad jos yra neteisingos¹.

Atsižvelgdama į bylas, kurias nagrinėja mano vadovaujama tarnyba, manau, galiu pateikti vertingas išvagas, kaip ombudsmeno vertybės ir principai turėtų būti taikomi realiose gyvenimo situacijose. Todėl kartu su savo [2013 m. metiniu pranešimu](#) skelbiame leidinį „Gero administravimo praktika. 2013 m. Europos ombudsmeno sprendimai“. Šiame leidinyje aptariamos toliau nurodytos tyrimų kategorijos, kuriomis pastaraisiais metais naudojasi Europos ombudsmenas:

- skaidrumas;
- instituciniai ir politikos klausimai;
- Komisija kaip Sutarčių sergėtoja;
- sutarčių vykdymas ir dotacijų panaudojimas;
- pirkimo sutarčių ir dotacijų skyrimas;
- personalo klausimai;
- konkursai ir atrankos procedūros.

Leidinyje parodoma, kaip ombudsmeno vertybės ir principai buvo taikomi byloje, dėl kurių tyrimai buvo baigti 2013 m.². Tikiuosi, kad leidinys bus

¹ Kadaise viena buvusi Jungtinės Karalystės (JK) nacionalinė ombudsmenė pasakė, kad ombudsmenės išvadų reikėtų paaisyti visada, išskyrus atvejus, kai „jos prieštarauja sveikam protui“.

² Sprendimai, kuriais baigiami nurodytieji tyrimai, paprastai skelbiami ombudsmenės svetainėje (www.ombudsman.europa.eu) anglų ir skundo originalo kalba, jeigu tai nėra anglų kalba.



naudingas ES administravimo institucijoms ir visiems asmenims, kurie yra suinteresuoti gero viešojo administravimo sklaida Europos Sąjungoje.

Emily O'Reilly
Europos ombudsmenė
2014 m. rugsėjo 15 d.



Skaidrumas – teisė žinoti ir suprasti, kas vyksta

Siekdamos skatinti tinkamą valdymą ir užtikrinti pilietinės visuomenės dalyvavimą, Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai veikia kiek įmanoma gerbdami atvirumo principą. (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 15 straipsnio 1 dalis)

Kodėl taip svarbu užtikrinti skaidrumą?

Skaidrumas suteikia piliečiams galimybę atidžiai stebėti valdžios institucijų veiksmus, vertinti jų veiklą ir reikalauti, kad jos pasiaiškintų. Atvirumas ir galimybė visuomenei susipažinti su dokumentais yra esminė institucijų stabdžių ir atsvarų sistemos, kuri padeda visuomenei naudotis savo teisėmis ir didina atskaitomybę, sudedamoji dalis³. Negana, kad ES administravimo institucija tiesiog pareikštų dedanti visas pastangas siekdama įgyti piliečių pasitikėjimą. Piliečiai turi teisę matyti ir patys nuspręsti, ar institucija yra verta pasitikėjimo. Todėl atvirumas ir skaidrumas yra pagrindiniai veiksniai, kurie gali padėti didinti ES institucijų ir piliečių tarpusavio pasitikėjimą.

Daugiakalbėje terpėje, pvz., ES, yra ir kalbinis teisės žinoti ir suprasti aspektas. Apskritai kalbant apie piliečiams skirtus ES administravimo institucijų pranešimus, pažymėtina, kad būtų idealu, jeigu jiems skirta medžiaga būtų skelbiama visomis oficialiosiomis kalbomis. Šios pozicijos loginis pagrindas yra tai, kad veiksminga komunikacija užtikrinama tuo atveju, jeigu piliečiai gali suprasti jiems pateikiamą informaciją. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad ES teisėje negalioja bendras principas, pagal kurį kiekvienam piliečiui būtų suteikiama teisė visomis aplinkybėmis gauti jo gimtąją kalba surašytą dokumentą, kuris galėtų daryti poveikį jo interesams, pagal gero administravimo praktiką reikalaujama, kad ES administravimo institucija, kai įmanoma, informaciją piliečiams pateiktų jų gimtąją kalba. ES administravimo institucijos turėtų užtikrinti, kad jų svetainių pradžios tinklalapiai, įskaitant informaciją apie jų funkcijas ir kalbos politiką, būtų prieinami visomis 24 oficialiosiomis kalbomis⁴.

Jeigu kas nors vyksta ne taip, kaip planuota, arba susiduriama su nesklandumais, iškilusius sunkumus lengviau įveikti supratęs jų priežastis. Ombudsmenės manymu, iš pat pradžių tinkamai paaiškinus konkretaus sprendimo priėmimo motyvus arba, pvz., nurodžius priežastis, dėl kurių sprendimą buvo vėluojama priimti, gaunama mažiau papildomų prašymų ir mažiau piliečių kreipiasi į ES administravimo institucijas, todėl jos gali skirti daugiau laiko piliečių aptarnavimui ir ES tobulinimui. Jeigu ES administravimo institucija piliečio skundą nagrinėja ilgiau nei tikėtasi, naudinga pilietį informuoti apie vėlavimo priežastį⁵. Jeigu pilietis apie tai neinformuojamas, jis, pvz., gali būti priverstas pateikti prašymą leisti susipažinti su dokumentais, todėl atsiranda atitinkamos pasekmės, susijusios su ištekliais, kuriuos reikia skirti tokiam prašymui nagrinėti⁶. Pavyzdžiui, Komisijos Aplinkos generalinis

³ Byla Nr. 1649/2012/RA.

⁴ Byla Nr. 1363/2012/BEH.

⁵ Bylos Nr. 48/2012/MHZ ir 412/2012/MHZ.

⁶ Byla Nr. 277/2012/RA.



direktoratas (GD) kurį laiką (tai truko neilgai), leisdamas visuomenei susipažinti su dokumentais, laikėsi liberalesnio požiūrio, kuris nebuvo toks griežtas, palyginti su ankstesne praktika. GD atsisakius tokios liberalesnės praktikos, ombudsmenas gavo dėl to skundų. Tačiau Komisija delsė atvirai pripažinti, kad Aplinkos GD taikė naują praktiką. Šiuo atžvilgiu Komisija, užuot teigus, kad skundą padavęs asmuo nesuprato, kas atsitiko, galėjo būti jam atviresnė. Kiekviena organizacija gali atsidurti nepatogioje padėtyje, paaiškęjus, kad ji konkrečiu klausimu laikosi iš esmės skirtingų nuomonių. Vis dėlto ES viešojo administravimo institucijų atvirumo principas iš esmės reiškia, kad piliečiui iš pat pradžių turi būti sakoma tiesa⁷.

Kai ES administravimo institucijų veiksmai daro tiesioginį poveikį piliečių interesams, ypač svarbu stiprinti teisėtumą ir šiuo tikslu puoselėti atvirumo ir skaidrumo kultūrą. Tam tikrose ES administravimo srityse nuo tiesos ir skaidrumo gali priklausyti žmonių gyvybė. Europos vaistų agentūra (EMA), atlikdama vaistų mokslinį vertinimą ir jų priežiūrą (įskaitant sprendimų dėl tokių vaistų saugumo ir veiksmingumo priėmimą), atsako už visuomenės sveikatos apsaugą. Akivaizdu, kad EMA nesilaikant tinkamų procedūrų kyla rimtų klaidų tikimybė. Skaidrumas yra gyvybiškai svarbi priemonė, kuria EMA gali užtikrinti savo sprendimų tikslumą. EMA atvirumas ir skaidrumas padeda skatinti mokslines diskusijas ir pažangą, nes nepriklausomiems mokslininkams sudaromos sąlygos atidžiai vertinti EMA išvadas ir susipažinti su duomenimis ir argumentais, kuriais EMA vadovavosi darydama tas išvadas. Leisdama susipažinti su išsamia nuomonių dokumentacija, EMA gali užtikrinti tinkamą savo darbo pagrįstumą ir galiausiai tikslumą. Visuomenei gyvybiškai svarbu, kad EMA priimtų teisingus sprendimus⁸.

Kartais piliečiai, norėdami gauti tinkamus paaiškinimus, yra priversti pateikti skundą ombudsmenei. Ombudsmenė yra pasirengusi padėti šiuo atžvilgiu ir 2013 m. ji tai darė, pvz., teikė paaiškinimus dėl to, kaip Komisija nagrinėjo skundus dėl pažeidimų⁹, ir dėl personalo įdarbinimo ES delegacijose sąlygų¹⁰. Tais atvejais, kai motyvų nebuvimo trūkumas ištaisomas atliekant tyrimą, ombudsmenė paprastai užbaigs savo tyrimą nenustatydama netinkamo administravimo atvejo¹¹. Motyvų nepateikimas, nors tai savaime yra gana rimta problema, nebūtinai reiškia, kad ES administravimo institucija nesugebėjo tinkamai įvertinti jai pateikto skundo¹².

Tačiau ombudsmenė siekia, kad jos pateiktos papildomos pastabos, kuriomis ES administravimo institucija raginama išsamiau pagrįsti ir paaiškinti savo poziciją, iš tikrųjų padėtų artimiausioje ateityje atlikti patobulinimus.

⁷ Bylos Nr. 1947/2010/PB ir 2207/2010/PB.

⁸ Bylos Nr. 2575/2009/RA ir 1877/2010/FOR.

⁹ Bylos Nr. 846/2010/PB ir 1786/2011/MHZ.

¹⁰ Byla Nr. 706/2010/RT.

¹¹ Bylos Nr. 846/2010/PB ir 48/2012/MHZ.

¹² Byla Nr. 48/2012/MHZ.



Teisė susipažinti su dokumentais

Teisė susipažinti su dokumentais yra svarbus skaidrumo aspektas.

Visi Sąjungos piliečiai <...> turi teisę <...> susipažinti su Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų dokumentais. (SESV 15 straipsnio 3 dalis)

Pilietis, kuris prašo leisti susipažinti su dokumentais, neprivalo nurodyti savo prašymo motyvų¹³.

Atsižvelgiant į prielaidą, kad ES institucijų veiksmai yra teisėti, tais atvejais, kai atitinkama institucija nustato, jog konkretaus dokumento, su kuriuo prašoma leisti susipažinti, nėra, daroma prielaida, kad šis tvirtinimas yra teisingas. Pareiškėjas šią prielaidą gali paneigti pateikdamas susijusius ir nuoseklius įrodymus. Ombudsmenės tyrimas gali būti pateisinamas, jeigu, pvz., pareiškėjo teigimu, iš institucijos gautų raštų matyti, kad yra aiškių laikinų trūkumų arba trūkumų, susijusių su konkrečių asmenų dalyvavimu, ir kad, atsižvelgiant į šiuos trūkumus, galima teigti, jog institucija, nagrinėdama prašymą leisti susipažinti su dokumentais, galėjo nepaisyti tam tikros korespondencijos¹⁴.

Visuomenės teisė susipažinti su dokumentais nėra absoliuti. Tačiau svarbu užtikrinti teisingą ir siaurą teisės susipažinti su dokumentais išimčių taikymą, kad ji nebūtų be reikalo ribojama.

Pavyzdžiui, ES tarnautojų tarnybos nuostatų III priedo 6 straipsnyje nustatyta, kad atrankos komisijos posėdžiai, susiję su ES darbuotojų įdarbinimo procedūromis, yra slapti. Tai nereiškia, kad visuomenei negali būti leidžiama susipažinti su tokių atrankos komisijų narių interesų konflikto deklaracijomis. Skirtumą reikia daryti tarp atrankos komisijos narių išsakytų *nuomonių* ir *bet kurios kitos informacijos*, susijusios su atrankos procedūra, atskleidimo. Interesų konflikto deklaracijoje nepateikiamas pavienių atrankos komisijos narių požiūris į konkretų asmenį arba lyginamasis įdarbinimo procedūroje dalyvaujančių kandidatų vertinimas, be to, leidus susipažinti su tokia deklaracija, minėta informacija negali būti atskleista. Todėl, atsižvelgiant į tai, kad vienintelis tokių deklaracijų tikslas – būtent garantuoti atrankos komisijų narių objektyvumą ir nešališkumą, sunku suprasti, kaip jų atskleidimas galėtų pakenkti atrankos komisijų nepriklausomumui¹⁵.

Reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais ir panašios kitoms ES institucijoms, įstaigoms, organams ir agentūroms taikomos taisyklės yra viena pagrindinių priemonių, skirtų piliečių teisei susipažinti su dokumentais įgyvendinti.

Siekiant nustatyti, ar taikoma viena iš Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnyje nurodytų galimybės susipažinti su dokumentais išimčių, paprastai atliekamas nagrinėjimas, kurį sudaro trys etapai. Pirma, reikia nustatyti, ar

¹³ Byla Nr. 524/2012/MMN.

¹⁴ Bylos Nr. 531/2012/MMN ir 375/2013/ANA.

¹⁵ Byla Nr. 1403/2012/CK.



dokumentai priklauso atitinkamai kategorijai, kuriai taikoma išimtis. Antra, būtina nustatyti, ar atskleidus dokumentą būtų (rimtai) pakenkta saugomam interesui. Kitaip tariant, turi būti atliekamas „žalos tyrimas“. Trečia, jeigu nustatoma, kad viešai paskelbus dokumentą būtų pakenkta atitinkamiems interesams, institucija (kai taikoma atitinkama išimtis) privalo atlikti pusiausvyros tyrimą ir nustatyti, ar vis dėlto esama kokio nors viršesnio viešojo intereso¹⁶.

Paprastai institucija atitinkamą analizę, susijusią su tuo, ar galimybei susipažinti su dokumentais taikoma viena iš išimčių, atlieka (i) „remdamasi konkrečiu dokumentu“ ir (ii) „individualiu ir konkrečiu būdu“. Individualus ir konkretus kiekvieno dokumento nagrinėjimas gali būti nereikalingas tuo atveju, kai, atsižvelgiant į konkrečias pavienės bylos aplinkybes, aiškiai matyti, kad turi būti atsisakoma leisti susipažinti su dokumentu arba, priešingai, leidžiama su juo susipažinti¹⁷.

ES administravimo institucijos kartais laikosi nuomonės, kad atitinkamos dokumento dalys nėra susijusios su prašymu, todėl atsisako leisti visuomenei susipažinti su tokiais dokumento dalimis. Reikėtų pažymėti, kad Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 nėra vartojama sąvoka „susijusios dokumento dalys“, todėl tai reiškia, kad atsisakymas leisti susipažinti su dokumento dalimis gali būti pagrįstas tik tuo atveju, kai taikoma 4 straipsnyje nustatyta išimtis¹⁸.

Tačiau Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 6 straipsnio 3 dalis, kurios paskirtis – padėti priimti teisingą sprendimą, kai prašoma leisti susipažinti su ilgu dokumentu arba dideliu dokumentų skaičiumi, gali būti taikoma redaguojant dokumento dalis, kurios, institucijos manymu, nėra susijusios su prašymu. Tokių veiksmų gali būti imamasi, kad nereikėtų atlikti išsamios ir ilgai trunkančios analizės, per kurią nustatoma, ar galimybei susipažinti su dokumentu taikoma kokia nors išimtis. Vis dėlto institucija turi pareiškėjui aiškiai paaiškinti, kad, jos manymu, atitinkamos dokumento dalys nėra svarbios pareiškėjui, ir nurodyti priežastis, dėl kurių ji laikosi tokios nuomonės¹⁹. Taip pat svarbu paminėti, kad toks požiūris nesudaro galimybių piktnaudžiauti Reglamentu (EB) Nr. 1049/2001. Visų pirma vadovaujantis tokiu požiūriu neturėtų būti vengiama laikytis reikalavimo išsamiai pagrįsti bet kokią atsisakymą leisti susipažinti su prašomu dokumentu. Jeigu pareiškėjui leidžiama iš dalies susipažinti su dokumentu, tačiau jis vis tiek primygtinai prašo pateikti visą dokumentą, toks pareiškėjo prašymas turėtų būti tenkinamas, išskyrus atvejus, kai institucija įrodo, kad 4 straipsnio išimtis taikoma visam dokumentui. Todėl jeigu institucija, kad pateiktą skundą pateikusiam asmeniui atsakymą į abstraktų ir neaiškų prašymą ir sudarytų jam sąlygas patikslinti prašymą, padaro daug redakcinių dokumento taisymų ji turėtų nurodyti, kad pareiškėjas turi teisę prašyti leisti susipažinti su visu dokumentu²⁰.

¹⁶ Byla Nr. 1817/2010/RA.

¹⁷ Byla Nr. 2048/2011/OV.

¹⁸ Byla Nr. 277/2012/RA.

¹⁹ Byla Nr. 693/2011/RA.

²⁰ Byla Nr. 1877/2010/FOR.



Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 6 straipsnio 2 dalies paskirtis – patikslinti prašymą leisti susipažinti su dokumentais, t. y. sudaryti sąlygas pareiškėjui aiškiai nurodyti dokumentą (-us), su kuriuo (-iais) prašoma leisti susipažinti, o institucijai – tiksliai nustatyti prašomą (-us) dokumentą (-us). Todėl, užuot spėliojusi, kokių dokumentų pareiškėjas prašo, institucija turėtų prašyti patikslinti prašymą. Jeigu pareiškėjas nurodo, kad jam sudėtinga tiksliai nurodyti prašomus dokumentus, nes nežino, kokie dokumentai yra prieinami, institucija turėtų paaiškinti, kokie dokumentai yra²¹.

Toliau aptariamos išimtys:

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1 dalies a punkto trečia įtrauka: viešojo intereso, susijusio su tarptautiniais santykiais, apsauga

Kalbant apie Tarybą, pažymėtina, kad pareiga užtikrinti kuo didesnę skaidrumą ypač griežtai taikoma atsižvelgiant į jos vaidmenį teisėkūros srityje. Tačiau tais atvejais, kai institucija veikia kaip teisės aktų leidėja arba tarpvyriausybinių derybų šalis, galioja kitokie skaidrumo reikalavimai. Skaidrumas taip pat yra svarbus tarpvyriausybinių derybų, susijusių su ES savo piliečių vardu priimamais įsipareigojimais, galinčiais daryti poveikį jų pagrindinėms teisėms, srityje, todėl būtina suprasti aplinkybes, kuriomis buvo parengtas atitinkamas dokumentas²².

Taryba turėtų aktyviai dalyvauti tarpvyriausybiniuose derybose ir informuoti savo derybų partnerius apie savo pareigą dirbti kuo atviriau. Todėl Taryba iš pat pradžių turėtų žinoti, ar derybų partneris siekia slaptų derybų, ir turėtų turėti galimybę informuoti pareiškėjus apie prieštaravimo paviešinti dokumentus atsiradimo aplinkybes²³.

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 1 dalies a punkto ketvirta įtrauka: viešojo intereso, susijusio su finansine, pinigų ir ekonomine politika, apsauga

Teismai laikosi praktikos, kad institucija turi plačią diskreciją nustatydama, ar atskleidus dokumentus, susijusius su sritimis, kurioms taikoma ši išimtis, galėtų būti pažeistas viešasis interesas, atsižvelgiant į tai, kad toks sprendimas dėl atsakymo yra sudėtingas ir opus ir jį priimant reikia ypač atidžiai išnagrinėti aplinkybes, o 4 straipsnio 1 dalies a punkte nustatyti kriterijai yra labai bendro pobūdžio²⁴.

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 2 dalies trečia įtrauka: apsauga, susijusi su inspekcijų, tyrimų ir audito tikslais

Daroma bendra prielaida, kad galimybė visuomenei susipažinti su dokumentais, susijusiais su OLAF atliekamu tyrimu, iš esmės galėtų pakenkti to tyrimo tikslui. Be to, tais atvejais, kai OLAF tyrimo ataskaitoje pateikiami vykstančios nacionalinės procedūros įrodymai, jos paviešinimas galėtų pakenkti nacionaliniu lygmeniu vykdomos procedūros tikslui. Iš esmės taip yra

²¹ Byla Nr. 693/2011/RA.

²² Byla Nr. 1649/2012/RA.

²³ Byla Nr. 1649/2012/RA.

²⁴ Byla Nr. 531/2012/MMN.



todėl, kad paviešinus vykdomo tyrimo įrodymus gali būti pakenkta tų įrodymų naudojimui būsimame teismo procese, ypač jeigu dėl atlikto tyrimo galėtų būti iškelta baudžiamoji byla. Tačiau, atsižvelgiant vien į tai, kad OLAF nusiuntė tyrimo ataskaitą nacionalinėms institucijoms, negalima daryti prielaidos (išskyrus akivaizdžius atvejus), jog tos institucijos imsis veiksmų dėl tos ataskaitos. Visada yra galimybė, kad, pvz., nacionalinė institucija nematys poreikio imtis veiksmų dėl ataskaitos arba paprasčiausiai jos nepaisys. OLAF turi pareigą susisiekti su nacionalinėmis institucijomis ir patikrinti, ar jos vykdo tyrimą (arba ar yra tikimybė, kad toks tyrimas netrukus bus pradėtas), ir išsiaiškinti, kokį poveikį ataskaitos paskelbimas galėtų turėti tam tyrimui²⁵.

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies pirmą pastraipą: sprendimų priėmimo proceso, kai sprendimas dar nėra priimtas, apsauga

Sąvoka „sprendimų priėmimo procesas“ reiškia visus vidinių konsultacijų ir svarstymų institucijoje procesus, o sąvoka „sprendimai“ reiškia pozicijas, kurios buvo patvirtintos pasibaigus tokiems vidiniams konsultacijų ir svarstymų procesams, net jeigu tokios pozicijos negali būti vertinamos kaip teisiškai privalomi „sprendimai“. Kitaip tariant, sąvoka „sprendimas“ turi plačią reikšmę, kuria atspindimas 4 straipsnio 3 dalies tikslas. Dokumentas gali būti susijęs su užbaigtu sprendimų priėmimo procesu ir su kitu vykstančiu sprendimų priėmimo procesu. Tačiau institucija turi paaiškinti priežastis, dėl kurių atskleistas dokumentas rimtai pakenktų vykstančiam sprendimų priėmimo procesui. Kai ES institucija teigia, kad kyla „įsikišimo iš išorės“ arba „spaudimo“ rizika, ji taip pat turi įrodyti ne tik tokio spaudimo sprendimų priėmėjams tikimybę, bet ir tai, kad tokia tikimybė yra pagrįstai numatoma, o ne vien hipotetinė, ji taip pat turi įrodyti, kad dėl tokio netinkamo spaudimo sprendimų priėmėjams pobūdžio ir intensyvumo būtų rimtai pakenkta sprendimų priėmimo procesui²⁶.

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą: sprendimų priėmimo proceso apsauga priėmus sprendimą

Šia nuostata leidžiama atsisakyti leisti susipažinti su *nuomonėmis*, t. y. autoriaus savo nuožiūra išsakytomis pozicijomis arba teiginiais, net ir *po to*, kai sprendimas buvo priimtas. Siekiant pakeisti priimtą sprendimą, sprendimų priėmėjams negalima daryti netinkamo spaudimo. Vis dėlto *nuomonės* autorius išdėsto savo požiūrį ir yra net menkiausia galimybė, kad toks požiūris nebus išreikštas laisvai ir nuoširdžiai, jeigu nuomonė vėliau gali būti paskelbta viešai. Vidinės cenzūros rizika, kuri kenkia institucijos gebėjimams priimti sprendimus, yra aktuali tik tais atvejais, kai nuomonės yra susijusios su *ypač opiais klausimais*, pvz., jeigu jos yra (savi)kritiškos, spekuliatyvios arba prieštaringos²⁷. Institucija privalo nurodyti konkrečius nuomonės požymius, dėl kurių joje aptariamai klausimai yra ypač opūs ir dėl kurių nuomonei, jeigu ji būtų atskleista, galėtų būti taikoma vidinė cenzūra²⁸.

²⁵ Byla Nr. 598/2013/OV.

²⁶ Bylos Nr. 1817/2010/RA ir 1877/2010/FOR.

²⁷ Byla Nr. 1817/2010/RA.

²⁸ Byla Nr. 2781/2008/FOR.



Kolektyvinis sprendimo priėmimo pobūdis iš esmės nereiškia, kad pavienių nuomonių atskleidimas rimtai pakenktų sprendimų priėmimo procesui. Tai prieštarautų 4 straipsnio 3 dalies antros pastraipos esmei. Tiesą sakant, galima teigti, kad dėl žinojimo, jog ateityje visuomenė galės susipažinti su dokumentu, pvz., vertintojas, kuris nuomones teikia remdamasis ne asmeniniu požiūriu, o mokslinėmis žiniomis, gali netgi aiškiau nurodyti savo motyvus²⁹.

Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalis: valstybė narė prašo neatskleisti dokumento

Euratomo sutartyje sutelkiamos žinios, susijusios su ES branduolinės energijos infrastruktūra ir finansavimu. Jos 44 straipsnyje nustatyta, kad Komisija, gavusi suinteresuotų valstybių narių, asmenų ir įmonių sutikimą, gali paskelbti bet kurį jai pateiktą investavimo projektą. Gavus prašymus leisti susipažinti su dokumentais, susijusiais su branduolinės energijos projektais, svarbu atsižvelgti į visuomenės teisės susipažinti su dokumentais, kuri Europos Sąjungoje tapo bendruoju Sąjungos teisės principu ir pagrindine teise, pobūdį, o Euratomo sutarties 44 straipsnį reikia aiškinti atsižvelgiant į Reglamento (EB) Nr. 1049/2001. Aiškinant Euratomo sutarties 44 straipsnį taip pat reikėtų atsižvelgti į Teisingumo Teismo praktiką aiškinant Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnio 5 dalį. Todėl suinteresuota valstybė narė, įmonė arba asmuo, kuris nesutinka su dokumento pateikimu susipažinti, remdamasis Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 4 straipsnyje nustatytais išimtimis, turi nurodyti savo nesutikimo priežastis. Vis dėlto galutinį sprendimą dėl prašymo leisti susipažinti su dokumentu priima Komisija, kuri turi įvertinti, ar suinteresuota valstybė narė, įmonė arba asmuo nurodė pagrįstas atsisakymo duoti sutikimą priežastis. Komisija išipareigojo gauti Euratomo sutarties 44 straipsnyje reikalaujamą sutikimą net ir negavusi prašymo leisti susipažinti su dokumentais³⁰.

Vienodo pobūdžio dokumentų kategorijos

Paprastai institucija turi individualiai ir konkrečiai išnagrinėti kiekvieną dokumentą, su kuriuo prašoma leisti susipažinti. Tačiau vertindama, ar dokumento atskleidimas galėtų pakenkti saugomam interesui, institucija savo sprendimus iš esmės gali grįsti bendrosiomis (tačiau paneigiamomis) prielaidomis, kurios taikomos tam tikrų kategorijų dokumentams, nes tikėtina, kad iš esmės panašios rūšies kriterijai bus taikomi prašymams dėl vienodo pobūdžio dokumentų atskleidimo. Kalbant apie 4 straipsnio 2 dalies trečios įtraukos, kuria remdamosi institucijos gali atsisakyti leisti susipažinti su dokumentu, kurį atskleidus būtų pakenkta inspekcijų, tyrimų ir audito tikslams, taikymą, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas aiškiai pripažino galimybę remtis bendrosiomis prielaidomis, kurios tam tikrų kategorijų dokumentams taikomos tam tikromis konkrečiomis aplinkybėmis, t. y. valstybės pagalbos peržiūros procedūros, bendrovių susijungimų kontrolės procedūros, Europos Sąjungos teismuose nagrinėjamos bylos ir ikiteisminės pažeidimo nagrinėjimo procedūros pagal SESV 258 straipsnį³¹.

²⁹ Byla Nr. 2781/2008/FOR.

³⁰ Byla Nr. 2335/2008/CK.

³¹ Byla Nr. 2048/2011/OV.



Teisingumo Teismas dar neturėjo progos išreikšti pozicijos dėl to, ar galimybė remtis tokiomis bendrosiomis prielaidomis taip pat turėtų būti prieinama OLAF atliekant tyrimą ir vėliau, remiantis OLAF išvadomis, pradedant nacionalines procedūras. Galioja reglamentai³², kuriuose įtvirtintos nuostatos, susijusios su griežtomis taisyklėmis, kuriomis ribojama prieiga prie OLAF gautos ir valstybėms narėms atliekant išorės tyrimą perduotos informacijos. Šios nuostatos yra panašios į taisykles, kuriomis ribojama galimybė susipažinti su valstybės pagalbos arba bendrovių susiliejamų procedūrų dokumentais. Ombudsmenė laikosi nuomonės, kad remiantis šiomis nuostatomis galima taikyti bendrąją prielaidą, pagal kurią OLAF vykdomo tyrimo bylos dokumentų atskleidimas iš esmės pakenktų to tyrimo tikslui. Pirmiau nurodyta bendroji prielaida būtų taikoma, kol OLAF atlieka tyrimą ir kol vyksta susijusi nacionalinė procedūra³³.

Kaip nurodyta pirmiau, bendrąją prielaidą galima paneigti. Todėl tik pats skundo pateikėjas turi įrodyti, kad atitinkamam dokumentui, su kuriuo jis prašė leisti susipažinti, ta prielaida netaikoma arba kad yra viršesnis viešasis interesas, kuriuo remiantis dokumentas turi būti atskleistas. Akivaizdu, kad asmeniui, kuris teikia prašymą leisti susipažinti su dokumentu, sunku paneigti atitinkamam dokumentui taikomą bendrąją prielaidą, jeigu jam neleidžiama susipažinti su prašomu dokumentu. Tačiau ombudsmenė turi įgaliojimus paneigti tokią prielaidą, nes jai suteikta teisė susipažinti su susijusiais dokumentais³⁴.

Privatumas ir asmens duomenys. Reglamento (EB) Nr. 1049/2001 ir Reglamento (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis sąveika

Skaidrumo reikšmė turi būti vertinama atsižvelgiant į tam tikrus kitus interesus, pvz., teisę į asmens duomenų apsaugą.

Geras būdas užtikrinti tokią pusiausvyrą, pvz., kai piliečiai nori sužinoti komisijų arba komitetų ekspertų ar vertintojų vardus ir pavardes, yra ES administravimo institucijų vadovavimasis Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno (EDAPP) parengtomis gairėmis tais atvejais, kai jos nori veikti skaidriai ir kartu užtikrinti asmens teisę į privatumą ir asmens duomenų apsaugą. EDAPP ragina ES administravimo institucijas tvarkant asmens duomenis veikti aktyviai, t. y. iš anksto informuoti duomenų subjektus, kad jų vardai ir pavardės tam tikromis sąlygomis gali būti atskleisti³⁵.

³² Reglamentas (EB) Nr. 1073/99 dėl OLAF atliekamų tyrimų ir Reglamentas (EB) Nr. 515/97 dėl valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalbos ir dėl pastarųjų bei Komisijos bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti teisingą muitinės ir žemės ūkio teisės aktų taikymą.

³³ Byla Nr. 2048/2011/OV.

³⁴ Byla Nr. 2048/2011/OV.

³⁵ Byla Nr. 2111/2011/RA.



Prašydamas leisti susipažinti su dokumentais, kuriuose pateikiami asmens duomenys, pareiškėjas pagal Reglamentą (EB) Nr. 45/2001 8 straipsnio b punktą turi nurodyti aiškias ir teisėtas priežastis, kuriomis įrodoma būtinybė perduoti prašomus asmens duomenis. Tuomet ES institucija gali įvertinti įvairius susijusių šalių interesus ir nustatyti, ar yra kokia nors priežastis daryti prielaidą, kad perduodant tuos duomenis galėtų būti pažeisti teisėti duomenų subjekto interesai³⁶. Asmuo, prašantis leisti susipažinti su dokumentais, turėtų būti informuojamas³⁷, kad jis turi teisę nurodyti priežastis, dėl kurių jam turėtų būti perduodami duomenys, ir jam turėtų būti suteikiama tokia galimybė. Reglamente (EB) Nr. 1049/2001 nustatyta dviejų etapų administracinė procedūra, kuria pareiškėjams suteikiama ši galimybė, sudaranti pareiškėjui sąlygas pateikiant kartotinę paraišką įrodyti būtinybę gauti duomenis³⁸. Net jeigu pareiškėjas nepateikė informacijos, kurioje būtų aiškiai nurodyti tokie pagrindimai, institucija vis tiek gali turėti pakankamai aiškią informaciją, leidžiančią jai nustatyti, ar duomenų perdavimas yra pagrįstas³⁹.

Negana dokumentuose išbraukti asmens duomenis, pvz., vardus ir pavardes ir kontaktinę informaciją, nenurodžius, kad buvo bandoma patikrinti, ar duomenų subjektai yra pasirengę duoti savo sutikimą atskleisti duomenis⁴⁰.

Institucijos neturėtų pernelyg formaliai nagrinėti prašymų leisti susipažinti su dokumentais. Jeigu pareiškėjas pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 prašo leisti visuomenei susipažinti su dokumentu, kai jam pagal Reglamentą (EB) Nr. 45/2001 13 straipsnį jau buvo suteikta išskirtinė asmeninė galimybė susipažinti su tokiu dokumentu, institucija iš esmės vis tiek turi nagrinėti tą prašymą. Tai reikš, kad tas dokumentas turi būti nagrinėjamas pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001. Tačiau tokiu atveju institucija galėtų apsvarstyti galimybę pareiškėjui paaiškinti, kad nagrinėti prašymą pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 nėra jokios praktinės naudos⁴¹.

Institucijai, pagal Reglamentą (EB) Nr. 45/2001 atskleidžiančiai pareiškėjui informaciją, susijusią su jo duomenimis, leidžiama ištrinti kitą susijusiuose dokumentuose esančią informaciją. Galimybė susipažinti su asmens duomenimis iš esmės nėra tokia pati kaip galimybė susipažinti su dokumentais⁴².

Teisė susipažinti su savo paties byla

ES pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnyje („Teisė į gerą administravimą“) nurodyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę susipažinti su savo byla ir tikėtis, kad bus paisoma teisėtų konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo interesų. Kai kurios išimtys, taikomos *visuomenės* teisei susipažinti su byla, gali būti taikomos ir *pavienių asmenų* teisei susipažinti su byla. Tačiau negalima atsisakyti leisti asmeniui susipažinti su savo paties byla remiantis tuo, kad toks

³⁶ Bylos Nr. 1403/2012/CK ir 2510/2011CK.

³⁷ Byla Nr. 277/2012/RA.

³⁸ Byla Nr. 1403/2012/CK.

³⁹ Byla Nr. 2510/2011/CK.

⁴⁰ Byla Nr. 277/2012/RA.

⁴¹ Byla Nr. 1108/2012/RT.

⁴² Byla Nr. 1013/2012/MHZ.



leidimas galėtų padaryti žalos *prašymą leisti susipažinti su byla pateikusio asmens* privatumui ir su asmens duomenimis susijusioms teisėms arba komerciniams interesams⁴³.

⁴³ Byla Nr. 1560/2010/FOR.



Instituciniai ir politikos klausimai

Ombudsmenė laikosi nuomonės, kad nei esminės ES teisės aktų nuostatos, nei Europos Parlamento politinis darbas nepatenka į netinkamo administravimo sąvokos apibrėžtį.

Komisija ir pasiūlymai dėl teisės aktų

Vertindama Komisijos veiksmus, susijusius su pasiūlymų dėl teisės aktų formulavimu, ombudsmenė neprivalo Komisijos vertinimo pakeisti savo vertinimu. Tiesą sakant, jos funkcija – patikrinti, ar buvo laikomasi teisingų procedūrų ir ar nebuvo padaryta akivaizdžios vertinimo klaidos. Komisija, prieš perduodama Parlamentui ir Tarybai tikrinti savo pasiūlymą dėl teisės akto, turėtų turėti galimybę pateikti išsamią ir lengvai suprantamą ataskaitą apie veiksmus, kurių ji ėmėsi, ir dalyvaujančius subjektus⁴⁴.

Kaip išklausti piliečių ir pilietinės visuomenės nuomonę?

Lygybės ir skaidrumo principais pagrįsta dalyvaujamoji demokratija padeda didinti piliečių pasitikėjimą ES ir jos administravimo institucijomis. Didesnis pasitikėjimas ES ir jos administravimo institucijomis yra esminis elementas siekiant, kad ES ir jos administravimo institucijų veikla būtų veiksmingesnė⁴⁵.

Kalbant apie Komisijos rengiamus pasiūlymus dėl teisės teisės aktų, pažymėtina, kad ombudsmenė daugiausia dėmesio skiria procedūriniais aspektams. Europos Sąjungos sutarties 11 straipsnyje įtvirtinti orientyrai, susiję su sąmoningai palikta veiksmų laisve, kuria naudojamosi ES institucijos bendrauja su piliečiais, atstovų asociacijomis ir pilietine visuomene. ES institucijos privalo nustatyti „tinkamas priemones“, kuriomis piliečiams ir atstovų asociacijoms būtų suteikta galimybė pristatyti savo nuomones ir viešai jomis apsikeisti. Tikslus būdas, kuriuo visomis aplinkybėmis užtikrinama veiksminga dalyvaujamoji demokratija, priklausys nuo konkretaus atitinkamo Sąjungos veiksmo pobūdžio. Šiuo atžvilgiu ES institucijoms būtina suteikti tam tikrą diskreciją, visų pirma techniškai sudėtingose srityse. Tačiau institucijos visada turėtų užtikrinti, kad sugebės objektyviai pagrįsti naudojimosi ta diskrecija aplinkybes, kurios negali būti nei diskriminacinės, nei suprantamos kaip diskriminacinės. Be to, turėtų būti vykdomos plataus masto konsultacijos⁴⁶.

Siekiant, kad piliečiai ir atstovų asociacijos pasinaudotų teise į demokratinį dalyvavimą visose Sąjungos veiksmų srityse, jiems būtina suteikti tikrą galimybę išreikšti savo nuomones ir patvirtinti, kad ES institucijos atsižvelgs į tas nuomones. Šiam tikslui pasiekti būtina, kad ES institucijos šiuo atžvilgiu pakankamai anksti visoms dalyvaujančioms šalims, įskaitant plačiąją visuomenę, NVO ir mokslininkus, sudarytų vienodas galimybes⁴⁷.

⁴⁴ Byla Nr. 875/2011/JF.

⁴⁵ Byla Nr. 2558/2009/DK.

⁴⁶ Bylos Nr. 1151/2008/ANA ir 2097/2011/RA.

⁴⁷ Byla Nr. 1151/2008/ANA.



Pareiga užmegzti dialogą su pilietine visuomene nėra susijusi tik su finansavimo tam tikriems veiksams skyrimu. Tai, kad Komisija nusprendžia nefinansuoti konkrečios iniciatyvos, savaime nereiškia, kad ji pažeidė savo pareigą užmegzti dialogą su susijusia organizacija⁴⁸.

ES turi pareigą palaikyti atvirą, skaidrų ir reguliary dialogą su bažnyčiomis, religinėmis asociacijomis ar bendruomenėmis, filosofinėmis organizacijomis ir nereliginėmis organizacijomis (SESV 17 straipsnis). Tačiau bažnyčios ir valstybės atskyrimo principas, kuris, kalbant apie ES, reiškia atskirą bažnyčių ir ES institucijų statusą, taip pat reiškia, kad bažnyčioms ir religinėms organizacijoms bendraujant su ES institucijomis neturėtų būti suteikiama kokia nors nederama privilegijuota padėtis. Tai, kad Komisija pagal SESV 17 straipsnį nusprendžia nepradėti konkretaus dialogo, nebūtinai reiškia, kad pilietinės visuomenės dalyvavimas negali būti užtikrinamas kitomis priemonėmis, visų pirma nustatytomis Europos Sąjungos sutarties 11 straipsnyje. Apibrėždama savo prioritetus ir nustatydamas temas, kurias nusprendžia aptarti užmegzdama dialogą pagal SESV 17 straipsnį, Komisija naudojasi plačia diskrecija. Vis dėlto Komisija visada turėtų užtikrinti, kad ji savo diskrecija naudotųsi nieko nediskriminuodama. Tačiau tai paprastai galima nustatyti tik išnagrinėjus pakankamai ilgo laikotarpio Komisijos praktiką⁴⁹.

SESV 17 straipsnis pats savaime nėra susijęs su religine arba filosofine diskusija. Tačiau problemos iš esmės nėra, jeigu vykstant religinių (ir humanistinių) bendruomenių dialogui su institucija pateiktose nuomonėse atspindės jų, kaip religinių (ir humanistinių) bendruomenių, nuomonės. Kalbant apie SESV 17 straipsnyje vartojamą sąvoką „nuolatinis“, pažymėtina, kad šiame straipsnyje nėra jokių nuostatų, reiškiančių, kad reikia užtikrinti tikslią skirtingų grupių pusiausvyrą. Padėtis galėtų kelti susirūpinimą tuo atveju, jeigu analizuojant įvairius surengtus susitikimus paaiškėtų, kad Komisija laikosi aiškiai neproporcingo požiūrio. Sąvoka „skaidrus“ reiškia, kad Komisija tam tikrose srityse, visų pirma tose, kuriose naudojasi tyrimo arba reguliavimo įgaliojimais, turi pareigą pasirūpinti gana išsamių pastabų užrašymu. Sąvoka „atviras“ reiškia, kad Komisija gali laisvai užmegzti atvirą ir nuoširdžią diskusiją, išskyrus atvejus, kai ji įrodo, kad konkretus dialogas prieštarautų pagrindinėms Sąjungos vertybėms⁵⁰.

Komisija gali organizuoti renginius ir finansuoti veiklą, kad būtų skatinama diskutuoti tuose renginiuose ar veikloje aptariamais klausimais. Tai nebūtinai reiškia, kad Komisija remia konkrečią diskusijos temą ar turinį. Priešingai, Komisija gali siekti paprastai ir teisėtai skatinti diskusiją. Saviraiškos laisvė yra viena pagrindinių demokratinės visuomenės vertybių⁵¹.

Pavyzdžiui, Komisijos pastate surengta fotografijos paroda, kurioje buvo rodomos tos pačios lyties poros, sukėlė tam tikrą pasipiktinimą. Tiesa, kad ES institucijos gali veikti tik atsižvelgdamos į joms Sutartyje aiškiai ar numanomai suteiktus įgaliojimus ir kad ES neturi kompetencijos pripažinti santuokų arba registruotų partnerysčių. Vis dėlto taikant ES teisę diskriminacija dėl

⁴⁸ Byla Nr. 2097/2011/RA.

⁴⁹ Byla Nr. 2097/2011/RA.

⁵⁰ Byla Nr. 2097/2011/RA.

⁵¹ Byla Nr. 1640/2011/MMN.



seksualinės orientacijos yra draudžiama. Akivaizdu, kad ES turi galią ir pareigą pagal savo kompetenciją kovoti su diskriminacija dėl seksualinės orientacijos. Todėl Komisija iš esmės yra įgaliota siekti šio tikslo tiesioginėmis ir netiesioginėmis priemonėmis, pvz., finansuodama, leisdamą rengti arba globodama parodą, kurios tikslas – skatinti kovą su diskriminacija dėl seksualinės orientacijos. Tokia veikla visų pirma gali būti priskiriama ES kompetencijai, kai tariama diskriminacija daro poveikį kuriai nors SESV garantuojamai laisvei, pvz., teisei laisvai judėti ES⁵².

Tačiau net jeigu konkreti paroda yra susijusi su ES kompetencijai priklausančiu klausimu (ir todėl Komisija gali prisidėti prie tokio renginio rengimo arba jį bendrai finansuoti), Komisijai gali būti naudinga pateikti atsakomybės apribojimą, kuriame ji paaiškintų, kad pareiškimai atspindi nuomonę, nebūtinai sutampančią su Komisijos nuomone⁵³.

Kaip sudaryti ekspertų grupes ir jas išklausti?

Ombudsmenės įgaliojimai yra susiję tik su Komisijos ekspertų grupių narių atranka / sudėtimi, veikla ir skaidrumu⁵⁴. Ombudsmenė negali vertinti ekspertų grupių darbo rezultatų⁵⁵.

Ombudsmenė nėra įpareigota iš naujo vertinti techninių arba mokslinių analizių, nors kai kurios iš jų yra svarbi Komisijos parengiamojo teisėkūros darbo sudedamoji dalis. Pavyzdžiui, technikos arba mokslo komitetų darbas turi būti pagrįstas (i) techninių žinių, (ii) nepriklausomumo ir nešališkumo ir (iii) skaidrumo principais. Ombudsmenės vaidmuo – įsitikinti, kad buvo laikomasi gero administravimo procedūrų ir kad administracinių procedūrų metu buvo paisoma ES teisinėje tvarkoje garantuojamų teisių, be to, ji visų pirma turi atidžiai ir nešališkai išnagrinėti visus susijusius konkretaus klausimo aspektus ir, remdamasi galiojančia teisine sistema, pateikti tinkamai pagrįstą sprendimą. Ombudsmenė, pvz., gali nagrinėti, ar atitinkama ES įstaiga turėjo galimybę susipažinti su išsamiai konkretaus klausimo analizei atlikti reikalinga informacija, ar ji išsiaiškino neaiškius aspektus ir ar ES įstaiga nuosekliai aiškino taikomas susijusias taisykles. Skirtingos pozicijos dėl techninių klausimų savaime nereiškia, kad ES įstaigos vertinimas yra klaidingas⁵⁶.

Pavyzdžiui, pasirinkta pozicija mokslinių tyrimų srityje (nors ji yra techninio arba siauro pobūdžio) negali būti atskirta nuo įvairių kitų aplinkosauginių, socialinių arba ekonominių aplinkybių. Būtina atsižvelgti į visas susijusias aplinkybes, o Komisijos teiginys, kad tokiu atveju nėra „technologinio tendencingumo“, nėra pagrįstas. Atsižvelgiant į tai, kad Komisija nėra įpareigota vadovautis savo sudaryto konkretaus komiteto arba grupės pateiktomis rekomendacijomis, ji nėra atleidžiama nuo pareigos užtikrinti objektyvumą⁵⁷.

⁵² Byla Nr. 1640/2011/MMN.

⁵³ Byla Nr. 1640/2011/MMN.

⁵⁴ Ekspertų grupė nebūtinai turi būti atstovų grupė.

⁵⁵ Byla Nr. 1682/2010/BEH.

⁵⁶ Bylos Nr. 51/2011/AN ir 2558/2009/DK.

⁵⁷ Byla Nr. 1151/2008/ANA.



Tais atvejais, kai Komisija paskiria ekspertus, kurie turi atlikti techninius arba mokslinius vertinimus, taikoma metodika turi atitikti galiojančias teisės normas ir gero administravimo principus, be to, tokiais atvejais negali būti jokių akivaizdžių vertinimo klaidų. Reikėtų nepamiršti, kad Komisija, nustatydamą ekspertų atrankos tvarką, naudojasi plačia diskrecija. Tinkamos priemonės, skirtos kuo didesniai skaičiui ekspertų, turinčių reikalingų ekspertinių žinių, atrinkti, paprastai reiškia, kad Komisija turi viešai informuoti apie poreikį samdyti ekspertus ir paskelbti konkursą, kuriame ekspertai būtų raginami juo susidomėti. Tuomet lyginamasis ekspertų vertinimas turėtų būti tinkamai dokumentuojamas siekiant parodyti, kad buvo atrinkti tinkamiausi kandidatai. Šio vertinimo dokumentai turėtų būti prieinami viešai, o juos skelbiant reikia tinkamai paisyti duomenų apsaugos taisyklių⁵⁸.

Gero administravimo procedūros – būdas užtikrinti, kad piliečiai suprastų, kas vyksta ir kodėl

ES teisėje galioja bendrasis principas, jog pareiškėjas, siekiantis, kad remiantis procedūriniu pažeidimu būtų panaikintas administracinis sprendimas, privalo bent jau įrodyti tikimybę, kad administracinės procedūros rezultatas būtų kitoks, jeigu nebūtų buvęs padarytas skundžiamas procedūrinis pažeidimas. Tačiau netinkamo administravimo atvejis gali būti susijęs su bet kokių procedūriniu pažeidimu, net jeigu konkrečioje byloje teismas, atsižvelgdamas į tą procedūrinį pažeidimą, nematytų pagrindo panaikinti konkretų sprendimą⁵⁹.

Svarbu atsižvelgti į tai, kad galioja pagrindinė teisė susipažinti su ES administracinės institucijos sprendimų motyvais ir pagrindinė teisė būti išklausytam prieš administravimo institucijai priimant asmeniui nepalankų sprendimą⁶⁰.

Kalbant apie teisę būti išklausytam, pažymėtina, kad piliečiui turi būti suteikiama galimybė veiksmingai pateikti savo nuomonę dėl medžiagos, kuria bus grindžiamas sprendimas. Pavyzdžiui, ombudsmenas manė, kad pranešimo apie darbo ES karinėje misijoje sutarties nutraukimą įteikimas⁶¹ nebuvo priimtinas tuo metu, kai darbuotojas sirgo, ypač tais atvejais, kai darbuotojas buvo laikinojo nedarbingumo atostogose dėl psichikos ligos⁶².

Kai Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) atlikdama tyrimą šalies prašo pateikti informaciją arba vykdo jos apklausą, ji turėtų informuoti šalį apie tyrimo apimtį. Šiuo atveju gali būti pateikiama informacija, susijusi tik su pateiktų kaltinimų pobūdžiu. Tais atvejais, kai netrukus ketinama priimti neigiamą poveikį asmeniui darantį sprendimą, formali teisė būti išklausytam taip pat reiškia, kad suinteresuotajam asmeniui turi būti suteikta galimybė pateikti pastabas dėl įrodymų. Tačiau dėl formalios teisės būti išklausytam Teisingumo Teismas nustatė, jog OLAF sprendimas perduoti informaciją

⁵⁸ Byla Nr. 2558/2009/DK.

⁵⁹ Byla Nr. 1560/2010/FOR.

⁶⁰ ES pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnis, kuris išplėtojamas *Europos gero administracinio elgesio kodekse*.

⁶¹ Tarnybos nuostatai netaikomi tokių misijų darbuotojams.

⁶² Byla Nr. 1519/2011/AN.



nacionalinėms tyrimo institucijoms nereikia, kad asmeniui daromas neigiamas poveikis, nes nacionalinės institucijos išlaiko teisę savo nuožiūra vertinti pateiktos informacijos turinį. Todėl OLAF nėra teisiškai įpareigota tyrime dalyvaujantį šaliai tokiu atveju suteikti formalią teisę būti išklausytai (tiesą sakant, nacionalinės institucijos turi pareigą užtikrinti, kad būtų paisoma teisės būti išklausytam). Tačiau geras administravimas, kitaip nei teisėtumo sąvoka, suprantamas plačiau. Savo išvadoms taikydama tikrinimo ir apskundimo procedūras, OLAF gali padidinti jų pagrįstumą ir teisėtumą. Tyrime dalyvaujantį šaliai pateikdama pakankamai išsamią informaciją, susijusią su jai pateiktais kaltinimais, ir šiuos kaltinimus pagrindžiančius įrodymus, OLAF laikysis gero administravimo principo⁶³.

Kalbant apie OLAF procedūras, pažymėtina, kad jeigu tiriant tą patį klausimą dalyvauja keletas asmenų, visiškai tikėtina, jog kiekvieno tiriamo klausimo faktinės aplinkybės bus skirtingos, o konkrečių bylų dokumentuose bus kitokia nevienoda informacija, kurią reikės vertinti atskirai. Todėl tai, kad pavienių OLAF vykdomų tyrimų trukmė yra skirtinga, nereikia, kad šiuose tyrimuose dalyvaujantys asmenys buvo diskriminuojami. Tyrimo trukmės pagrįstumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į konkrečias bylos aplinkybes. Tačiau pagal gero administravimo principus iš tyrimą vykdančių institucijų reikalaujama užtikrinti, kad kiekvieno procesinio veiksmo, kuris turi būti atliekamas pasibaigus ankstesniam procesiniam veiksmui, būtų imamasi per protingą terminą⁶⁴.

Komisijos išankstinio perspėjimo sistema (EWS) yra kompiuterizuota sistema, kurios paskirtis – nustatyti ES finansiniams interesams ir reputacijai gresiančius pavojus. Ombudsmenas nagrinėjo skundą, susijusį su vadinamąja „W3b“ įspėjimo sistema. Įspėjimas užregistruojamas, kai pagal sprendimą, kuriuo sukuriamas EWS, „yra žinoma, kad trečiosios šalys, visų pirma Bendrijos fondų paramą gaunančios arba gavusios trečiosios šalys <...>, dalyvauja teismo procese, kuriame jos kaltinamos padariusios rimtas administracines klaidas arba sukčiavusias. Tais atvejais, kai dėl OLAF tyrimų pradedami teismo procesai arba OLAF siūlo pagalbą arba stebi teismo procesus, OLAF <...> prašo aktyvinti atitinkamą „W3b“ įspėjimą.“ OLAF užregistravo atitinkamą įspėjimą. EWS sprendime sąvoka „teismo procesas“, kuri, tiesą sakant, įvairių valstybių narių teismų sistemose suprantama nevienodai, neapibrėžiama. Todėl aiškinant tą sąvoką reikia atsižvelgti į EWS tikslą ir aplinkybes, ypač į „W3b“ įspėjimą, kaip jis apibrėžtas EWS sprendime, tikslą ir aplinkybes. Bylos iškėlimas inkvizicinėje arba rungimusi pagrįstoje teismų sistemoje ir teismo tyrimo etapo pradžia inkvizicinėje sistemoje aiškiai skiriasi. Tyrimo pradėjimas inkvizicinėje sistemoje nebūtinai reiškia, kad asmens atžvilgiu jau buvo nustatyti tam tikri faktai: tai reiškia tik tai, kad esama pakankamo pagrindo pradėti teismo tyrimą. Kita vertus, teismo bylos nagrinėjimo pradžia rodo, jog asmeniui remiantis *prima facie* įrodymais pateikti kaltinimai yra gana rimti ir įtikinami, kad būtų galima iškelti bylą. Tais atvejais, kai „W3b“ įspėjimas paskelbiamas neperdavus teismui bylos, kyla rizika, kad panašios bylos nebus nagrinėjamos vienodai. Taip yra todėl, kad sąvoka „teismo procesas“

⁶³ Byla Nr. 1560/2010/FOR.

⁶⁴ Byla Nr. 2515/2011/CK.



atitinkamoje valstybėje turi skirtingą prasmę. Tai reiškia, kad „W3b“ įspėjimas turėtų būti skelbiamas tik tais atvejais, kai byla perduodama nagrinėti teismui⁶⁵.

Paslaugumas ir pagarba kaip teisės į rimtą vertinimą pagrindas

Kiekvienas asmuo nori būti suprastas ir išklausytas. Tai visų pirma pasakytina apie piliečių bendravimą su ES administravimo institucijomis, kurios, piliečių manymu, dažnai yra labai atitolusios (ne vien geografiniu požiūriu). ES administravimo institucijos turi stengtis elgtis taip, kad piliečiai jaustų, jog jų susirūpinimas, klausimai ir prašymai vertinami rimtai.

Gana įprasta tai, kad pilietis nepritaria, pvz., tam tikroje srityje ES vykdomai politikai. Tačiau vien faktinė aplinkybė, kad ES institucijos išsakyta nuomonė skiriasi nuo skundo pateikėjo nuomonės, pati savaime nereiškia netinkamo administravimo. Tikėtina, kad nemandagumas gali būti pripažintas netinkamu administravimu, tačiau bet kokią argumentą, susijusį su nemandagumu, būtina pagrįsti įrodymais⁶⁶.

Pavyzdžiui, vienu atveju ES administravimo institucija rimtai vertino piliečio išreikštą susirūpinimą, kai jis iš oro linijų bendrovės reikalavo kompensacijos, o vėliau dėl atidėto skrydžio pateikė skundą nacionalinei priežiūros institucijai (NPI). NPI pilietį informavo neturėjusi kompetencijos nagrinėti pavienių kompensacijos prašymų, o Komisija patvirtino NPI poziciją. Tačiau ombudsmenui atlikus tyrimą Komisija pažadėjo pakeisti savo *lėktuvų keleivių teisių ES skundo formoje* pateiktą neaiškią informaciją ir ombudsmenas padarė išvadą, kad Komisija ėmėsi tinkamų veiksmų, siekdama ateityje išvengti bet kokios painiavos, susijusios su NPI kompetencija reaguojant į pateiktą skundą⁶⁷.

Institucijos gali būti paslaugios ir naudingos ir kitu būdu, t. y. jos gali vengti pradėti nereikalingą oficialią procedūrą, jeigu yra galimybė mažiau formaliai išspręsti piliečiui rūpimą klausimą, kad jis liktų patenkintas, pvz., kai leisti susipažinti su dokumentais prašoma remiantis įvairiais taisyklių rinkiniais, nors šį prašymą galima patenkinti remiantis vienu iš jų. Tuomet dažnai nėra praktinės naudos toliau vertinti prašymą atsižvelgiant į kitas taisykles⁶⁸.

Kaip jau nurodyta pirmiau, kalbos klausimas taip pat yra svarbus paslaugumo aspektas. Komisija turėtų užtikrinti, kad visiems Europos piliečiams būtų suteikta galimybė suprasti jos konsultacijas su visuomene, o tai iš esmės reiškia, kad jos turėtų būti skelbiamos visomis oficialiosiomis kalbomis⁶⁹.

Be to, ES administravimo institucijos turėtų tinkamai įvertinti atsiprašymo naudą.

⁶⁵ Byla Nr. 637/2009/FOR.

⁶⁶ Byla Nr. 2441/2010/OV.

⁶⁷ Byla Nr. 606/2012/OV.

⁶⁸ Byla Nr. 1108/2012/RT.

⁶⁹ Byla Nr. 875/2011/JF.



Pagal gero administravimo principus reikalaujama, kad ES administravimo institucijos pripažintų klaidas ir apsvarstytų, kaip būtų galima ištaisyti jas. Pirmas žingsnis – atsiprašymas. Negana tik apgailestauti ir neprisiimti atsakomybės už klaidą. Visų pirma reikia atsiprašyti ir taip pripažinti padarytą klaidą⁷⁰.

Nesugebėjimas laikytis gero administravimo principų, pvz., nesugebėjimas atsakyti į korespondenciją arba atsakymo pateikimas kitomis nei į ES administravimo instituciją besikreipiančių piliečių vartojamomis kalbomis, gali būti ištaisomas atsiprašant ir, kai įmanoma, pateikiant paaiškinimą⁷¹.

Vėlavimai vykdyti administracines procedūras

Dėl vėlavimo pilietis mano, kad jo padėtis nėra vertinama rimtai, ypač jeigu ES administravimo institucija nepateikia paaiškinimo. Kiekvieno asmens teisė, kad jo klausimus ES institucijos išnagrinėtų per protingą terminą, yra Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 1 dalyje nustatyta pagrindinė teisė.

Ombudsmenas Komisijos veikloje nustatė netinkamo administravimo atvejį, kai ji, net nenustačiusi pažeidimo fakto, tinkamai nepaaiškino savo sprendimo pusantrų metų nagrinėti skundą dėl pažeidimo⁷².

Skundų pateikėjai savo skunduose dažnai teigia, kad prašymus leisti visuomenei susipažinti su dokumentais pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 vėluojama nagrinėti.

Institucijai per nustatytą terminą nepateikus atsakymo į prašymą leisti susipažinti su dokumentais, tariama, kad ji pateikė neigiamą atsakymą, todėl tokiu atveju pareiškėjas gali kreiptis į Teisingumo Teismą arba Europos ombudsmenę. Jeigu institucijai yra žinoma, kad vėluos pateikti atsakymą, ji turėtų pareiškėją informuoti apie vėlavimą ir nurodyti, kiek truks toks vėlavimas, įskaitant informavimą apie prieinamas teisių gynimo priemones. Tai sudaro sąlygas pareiškėjui, remiantis pateikta informacija, nuspręsti, ar laukti atsakymo, ar tiesiogiai skųstis ombudsmenei⁷³.

Interesų konfliktai. Ar galiu tikėtis, kad ES administravimo institucijos veiks ES ir mano, kaip piliečio, labui?

Kad ES veiktų tinkamai, o piliečiai galėtų ja pasitikėti, ES administravimo institucijos turi veikti tik ES labui. Bet koks oficialus pareigų vykdymas siekiant patenkinti savo interesą yra laikomas Tarnybos nuostatų pažeidimu ir ES administravimo institucijos – ne vieta tokiems pažeidimams. ES administravimo institucijos turi užtikrinti, kad tokių situacijų neatsirastų.

⁷⁰ Byla Nr. 312/2012/CK.

⁷¹ Byla Nr. 1708/2011/JF.

⁷² Byla Nr. 1786/2011/MHZ.

⁷³ Byla Nr. 1817/2010/RA.



Svarbu, kad vertinant galimą interesų konfliktą nebūtų vadovaujamasi tik formaliais reikalavimais⁷⁴.

Faktinis interesų konfliktas, kaip apibrėžė EBPO, yra, kai „tarp valstybės tarnautojo tarnybinių pareigų ir privačių interesų, susijusių su valstybės tarnautojo asmeniniais reikalais, yra konfliktas, dėl kurio *galėtų* būti daromas netinkamas poveikis oficialių pareigų vykdymui ir atsakomybei“ (kursyvu išskirta autoriaus). Nustatant, ar tarp valstybės tarnautojo privačiųjų ir viešųjų interesų esama interesų konflikto, dėl kurio *galėtų* būti daromas netinkamas poveikis to asmens oficialių pareigų vykdymui ir atsakomybei, neturi reikšmės tai, ar valstybės tarnautojas dėl interesų konflikto iš tikrųjų elgiasi kitaip. Pakanka galimybės arba net tikimybės, kad valstybės tarnautojo elgesiui privatus interesai galėtų daryti poveikį, ir tai yra svarbiausia aplinkybė, į kurią atsižvelgiama nustatant interesų konflikto buvimo faktą. Konkretus pavyzdys, susijęs su interesų konfliktu, dėl kurio valstybės tarnautojas faktiškai elgiasi kitaip, iš tikrųjų būtų labai rimtas įrodymas, tačiau tai, kad toks elgesio pakeitimas nebuvo įrodytas, neturi reikšmės nustatant, yra interesų konflikto situacija ar jos nėra. Interesų konflikto sąvoka siekiama užkirsti kelią bet kokiai situacijai, kai valstybines funkcijas vykdančiam asmeniui įtaką *galėtų* daryti privatus interesai. Interesų konflikto sąvoka taikoma nagrinėjant vien *galimybę* atsirasti tokiai įtakai⁷⁵.

ES teisėtumas piliečių akyse priklauso ne tik nuo realių, bet ir nuo akivaizdžių interesų konfliktų išvengimo⁷⁶.

ES administravimo institucijoms labai svarbu saugoti įrašus, kuriuose pateikiama tariamų interesų konfliktų analizė, ir sugebėti apginti savo poziciją, kai to prašo ES piliečiai. Negana, nenurodant jokių motyvų, padaryti paprasčiausią pareiškimą, kad interesų konflikto nėra. Neišsamius paaiškinimus piliečiai gali pagrįstai aiškinti kaip bandymą nuslėpti tikrąją padėtį⁷⁷.

Laikydamosi gero administravimo praktikos, ES administravimo institucijos turėtų aiškiai informuoti tarnybą baigusius darbuotojus apie Tarnybos nuostatose nustatytas jų pareigas, pvz., susijusias su interesų konfliktais⁷⁸.

Pagrindinė teisė į asmens duomenų apsaugą nesudaro sisteminių kliūčių visuomenei tikrinti, ar fiziniai asmenys, kurie užsiima lobistine veikla (kuri dažniausiai vykdoma per Komisiją), gali turėti interesų konfliktų. Siekdama užtikrinti skaidrumą ir visų pirma skatinti dalyvaujamąją demokratiją, Komisija, prieš pradėdama rengti susitikimus su savo personalo nariais ir susirašinėdama su interesų grupių atstovais, privalo sistemingai informuoti interesų grupių atstovus apie savo ketinimą paskelbti interesų grupių atstovų vardus ir pavardes, jeigu to prašoma pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 pateiktose paraiškose leisti susipažinti su dokumentais⁷⁹.

⁷⁴ Byla Nr. 1533/2010/MMN.

⁷⁵ Byla Nr. 297/2013/FOR.

⁷⁶ Byla Nr. 51/2011/AN.

⁷⁷ Byla Nr. 51/2011/AN.

⁷⁸ Byla Nr. OI/12/2011/JF.

⁷⁹ Byla Nr. 277/2012/RA.



Kalbant apie buvusių Komisijos narių tolesnę veiklą, pažymėtina, kad buvusio Komisijos nario išreikšta politinė parama konkrečiu klausimu pati savaime nėra pakankamas pagrindas teigti, kad tuo klausimu esama interesų konflikto, jeigu tas klausimas yra susijęs su teisėtu tikslu, kurio siekiama įgyvendinant bendrą ES interesą⁸⁰.

Vienas iš taisyklės, kuria reikalaujama, kad Europos Centrinio Banko (ECB) sprendimų priėmimo padalinių nariai veiktų nepriklausomai⁸¹, tikslas – užtikrinti ECB teisėtumą ES piliečių akyse. Be to, ECB sprendimų priėmimo padalinių nariai privalo ne tik veikti nepriklausomai, bet ir vengti interesų konflikto. ES teisėtumas piliečių akyse priklauso ne tik nuo realių, bet ir nuo akivaizdžių interesų konfliktų vengimo. ECB sprendimų priėmimo padalinių nariai gali teisėtai dalyvauti atitinkamose viešose ir privačiose diskusijose, kuriose aptariami su ECB darbu susiję klausimai. Tais atvejais, kai susitikime dalyvauja ECB pirmininkas, susitikimo tikslas, kitų dalyvių tapatybės ir aptarti klausimai paprastai turėtų būti laikomi vieša informacija, išskyrus atvejus, kai yra pagrįsta priežastis laikytis konfidencialumo, pvz., poreikis užtikrinti viešąjį interesą, susijusį su ES ar valstybės narės finansų, pinigų arba ekonomine politika. Pavyzdžiui, skaidrumo principo būtų laikomasi, jeigu ECB savo svetainėje paskelbtų, kad ECB pirmininkas yra G 30 grupės narys, net jeigu ši grupė yra ne „bendrą interesą“, kuris galėtų pakenkti ECB nepriklausomumui, turinti lobistinę ar interesų grupę, o tiesiog diskusijų forumas. „Interesų grupė“ yra fizinių ir (arba) juridinių asmenų grupė, turinti bendrą interesą esminiu klausimu ir siekianti įvairiomis priemonėmis ginti tą bendrą interesą. „Lobistas“ gali būti suprantamas kaip interesų grupė, siekianti daryti tiesioginę įtaką trečiosioms šalims, įskaitant valstybės tarnautojus, ir taip ginti savo bendrą interesą⁸².

Pranešimas apie pažeidimus

ES darbuotojai, kurie vykdydami savo pareigas sužino apie tariamą neteisėtą veiklą, įskaitant sukčiavimą ar korupciją, kuri kenkia ES interesams, turi apie tai informuoti savo vadovus⁸³. Tinkamo šios Tarnybos nuostatų (22a straipsnis) nuostatos įgyvendinimo svarba turi būti ypač pabrėžiama, visų pirma atsižvelgiant į Europos Tarybos ataskaitą⁸⁴, kurioje pateikiama išvada, kad pranešėjus apie pažeidimus atgraso nuojauta, kad į jų išpėjimus nebus tinkamai reaguojama.

Pagal Tarnybos nuostatų 22a straipsnį informacija aiškiai turėtų būti laikoma atskleidimu, jeigu: (i) nurodoma, kad informacija teikiama pagal Tarnybos nuostatų 22a straipsnį; (ii) informacijos turinys yra susijęs su tuo ketinimu atskleisti informaciją; (iii) informacija yra objektyvi ir pagrįsta ir (iv) informacija buvo gauta vykdant pareigas, nepaisant jų pobūdžio. Tokios informacijos

⁸⁰ Byla Nr. 1533/2010/MMN.

⁸¹ SESV 130 straipsnis ir ECB statutas.

⁸² Byla Nr. 1339/2012/FOR.

⁸³ Tarnybos nuostatų 22 straipsnio a punktas

⁸⁴ Galima susipažinti adresu

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



pateikimo laikas, atsižvelgiant į kitas procedūras (pvz., auditą), neturi reikšmės⁸⁵.

Pranešimų apie pažeidimus atvejai aptariami ne tik Tarnybos nuostatuose. Tokiais atvejais ES administravimo institucijoms nepakanka informuoti pranešėją apie pažeidimą, kad byla buvo baigta ir pateikti tik bendro pobūdžio rezultatus. Nustatant pusiausvyrą tarp galimo turimos informacijos konfidencialumo ir pareigos pranešti apie įvykį, kuris, pranešėjo apie pažeidimą manymu, yra svarbus, pvz., saugumas, būtina atsižvelgti į keblią pranešėjo apie pažeidimą padėtį. Pagal gero administravimo principus reikalaujama, kad atskleista informacija iš esmės būtų vertinama atidžiai, nešališkai ir objektyviai, o institucija, į kurią kreipėsi pranešėjas apie pažeidimą, turėtų nurodyti savo išvadų motyvus, nepaisant to, kokią sprendimą ji priėmė. Tai padeda išvengti padėties, kai pranešėjas apie pažeidimus pagrįstai mano, kad atvejis, apie kurį jis pranešė, nebuvo tinkamai išnagrinėtas arba apskritai nebuvo išnagrinėtas⁸⁶.

⁸⁵ Byla Nr. 1697/2010/JN.

⁸⁶ Byla Nr. 51/2011/AN.



Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, ir pareiga užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi ES taisyklių

Komisija yra „Sutarčių sergėtoja“, o tai reiškia, kad ji prižiūri, ar valstybės narės teisingai taiko ES teisę. Jeigu mano, kad valstybė narė konkretų ES teisės aktą taiko neteisingai, ji gali perduoti šį klausimą spręsti ES teismams, kurie tuomet dėl šio klausimo gali priimti sprendimą. Piliečiai negali kreiptis į ES teismus siekdami kontroliuoti, kaip Komisija vykdo šią funkciją. Tačiau jie gali skųstis ombudsmenei. Ombudsmenės manymu, Komisija, vykdydama savo, kaip Sutarčių sergėtojos, funkciją, turi veikti atvirai ir vengti klaidų.

Komisijos santykius su piliečiais, kurie jai teikia skundus dėl valstybių narių padarytų ES teisės pažeidimų, visų pirma reguliuoja Komisijos komunikatas, kuriame nustatyta piliečių, informuojančių apie tariamą ES teisės pažeidimą, aptarnavimo Komisijoje tvarka⁸⁷. Siekdama užtikrinti gerą administravimą, Komisija, nagrinėdama skundus dėl pažeidimo, turi vadovautis komunikatu⁸⁸. Pavyzdžiui, komunikate nurodyta, kad paprastai Komisija skundą išnagrinėja ir sprendimą dėl oficialaus įspėjimo ar bylos nutraukimo priima ne vėliau kaip per vienus metus nuo skundo užregistravimo datos. Ombudsmenas padarė išvadą, kad Komisija turėtų aiškiai ir įtikinamai paaiškinti, kodėl konkrečioje byloje skundą reikia nagrinėti ilgiau⁸⁹.

Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, priimdama sprendimą dėl to, ar prieš valstybės nars pradėti pažeidimo tyrimo procedūras dėl ES teisės pažeidimų, naudoja plačią diskreciją. Tačiau, ombudsmenės manymu, nagrinėdama skundus dėl pažeidimo, Komisija privalo būti atvira ir skundo pateikėją informuoti, pirma, apie tai, ar, jos manymu, ES teisė buvo pažeista ir dėl kokių priežasčių, ir, antra, kaip ji šiuo atžvilgiu nusprendė pasinaudoti savo diskrecija. Ombudsmenė manytų, kad Komisija peržengia savo diskrecijos ribas tik tais atvejais, kai šiuo atžvilgiu priima savavališkus sprendimus.

Nagrinėjant skundą dėl pažeidimo, skundo pateikėjas turi teisę tikėtis, kad Komisija, priimdama sprendimą dėl tinkamiausių veiksmų, padėsiančių nustatyti pažeidimo fakto buvimą arba nebuvimą, veiks pakankamai uoliai⁹⁰.

Jeigu Komisija tinkamai nepaaiškina savo sprendimo, padaro akivaizdžią procedūrinę arba vertinimo klaidą, neabejotinai klaidingai aiškina teisę⁹¹ arba atsižvelgia į nesusijusias aplinkybes⁹², ombudsmenė gali manyti, kad sprendimas baigti pažeidimo bylą rodo netinkamą administravimą.

Kalbant apie Komisijos pareigą paaiškinti savo sprendimą, pažymėtina, kad Komisija turėtų aiškiai arba numanomai aptarti skundo pateikėjo pateiktus klausimus. Jeigu Komisija mano, kad skundo pateikėjo nurodyti ES teisės aktai

⁸⁷ Komisijos komunikatas dėl santykių su skundų dėl Sąjungos teisės taikymo pateikėjais administravimo nuostatų atnaujinimo (COM(2012) 154 *final*).

⁸⁸ Byla Nr. 1738/2012/RT.

⁸⁹ Byla Nr. 412/2012/MHZ.

⁹⁰ Byla Nr. 1786/2011/MHZ.

⁹¹ Bylos Nr. 846/2010/PB ir 1786/2011/MHZ.

⁹² Byla Nr. 1738/2012/RT.



nėra taikytini, arba jeigu mano, kad ES teisė nebuvo pažeista, ji turėtų tinkamai paaiškinti tokios savo pozicijos motyvus⁹³. Paprastai norint, kad tokie paaiškinimai būtų išsamūs, nuoseklūs ir pagrįsti, juose reikėtų: (i) aptarti susijusius skundo pateikėjo argumentus⁹⁴; (ii) išsamiai pagrįsti Komisijos bendrąją praktiką, komunikatus ir politiką atitinkamoje srityje ir (iii) pateikti paaiškinimus, kuriais remdamiesi suinteresuoti piliečiai galėtų geriau nuspręsti, ar ateityje jiems verti pateikti skundus panašiais klausimais⁹⁵.

Konkrečioje pažeidimo byloje ombudsmenas nustatė, kad Komisija nenurodė pakankamai išsamių savo sprendimo motyvų ir todėl neveikė skaidriai. Konkrečioje byloje Komisija pakeitė savo poziciją ir, užuot atitinkamai valstybei narei nusiuntusi oficialių išpėjų, paprasčiausiai nutraukė bylą. Komisija šią savo pasikeitusią poziciją grindė „vidinėmis konsultacijomis“. Ombudsmenas laikėsi nuomonės, kad tai nebuvo tinkamas Komisijos galutinio sprendimo paaiškinimas⁹⁶.

Be to, ombudsmenas Komisijai rekomendavo pažeidimo nagrinėjimo procedūrose laikytis lankstesnio požiūrio į atvirumą. Komisija laikosi nuomonės, kad viešai atskleidus dokumentus, kuriais su valstybėmis narėmis keičiamasi per pažeidimo nagrinėjimo procedūras, neišvengiamai bus pakenkta tų procedūrų tikslui, t. y. užtikrinti teisingą ES teisės taikymą. Tokia pozicija pati savaime nėra teisinga. Kita vertus, galima manyti, kad pažeidimo nagrinėjimo procedūros, per kurias viešai atskleidžiamos įvairios procedūros šalių nuomonės ir argumentai, būtent dėl aktyvaus viešosios nuomonės reiškimo ir pilietinės visuomenės dalyvavimo nacionaliniu ir Europos lygmenimis, iš tikrųjų galėtų padėti greičiau nutraukti pažeidimą. Taip pat galima daryti pagrįstą prielaidą, kad su pažeidimo nagrinėjimo procedūromis, kuriose sprendžiami aplinkos klausimai, susijusių dokumentų viešas atskleidimas būtų viena iš tokių situacijų. Nors Teisingumo Teismo praktika šioje srityje yra vienareikšmė, tačiau būtina nepamiršti, kad Teisingumo Teismas, kitaip nei ombudsmenė, bylas peržiūri vadovaudamasis daug griežtesnėmis procedūromis ir taisyklėmis. Kitaip nei Teisingumo Teismas, ombudsmenė gali nustatyti sisteminės galimybes, dėl kurių Komisijos praktika gali tapti atviresnė⁹⁷.

⁹³ Bylos Nr. 846/2010/PB, 1708/2011/JF ir 1786/2011/MHZ.

⁹⁴ Bylos Nr. 846/2010/PB ir 1786/2011/MHZ.

⁹⁵ Bylos Nr. 846/2010/PB ir 1708/2011/JF.

⁹⁶ Byla Nr. 412/2012/MHZ.

⁹⁷ Bylos Nr. 1947/2010/PB ir 2207/2010/PB.



Sutarčių vykdymas ir dotacijų panaudojimas

ES administravimo institucijos prekių tiekimo ir paslaugų teikimo sutartis sudaro ne tik įvairiose srityse, bet ir, pvz., įgyvendindamos ES finansuojamas programas. Paprastai ginčiuose su rangovais ir subrangovais ES administravimo institucijos nedalyvauja. Vis dėlto ES administravimo institucijos, atsižvelgdamos į konkrečią situaciją ir ES reputaciją, turėtų priimti ir konstruktyviai spręsti jai perduotus klausimus⁹⁸.

Šalims, pvz., ES administravimo institucijai ir jos sutarties partneriui, naudinga susitarti dėl rašytiniame susitarime aiškiai neaptartų klausimų. ES administravimo institucijos korespondencija e. paštu tokiu klausimu paprastai neturėtų būti laikoma neoficialia. Laikydamiės į paslaugas orientuotos kultūros, ES administravimo institucijų siunčiamų dokumentų autoriai turi prisiimti atsakomybę už turinį⁹⁹.

Kalbant apie ekspertų ES projektams įgyvendinti parinkimą, pažymėtina, kad ES administravimo institucijos turi plačią diskreciją ir gali laisvai nuspręsti teikti pirmenybę konkrečiam ekspertui, kad, pvz., užtikrintų veiksmingą jo bendradarbiavimą su institucijos tarnybomis. Tačiau prieš pakeisdama ekspertą, visų pirma dėl tariamo netinkamo elgesio, ES administravimo institucija visada turėtų suteikti galimybę ekspertui pateikti savo nuomonę šiuo klausimu (teisė būti išklausytam taip pat aptariama skyriuje apie skaidrumą)¹⁰⁰.

⁹⁸ Byla Nr. OI/11/2010/AN.

⁹⁹ Byla Nr. 940/2011/JF.

¹⁰⁰ Byla Nr. 2441/2010/OV.



Konkursai ir dotacijų skyrimas

Sutartiniai santykiai su ES administravimo institucijomis taip pat atsiranda dėl pirkimo sutarčių ir dotacijų. ES fondų naudojimas šiais tikslais yra neatsiejamas nuo procedūrų skaidrumo ir vienodo elgesio su pareiškėjais. Sutarčių skyrimo procedūros turėtų būti suprantamai paaiškintos, o konkurso dalyviams reikėtų suteikti kuo daugiau informacijos apie jų pasiūlymų vertinimo tvarką¹⁰¹. Gairėse dėl dotacijos susitarimų turi būti nurodyti tikslūs ir aiškūs sąvokų ir nuostatų taikymo kriterijai¹⁰².

Atliekant mokslinių pasiūlymų vertinimą peržiūrą kyla sudėtingų mokslinių klausimų, o ombudsmenė, atlikdama esminę peržiūrą, paprastai vertina tik tai, ar ginčijamo sprendimo motyvuojamojoje dalyje nėra akivaizdžios klaidos. Tais atvejais, kai ES administravimo institucijoje galioja vidinis pakartotinio vertinimo mechanizmas, jį būtų pagrįsta naudoti tik tuomet, kai pateikiami (i) procedūrinių klaidų; (ii) faktinių klaidų arba (iii) akivaizdžios vertinimo klaidos įrodymai¹⁰³.

Pagrindinė Komisijos užduotis, susijusi su jos finansuojamais pagalbos projektais, – užtikrinti, kad visos projektui skirtos ES lėšos būtų išleistos pagal sutartą išlaidų planą ir kad būtų pasiekti projekto tikslai. Be to, gero administravimo interesus atitinka ne tik poreikis užtikrinti teisingą ES lėšų panaudojimą ir sėkmingą projekto baigtį, bet ir Komisijos pareiga užtikrinti, kad ES lėšų gavėjai su jos finansuojamų projektų partneriais elgtųsi sąžiningai ir tinkamai. Nors Komisijos galimybės įsikišti į sutartinius santykius, kurių šalimi ji nėra, yra ribotos, vis tiek ji turėtų imtis tinkamų informavimo apie galinčias kilti problemas priemonių ir, kai įmanoma, padėti išspręsti su tomis problemomis susijusius ginčus. Komisija tai gali padaryti rengdama pavienių arba visų ginčo šalių susitikimus ir siūlydama tarpininkavimo paslaugas¹⁰⁴.

¹⁰¹ Byla Nr. 1653/2011/DK.

¹⁰² Byla Nr. 137/2013/RT.

¹⁰³ Byla Nr. 2111/2011/RA.

¹⁰⁴ Byla Nr. 2100/2011/OV.



Dvejopo pobūdžio personalo klausimai

ES administravimo institucijų darbuotojai turi teisę, kad jų darbdavys tinkamai elgtųsi su savo darbuotojais. Tikėtina, kad gerbiami darbuotojai, kurie jaučiasi visaverčiais komandos nariais, atsakingiau vykdys jiems pavestas užduotis ir todėl geriau tarnaus ES piliečiams. Europos ombudsmenas neturėtų tapti pagrindine personalo klausimus sprendžiančia agentūra, nes paprastai tokie klausimai geriau išsprendžiami ten, kur jie kilo. Tačiau gero administravimo principai turėtų būti taikomi ir šioje ES administravimo srityje, todėl ombudsmenė gali padėti, visų pirma nustatant sisteminės problemas ir ieškant jų sprendimo būdų.

Šioje srityje ombudsmenė užtikrina, kad, priimdamos sprendimus, ES administravimo institucijos teisingai taikytų atitinkamas taisykles, kurios paprastai būna susijusios su Tarnybos nuostatais (arba kyla iš Tarnybos nuostatų)¹⁰⁵. ES administravimo institucijų įsipareigojimas spręsti problemas¹⁰⁶ ir nesilaikyti pernelyg formalaus požiūrio¹⁰⁷ yra svarbūs gero administravimo sprendžiant personalo klausimus aspektai. Pavyzdžiui, kalbant apie vietos darbuotojų įdarbinimo delegacijose sąlygas, pažymėtina, kad ES administravimo institucijoms, kad rastų sąžiningus sprendimo būdus, būtų naudinga susipažinti su atitinkamos šalies bendra darbo santykių praktika¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Byla Nr. 1986/2011/JF.

¹⁰⁶ Byla Nr. 1286/2011/TN.

¹⁰⁷ Byla Nr. 2178/2011/KM.

¹⁰⁸ Byla Nr. 706/2010/RT.



Konkursai ir atrankos procedūros

Darbuotojų įdarbinimo ES administravimo institucijose procedūros turėtų būti skaidrios.

Nors ES darbuotojus įdarbinančių atrankos komisijų posėdžiai turėtų būti slapti¹⁰⁹, ši nuostata neturėtų būti aiškinama neteisingai, kaip taikytina bet kokiam atrankos komisijos darbo aspektui (taip pat žr. pirmiau „*Teisė susipažinti su dokumentais*“). Poreikis išlaikyti pavienių atrankos komisijos narių nuomonę paslapyje, siekiant užtikrinti atrankos procedūros objektyvumą ir nepriklausomumą, nesuteikia teisės išsaugoti narių tapatybių konfidencialumą¹¹⁰. Idealiausiu atveju atrankos komisijos narių vardai ir pavardės turėtų būti visada skelbiami, ir tai turėtų būti daroma ne tik tais atvejais, kai kandidatai pateikia aiškų prašymą šiuo klausimu¹¹¹.

Įdarbinimo reikalavimus atitinkančių kandidatų rezervinis sąrašas, įskaitant konkrečius balus, skirtus už rašytinį ir žodinį testą, turėtų būti atskleidžiamas įdarbinimo procese dalyvavusiems kandidatams¹¹².

2008 m. Europos personalo atrankos tarnyba (EPSO) ombudsmenui pažadėjo įdarbinimo procedūrose dalyvaujantiems kandidatams teikti išsamesnę informaciją apie jų testų rezultatus. Be to, EPSO sutiko teikti informaciją ne tik apie bendrą skirtų balų skaičių, bet ir apie pagal kiekvieną skelbime apie konkursą nurodytą kriterijų skirtą balų skaičių. Ombudsmenas padarė išvadą, kad naujoji konkursų tvarka, pagal kurią kandidatams įteikiamas kompetencijos pažymėjimas, yra naudinga priemonė siekiant suteikti struktūrizuotą ir išsamią informaciją apie kandidato įvertinimą. Tačiau tais atvejais, kai kompetencijos pažymėjime nenurodomi konkretūs balai, skirti vertinant kandidato specialiąsias darbai reikalingas žinias, t. y. kai pažymėjime nenurodomi už kiekvieną skelbime apie konkursą nurodytą kriterijų skirti balai, tariama, kad EPSO nesilaiko savo ankstesnio skaidrumo įsipareigojimo¹¹³.

¹⁰⁹ Tarnybos nuostatų III priedo 6 straipsnis.

¹¹⁰ Byla Nr. 2111/2011/RA.

¹¹¹ Byla Nr. OI/12/2011/JF.

¹¹² Byla Nr. 2044/2012/LP.

¹¹³ Bylos Nr. 2022/2011/RT ir 2430/2011/RT.



Jei reikia šio leidinio versijos stambiu šriftu, susisiekite su Europos ombudsmeno institucija. Paprašius taip pat pasistengsime pateikti garsinę versiją.

Šią publikaciją galite rasti paspaudę interneto nuorodą:

www.ombudsman.europa.eu

© Europos Sąjunga, 2014

Leidžiama atgaminti švietimo ir nekomerciniais tikslais nurodžius šaltinį.

Naudoti šriftai: FrutigerNext ir Palatino.