



Buna administrare în practică:
deciziile Ombudsmanului European în

2013



Cuprins

Introducere din partea Ombudsmanului	2
Transparența – dreptul de a cunoaște și de a înțelege ce se întâmplă	5
De ce este atât de importantă transparența	5
Dreptul de acces la documente	7
Confidențialitatea și datele cu caracter personal – interacțiunea dintre Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 și Regulamentul (CE) nr. 45/2001 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal	12
Dreptul de acces la propriul dosar	14
Probleme instituționale și de politică	15
Comisia și propunerile legislative	15
Bunele proceduri administrative – o modalitate de a se asigura că cetățenii înțeleg ce se întâmplă și de ce	18
Serviciabilitate și amabilitate – dreptul de a fi luat în serios	20
Îndeplinirea cu întârziere a procedurilor administrative	21
Conflictele de interese – Pot să fiu sigur că administrația UE acționează în interesul UE și în interesul meu ca cetățean?	22
Denunțarea	24
Comisia în calitate de gardian al tratatelor – asigurarea respectării normelor UE de către statele membre	25
Executarea contractelor și a granturilor	27
Atribuirea contractelor și a granturilor	28
Aspecte legate de personal	29
Concursuri și proceduri de selecție	30



Introducere din partea Ombudsmanului

La fel ca alte oficii ale Ombudsmanului din sectorul public, în general, Ombudsmanul European soluționează plângerile punând în practică un anumit set de valori și principii. Un ombudsman din sectorul public încearcă să reprezinte cetățeanul în fața administrației și să restabilească echilibrul de putere dintre cele două părți. Ombudsmanul încurajează administrația să trateze cetățeanul ca pe o persoană cu drepturi depline și să aibă în vedere circumstanțele sale concrete. Ombudsmanul încurajează administrația să fie flexibilă și să își utilizeze puterea de apreciere în favoarea cetățeanului, dacă acest lucru este posibil. Mai presus de orice, Ombudsmanul depune eforturi ca întâlnirile cetățenilor cu administrația să se caracterizeze prin politețe și amabilitate.

În cazul Uniunii Europene, valorile și principiile Ombudsmanului European reflectă preocuparea de a promova buna administrare publică și, în special, preocuparea ca cetățenii și întreprinderile din UE să se bucure de un tratament corect, rezonabil și sensibil din partea administrației UE.

Un principiu fundamental al gândirii unui ombudsman este acela că o bună administrare publică nu înseamnă doar a acționa în mod legal. Abordarea Ombudsmanului o transcende pe cea a instanțelor de judecată care, în general, se concentrează exclusiv asupra legalității acțiunilor. Un Ombudsman nu ar trebui niciodată să solicite unei instituții publice să acționeze contrar legii, ci se va aștepta ca instituția respectivă să facă tot posibilul din punct de vedere legal pentru a obține rezultate echitabile și rezonabile în orice situație.

Încă de la preluarea funcției de Ombudsman European în octombrie 2013, am fost uimită de măsura în care instituțiile UE răspund la plângeri în primul rând din perspectiva legalității acțiunilor lor. În multe cazuri, instituția respectivă are o abordare cu totul acceptabilă și rezonabilă din punct de vedere legal, fapt demonstrat de rezultatele plângerilor soluționate de oficiul meu. Dar în alte cazuri, aproape s-ar putea spune că legea este folosită pentru a limita posibilitățile de acțiune în favoarea reclamantului. Sincer, aș prefera să văd răspunsuri bazate pe abordări holistice sau pe rezolvarea problemelor. Este absolut normal ca astfel de răspunsuri să includă o analiză juridică, dar această analiză ar trebui mai degrabă să arate ce s-ar mai putea face în cazul în speță, în condițiile legii, în loc să folosească legea pentru a apăra în mod rigid poziția inițială a instituției.

Aproape toate administrațiile publice, într-o măsură mai mare sau mai mică, luptă pentru a câștiga încrederea cetățenilor în slujba cărora se află. Uneori, lipsa de încredere a cetățenilor în administrația publică nu este justificată și poate să reflecte doar presupunerea neverificată că birocrația, prin definiție, își servește propriile interese, și nu pe cele ale publicului larg. Alteori însă neîncrederea publică își are rădăcinile în practicile reale ale administrației publice sau – poate la fel de important – în percepția publică privind aceste practici.



Administrația publică a UE are o misiune deosebit de dificilă în ceea ce privește câștigarea și păstrarea încrederii cetățenilor în serviciul cărora se află. Unele dintre dificultăți nu se datorează administrației, ci rezultă din faptul că aceasta se află la o distanță considerabilă față de mulți cetățeni, atât din punct de vedere geografic, cât și din punct de vedere cultural. Mai mult decât atât, o mare parte din ceea ce se întâmplă la nivelul administrației UE este în mod inerent de natură complexă și greu de înțeles. Într-o măsură mai mare decât majoritatea administrațiilor publice la nivel național sau regional, administrația UE trebuie să trudească din greu în vederea construirii încrederii. Datoria mea ca Ombudsman European se referă inclusiv la încurajarea și sprijinirea administrației UE în această privință.

Administrația UE ar da dovadă de rațiune recunoscând faptul că trebuie luate foarte în serios concluziile la care a ajuns Ombudsmanul European și care reflectă valorile și principiile generale ale Ombudsmanului. Respingerea unei soluții propuse sau a unui proiect de recomandare din partea Ombudsmanului European ar trebui să fie un eveniment rar. Ombudsmanul acționează în numele cetățenilor obișnuiți și datoria sa este să ofere recomandări instituțiilor UE cu privire la modul în care ele ar trebui să reacționeze la plângerile cetățenilor. Iar datoria instituțiilor, care acționează de asemenea în numele acelorași cetățeni, este aceea de a accepta recomandările Ombudsmanului. Concluziile și recomandările Ombudsmanului ar trebui să fie respinse de către administrație¹ numai în cazul în care sunt în mod evident greșite.

Cazurile de care s-a ocupat oficiul pe care îl conduc oferă ceea ce eu numesc o perspectivă valoroasă asupra modului în care valorile și principiile Ombudsmanului ar trebui să se aplice în situații reale. Prin urmare, pe lângă [Raportul anual 2013](#), publicăm și *Buna administrare în practică: deciziile Ombudsmanului European în 2013*. Această publicație urmărește categoriile de anchete utilizate de Ombudsmanul European în ultimii ani:

- Transparență
- Probleme instituționale și de politică
- Comisia în calitate de gardian al tratatelor
- Executarea contractelor și a granturilor
- Atribuirea contractelor și a granturilor
- Aspecte legate de personal
- Concursuri și proceduri de selecție

¹ Așa cum s-a exprimat un fost ombudsman al Regatului Unit, constatările Ombudsmanului trebuie să fie luate în considerare întotdeauna, cu excepția cazului în care „Ombudsmanul a luat-o razna”.



Publicația arată cum s-au aplicat în practică valorile și principiile Ombudsmanului în cazul anchetelor încheiate în anul 2013². Sper că va fi de folos administrației UE și tuturor celor care sunt interesați de promovarea bunei administrări publice în cadrul Uniunii Europene.

Emily O'Reilly
Ombudsmanul European
15 septembrie 2014

² Deciziile de închidere a anchetelor menționate sunt în mod normal publicate pe site-ul Ombudsmanului (www.ombudsman.europa.eu) în limba engleză și în limba în care a fost făcută plângerea, dacă este vorba de o altă limbă.



Transparența – dreptul de a cunoaște și de a înțelege ce se întâmplă

În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței. [Articolul 15 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)]

De ce este atât de importantă transparența

Transparența permite cetățenilor să examineze amănunțit activitățile autorităților publice, să evalueze performanțele acestora și să le tragă la răspundere. Deschiderea și accesul public la documente constituie o parte esențială a sistemelor de echilibru instituțional care mediază exercitarea puterii publice și promovează asumarea răspunderii³. Nu este suficient ca administrația UE să spună pur și simplu că face tot posibilul pentru a obține încrederea cetățenilor. Cetățenii au dreptul să vadă și să decidă ei înșiși dacă aceasta este situația. În consecință, deschiderea și transparența sunt elemente cheie, care pot ajuta la construirea încrederii între instituțiile și cetățenii UE.

Într-un mediu multilingv cum este UE, dreptul de a cunoaște și de a înțelege are și un aspect lingvistic. În privința comunicărilor administrației UE adresate cetățenilor în general, ar fi ideal ca materialul destinat acestui scop să fie publicat în toate limbile oficiale. Această poziție se bazează pe raționamentul conform căruia, pentru o comunicare eficientă, este necesar ca informațiile ce li se furnizează cetățenilor să poată fi înțelese de către aceștia. Având în vedere că nu există niciun principiu general al dreptului Uniunii Europene care să confere fiecărui cetățean dreptul de a primi, în toate situațiile, o versiune a unui material care i-ar putea afecta interesele redactată în limba sa, o bună administrare impune totuși ca administrația UE să ofere cetățenilor informații în propria lor limbă, în limita posibilităților. Administrația UE ar trebui să aibă în vedere ca paginile principale ale site-urilor lor, precum și informațiile cu privire la funcțiile instituțiilor și la politica lor lingvistică, să fie disponibile în toate cele 24 de limbi oficiale⁴.

Este mai ușor să accepți faptul că lucrurile nu merg întotdeauna așa cum ți-ai fi dorit, sau atât de ușor cum te-ai fi așteptat, dacă înțelegi de ce. Convingerea Ombudsmanului este că dacă se explică în mod corespunzător, de la început, de ce a fost luată o anumită decizie sau, de exemplu, de ce a existat o întârziere, această abordare va avea ca rezultat mai puține solicitări suplimentare către administrația UE și, prin urmare, aceasta va dispune de mai mult timp pentru a lucra în serviciul și pentru progresul Uniunii Europene. În cazul în care administrația UE se ocupă de o plângere de la un cetățean, iar acest lucru durează mai mult decât era de așteptat, este util ca cetățeanul să fie informat cu privire la motivul întârzierii⁵. În lipsa unor astfel de informații, cetățeanul ar putea, de exemplu, să se simtă obligat să facă o cerere de acces public la

³ Cazul 1649/2012/RA.

⁴ Cazul 1363/2012/BEH.

⁵ Cazurile 48/2012/MHZ și 412/2012/MHZ.



documente, cu toate implicațiile pe care le presupune o astfel de cerere⁶ asupra resurselor. De exemplu, Direcția Generală Mediu („DG Mediu”) a Comisiei a adoptat pentru o perioadă scurtă de timp o abordare mai liberală decât în trecut în ceea ce privește acordarea accesului public la documente. Dar când a renunțat la abordarea mai liberală, acest lucru a dus la plângeri adresate Ombudsmanului. Cu toate acestea, Comisia a ezitat să recunoască deschis că DG Mediu testase o nouă abordare. Comisia ar fi putut fi mai deschisă față de reclamant în acest sens, în loc să sugereze că reclamantul a înțeles greșit ceea ce s-a întâmplat. Pentru orice organizație poate fi jenant ca din exterior să se perceapă existența unor divergențe importante de opinii. Cu toate acestea, sensul general al deschiderii în administrația publică a UE impune ca cetățeanului să i se spună adevărul de la bun început⁷.

Atunci când acțiunile administrației UE afectează în mod direct interesele cetățenilor, este deosebit de important ca legitimitatea să fie consolidată prin promovarea unei culturi a deschiderii și a transparenței. Există anumite domenii ale administrației UE în care adevărul și transparența ar putea fi chiar o chestiune de viață și de moarte. Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA) răspunde de protecția sănătății publice prin evaluarea științifică și supravegherea medicamentelor, inclusiv prin deciziile referitoare la siguranța și eficacitatea acestor medicamente. Este evidentă posibilitatea apariției unor erori grave dacă EMA nu urmează procedurile adecvate. Transparența este un mod vital prin care EMA poate asigura corectitudinea deciziilor sale. În cazul EMA, deschiderea și transparența au rolul de a stimula dezbaterea și progresul în știință, permițând oamenilor de știință independenți să analizeze concluziile agenției, precum și datele și argumentele avute în vedere de EMA pentru a ajunge la aceste concluzii. Punând la dispoziția publicului avizele sale, documentate în întregime, EMA se poate asigura că toată activitatea sa rezistă la o examinare amănunțită și este în fapt corectă. Pentru public este vital ca EMA să ia deciziile corecte⁸.

Uneori este nevoie de o plângere la Ombudsman pentru ca cetățeanul să obțină explicații corespunzătoare. Ombudsmanul este pregătit să ofere asistență în acest sens și chiar a făcut acest lucru în anul 2013, de exemplu în ceea ce privește modul în care Comisia a gestionat plângerile privind neîndeplinirea obligațiilor⁹ și referitor la condițiile de muncă ale personalului din Delegațiile UE¹⁰. În cazurile în care lipsa motivării se remediază în cursul anchetei, de obicei Ombudsmanul încheie ancheta fără să constate o administrare defectuoasă¹¹. Deși este o problemă suficient de gravă în sine, lipsa motivării nu înseamnă neapărat că administrația UE nu a evaluat în mod corespunzător o plângere care i-a fost depusă¹².

⁶ Cazul 277/2012/RA.

⁷ Cazurile 1947/2010/PB i 2207/2010/PB.

⁸ Cazurile 2575/2009/RA i 1877/2010/FOR.

⁹ Cazurile 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ.

¹⁰ Cazul 706/2010/RT.

¹¹ Cazurile 846/2010/PB i 48/2012/MHZ.

¹² Cazul 48/2012/MHZ.



Totuși, dorința Ombudsmanului este aceea ca observațiile făcute suplimentar, pentru a încuraja administrația UE să își motiveze și să își explice poziția mai bine, să ducă într-adevăr la îmbunătățiri în viitorul apropiat.

Dreptul de acces la documente

Un aspect important al transparenței este dreptul de acces la documente.

Orice cetățean al Uniunii [...] are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. [Articolul 15 alineatul (3) din TFUE]

Un cetățean care solicită accesul la documente nu trebuie să își motiveze cererea¹³.

În conformitate cu prezumția de legalitate care se aplică actelor instituțiilor UE, în cazul în care instituția în cauză neagă existența unui anumit document la care s-a solicitat acces, se presupune că această afirmație este corectă.

Solicitantul poate să răstoarne această prezumție pe bază de probe pertinente și întemeiate. De exemplu, poate fi justificată o investigație a Ombudsmanului în cazul în care un solicitant susține că din corespondența deja obținută de la instituție reies lacune temporale sau privitoare la implicarea anumitor persoane și că aceste lacune sugerează că anumite părți din corespondență ar fi putut fi omise în cadrul analizei efectuate de instituție¹⁴ cu privire la cererea de acces.

Dreptul de acces public la documente nu este absolut. Totuși, este important să existe asigurări că excepțiile privind dreptul de acces se aplică în mod corect și restrâns, astfel încât dreptul de acces să nu fie limitat în mod inutil.

De exemplu, articolul 6 din anexa III la Statutul funcționarilor Uniunii Europene prevede că sunt secrete lucrările comisiei de evaluare din cadrul procedurilor de recrutare a personalului UE. Acest lucru nu înseamnă că nu poate fi acordat accesul public la declarațiile de conflict de interese ale membrilor acestor comisii de evaluare. Trebuie făcută distincția între dezvăluirea *punctelor de vedere* exprimate de membrii comisiei de evaluare și dezvăluirea *oricăror alte informații* cu privire la o procedură de selecție. O declarație de conflict de interese nu conține atitudinea adoptată de vreun membru al unei comisii de evaluare cu privire la evaluarea individuală sau comparativă a candidaților din cadrul unei proceduri de recrutare, iar dezvăluirea acelei declarații nu trebuie să însemne dezvăluirea acestei atitudini. Prin urmare, este dificil de înțeles cum ar putea dezvăluirea declarațiilor să aducă atingere independenței comisiilor de evaluare, având în vedere că singurul scop al acestor declarații este tocmai acela de a garanta obiectivitatea și imparțialitatea membrilor comisiilor de evaluare¹⁵.

Unul dintre principalele instrumente pe care le au la dispoziție cetățenii în vederea exercitării dreptului de acces la documente este Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, precum și alte norme similare aplicabile altor instituții, organe, oficii și agenții ale UE.

¹³ Cazul 524/2012/MMN.

¹⁴ Cazurile 531/2012/MMN și 375/2013/ANA.

¹⁵ Cazul 1403/2012/CK.



Ca regulă generală, în vederea stabilirii aplicabilității uneia dintre excepțiile la acces prevăzute la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 se efectuează o analiză în trei etape. În primul rând, se stabilește dacă documentele se încadrează în categoria vizată de excepția invocată. În al doilea rând, se stabilește dacă dezvăluirea conținutului documentului ar aduce atingere (gravă) interesului protejat. Cu alte cuvinte, trebuie să se efectueze o „analiză a prejudiciului” („harm test”). În al treilea rând, dacă se stabilește că dezvăluirea publică a unui document ar aduce atingere intereselor în cauză, instituția are datoria (atunci când este cazul pentru excepția în cauză) să verifice, prin efectuarea unei evaluări comparative, dacă nu cumva există vreun interes public superior care să justifice dezvăluirea¹⁶.

În mod normal, instituția trebuie să efectueze analiza corespunzătoare cu privire la aplicarea uneia dintre excepțiile de la acces (i) „pentru fiecare document în parte” și (ii) „în mod individual și concret”. Este posibil să nu fie necesară examinarea individuală și concretă a fiecărui document în cazul în care, datorită circumstanțelor specifice ale cazului respectiv, este evident că accesul trebuie refuzat, sau, dimpotrivă, acordat¹⁷.

Administrația UE refuză uneori să acorde accesul public la anumite părți din documente, deoarece nu consideră părțile în cauză ca fiind relevante pentru cerere. Trebuie subliniat faptul că noțiunea de „părți relevante ale unui document” nu există în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, care prevede că accesul la anumite părți ale unui document poate fi refuzat numai dacă se aplică o excepție, astfel cum este prevăzut la articolul 4¹⁸.

Pe de altă parte, articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, care are ca scop găsirea unei soluții echitabile în cazul unui document lung sau al unui număr mare de documente, poate fi aplicat pentru a omite părți ale unui document pe care instituția nu le consideră a fi relevante pentru cerere. Acest lucru poate fi făcut pentru a evita efectuarea unei analize în profunzime și consumatoare de timp cu privire la aplicarea vreunei excepții de la acces. Totuși, instituția trebuie să explice în mod clar solicitantului că, în opinia sa, părțile în cauză nu sunt relevante pentru solicitant și să precizeze motivul pentru acest lucru¹⁹. De asemenea, este important ca această abordare să nu ducă la folosirea abuzivă a Regulamentului (CE) nr. 1049/2001. În special, nu ar trebui să ducă la eludarea cerinței de a justifica pe deplin orice refuz de a dezvălui un document solicitat. În cazul în care, după ce a primit accesul parțial la un document, solicitantul insistă asupra obținerii întregului document, documentul ar trebui să fie pus la dispoziția solicitantului, cu excepția cazului în care instituția arată că întregului document i se aplică o excepție prevăzută la articolul 4. Astfel, în cazul în care instituția a pus la dispoziție doar părți dintr-un document foarte mare, pentru a oferi solicitantului un răspuns la o cerere amplă și neclară, precum și pentru a-i da posibilitatea să facă o cerere mai precisă, instituția ar trebui să informeze solicitantul că are dreptul de a solicita accesul la întregul document²⁰.

¹⁶ Cazul 1817/2010/RA.

¹⁷ Cazul 2048/2011/OV.

¹⁸ Cazul 277/2012/RA.

¹⁹ Cazul 693/2011/RA.

²⁰ Cazul 1877/2010/FOR.



Scopul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 este acela de a clarifica cererile de acces, și anume de a permite solicitantului să identifice în mod clar documentul (documentele) la care solicită accesul și de a permite instituției să identifice cu precizie documentele solicitate. Astfel, în loc să facă presupuneri cu privire la documentele solicitate, instituția ar trebui să solicite clarificări. În cazul în care solicitantul afirmă că este dificil să știe exact ce să ceară pentru că nu știe ce anume există, instituția ar trebui să precizeze care sunt documentele existente²¹.

În privința excepțiilor:

Articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – protecția interesului public, în ceea ce privește relațiile internaționale

În cazul Consiliului, datoria de a fi cât mai transparent posibil se aplică în special cu privire la rolul său legislativ. Cu toate acestea, există o diferență în privința cerințelor de transparență atunci când o instituție acționează în calitate legislativă sau ca parte la negocierile interguvernamentale. Deși transparența este importantă și în domeniul negocierilor interguvernamentale, care privesc angajamentele asumate de UE în numele cetățenilor săi și care pot afecta drepturile fundamentale ale acestora, este important să se țină cont de contextul în care a fost creat documentul în cauză²².

Consiliul ar trebui să fie proactiv în negocierile interguvernamentale și să-și informeze partenerii de negociere în legătură cu obligația de a lucra cât mai transparent posibil. Astfel, Consiliul ar ști încă de la început dacă partenerul de negociere urmărește păstrarea discreției și ar fi în măsură să informeze solicitantii cu privire la sursa opoziției la dezvăluire²³.

Articolul 4 alineatul (1) litera (a) a patra liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – protecția politicii financiare, monetare și economice

După cum s-a stabilit în jurisprudență, instituția dispune de o marjă largă de apreciere pentru a stabili dacă dezvăluirea unor documente referitoare la domeniile vizate de această excepție ar putea aduce atingere interesului public, având în vedere că o astfel de decizie de refuz este de natură complexă și delicată, solicitând o atenție deosebită și ținând cont de faptul că criteriile de la articolul 4 alineatul (1) litera (a) sunt foarte generale²⁴.

Articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit

Există o prezumție generală că accesul public la documentele referitoare la o investigație a OLAF în curs de desfășurare ar putea, în principiu, să submineze scopul respectivei investigații. În plus, în cazul în care un raport de investigație a OLAF constituie probă în cadrul unor proceduri naționale în curs de desfășurare, accesul public la acest raport ar putea să submineze scopul procedurilor naționale

²¹ Cazul 693/2011/RA.

²² Cazul 1649/2012/RA.

²³ Cazul 1649/2012/RA.

²⁴ Cazul 531/2012/MMN.



în curs. Principalul motiv avut în vedere este acela că dezvăluirea publică a probelor dintr-o investigație în curs de desfășurare ar putea aduce atingere utilizării acelor probe într-un viitor proces, mai ales în cazul în care investigația ar putea duce la un proces penal. Totuși, cu excepția cazurilor evidente, din simplul fapt că OLAF a transmis autorităților naționale un raport de investigație, nu se poate prezuma că autoritățile vor acționa în baza raportului respectiv. De exemplu, există întotdeauna posibilitatea ca autoritatea națională să constate că nu există temei pentru a acționa în conformitate cu acest raport sau să ignore pur și simplu raportul. Prin urmare, este în sarcina OLAF să contacteze autoritățile naționale pentru a verifica dacă există o investigație în desfășurare (sau, cel puțin, perspectiva imediată a efectuării unei astfel de investigații) și pentru a verifica ce impact ar putea avea publicarea raportului asupra respectivei investigații²⁵.

Articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – protecția procesului decizional atunci când nu s-a luat încă o decizie

Termenul „proces decizional” cuprinde toate procesele de consultări și deliberări interne din cadrul unei instituții, iar termenul „decizii” se referă la pozițiile adoptate ca urmare a acestor consultări și deliberări interne, chiar dacă aceste poziții nu constituie „decizii” obligatorii din punct de vedere juridic. Cu alte cuvinte, termenul „decizie” are un sens larg, care reflectă scopul articolului 4 alineatul (3). Un document poate să se refere la un proces decizional care a fost finalizat și, de asemenea, la un alt proces decizional în curs de desfășurare. Cu toate acestea, instituția trebuie să explice în ce mod dezvăluirea documentului ar aduce o gravă atingere procesului decizional în curs de desfășurare. Atunci când instituția UE face referire la riscul de „ingerințe externe” și „presiuni”, ea trebuie să demonstreze nu numai probabilitatea existenței unei astfel de presiuni asupra factorilor de decizie, ci și faptul că este previzibil în mod rezonabil, și nu doar pur ipotetic, că astfel de presiuni nejustificate asupra factorilor de decizie ar fi de așa natură și intensitate încât să poată să submineze în mod grav procesul de luare a deciziilor.²⁶

Articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – protecția procesului decizional după ce s-a luat o decizie

Această dispoziție permite refuzul accesului la *avize*, adică opinii sau judecăți exprimate de autor la aprecierea sa, chiar și *după* luarea deciziei. Asupra factorilor de decizie nu pot fi exercitate presiuni nejustificate în scopul modificării deciziei după ce aceasta a fost luată. Cu toate acestea, autorul unui *aviz* își prezintă punctul său de vedere și există cel puțin o posibilitate ca aceste puncte de vedere să nu fie exprimate liber și sincer dacă ar putea fi făcute publice. Riscul autocenzurii, în detrimentul capacității decizionale a unei instituții este foarte mare doar dacă avizele exprimate sunt *deosebit de sensibile*, de exemplu, în cazul în care sunt (auto)critice, speculative sau controversate²⁷. Instituția trebuie să indice o caracteristică concretă a avizului care l-ar face deosebit de sensibil și care ar putea duce la autocenzură în caz de dezvăluire²⁸.

²⁵ Cazul 598/2013/OV.

²⁶ Cazurile 1817/2010/RA și 1877/2010/FOR.

²⁷ Cazul 1817/2010/RA.

²⁸ Cazul 2781/2008/FOR.



Natura colectivă a unei decizii nu înseamnă, ca atare, că dezvăluirea avizelor individuale ar aduce o gravă atingere procesului decizional. Acest lucru ar fi contrar interpretării literale a articolului 4 alineatul (3), al doilea paragraf. De fapt, se poate susține chiar că un evaluator, de exemplu, care furnizează avize pe baza competenței științifice și nu opinii cu caracter personal²⁹ poate să furnizeze un raționament mai bun cunoscând că va exista acces public la acesta în viitor .

Articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – un stat membru poate solicita ca un document să nu fie dezvăluit

Tratatul Euratom reunește cunoștințe și date privind infrastructura și finanțarea energiei nucleare în cadrul UE. Articolul 44 prevede că, cu acordul statelor membre, al persoanelor și al întreprinderilor implicate, Comisia poate să publice proiectele de investiții care îi sunt comunicate. În privința cererilor de acces la documente referitoare la proiectele din domeniul energiei nucleare, este important să se ia în considerare natura dreptului de acces public, așa cum s-a dezvoltat acesta în cadrul Uniunii Europene, devenind un principiu general al dreptului Uniunii și un drept fundamental, precum și să se interpreteze articolul 44 din Tratatul Euratom coroborat cu Regulamentul (CE) nr. 1049/2001. Soluția concepută de Curte în contextul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 ar trebui să se aplice și interpretării articolului 44 din Tratatul Euratom: statul membru, întreprinderea sau persoana în cauză care se opune acordării accesului trebuie să își motiveze opoziția în temeiul excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001. Totuși, decizia finală cu privire la cererea de acces îi aparține Comisiei, care trebuie să evalueze dacă statul membru, întreprinderea sau persoana în cauză a oferit motive întemeiate pentru a nu-și da acordul. Comisia și-a luat angajamentul de a încerca să obțină acordul solicitat în temeiul articolului 44 din Tratatul Euratom chiar înainte să fie făcută o cerere de acces³⁰.

Categorii de documente de aceeași natură

Ca regulă generală, instituția trebuie să efectueze o examinare individuală și specifică a fiecărui document pentru care s-a solicitat accesul. Cu toate acestea, atunci când apreciază dacă eliberarea unui document ar aduce atingere unui interes protejat, instituției îi este permis să se întemeieze pe prezumții generale (deși relative) care se aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de dezvăluire cu privire la documente de aceeași natură. În ceea ce privește aplicarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță, în temeiul căruia instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care dezvăluirea conținutului ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, Curtea de Justiție a recunoscut în mod expres posibilitatea de a se recurge la prezumții generale, care se aplică anumitor categorii de documente, în anumite circumstanțe specifice, și anume procedurile de control al ajutoarelor de stat, procedurile de control al concentrărilor, procedurile aflate în curs de desfășurare

²⁹ Cazul 2781/2008/FOR.

³⁰ Cazul 2335/2008/CK.



în fața instanțelor Uniunii și faza precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor reglementată la articolului 258 din TFUE³¹.

Curtea nu a avut încă nicio ocazie de a adopta o poziție cu privire la aplicarea posibilității de a se recurge la astfel de prezumții generale în cazul unei investigații efectuate de OLAF, precum și al procedurilor naționale ulterioare bazate pe constatările OLAF. În unele regulamente³² există dispoziții care stabilesc reguli stricte de limitare a accesului la informațiile obținute de OLAF și transmise statelor membre în cadrul unei investigații externe. Aceste dispoziții sunt similare normelor care limitează accesul la dosarele din cadrul procedurilor de control al ajutoarelor de stat sau al concentrărilor. Ombudsmanul este de părere că aceste dispoziții sunt de natură să constituie temeiul unei prezumții generale potrivit căreia dezvăluirea documentelor din dosarul unei investigații OLAF în curs de desfășurare ar submina, în principiu, scopul acelei investigații. Prezumpția generală menționată mai sus s-ar aplica în perioada în care OLAF investighează o anumită faptă și perioada în care sunt în curs de desfășurare procedurile naționale aferente³³.

După cum s-a menționat anterior, prezumpția generală este relativă. Astfel, cade în sarcina reclamantului să demonstreze că un anumit document la care a solicitat accesul nu este vizat de această prezumție sau că există un interes public superior care justifică dezvăluirea documentului. În mod evident, este dificil pentru o persoană care face o cerere de acces să răstoarne o astfel de prezumție generală cu privire la un anumit document, dacă persoana nu are acces la document. Totuși, Ombudsmanul are capacitatea de a face acest lucru, deoarece are dreptul să examineze documentele relevante³⁴.

Confidențialitatea i datele cu caracter personal – interacțiunea dintre Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 i Regulamentul (CE) nr. 45/2001 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal

Importanța transparenței trebuie să fie pusă în echilibru cu alte interese, cum ar fi dreptul la protecția datelor cu caracter personal.

O modalitate bună de a asigura echilibrul, de exemplu atunci când cetățenii doresc să cunoască numele experților sau ale evaluatorilor din consilii sau comitete, este aceea ca administrația UE să consulte orientările furnizate de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (AEPD) atunci când dorește să acționeze în mod transparent, asigurând, în același timp, protecția dreptului indivizilor la confidențialitate și protecția datelor cu caracter personal. AEPD

³¹ Cazul 2048/2011/OV.

³² Regulamentul (CE) nr. 1073/99 privind investigațiile efectuate de OLAF și Regulamentul (CE) nr. 515/97 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol.

³³ Cazul 2048/2011/OV.

³⁴ Cazul 2048/2011/OV.



îndeamnă administrația UE să adopte o abordare proactivă în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, și anume să informeze în prealabil persoanele vizate că numele lor ar putea, în anumite condiții, să fie dezvăluite³⁵.

În cazul în care solicită accesul la documente care conțin date cu caracter personal, în conformitate cu articolul 8 litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 solicitantul trebuie să demonstreze necesitatea transferului de date cu caracter personal solicitate, oferind justificări exprese și legitime. Ulterior, instituția UE este în măsură să evalueze diferitele interese ale părților în cauză și să hotărască dacă există vreun motiv să se presupună că transferul acelor date ar aduce atingere intereselor legitime ale persoanei vizate³⁶. Persoana care solicită accesul ar trebui să fie informată³⁷ că are dreptul să prezinte motivele care justifică transferul datelor și ar trebui să i se ofere posibilitatea de a face acest lucru. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 stabilește o procedură administrativă în două etape, care oferă solicitanților posibilitatea de a demonstra necesitatea în cererea de confirmare³⁸. Chiar și în cazul în care un solicitant nu a furnizat informații care constituie în mod explicit astfel de justificări, instituția poate avea informații suficient de clare care să îi permită să considere că transferul de date este justificat³⁹.

Nu este suficient ca din documente să fie șterse date cu caracter personal, cum ar fi numele și datele de contact, fără a se preciza dacă s-a încercat verificarea disponibilității persoanelor vizate de a-și da acordul pentru dezvăluire⁴⁰.

Instituțiile ar trebui să evite formalismul exagerat în soluționarea cererilor de acces. În cazul în care un solicitant depune o cerere de acces public la un document în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001, chiar dacă solicitantului i s-a acordat deja accesul individual privilegiat în conformitate cu articolul 13 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001, în principiu instituția tot are obligația să se ocupe de acea cerere. Aceasta implică efectuarea unei examinări a documentului respectiv în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1049/2001. Totuși, într-un astfel de caz instituția ar putea să îi explice solicitantului că nu există niciun beneficiu practic în efectuarea examinării în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1049/2001⁴¹.

Atunci când, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 45/2001, instituția dezvăluie unui solicitant informații cu privire la date cu caracter personal referitoare la persoana proprie, instituția are dreptul să șteargă alte informații conținute în documentele respective. Accesul la datele cu caracter personal nu este același lucru cu accesul la documentele în sine⁴².

³⁵ Cazul 2111/2011/RA.

³⁶ Cazurile 1403/2012/CK și 2510/2011/CK.

³⁷ Cazul 277/2012/RA.

³⁸ Cazul 1403/2012/CK.

³⁹ Cazul 2510/2011/CK.

⁴⁰ Cazul 277/2012/RA.

⁴¹ Cazul 1108/2012/RT.

⁴² Cazul 1013/2012/MHZ.



Dreptul de acces la propriul dosar

Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Dreptul la bună administrare) prevede că orice persoană are dreptul de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial. Unele dintre excepțiile care se aplică în ceea ce privește dreptul de acces *public* la documente se pot aplica și dreptului de acces *individual*. Totuși, unei persoane nu i se poate refuza accesul individual la propriul său dosar pe motiv că acordarea accesului ar putea aduce atingere drepturilor cu privire la confidențialitate și la datele cu caracter personal sau intereselor comerciale *ale persoanei care face cererea de acces*⁴³.

⁴³ Cazul 1560/2010/FOR.



Probleme instituționale și de politic

Ombudsmanul consideră că nici fondul legislației UE, nici activitatea politică a Parlamentului European nu intră în sfera noțiunii de administrare defectuoasă.

Comisia și propunerile legislative

Atunci când evaluează acțiunile Comisiei de formulare a unor propuneri legislative, nu este rolul Ombudsmanului să înlocuiască judecata Comisiei cu cea proprie. Mai degrabă, rolul Ombudsmanului este acela de a verifica respectarea procedurilor corecte și dacă nu cumva există vreo eroare vădită de evaluare. Comisia ar trebui să poată furniza o relatare completă și ușor de înțeles cu privire la măsurile întreprinse și la entitățile implicate înainte de a-și prezenta propunerea legislativă spre examinare⁴⁴ de către Parlament și Consiliu.

Cum se ascultă vocea cetățenilor și a societății civile

Democrația participativă, bazată pe principiile egalității și transparenței, îmbunătățește încrederea cetățenilor în UE și în administrația sa. Creșterea încrederii în UE și în administrația sa reprezintă un element cheie în vederea creșterii eficienței UE și a administrației sale⁴⁵.

În ceea ce privește elaborarea propunerilor legislative de către Comisie, Ombudsmanul se axează pe aspectele procedurale. Articolul 11 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) schițează un spațiu deliberativ în care instituțiile UE interacționează cu cetățenii, cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă. Instituțiile UE trebuie să stabilească „mijloacele corespunzătoare” prin care cetățenilor și asociațiilor reprezentative li se acordă posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public. Modalitatea exactă prin care democrația participativă este transpusă în fapt în orice situație depinde de natura concretă a acțiunii în cauză a Uniunii. În acest sens, instituțiile UE au în mod necesar o marjă de apreciere, în special în domeniile cu caracter tehnic complex. Totuși, instituțiile ar trebui să se asigure întotdeauna că pot justifica în mod obiectiv modul în care își exercită această marjă de apreciere, care nu trebuie să fie nici discriminatorie, nici percepută ca fiind discriminatorie. În plus, ar trebui realizate consultări largi în acest sens⁴⁶.

Pentru a-și exercita dreptul de participare democratică în toate domeniile de acțiune ale Uniunii, cetățenilor și asociațiilor reprezentative trebuie li se acorde o posibilitate reală de a-și exprima punctele de vedere și de a fi siguri că acestea vor fi luate în considerare de către instituțiile UE. Pentru a atinge acest obiectiv, instituțiile UE trebuie să se asigure că, la un stadiu suficient de timpuriu, există egalitate de șanse în acest sens pentru toate părțile implicate, inclusiv pentru publicul larg, ONG-uri și cadrele universitare⁴⁷.

⁴⁴ Cazul 875/2011/JF.

⁴⁵ Cazul 2558/2009/DK.

⁴⁶ Cazurile 1151/2008/ANA și 2097/2011/RA.

⁴⁷ Cazul 1151/2008/ANA.



Obligația de a demara un dialog cu societatea civilă nu se referă doar la acordarea finanțării pentru anumite acțiuni. Faptul că uneori Comisia alege să nu sponsorizeze o anumită inițiativă nu trebuie, în sine, să ducă la concluzia că aceasta și-a încălcat obligația de a intra într-un dialog cu organizația în cauză⁴⁸.

UE are obligația de a menține un dialog deschis, transparent și constant și cu bisericile, asociațiile sau comunitățile religioase, organizațiile filosofice și organizațiile neconfesionale (articolul 17 din TFUE). Principiul separării bisericii de stat, care, tradus în contextul UE, înseamnă separarea dintre biserici și instituțiile UE, presupune însă că bisericile și organizațiile religioase nu ar trebui să aibă o poziție privilegiată necorespunzătoare în ceea ce privește dialogul lor cu instituțiile UE. Faptul că uneori Comisia alege să nu se angajeze într-un anumit dialog în conformitate cu articolul 17 din TFUE nu înseamnă neapărat că participarea societății civile nu poate fi asigurată prin alte mijloace, în special în conformitate cu articolul 11 din Tratatul UE. Comisia dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește definirea priorităților sale și stabilirea subiectelor pe care alege să le discute în cadrul dialogului menționat în articolul 17 din TFUE. Totuși, Comisia ar trebui să se asigure întotdeauna că își exercită marja de apreciere într-un mod nediscriminatoriu. În mod normal, acest lucru poate fi stabilit numai după analizarea practicii Comisiei pe o perioadă suficient de lungă⁴⁹.

În articolul 17 din TFUE nu este vorba despre discutarea unor chestiuni religioase sau filosofice ca atare. Totuși, în principiu, nu pune probleme faptul că punctele de vedere prezentate de comunitățile religioase (și umaniste) în timpul dialogului lor cu instituțiile reflectă opiniile lor în calitate de comunități religioase (și umaniste). În ceea ce privește termenul „constant”, utilizat în articolul 17 din TFUE, acesta nu implică obligația de a atinge un echilibru precis între grupurile respective. Ar putea exista un motiv de îngrijorare numai dacă în urma analizării unei serii de întâlniri ar rezulta faptul că abordarea Comisiei este vădit disproporționată. În ceea ce privește termenul „transparent”, în anumite domenii, în special atunci când exercită competențele de investigare și de reglementare, Comisia are obligația de a lua notițe suficient de detaliate. În ceea ce privește termenul „deschis”, Comisia este liberă să se angajeze într-o discuție deschisă și sinceră⁵⁰, cu excepția cazului în care ar demonstra că un anumit dialog ar fi contrar valorilor fundamentale ale Uniunii.

Comisia are dreptul să găzduiască evenimente și să finanțeze activități, în scopul stimulării dezbaterii cu privire la aspectele legate de acele evenimente sau activități. Acest lucru nu înseamnă neapărat că acel mesaj sau conținut concret este aprobat sau susținut de către Comisie. Dimpotrivă, Comisia poate pur și simplu și în mod legitim să dorească să stimuleze o dezbatere. Libertatea de exprimare se numără printre valorile fundamentale ale unei societăți democratice⁵¹.

⁴⁸ Cazul 2097/2011/RA.

⁴⁹ Cazul 2097/2011/RA.

⁵⁰ Cazul 2097/2011/RA.

⁵¹ Cazul 1640/2011/MMN.



De exemplu, a creat anumite nemulțumiri o expoziție fotografică despre cupluri de același sex, care a avut loc într-o clădire a Comisiei. Este adevărat că instituțiile UE pot acționa doar în limitele atribuțiilor care le revin în mod expres sau implicit prin tratat și că UE nu are nicio competență în ceea ce privește recunoașterea căsătoriilor și a parteneriatelor înregistrate. Cu toate acestea, discriminarea pe criterii de orientare sexuală este interzisă în legislația UE. Este clar că în cadrul competențelor sale, UE are puterea și de asemenea obligația de a combate discriminarea pe criterii de orientare sexuală. Astfel, Comisia este abilitată, în principiu, să urmărească acest obiectiv prin mijloace directe și indirecte, cum ar fi prin finanțarea, găzduirea sau plasarea sub patronajul său a unei expoziții care încearcă să promoveze nediscriminarea pe criterii de orientare sexuală. În special, o astfel de acțiune ar putea intra sub incidența competenței UE în cazul în care presupusa discriminare afectează oricare dintre libertățile garantate de TFUE, cum ar fi dreptul la liberă circulație în interiorul UE⁵².

Totuși, chiar dacă o anumită expoziție se referă la o problemă care intră în competența UE, permițând astfel Comisiei să găzduiască sau să cofinanțeze un astfel de eveniment, poate fi oportun pentru Comisie să facă o declarație de declinare a răspunderii, pentru a clarifica faptul că declarațiile prilejuite de eveniment reflectă opinii care nu sunt neapărat identice cu opiniile sale⁵³.

Cum s înființezi i s ții seama de grupurile de experți

Mandatul Ombudsmanului se limitează la investigarea selecției/componenței, funcționării și transparenței grupurilor de experți ai Comisiei⁵⁴. Ombudsmanul nu poate să evalueze rezultatele activității grupurilor de experți⁵⁵.

Nu este datoria Ombudsmanului să reanalizeze evaluările tehnice sau științifice, dintre care unele constituie un element important în activitatea prelegislativă a Comisiei. De exemplu, activitățile comitetelor tehnice sau științifice trebuie să se bazeze pe principiile (i) excelenței tehnice, (ii) independenței și imparțialității și (iii) transparenței. Rolul Ombudsmanului este acela de a se asigura că au fost respectate bunele proceduri administrative și drepturile garantate de ordinea juridică a UE în cadrul procedurilor administrative, în special obligația de a examina atent și imparțial toate aspectele relevante ale problemei și de a oferi o decizie motivată în mod corespunzător în temeiul cadrului juridic relevant. De exemplu, Ombudsmanul poate să analizeze dacă organul UE în cauză a avut acces la elementele necesare pentru a întreprinde o analiză cuprinzătoare a respectivei probleme, dacă s-au clarificat aspectele neclare și dacă organul UE a oferit o explicație coerentă privind felul în care a aplicat normele relevante. Existența unor puncte de vedere diferite în privința problemelor tehnice nu înseamnă, *per se*, că evaluarea organului UE este eronată⁵⁶.

De exemplu, o alegere făcută în domeniul politicii de cercetare – indiferent cât de tehnică este natura sa sau cât de restrâns este domeniul de aplicare – nu poate fi disociată de numeroase alte considerente de mediu, sociale și economice. Toate

⁵² Cazul 1640/2011/MMN.

⁵³ Cazul 1640/2011/MMN.

⁵⁴ Un grup „de experți” nu trebuie să fie neapărat un grup „reprezentativ”.

⁵⁵ Cazul 1682/2010/BEH.

⁵⁶ Cazurile 51/2011/AN i 2558/2009/DK.



aspectele relevante trebuie luate în considerare, iar argumentarea Comisiei că nu există nicio „componentă tehnologică” nu este suficientă. Comisia nu este exonerată de obligația de a asigura obiectivitatea prin faptul că nu este obligată să urmeze recomandările făcute de către un anumit comitet sau grup înființat sub auspiciile sale⁵⁷.

În cazul în care Comisia numește experți care să efectueze evaluări tehnice sau științifice, metodologia aplicată trebuie să respecte normele legale aplicabile și principiile bunei administrări și nu trebuie să existe erori vădite de apreciere. Trebuie amintit faptul că Comisia dispune de o marjă largă de apreciere în stabilirea modului de a alege experții externi. În mod normal, modul corect de identificare a unui număr cât mai mare de experți care au competențele necesare este prin publicarea nevoilor de experți ale Comisiei și lansarea unui apel prin care experții sunt invitați să își exprime interesul. Evaluarea comparativă a experților trebuie apoi documentată corespunzător, pentru a arăta că au fost aleși cei mai potriviți candidați. Această evaluare ar trebui să fie accesibilă publicului, în același timp acordându-se atenția cuvenită necesității de a respecta normele de protecție a datelor⁵⁸.

Bunele proceduri administrative – o modalitate de a se asigura că cetățenii înțeleg ce se întâmplă și de ce

Există un principiu general al dreptului Uniunii, conform căruia un solicitant care dorește anularea unei decizii administrative pe baza unui viciu de procedură trebuie să prezinte cel puțin o posibilitate conform căreia rezultatul acelei proceduri administrative ar fi fost diferit dacă nu ar fi existat viciul de procedură reclamat. Totuși, orice viciu de procedură poate să constituie un caz de administrare defectuoasă, chiar dacă, într-un anumit caz, acel viciu de procedură nu ar constitui temei pentru anularea unei anumite decizii⁵⁹ de către o instanță.

Este important să se aibă în vedere faptul că orice cetățean are dreptul fundamental de a primi motivarea deciziilor administrației UE, ca și dreptul fundamental de a fi audiat înainte ca administrația să ia o decizie care îl afectează în mod negativ⁶⁰.

În ceea ce privește dreptul de a fi audiat, cetățeanul trebuie să fie în măsură să își prezinte în mod util punctul de vedere cu privire la materialul pe care urmează să se întemeieze decizia. De exemplu, cu privire la un preaviz de încetare a unui contract de muncă în cadrul unei misiuni militare a UE⁶¹, Ombudsmanul nu a considerat acceptabil ca acest lucru să se petreacă în timp ce angajatul era bolnav, și mai ales nu atunci când acesta era în concediu medical din cauza unei afecțiuni psihice⁶².

⁵⁷ Cazul 1151/2008/ANA.

⁵⁸ Cazul 2558/2009/DK.

⁵⁹ Cazul 1560/2010/FOR.

⁶⁰ Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, dezvoltat în continuare la articolele 16 și 18 din *Codul European al Bunei Conduite Administrative*.

⁶¹ Angajații acestor misiuni nu intră sub incidența Statutului funcționarilor.

⁶² Cazul 1519/2011/AN.



Atunci când Oficiul European de Luptă Antifraudă, OLAF, solicită informații sau audiază o parte care face obiectul unei anchete, partea respectivă ar trebui să fie informată de către Oficiu cu privire la obiectul investigației. Această informare se poate limita la natura acuzațiilor făcute. Atunci când urmează să se ia o decizie care afectează negativ o persoană, dreptul formal de a fi audiat prevede inclusiv ca persoanei în cauză să i se acorde posibilitatea să comenteze probele. În ceea ce privește dreptul formal de a fi audiat, Curtea de Justiție a stabilit totuși că o decizie a OLAF de a transmite informații către autoritățile naționale de investigare nu constituie un act care afectează negativ persoana în cauză, din moment ce autoritățile naționale își păstrează libertatea de a evalua conținutul acelor informații. Astfel, OLAF nu are nicio obligație legală de a acorda părții care face obiectul investigației dreptul formal de a fi audiată în acest caz (este mai degrabă datoria autorităților naționale să garanteze respectarea dreptului de a fi audiat). Totuși, conceptul de bună administrare este mai larg decât noțiunea de legalitate. Examinându-și și punându-și constatările sub semnul întrebării, OLAF le poate spori certitudinea și valabilitatea. OLAF respectă principiul bunei administrări furnizând informații suficiente, precum și documentele justificative, cu privire la acuzațiile formulate împotriva părții care face obiectul investigației⁶³.

În privința procedurilor OLAF, în cazul în care mai multe persoane sunt cercetate în legătură cu aceeași faptă, este posibil ca faptele din cadrul fiecărei investigații să nu fie identice, iar dosarele individuale să conțină elemente diferite, distincte, care să necesite evaluare separată. Prin urmare, faptul că durata investigațiilor individuale efectuate de OLAF variază nu dovedește că a existat o discriminare. Durata rezonabilă a unei anchete trebuie să fie evaluată în funcție de circumstanțele specifice cazului. Totuși, principiile bunei administrări impun ca autoritățile de investigare să se asigure că fiecare etapă procedurală are loc într-un termen rezonabil de la etapa anterioară⁶⁴.

Sistemul de avertizare rapidă (SAR) al Comisiei este un sistem computerizat care identifică amenințări la adresa intereselor financiare și a reputației Uniunii Europene. Ombudsmanul a analizat o plângere privind un așa-numit avertisment W3b. Avertismentul se înregistrează atunci când, în conformitate cu Decizia de înființare a SAR, „terții, în special terții care beneficiază sau au beneficiat de fonduri comunitare, [...] fac obiectul unei proceduri judiciare în cazul unor greșeli administrative grave sau fraude. Dacă investigațiile efectuate de OLAF determină proceduri judiciare sau dacă OLAF oferă asistență sau soluționează aceste proceduri, OLAF [...] solicită activarea avertismentului W3b corespunzător”. Avertismentul corespunzător a fost înregistrat de OLAF. Decizia privind SAR nu definește termenul „proceduri judiciare”, care de fapt are sensuri diferite în cadrul diferitelor sistemele judiciare ale statelor membre. Prin urmare, interpretarea acestui termen trebuie să ia în considerare scopul și contextul SAR și, în special, scopul și contextul avertismentului W3b în cadrul Deciziei privind SAR. Există o diferență clară între începerea unui proces în cadrul unui sistem judiciar inchizitorial sau acuzatorial și începerea fazei de urmărire în cadrul unui sistem inchizitorial. Începerea fazei de urmărire într-un sistem inchizitorial nu înseamnă neapărat că anumite fapte au fost deja stabilite în legătură cu o anumită

⁶³ Cazul 1560/2010/FOR.

⁶⁴ Cazul 2515/2011/CK.



persoană, ci doar că există suficiente temeiuri pentru a deschide o cercetare judiciară. Pe de altă parte, începerea unui proces arată că acuzația făcută împotriva persoanei, împreună cu elementele de probă *prima facie*, sunt suficient de grave și convingătoare pentru a justifica un proces. În cazul în care este emis un avertisment W3b fără ca respectiva cauză să fi fost trimisă în judecată, există riscul să nu fie tratate în același fel cazurile asemănătoare. Aceasta se datorează faptului că termenul „proceduri judiciare” are sensuri diferite, în funcție de statul în cauză. Acest lucru sugerează ca un avertisment W3b ar trebui să fie emis numai atunci când un caz este trimis în judecată⁶⁵.

Serviabilitate și amabilitate – dreptul de a fi luat în serios

Toți oamenii simt nevoia de a fi luați în seamă și de a fi ascultați. Acest lucru este valabil în mod special în ceea ce privește relația cetățenilor cu administrația UE, care este adesea percepută ca fiind foarte distantă – și nu doar din punct de vedere geografic. Este necesar ca administrația UE să facă un efort pentru a-i face pe cetățeni să simtă că preocupările, întrebările și solicitările lor sunt luate în serios.

Nu este ceva ieșit din comun ca un cetățean să nu fie de acord cu politica UE într-un anumit domeniu. Însă simplul fapt că poziția exprimată de o instituție UE este diferită de cea a reclamantului nu poate fi considerat, ca atare, administrare defectuoasă. Lipsa de amabilitate poate să constituie administrare defectuoasă, dar orice reclamație în acest sens trebuie sprijinită cu dovezi⁶⁶.

Un exemplu de caz în care problemele unui cetățean au fost luate în serios de către administrația UE este acela al unei persoane care, în urma unui zbor întârziat, a solicitat despăgubiri de la o companie aeriană și ulterior a adresat o plângere organismului național responsabil cu asigurarea aplicării. Organismul național l-a informat pe cetățean că gestionarea solicitărilor individuale de despăgubire nu este de competența sa, iar Comisia a confirmat această poziție. Însă, în urma anchetei Ombudsmanului, Comisia a promis că va modifica informațiile neclare cuprinse în *formularul de plângere privind drepturile pasagerilor*, iar Ombudsmanul a considerat ca fiind adecvate măsurile Comisiei pentru evitarea perpetuării confuziei cu privire la acțiunile pe care organismul național de asigurare a aplicării le poate întreprinde ca răspuns la plângeri⁶⁷.

O altă modalitate prin care instituțiile pot da dovadă de serviabilitate și dorință de a veni în întâmpinarea cetățeanului este evitarea inițierii unei proceduri formale inutile dacă există o modalitate mai puțin formală de a rezolva problema și a da satisfacție cetățeanului, ca de exemplu în cazurile în care accesul la documente este solicitat în temeiul mai multor reglementări și acordat în temeiul uneia dintre ele. Adesea, continuarea examinării cererii de acces în baza celorlalte reglementări nu aduce niciun beneficiu practic⁶⁸.

⁶⁵ Cazul 637/2009/FOR.

⁶⁶ Cazul 2441/2010/OV.

⁶⁷ Cazul 606/2012/OV.

⁶⁸ Cazul 1108/2012/RT.



După cum s-a menționat deja mai sus, problema lingvistică este de asemenea legată de serviabilitate: Comisia ar trebui să asigure condițiile necesare pentru ca toți cetățenii europeni să poată înțelege consultările sale publice, care în principiu ar trebui să fie publicate în toate limbile oficiale⁶⁹.

În plus, administrația UE nu ar trebui să subestimeze valoarea gestului de a prezenta scuze.

În conformitate cu principiile bunei administrări, administrația UE trebuie să își recunoască greșelile și să caute modalități de remediere. Un prim pas este acela de a își cere scuze. Simpla exprimare a regretului, neînsoțită de asumarea responsabilității, nu este suficientă. Procedura corectă este cea de a prezenta scuze, ceea ce presupune recunoașterea comiterii unei erori⁷⁰.

Nerespectarea standardelor impuse de principiile bunei administrări, ca de exemplu neîndeplinirea obligației de a răspunde la corespondență sau de a răspunde în limba cetățenilor care se adresează administrației UE, poate fi remediată prin prezentarea de scuze și, dacă se poate, de explicații⁷¹.

Îndeplinirea cu întârziere a procedurilor administrative

Întârzierile îi fac pe cetățeni să simtă că nu sunt luați în serios, mai ales dacă administrația UE nu furnizează nicio explicație în acest sens. Dreptul fiecărei persoane ca problemele sale să fie tratate de instituțiile UE într-un termen rezonabil este un drept fundamental, consfințit în articolul 41 alineatul (1) din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Într-un caz în care Comisia nu și-a explicat în mod adecvat decizia de a menține deschisă o plângere privind neîndeplinirea obligațiilor impuse de dreptul european timp de un an și jumătate, deși constatase că nu avusese loc nicio încălcare, Ombudsmanul a conchis că aceasta s-a făcut vinovată de administrare defectuoasă⁷².

O problemă recurentă cu care se confruntă reclamantii este presupusa întârziere cu care se gestionează solicitările de acces public la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001.

În cazul în care o instituție nu răspunde la cererea de acces în termenul prevăzut, acest lucru se consideră echivalent cu o respingere a cererii, solicitantul putându-se adresa Curții sau Ombudsmanului European. Dacă o instituție este conștientă că răspunsul va fi dat cu întârziere, aceasta ar trebui să îl informeze pe solicitant în acest sens și să precizeze cât de lungă va fi întârzierea și care sunt căile de atac pe care le are la dispoziție. Astfel i se

⁶⁹ Cazul 875/2011/JF.

⁷⁰ Cazul 312/2012/CK.

⁷¹ Cazul 1708/2011/JF.

⁷² Cazul 1786/2011/MHZ.



permite solicitantului să decidă în cunoștință de cauză dacă să aștepte răspunsul sau să se adreseze imediat Ombudsmanului⁷³.

Conflictele de interese – Pot să fiu sigur că administrația UE acționează în interesul UE și în interesul meu ca cetățean?

Pentru ca UE să funcționeze corect și pentru ca cetățenii să-i poată acorda încredere, administrația UE trebuie să acționeze exclusiv în interesul UE. Orice funcționar care își exercită atribuțiile în interes propriu încalcă prevederile Statutului funcționarilor Uniunii Europene și nu are ce să caute în cadrul administrației UE. Administrația UE trebuie să se asigure că nu apar asemenea situații.

Este important ca procedura de examinare a posibilelor conflicte de interese să nu se limiteze la o simplă formalitate⁷⁴.

Un conflict de interese real există atunci când, conform definiției OCDE, există „un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care *ar putea* influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale” (sublinierea noastră).

Pentru stabilirea existenței unui conflict de interese între datoria față de public a funcționarului și interesele personale care *ar putea* influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale de către acesta este irelevant dacă funcționarul public își modifică sau nu comportamentul ca urmare a acestuia. În vederea stabilirii existenței unui conflict de interese elementul central este posibilitatea, sau probabilitatea, ca comportamentul funcționarului public să fie influențat de interese personale. Deși orice exemplu concret de schimbare a comportamentului unui funcționar public ca urmare a unui conflict de interese ar fi un lucru extrem de grav, faptul că nu s-a găsit niciun astfel de exemplu este irelevant din punctul de vedere al stabilirii existenței unei situații de conflict de interese. Conceptul de conflict de interese este menit să excludă posibilitatea apariției vreunei situații în care o persoană *ar putea* să fie influențată de interese personale în exercitarea funcției sale publice. Conceptul de conflict de interese are în vedere tocmai simpla *posibilitate* a unei asemenea influențe⁷⁵.

Legitimitatea UE în ochii cetățenilor depinde nu numai de evitarea conflictelor de interese concrete, ci și a celor aparente⁷⁶.

Este esențial ca administrația UE să păstreze o evidență a analizelor sale cu privire la presupusele conflicte de interese și să fie pregătită să își apere punctul de vedere în cazul în care cetățenii UE îi solicită acest lucru. Simpla afirmație că nu există niciun conflict de interese, fără precizarea motivațiilor, nu este

⁷³ Cazul 1817/2010/RA.

⁷⁴ Cazul 1533/2010/MMN.

⁷⁵ Cazul 297/2013/FOR.

⁷⁶ Cazul 51/2011/AN.



suficientă. Explicațiile insuficiente pot fi foarte ușor interpretate de cetățeni ca o încercare de a acoperi ce s-a întâmplat de fapt⁷⁷.

O bună practică administrativă din partea administrației UE este informarea cu claritate a personalului care încetează raporturile de muncă cu aceasta în legătură cu obligațiile impuse de Statutul funcționarilor, cum ar fi aspectele legate de conflictele de interese⁷⁸.

Dreptul fundamental la protecția datelor personale nu constituie un obstacol sistematic în calea monitorizării de către public a posibilelor situații de conflict de interese în care se pot găsi persoanele fizice implicate în diverse activități de lobby (care sunt, de obicei, îndreptate către Comisia Europeană). În interesul transparenței și în special în vederea promovării democrației participative, Comisia trebuie să informeze în mod sistematic reprezentanții grupurilor de interese, anterior reuniunilor cu membri ai personalului Comisiei și în contextul comunicărilor în scris dintre aceștia și Comisie, cu privire la intenția sa de a face publice numele reprezentanților grupurilor de interese în cazul în care i solicită acest lucru în cererile de acces la documente formulate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001⁷⁹.

Cu privire la noile ocupații ale foștilor comisari, faptul că un fost comisar și-a exprimat sprijinul politic pentru o anumită chestiune nu este suficient, în sine, pentru a se constata existența unui conflict de interese cu privire la chestiunea respectivă, cu condiția ca aceasta să reprezinte un obiectiv legitim de interes comun al UE⁸⁰.

Regula care impune membrilor organelor de decizie ale Băncii Centrale Europene (BCE) să acționeze în mod independent⁸¹ este menită, printre altele, să asigure legitimitatea BCE în ochii cetățenilor UE. Pe lângă obligația de a acționa independent, membrii organelor de decizie mai trebuie și să evite conflictele de interese. Legitimitatea UE în ochii cetățenilor nu depinde numai de evitarea conflictelor de interese reale, ci și a celor aparente. Implicarea membrilor organelor de decizie ale BCE în dezbateri publice sau private, cu caracter adecvat, pe teme relevante pentru activitatea BCE este legitimă. Atunci când la o reuniune participă președintele BCE, scopul reuniunii, identitatea celorlalți participanți și subiectele discutate ar trebui, în mod normal, să constituie informații publice, cu excepția cazului în care există un motiv întemeiat pentru păstrarea confidențialității, cum ar fi nevoia de a proteja interesul public cu privire la politica financiară, monetară sau economică a UE sau a unui stat membru. De exemplu, publicarea de către BCE pe propriul site a informației potrivit căreia președintele său este membru al G30 ar fi o măsură în consonanță cu principiul transparenței, chiar dacă G30 este forum de discuții, și nu un grup de lobby sau un grup de interese cu „un interes comun” – ceea ce ar compromite independența BCE. Un „grup de interese” este un grup de persoane fizice și/sau juridice care au un interes comun în ceea ce privește o chestiune de fond și care urmăresc promovarea respectivului interes comun prin diverse mijloace. Un grup de

⁷⁷ Cazul 51/2011/AN.

⁷⁸ Cazul OI/12/2011/JF.

⁷⁹ Cazul 277/2012/RA.

⁸⁰ Cazul 1533/2010/MMN.

⁸¹ Articolul 130 din TFUE și Statutul Băncii Centrale Europene.



interese care își propune promovarea interesului comun prin influențarea directă a terților, inclusiv a funcționarilor publici, poate fi considerat un „lobby”⁸².

Denunțarea

Membrii personalului UE care în cursul exercitării atribuțiilor iau cunoștință de fapte din care se poate presupune existența unei activități ilegale, inclusiv fraudă sau corupție, care aduce atingere intereselor Uniunii trebuie să își informeze superiorii ierarhici⁸³. Punerea corectă în aplicare a acestei dispoziții privitoare la „denunțare” din Statutul funcționarilor (articolul 22a) are o importanță deosebită, mai ales având în vedere raportul Consiliului Europei⁸⁴ care concluzionează că denunțătorii sunt descurajați de sentimentul că avertismentele lor nu vor fi urmate de adoptarea unor măsuri adecvate.

Este clar că informațiile ar trebui tratate ca dezvăluiri aflate sub incidența articolului 22a din Statutul funcționarilor dacă sunt îndeplinite următoarele condiții: (i) se precizează că informațiile sunt oferite în temeiul articolului 22a din Statutul funcționarilor; (ii) conținutul informației corespunde cu această intenție; (iii) informațiile privesc nereguli grave din punct de vedere obiectiv; și (iv) informațiile au fost primite în cursul exercitării atribuțiilor, oricare ar fi acestea. Momentul oferirii acestor informații în raport cu alte proceduri (cum ar fi procedura de audit) este irelevant⁸⁵.

Există și situații implicând denunțuri care nu sunt prevăzute în Statutul funcționarilor. În aceste cazuri nu este suficient ca administrația UE să îl informeze pe denunțator că dosarul a fost închis și să îi aducă la cunoștință rezultatele numai la modul general. Trebuie avută în vedere poziția delicată a denunțatorului, care încearcă să respecte, pe de o parte, posibila confidențialitate a informațiilor deținute și, pe de altă parte, obligația de a raporta ceva ce consideră a fi grav, de exemplu, anumite probleme de siguranță. Conform principiilor bunei administrări, evaluarea pe fond a informațiilor dezvăluite trebuie să se realizeze cu atenție, imparțialitate și obiectivitate, iar autoritatea la care s-a adresat denunțatorul trebuie să precizeze motivele pe care se întemeiază decizia sa, indiferent de ce tip este aceasta. În acest fel se evită suspiciunea de înțeles din partea denunțatorului, în sensul că nu a fost gestionat în mod corespunzător sau că a fost pur și simplu ignorat⁸⁶ cazul său.

⁸² Cazul 1339/2012/FOR.

⁸³ Articolul 22a din Statutul funcționarilor Uniunii Europene.

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

⁸⁵ Cazul 1697/2010/JN.

⁸⁶ Cazul 51/2011/AN.



Comisia în calitate de gardian al tratatelor – asigurarea respectării normelor UE de către statele membre

Comisia este „gardianul tratatelor”, ceea ce înseamnă că supraveghează aplicarea corectă a legislației UE de către statele membre. Dacă se consideră că un stat membru nu aplică corect un anumit aspect al legislației UE, Comisia poate să întreprindă o acțiune în fața instanțelor europene, care se pot pronunța cu privire la chestiunea respectivă. Cetățenii nu pot apela la instanțele europene pentru a controla modul în care își exercită Comisia această atribuție. Totuși, ei pot să adreseze o plângere Ombudsmanului. Ombudsmanul consideră că, în exercitarea atribuției sale de gardian al tratatelor, Comisia trebuie să dea dovadă de deschidere și să evite erorile.

Relațiile Comisiei cu cetățenii care înaintează plângeri privind neîndeplinirea de către statele membre a obligațiilor impuse de dreptul UE este reglementată în primul rând de o comunicare a Comisiei în care se descrie modul de gestionare a relațiilor cu persoanele care semnalează Comisiei presupuse încălcări⁸⁷. Pentru a da dovadă de o bună administrare Comisia trebuie să gestioneze plângerile privind neîndeplinirea obligațiilor în conformitate cu prevederile comunicării⁸⁸. De exemplu, în comunicare se precizează că, de regulă, Comisia va investiga plângerile în termen de cel mult un an de la data înregistrării plângerii pentru a decide dacă să emită o scrisoare de punere în întârziere sau să închidă cazul. Ombudsmanul a recomandat Comisiei să explice în mod clar și convingător de ce, în anumite cazuri, are nevoie de mai mult timp pentru gestionarea plângerii⁸⁹.

În îndeplinirea rolului său de gardian al tratatelor, Comisia se bucură de o largă marjă de apreciere în ceea ce privește decizia de a declanșa sau nu împotriva statelor membre o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, pentru violarea dreptului UE. Totuși, Ombudsmanul consideră că, în contextul gestionării plângerilor privind neîndeplinirea obligațiilor, Comisia are obligația de a fi deschisă față de reclamant și de a-l informa pe acesta, în primul rând, cu privire la existența, în opinia sa, a unei încălcări a dreptului UE și a motivelor care stau la baza opiniei sale și, în al doilea rând, cu privire la modul în care dorește să își exercite puterea de apreciere în cazul respectiv. Ombudsmanul ar considera că Comisia a depășit limitele marjei sale de apreciere numai în cazul în care aceasta ar face alegeri arbitrare din acest punct de vedere.

Reclamantul este îndreptățit să se aștepte ca, atunci când gestionează plângerea sa privind neîndeplinirea obligațiilor, Comisia să dea dovadă de diligență corespunzătoare în ceea ce privește identificarea celei mai potrivite modalități de stabilire a încălcării dreptului european⁹⁰.

Ombudsmanul poate să considere că decizia de a închide un dosar de neîndeplinire a obligațiilor constituie administrare defectuoasă în cazul în care

⁸⁷ Comunicare a Comisiei către Consiliu și Parlamentul European – Actualizarea gestionării relațiilor cu petiționarii în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii [COM(2012) 154 final].

⁸⁸ Cazul 1738/2012/RT.

⁸⁹ Cazul 412/2012/MHZ.

⁹⁰ Cazul 1786/2011/MHZ.



Comisia nu reușește să își explice decizia în mod adecvat, comite o eroare de procedură sau o eroare vădită de apreciere, face greșeli clare de interpretare a legii⁹¹ sau ține seama de aspecte irelevante⁹².

În ceea ce privește obligația de a își explica deciziile, Comisia ar trebui să facă referire, în mod explicit sau implicit, la aspectele aduse în discuție de reclamant. În cazul în care Comisia socotește că normele juridice invocate de către acesta nu se aplică în cazul respectiv, sau dacă este de părere că dreptul UE a fost respectat, aceasta ar trebui să explice în mod corespunzător de ce⁹³. În general, pentru a putea fi considerate suficiente, coerente și rezonabile, aceste explicații ar trebui: (i) să răspundă la argumentele pertinente expuse de reclamant⁹⁴; (ii) să aibă un nivel rezonabil de coerență cu practicile generale, comunicările și politicile Comisiei în domeniul respectiv; (iii) să fie redactate în așa fel încât să permită cetățenilor în cauză să decidă dacă este recomandabil să mai formuleze plângeri cu privire la aspecte similare în viitor⁹⁵.

Într-un anumit caz de încălcare a dreptului european, Ombudsmanul a constatat că nu s-au furnizat motive suficiente pentru decizia adoptată de către Comisie și, prin urmare, nu s-a acționat transparent. În cazul în speță, Comisia își schimbase poziția, renunțând la intenția exprimată inițial de a trimite o scrisoare de punere în întârziere, hotărând în schimb să închidă pur și simplu cazul. Comisia a motivat că schimbarea sa de poziție este rezultatul unor „consultări interne”. Ombudsmanul a fost de părere că aceasta nu reprezintă o explicație adecvată a temeiurilor pentru decizia finală a Comisiei⁹⁶.

În plus, Ombudsmanul a recomandat Comisiei să adopte o abordare mai nuanțată în ceea ce privește procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Comisia consideră că acordarea accesului public la documentele care au făcut obiectul corespondenței cu statele membre în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor afectează în mod necesar scopul procedurii respective, și anume acela de a asigura aplicarea corectă a dreptului UE. Această poziție nu este neapărat corectă întotdeauna. Se pot imagina cazuri de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în care publicarea diferitelor avize și argumente oferite de părți să favorizeze sau să faciliteze încetarea încălcării, tocmai datorită implicării puternice a opiniei publice și a societății civile, atât la nivel național, cât și european. Este rezonabil să se presupună că în această categorie s-ar înscrie procedurile declanșate pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor în materie de mediu. Deși jurisprudența Curții în această privință indică o anumită direcție, trebuie să se rețină faptul că o instanță de judecată examinează cauzele în conformitate cu un set de norme și proceduri mai stricte decât cele aplicate de Ombudsman. Spre deosebire de Curte, Ombudsmanul are posibilitatea de a identifica în cadrul sistemului oportunități de a crește gradul de transparență a practicilor Comisiei⁹⁷.

⁹¹ Cazurile 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ.

⁹² Cazul 1738/2012/RT.

⁹³ Cazurile 846/2010/PB, 1708/2011/JF i 1786/2011/MHZ.

⁹⁴ Cazurile 846/2010/PB i 1786/2011/MHZ.

⁹⁵ Cazurile 846/2010/PB i 1708/2011/JF.

⁹⁶ Cazul 412/2012/MHZ.

⁹⁷ Cazurile 1947/2010/PB i 2207/2010/PB.



Executarea contractelor și a granturilor

Administrația UE încheie contracte în multe domenii, nu numai pentru bunuri și servicii, ci și, de exemplu, în cadrul programelor cu finanțare europeană. În mod normal, administrația UE nu se implică în litigiile dintre contractanții săi și subcontractanți. Totuși, este recomandabil ca administrația UE să fie receptivă și să aibă o atitudine constructivă atunci când i se semnalează anumite probleme⁹⁸, în funcție de situația concretă și în interesul protejării Uniunii.

Este rezonabil ca părțile la un contract, de exemplu administrația UE și partenerii săi contractuali, să convină asupra interpretării anumitor aspecte care nu sunt prevăzute în mod explicit în contractul scris. De regulă, comunicările trimise prin e-mail de către administrația UE privind aceste aspecte nu ar trebui să fie considerate „neoficiale”. Rigorile unei culturi a bunelor servicii impun ca autorii comunicărilor respective să își asume responsabilitatea pentru conținutul acestora⁹⁹.

În ceea ce privește selecționarea experților pentru proiectele UE, administrația UE beneficiază de o largă marjă de apreciere și este liberă să decidă să lucreze cu o anumită persoană și nu cu o alta, pentru a putea, spre exemplu, să asigure o colaborare eficientă cu serviciile sale. Totuși, înaintea înlocuirii unui expert, mai ales pe motiv de pretinsă conduită necorespunzătoare, ar trebui ca administrația UE să îi ofere întotdeauna posibilitatea să își prezinte punctul de vedere (dreptul de a fi audiat este menționat de asemenea, mai sus, în secțiunea referitoare la transparență)¹⁰⁰.

⁹⁸ Cazul OI/11/2010/AN.

⁹⁹ Cazul 940/2011/JF.

¹⁰⁰ Cazul 2441/2010/OV.



Atribuirea contractelor și a granturilor

Licitațiile și granturile implică, de asemenea, relații contractuale cu administrația UE. Utilizarea fondurilor UE în aceste scopuri reclamă, în mod evident, asigurarea unor proceduri transparente și a unui tratament echitabil al solicitanților. Procedurile de atribuire a contractelor trebuie să fie clar explicate, iar ofertanților trebuie să li se furnizeze cât mai multe informații în legătură cu evaluarea ofertelor lor¹⁰¹. Orientările privitoare la acordurile de grant trebuie să conțină criterii precise și clare în privința definițiilor și aplicării prevederilor¹⁰².

Examinarea evaluărilor de propuneri științifice ridică probleme complexe de natură științifică, iar examinarea pe fond efectuată de Ombudsman se limitează, în general, la a verifica existența unor erori vădite în raționamentul aflat la baza deciziei contestate. Atunci când administrația UE dispune de un mecanism intern de re-evaluare, este rezonabil ca re-evaluarea să fie pusă la îndoială numai în cazurile în care există dovezi privind comiterea unor (i) erori de procedură; (ii) erori de fapt; sau (iii) erori vădite de evaluare¹⁰³.

Sarcina principală a Comisiei în ceea ce privește proiectele de asistență pe care le finanțează este aceea de a asigura cheltuirea tuturor fondurilor UE alocate unui proiect în conformitate cu planul de cheltuieli convenit, precum și realizarea obiectivelor proiectului. Pe lângă nevoia de a asigura utilizarea corectă a fondurilor UE și finalizarea cu succes a proiectului, principiile buneii administrări impun Comisiei să se asigure că beneficiarii fondurilor UE acționează echitabil și corect în relația cu partenerii din cadrul proiectelor pe care le finanțează. În pofida posibilităților limitate de intervenție într-o relație contractuală la care nu este parte, Comisia ar trebui să ia măsuri adecvate pentru a fi informată cu privire la problemele care ar putea apărea și pentru a oferi asistența în vederea soluționării litigiilor legate de acestea, după caz. Acest lucru s-ar putea realiza prin organizarea de întâlniri, în mod individual și între părțile aflate în litigiu, dar și prin îndeplinirea unui rol de mediator¹⁰⁴.

¹⁰¹ Cazul 1653/2011/DK.

¹⁰² Cazul 137/2013/RT.

¹⁰³ Cazul 2111/2011/RA.

¹⁰⁴ Cazul 2100/2011/OV.



Aspecte legate de personal

Personalul administrației UE trebuie să fie tratat corect de către angajatorul său. Dacă membrii personalului sunt respectați și se simt implicați în luarea deciziilor, este mai probabil ca ei să se considere responsabili pentru îndeplinirea sarcinilor lor și, astfel, să servească mai bine interesele cetățenilor UE. Nu ar trebui ca Ombudsmanul European să fie principala instituție care gestionează problemele de personal, deoarece, în mod normal, acestea sunt soluționate mai eficient aproape de sursa problemei. Cu toate acestea, ar trebui ca principiile bunei administrări să se aplice și acestui aspect din cadrul administrației UE; prin urmare, Ombudsmanul European poate oferi asistență, în special în ceea ce privește identificarea și remediarea problemelor sistemice.

În acest domeniu, rolul Ombudsmanul este de a se asigura că deciziile administrației UE se adoptă cu aplicarea corectă a normelor relevante, și anume a Statutului funcționarilor¹⁰⁵ (sau unor a norme bazate pe acesta). Angajamentul administrației UE de a soluționa problemele¹⁰⁶ și de a evita adoptarea unei abordări excesiv de formale¹⁰⁷ reprezintă aspecte importante ale bunei administrări în sfera problemelor de personal. De exemplu, privitor la condițiile de angajare a personalului local al delegațiilor sale, este rezonabil ca administrația UE să analizeze practicile comune în domeniul relațiilor de muncă din țara respectivă pentru a găsi soluții echitabile¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Cazul 1986/2011/JF.

¹⁰⁶ Cazul 1286/2011/TN.

¹⁰⁷ Cazul 2178/2011/KM.

¹⁰⁸ Cazul 706/2010/RT.



Concursuri și proceduri de selecție

Procedurile de recrutare a personalului administrației UE ar trebui să fie transparente.

Deși lucrările comisiilor de evaluare în cadrul procedurilor de recrutare ar trebui să fie secrete¹⁰⁹, această prevedere nu trebuie interpretată incorect, în sensul că ar include orice aspect care privește comisia de evaluare (a se vedea și mai sus secțiunea *Dreptul de acces la documente*). Necesitatea de a păstra secretul cu privire la opiniile individuale ale membrilor comisiei de evaluare în vederea protejării obiectivității și imparțialității lucrărilor nu conferă dreptul de a nu dezvălui identitatea membrilor¹¹⁰. În mod ideal, numele membrilor comisiilor de evaluare ar trebui întotdeauna făcute publice, iar aceste informații nu ar trebui să fie comunicate exclusiv candidaților care au solicitat explicit acest lucru¹¹¹.

În cadrul procedurilor de recrutare, ar trebui să se comunice candidaților punctajul minim necesar pentru a fi trecuți pe lista de rezervă a candidaților selectați care sunt eligibili pentru recrutare, precum și punctajele individuale obținute la diferitele teste scrise și orale¹¹².

În 2008, Oficiul European pentru Selecția Personalului (EPSO) s-a angajat față de Ombudsman să ofere candidaților în cadrul procedurilor de recrutare informații mai detaliate privind rezultatele obținute la teste. În plus față de media generală, EPSO a fost de acord să comunice notele parțiale acordate pentru fiecare criteriu de evaluare precizat în anunțul de concurs. Ombudsmanul a constatat că noul tip de organizare a concursurilor, care prevede furnizarea unui pașaport al competențelor candidaților, facilitează comunicarea de informații structurate și complete cu privire la prestația acestora. Totuși, în cazurile în care pașaportul competențelor nu conține punctajele parțiale referitoare la cunoștințele specifice postului, cu alte cuvinte în cazurile în care nu conține punctajele acordate pentru fiecare criteriu de evaluare prevăzut în anunțul de concurs, EPSO nu respectă angajamentul asumat anterior cu privire la asigurarea transparenței¹¹³.

¹⁰⁹ Articolul 6 din anexa III la Statutul funcționarilor Uniunii Europene.

¹¹⁰ Cazul 2111/2011/RA.

¹¹¹ Cazul OI/12/2011/JF.

¹¹² Cazul 2044/2012/LP.

¹¹³ Cazurile 2022/2011/RT și 2430/2011/RT.



În cazul în care aveți nevoie de o versiune cu caractere mai mari a acestei publicații, vă rugăm să contactați oficiul Ombudsmanului European. De asemenea, vom încerca să vă oferim, la cerere, o versiune audio.

Puteți găsi această publicație aici:

www.ombudsman.europa.eu

© Uniunea Europeană, 2014

Reproducerea în scopuri educative și necomerciale este permisă numai cu condiția menționării sursei.

Tipărit cu FrutigerNext și Palatino.