



Dobro upravljanje v praksi:
odločbe evropske varuhinje človekovih pravic v letu

2013



Kazalo

Uvod varuhinje človekovih pravic	2
Preglednost – pravica vedeti in razumeti, za kaj gre	4
Zakaj je preglednost tako pomembna	4
Pravica dostopa do dokumentov	5
Zasebnost in osebni podatki – povezava med Uredbo št. 1049/2001 in Uredbo št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov	10
Pravica dostopa do lastnega spisa	11
Institucionalne in politične zadeve	13
Komisija in zakonodajni predlogi	13
Postopki dobrega upravljanja – način zagotavljanja, da državljani razumejo postopke in razloge zanje	16
Delo v interesu službe in korektnost – pravica do resnega obravnavanja	17
Zamude v upravi	18
Nasprotje interesov – ali lahko zaupam, da uprava EU deluje v dobro EU in mene kot državljana?	19
Prijavljanje nepravilnosti	21
Komisija kot varuhinja Pogodb – zagotavljanje, da države članice upoštevajo pravila EU	22
Izvajanje pogodb in dodelitev nepovratnih sredstev	24
Dodelitev javnih naročil in nepovratnih sredstev	25
Kadrovske zadeve – v dvojnem pomenu besede	26
Natečaji in izbirni postopki	27



Uvod varuhinje človekovih pravic

Evropski varuh človekovih pravic zagotavlja vrsto vrednot in načel pri obravnavi pritožb, tako kot na splošno uradi varuha človekovih pravic za javni sektor. Varuh človekovih pravic za javni sektor si prizadeva zastopati državljane v pred upravnimi organi in izravnati neravnovesje moči med obema. Varuh človekovih pravic spodbuja upravne organe, da državljana obravnavajo kot posameznika z njegovimi pravicami in upoštevajo njegove posebne okoliščine. Varuh človekovih pravic upravne organe spodbuja k prožnosti, in kjer je mogoče, k obzirnosti v dobro državljanov. Zlasti si prizadeva zagotoviti, da so odnosi med upravnimi organi in državljani vljudni in spoštljivi.

V primeru EU vrednote in načela evropskega varuha človekovih pravic kažejo skrb za spodbujanje dobre javne uprave ter zlasti skrb, da se z državljani in podjetji EU ravna pošteno, razumno in z občutkom.

Temeljno načelo razmišljanja varuha človekovih pravic je, da dobra javna uprava vključuje več kot samo pravno delovanje. Njegov pristop presega pristop sodišč, ki se načeloma osredotoča le na zakonitost postopkov. Varuh človekovih pravic ne bi smel nikoli od javne institucije zahtevati, naj ravna v nasprotju z zakonom, vendar pa od nje pričakuje, da stori vse, kar je pravno mogoče za doseganje poštenega in razumnega izida v vseh okoliščinah.

Odkar sem oktobra 2013 postala evropska varuhinja človekovih pravic, me je presenetila številčnost primerov, v katerih institucije EU odgovarjajo na pritožbe predvsem glede zakonitosti postopkov. Kot kažejo izidi pritožb, ki jih je obravnaval moj urad, je bil v mnogih primerih pristop institucij popolnoma sprejemljiv in razumen ter je temeljil na pravu. V drugih primerih pa je skoraj tako, kot da se pravo uporablja za omejevanje možnosti ukrepov, ki bi lahko bili pomagali pritožniku. Priznati moram, da se zavzemam za odzive, ki izhajajo iz celovitejšega pristopa ali pristopa, usmerjenega k reševanju težav. V celoti primerno je, da bi morali taki odzivi vključevati pravno analizo, vendar pa bi moral ta, namesto da togo zagovarja prvotno stališče institucije, preučiti, kaj se lahko v obravnavanem primeru še naredi v okviru prava.

Skoraj vse javne uprave si bolj ali manj prizadevajo za zaupanje državljanov, katerim služijo. Včasih javno nezaupanje v javno upravo ni upravičeno in lahko kaže le splošno predpostavko, da birokracija po definiciji služi svojim interesom namesto interesom širše javnosti. Drugič spet je v dejanskih postopkih javne uprave ali morda, kar je enako pomembno, dojemanju javnosti teh praks, nezaupanje upravičeno.

Javna uprava EU je v posebej težkem položaju, kar zadeva pridobivanje in ohranjanje zaupanja državljanov, ki jim služi. Za nekatere težave ni kriva uprava sama, ampak izhajajo iz dejstva, da je ta geografsko in kulturno zelo oddaljena od številnih državljanov. Poleg tega je veliko dogajanj na upravnih ravni EU samih po sebi zapletenih in težko razumljivih. Uprava EU mora trdo delati za pridobitev zaupanja, kar je bolj kot večina javnih uprav na nacionalni ali regionalni ravni. Moja naloga evropske varuhinje človekovih pravic vključuje spodbujanje in podpora upravi EU v tem pogledu.



Menim, da bi morala uprava EU priznati, da je treba sklepne ugotovitve evropske varuhinje človekovih pravic, ki izražajo splošne vrednote in načela varuha človekovih pravic, jemati zelo resno. Zavrnitev predlagane rešitve ali osnutka priporočila evropske varuhinje človekovih pravic praktično ne bi smelo biti. Naloga varuhinje človekovih pravic, ki deluje v imenu navadnih državljanov, je institucijam EU svetovati, kako naj se odzivajo na pritožbe državljanov. Naloga institucij, ki prav tako delujejo v imenu istih državljanov, pa je, da nasvet varuhinje človekovih pravic sprejmejo. Uprava lahko sklepne ugotovitve in priporočila varuhinje človekovih pravic zavrne le, če so ta skoraj očitno napačna.¹

Menim, da zadeve, ki jih je obravnaval moj urad, omogočajo dragocen vpogled v način, kako bi se morali vrednote in načela varuha človekovih pravic uporabljati v dejanskih razmerah. Zato smo poleg [Letnega poročila 2013](#) izdali *Načela dobrega upravljanja v praksi: sklepi evropskega varuha človekovih pravic v letu 2013*. Ta publikacija sledi kategorijam preiskav, ki jih je v zadnjih letih izvajal evropski varuh človekovih pravic:

- Preglednost
- Institucionalne in politične zadeve
- Komisija kot varuhinja Pogodb
- Izvajanje pogodb in nepovratna sredstva
- Dodelitev javnih naročil in nepovratnih sredstev
- Kadrovske zadeve
- Natečaji in izbirni postopki

Publikacija kaže način uporabe vrednot in načel varuha človekovih pravic v praksi v primerih preiskav, zaključenih v letu 2013². Upam, da bo dobrodošla v upravi EU in pri vseh, ki se zanimajo za spodbujanje dobre javne uprave v Evropski uniji.

Emily O'Reilly
Evropska varuhinja človekovih pravic
15. september 2014

¹ Kot je dejal nekdanji nacionalni varuh človekovih pravic Združenega kraljestva, bi bilo treba na podlagi ugotovitev varuhinje človekovih pravic ukrepati v vseh primerih, razen če so „njene ugotovitve popolnoma neprimerne“.

² Navedeni sklepi o zaključenih preiskavah so navadno objavljeni na spletni strani varuha človekovih pravic (www.ombudsman.europa.eu) v angleščini ali jeziku pritožnika, če to ni angleščina.



Preglednost – pravica vedeti in razumeti, za kaj gre

Institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja. (člen 15(1) PDEU)

Zakaj je preglednost tako pomembna

Preglednost državljanom omogoča, da temeljito pregledajo dejavnosti javnih organov, ocenijo njihovo učinkovitost in nosijo odgovornost. Odprtost in dostop javnosti do dokumentov sta temeljna sestavna dela ravnovesja moči med institucijami, ki uravnavajo izvajanje javnih pooblastil in spodbujajo odgovornost.³ Ni dovolj, da uprava EU preprosto reče, da dela vse, kar je v njeni moči, da bi ji državljani zaupali. Državljeni imajo pravico sami videti in se odločiti, ali je res tako. Zato sta odprtost in preglednost ključna elementa, ki pomagata zgraditi zaupanje med institucijami EU in državljani.

V večjezikovnem okolju, kot je EU, ima pravica vedeti in razumeti tudi jezikovni vidik. V zvezi s sporočili, ki jih uprava EU na splošno pošilja državljanom, bi bilo najbolje, da je gradivo, namenjeno za to, objavljeno v vseh uradnih jezikih. To stališče je utemeljeno z dejstvom, da morajo biti državljani sposobni razumeti informacije, ki so jim predložene, da bi bilo sporočilo učinkovito. Ker v pravu EU ni splošnega načela, po katerem bi vsak državljan v vseh okoliščinah imel pravico, da je vsak dokument, ki bi lahko zadeval njegov interes, v njegovem jeziku, dobro upravljanje zahteva, da naj bi uprava EU, kolikor je mogoče, državljanom zagotavljala informacije v njihovem jeziku. Cilj uprave EU bi moral biti, da so domača stran na njenih spletnih straneh ter informacije o njenih nalogah in jezikovni politiki na voljo v vseh 24 uradnih jezikih.⁴

Če razumemo, zakaj stvari ne potekajo vedno, kot bi si želeli, ali tako gladko, kot smo pričakovali, je to lažje sprejeti. Varuhinja človekovih pravic je prepričana, da bo na upravo EU, če na začetku ustrezno pojasnimo, zakaj je bil sprejet posamezni sklep, ali na primer, zakaj je prišlo do zamude, naslovljenih manj dodatnih zahtev ter bo ta imela več časa za služenje EU in njene izboljšave. Če uprava EU obravnava pritožbo državljana dlje kot pričakovano, je koristno državljana obvestiti o razlogih za zamudo.⁵ Če državljan takih informacij ne dobi, lahko na primer čuti potrebo, da zaprosi za javni dostop do dokumentov, s posledicami za vire, ki jih taka zahteva povzroči.⁶ Tak primer je, ko je Generalni direktorat Komisije za okolje za krajše obdobje sprejel svobodnejši pristop pri odobritvi dostopa javnosti do dokumentov kot prej. Ko je ta pristop opustil, so sledile pritožbe varuhu človekovih pravic. Vendar pa je Komisija oklevala in ni odkrito priznala, da je Generalni direktorat preizkušal nov pristop. Komisija bi bila lahko pri tem ravnala bolj odkrito, namesto da je

³ Primer 1649/2012/RA

⁴ Primer 1363/2012/BEH

⁵ Primera 48/2012/MHZ in 412/2012/MHZ

⁶ Primer 277/2012/RA



pritožnika hotela prepričati, da ni pravilno razumel, kaj se je zgodilo. Za vsako organizacijo zna biti precej neprijetno, če daje vtis, da se njena mnenja močno razhajajo. Skupno razumevanje odprtosti v javni upravi EU namreč zahteva, da se državljanu že na začetku pove resnica.⁷

Kadar ukrepi uprave EU neposredno vplivajo na interese državljanov, je še zlasti pomembno legitimnost okrepiti s spodbujanjem kulture odprtosti in preglednosti. Obstajajo področja uprave EU, na katerih sta lahko pravica in preglednost vprašanje življenja in smrti. Evropska agencija za zdravila (EMA) je odgovorna za varstvo javnega zdravja z znanstvenim ocenjevanjem in nadzorom zdravil, vključno z odločitvami v zvezi z njihovo varnostjo in učinkovitostjo. Če agencija EMA ne upošteva ustreznih postopkov, je možnost resnih napak očitna. Preglednost je bistveni način, s katerim lahko ta agencija zagotavlja točnost svojih odločitev. Odprtost in preglednost agencije se uporabljata za spodbujanje znanstvene razprave in napredka, tako da se neodvisnim znanstvenikom omogoči, da lahko temeljito pregledajo sklepne ugotovitve agencije EMA ter podatke in argumente, ki jih je agencija upoštevala pri sprejemanju navedenih ugotovitev. Agencija EMA lahko z dajanjem na voljo v celoti dokumentiranih mnenj zagotovi, da vse njeno delo vzdrži natančni pregled in da je v končni fazi pravilno. Za javnost je bistveno, da agencija EMA sprejema pravilne odločitve.⁸

Včasih se morajo državljani še vedno pritožiti varuhinji človekovih pravic, da dobijo ustrezna pojasnila. Varuhinja človekovih pravic je v zvezi s tem pripravljena pomagati in je to v letu 2013 tudi storila, na primer v zvezi s Komisijinim obravnavanjem pritožb zaradi kršitev⁹ in v zvezi s pogoji zaposlovanja za osebje v delegacijah EU¹⁰. Kadar se med preiskavo odpravi pomanjkanje obrazložitve, varuhinja človekovih pravic navadno zaključi svojo preiskavo, ne da bi ugotovila nepravilnost.¹¹ Čeprav je pomanjkanje obrazložitve samo po sebi dovolj resna težava, ne pomeni nujno, da uprava EU ni ustrezno presodila predložene pritožbe.¹²

Varuhinja človekovih pravic želi z dodatnimi pripombami upravo EU spodbuditi k boljšemu argumentiranju in obrazložitvi stališč, kar bo dejansko prispevalo k izboljšavam v bližnji prihodnosti.

Pravica dostopa do dokumentov

Pomemben vidik preglednosti je pravica dostopa do dokumentov.

Vsi državljani Unije ... imajo pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije. (člen 15(3) PDEU)

Državljanu, ki zahteva dostop do dokumentov, ni treba utemeljiti zahteve.¹³

⁷ Primera 1947/2010/PB in 2207/2010/PB

⁸ Primera 2575/2009/RA in 1877/2010/FOR

⁹ Primera 846/2010/PB in 1786/2011/MHZ

¹⁰ Primer 706/2010/RT

¹¹ Primera 846/2010/PB in 48/2012/MHZ

¹² Primer 48/2012/MHZ

¹³ Primer 524/2012/MMN



V skladu z domnevo zakonitosti, povezano z akti institucij EU, kadar zadevna institucija trdi, da posamezni dokument, dostop do katerega se zahteva, ne obstaja, se domneva, da je ta izjava pravilna. Prosilec lahko navedeno domnevo izpodbija z upoštevnimi in skladnimi indici. Preiskava varuha človekovih pravic je na primer lahko utemeljena, če prosilec trdi, da so časovne vrzeli ali vrzeli v zvezi z vključenostjo določenih posameznikov očitne iz korespondence, že prejete od institucije, in da nakazujejo, da je institucija določeno korespondenco verjetno izpustila iz preučitve zahteve za dostop.¹⁴

Pravica dostopa javnosti do dokumentov ni absolutna. Kljub temu je pomembno zagotoviti, da so izjeme do dostopa uporabljene pravilno in natančno, tako da pravica do dostopa ni omejena po nepotrebnem.

Člen 6 Priloge III h kadrovskim predpisom o javnih uslužbencih EU določa, da so postopki izbirne komisije v postopkih za zaposlovanje osebja EU tajni. To ne pomeni, da javnosti ni mogoče dati dostopa do izjav o nasprotju interesov članov takih izbirnih komisij. Treba je razlikovati med razkritjem *stališč* članov izbirne komisije in razkritjem *katerih koli drugih informacij* v zvezi z izbirnim postopkom. Izjava o nasprotju interesov ne vsebuje stališč posameznih članov izbirne komisije v zvezi z individualno ali primerjalno presojo kandidatov v postopkih zaposlovanja in jih z njihovim razkritjem ne more razkriti. Zato je težko razumeti, kako bi lahko razkritje izjav ogrozilo neodvisnost izbirnih komisij, saj je edini namen takih izjav prav objektivnost in nepristranskost članov izbirnih komisij.¹⁵

Eno glavnih orodij državljanov pri izvajanju pravice dostopa do dokumentov je Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, ter tudi podobna pravila, ki se uporabljajo za druge institucije, organe, urade in agencije EU.

Praviloma je treba opraviti trifazno preučitev, da se ugotovi, ali se uporablja ena od izjem do dostopa, določenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001. Prvič, treba je ugotoviti, ali dokumenti spadajo v kategorijo, zajeto z navedeno izjemo. Drugič, treba je ugotoviti, ali bi razkritje dokumenta (resno) oslabilo varovani interes. To pomeni, da je treba narediti „preskus škode“. Tretjič, če se ugotovi, da bi javno razkritje dokumenta škodovalo zadevnim interesom, mora institucija s tehtanjem razlogov presoditi (če je primerno za zadevno izjemo), ali vseeno ni podan prevladujoč javni interes, ki bi upravičil razkritje zadevnega dokumenta.¹⁶

Institucija mora navadno narediti ustrezno analizo, ali se ena od izjem do dostopa uporablja (i) „za vsak dokument posebej“ ter (ii) „posamično in konkretno“. Posamičen in konkreten preizkus posameznega dokumenta nista potrebna, če je glede na posebne okoliščine posameznega primera očitno, da je treba dostop zavrniti, ali nasprotno, odobriti.¹⁷

¹⁴ Primera 531/2012/MMN in 375/2013/ANA

¹⁵ Primer 1403/2012/CK

¹⁶ Primer 1817/2010/RA

¹⁷ Primer 2048/2011/OV



Uprava EU včasih zavrne dostop javnosti do delov dokumentov, ker meni, da zadevni deli za zahtevo niso upoštevni. Treba je poudariti, da pojem „upoštevni deli dokumenta“ ne obstaja v Uredbi št. 1049/2001, ki določa, da se dostop do delov dokumenta zavrne le, če se uporablja izjema iz člena 4.¹⁸

Kljub temu se lahko uporablja člen 6(3) Uredbe št. 1049/2001, katerega namen je najti primerno rešitev pri zelo dolgem dokumentu ali veliko dokumentih, z zakrivanjem delov dokumenta, za katere institucija meni, da za prošnjo niso upoštevni. Ta postopek se lahko uporabi, da se izogne poglobljenim in dolgotrajnim analizam, ali se uporablja katera od izjem. Vendar pa mora institucija prosilcu jasno pojasniti, da meni, da zadevni deli niso upoštevni, in navesti razloge za to.¹⁹ Pomembno je tudi, da ta pristop ne pripelje do zlorab Uredbe št. 1049/2001. Zlasti ne sme voditi do izogibanja zahtevi po celotni utemeljitvi katerega koli nerazkritja zahtevanega dokumenta. Če prosilec potem, ko je dobil delni dostop, še vedno želi dostop do celotnega dokumenta, mu je treba ta dokument zagotoviti, razen če institucija dokaže, da se izjema iz člena 4 uporablja za celoten dokument. Zato bi morala institucija navesti, da ima prosilec pravico zahtevati dostop do celotnega dokumenta, če je zakrila zelo dolg dokument, da bi pritožniku zagotovila odgovor na obsežno in nejasno zahtevo, ter mu omogočila natančnejšo zahtevo.²⁰

Namen člena 6(2) Uredbe št. 1049/2001 je razjasniti prošnjo za dostop, to je prosilcu omogočiti, da jasno določi enega ali več dokumentov, dostop do katerih zahteva, instituciji pa omogočiti, da natančno ugotovi dokument(e), ki je (so) zahtevan(i). Namesto da institucija domneva, katere dokumente zahteva prosilec, mora prositi za pojasnila. Če prosilec navede, da je težko točno vedeti, kaj potrebuje, ker ne ve, kaj obstaja, bi institucija morala pojasniti, kateri dokumenti obstajajo.²¹

Glede izjem:

Člen 4(1)(a), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 – varstvo javnega interesa v zvezi z mednarodnimi odnosi

Dolžnost Sveta, da je čim bolj pregleden, še zlasti to velja v povezavi z njegovo zakonodajno vlogo. Vendar pa obstaja razlika med zahtevo po preglednosti, kadar institucija deluje kot zakonodajni organ ali kot stranka v medvladnih pogajanjih. Čeprav je preglednost pomembna tudi pri medvladnih pogajanjih, ki zadevajo obveznosti EU v imenu svojih državljanov in ki lahko vplivajo na njihove temeljne pravice, je treba upoštevati tudi okoliščine, v katerih je bil zadevni dokument sestavljen.²²

Svet bi moral biti v medvladnih pogajanjih proaktiven in bi moral svoje pogajalske partnerje obvestiti o obveznosti delovati čim bolj odprto. S tem bi

¹⁸ Primer 277/2012/RA

¹⁹ Primer 693/2011/RA

²⁰ Primer 1877/2010/FOR

²¹ Primer 693/2011/RA

²² Primer 1649/2012/RA



Svet že od začetka vedel, ali pogajalski partner želi varovanje tajnosti, in bi lahko prosilce obvestil o vzroku za nasprotovanje razkritju.²³

Člen 4(1)(a), četrta alineja, Uredbe št. 1049/2001 – varstvo finančne, denarne ali gospodarske politike

Kot je določeno v sodni praksi, ima institucija široko diskrecijsko pravico pri določanju, ali bi lahko razkritje dokumentov s področij, ki jih obsegajo navedene izjeme, škodilo javnemu interesu, ker je taka odločba o zavrnitvi zapletena in kočljiva, kar zahteva prav posebno previdnost, in so merila v členu 4(1)(a) zelo splošna.²⁴

Člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 – varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij

Obstaja splošna domneva, da bi lahko dostop javnosti do dokumentov, povezanih s preiskavo urada OLAF, načeloma oslabil namen navedene preiskave. Kadar je poročilo urada OLAF o preiskavi dokaz v tekočih nacionalnih postopkih, bi lahko poleg tega dostop javnosti do tega poročila oslabil namen tekočih nacionalnih postopkov. Glavni razlog za to je, da bi lahko javno razkritje dokaza v preiskavi, ki poteka, škodovalo uporabi navedenega dokaza v prihodnjem postopku, zlasti če bi lahko preiskava vodila do kazenskega postopka. Toda, razen v očitnih primerih iz samega dejstva, da je urad OLAF nacionalnim organom poslal poročilo o preiskavi, ni mogoče predvidevati, da bodo ti ukrepali na podlagi navedenega poročila. Vselej je mogoče, da bodo nacionalni organi ugotovili, da na podlagi poročila ni razlogov za nadaljnje ukrepanje, ali da bodo poročilo preprosto prezrli. Tako mora urad OLAF vzpostaviti stik z nacionalnimi organi, da preveri, ali poteka preiskava (ali se predvideva, da bo taka preiskava sprožena v bližnji prihodnosti) in kakšen bi bil lahko učinek odstopa poročila na navedeno preiskavo.²⁵

Člen 4(3), prvi odstavek, Uredbe št. 1049/2001 – varstvo postopka odločanja, kadar odločitev še ni sprejeta

Izraz „postopek odločanja“ zajema vse postopke notranjih posvetovanj in razprav v instituciji, izraz „odločitve“ pa se nanaša na stališča, sprejeta kot rezultat notranjih posvetovanj in razprav, čeprav taka stališča niso pravno zavezujoče „odločitve“. Drugače povedano, izraz „odločitev“ ima širši pomen in izraža namen člena 4(3). Dokument se lahko nanaša na postopek odločanja, ki je končan, in *tudi* na drug postopek, ki še poteka. Vendar pa mora institucija pojasniti, kako naj bi razkritje dokumenta resno oslabilo postopek odločanja. Če se institucija EU sklicuje na tveganje „zunanjega vmešavanja“ in „pritiske“, mora dokazati verjetnost pritiskov na nosilce odločanja in tudi da jih je mogoče razumno predvideti ter da ni popolnoma hipotetično, da bi narava in moč takih neprimernih pritiskov nanje resno oslabila postopek odločanja.²⁶

²³ Primer 1649/2012/RA

²⁴ Primer 531/2012/MMN

²⁵ Primer 598/2013/OV

²⁶ Primera 1817/2010/RA in 1877/2010/FOR



Člen 4(3), drugi odstavek, Uredbe št. 1049/2001 – varstvo postopka odločanja, kadar je odločitev že sprejeta

Ta določba omogoča zavrnitev dostopa do *mnenj*, to je do diskrecijskih stališč ali presoje avtorja tudi *po* sprejetju odločitve. Na nosilce odločanja se ne sme izvajati neprimerni pritisk, da bi ti spremenili sprejeto odločitev. Vseeno pa avtor *mnenja* predloži svoje stališče in obstaja vsaj možnost, da takih mnenj ne bo svobodno in odkrito izražal, če bi lahko bili objavljeni. Tveganje samocenzure na škodo zmožnosti odločanja institucije je kritično le, če so izražena mnenja *posebej občutljiva*, če so na primer samokritična, spekulativna ali polemična.²⁷ Institucija mora navesti posebno značilnost mnenja, zaradi katere bi bilo to posebej občutljivo in bi lahko pripeljalo do samocenzure, če bi se razkrilo.²⁸

Kolektivna narava odločitve kot taka ne pomeni, da bi razkritje individualnih mnenj resno oslabilo postopek odločanja. To bi bilo v nasprotju z besedilom člena 4(3), drugi odstavek. Dejansko je zelo verjetno, da bi lahko vedenje o dostopu javnosti v prihodnosti vodilo v boljše argumentiranje na primer ocenjevalca, ki daje mnenja na podlagi strokovnega znanja in ne osebnih mnenj.²⁹

Člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001 – država članica institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta

V Pogodbi Euratom so zbrani znanje, infrastruktura in sredstva za jedrsko energijo v EU. Člen 44 te pogodbe določa, da lahko Komisija s privolitvijo zadevnih držav članic, oseb ali podjetij objavi katere koli naložbene programe, o katerih je bila obveščena. V zvezi s prošnjami za dostop do dokumentov, povezanih s projekti jedrske energije, je pomembno upoštevati naravo pravice dostopa javnosti, ker se je ta razvijala v Evropski uniji, da bi postala splošno načelo prava Unije in temeljna pravica, člen 44 Pogodbe Euratom pa razlagati skupaj z Uredbo št. 1049/2001. Rešitev, ki jo je sprejelo Sodišče v okviru člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, bi bilo treba uporabljati tudi za razlago člena 44 Pogodbe Euratom: Zadevna država članica, oseba ali podjetje, ki nasprotuje odobritvi dostopa, mora tako svoje nasprotovanje utemeljiti na podlagi izjem, navedenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001. Vendar pa končno odločitev o prošnji za dostop sprejme Komisija, ki mora presoditi, ali je zadevna država članica, podjetje ali oseba navedla tehtne razloge za odklonitev privolitve. Komisija se je zavezala, da si bo prizadevala pridobiti zahtevano privolitev na podlagi člena 44 Pogodbe Euratom celo pred vložitvijo prošnje za dostop.³⁰

Kategorije dokumentov iste vrste

Institucija mora praviloma narediti konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta, za dostop do katerega je bila vložena prošnja. Vendar pa se institucije pri presoji, ali bi objava dokumenta oslabil varovani interes, načeloma lahko oprejo na splošne domneve (čeprav so izpodbojne), ki veljajo za

²⁷ Primer 1817/2010/RA

²⁸ Primer 2781/2008/FOR

²⁹ Primer 2781/2008/FOR

³⁰ Primer 2335/2008/CK



določeno vrsto dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste. Sodišče je v zvezi z uporabo člena 4(2), tretja alineja, na podlagi katerega institucija zavrne dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij, izrecno priznalo možnost sklicevanja na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere kategorije dokumentov v nekaterih okoliščinah, in sicer v postopkih nadzora nad državnimi pomočmi, postopkih nadzora združitvev, postopkih pred sodišči Evropske unije in v predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.³¹

Sodišče še ni imelo priložnosti zavzeti stališča, ali bi se morala možnost sklicevanja na take splošne domneve uporabljati tudi za preiskave, ki jih vodi urad OLAF, in naknadne nacionalne postopke, ki temeljijo na ugotovitvah tega urada. Obstajajo uredbe³² z določbami, ki opredeljujejo stroga pravila o omejitvi dostopa do informacij, ki jih pridobi urad OLAF in pošlje državam članicam v okviru zunanje preiskave. Te določbe so podobne pravilom, ki omejujejo dostop do spisov pri postopkih nadzora nad državnimi pomočmi in nadzora združitvev. Varuhinja človekovih pravic meni, da te določbe utemeljujejo splošno domnevo, da bi razkritje dokumentov v spisu preiskave urada OLAF, ki poteka, načeloma oslabilo namen navedene preiskave. Zgornja splošna domneva bi veljala, dokler urad OLAF zadevo preiskuje in dokler potekajo povezani nacionalni postopki.³³

Kot je bilo navedeno zgoraj, je splošna domneva izpodbojna. Zato mora pritožnik dokazati, da za dani dokument, za dostop do katerega je vložil prošnjo, navedena domneva ne velja ali da je podan prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje zadevnega dokumenta. Očitno je, da oseba, ki je vložila prošnjo za dostop, težko izpodbija tako splošno domnevo v zvezi z danim dokumentom, če nima dostopa do navedenega dokumenta. To možnost pa ima varuhinja človekovih pravic, saj ima pravico do vpogleda v zadevne dokumente.³⁴

Zasebnost in osebni podatki – povezava med Uredbo št. 1049/2001 in Uredbo št. 45/2001 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov

Pomen preglednosti je treba pretehtati glede na nekatere druge interese, kot je pravica do varstva osebnih podatkov.

Če na primer državljani želijo izvedeti imena strokovnjakov ali ocenjevalcev v komisijah ali odborih, je primeren način zagotavljanja takega ravnotežja, da uprava EU pogleda smernice Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (ENVP), kadar želi ukrepati pregledno ter hkrati zagotavljati varstvo pravice

³¹ Primer 2048/2011/OV

³² Uredba št. 1073/99 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in Uredba št. 515/97 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravičnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.

³³ Primer 2048/2011/OV

³⁴ Primer 2048/2011/OV



posameznika do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. ENVP spodbuja upravo EU k proaktivnemu pristopu v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, to je, da posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, vnaprej obvesti, da bi bila lahko v določenih okoliščinah njihova imena razkrita.³⁵

Če prosilec vloži prošnjo za dostop do dokumentov, ki vsebujejo osebne podatke, mora v skladu s členom 8(b) Uredbe št. 45/2001 dokazati nujnost prenosa zaprošenih osebnih podatkov z navedbo izrecnih in legitimnih utemeljitev. Institucija EU lahko nato pretehta različne interese zadevnih strank in ugotovi, ali obstajajo razlogi za domnevo, da bi lahko prenos teh podatkov škodoval zakonitim interesom posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki.³⁶Oseba, ki zaprosi za dostop, bi morala biti obveščena, ³⁷da ima pravico navesti razloge, zaradi katerih bi bila upravičena, da se ji prenesejo podatki, in mora to možnost tudi dobiti. Uredba št. 1049/2001 določa dvofazni upravni postopek, ki daje prosilcem to možnost in s katerim lahko dokažejo nujnost z vložitvijo potrtilne prošnje.³⁸Čeprav prosilec ni zagotovil izrecnih informacij takih utemeljitev, ima lahko institucija dovolj jasnih informacij, ki ji omogočajo ugotoviti, da je prenos podatkov upravičen.³⁹

V dokumentih ni dovolj le zakriti osebne podatke, kot so imena in kontaktni podatki, ne da bi navedli, ali se je poskušalo preveriti, ali so posamezniki, na katere se nanašajo osebni podatki, pripravljeni dati svoje soglasje k razkritju.⁴⁰

Institucije pri obravnavanju prošenj za dostop ne bi smele biti pretirano formalistične. Če prosilec vloži prošnjo za javni dostop do dokumenta na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in je že dobil privilegiran individualni dostop na podlagi člena 13 Uredbe št. 45/2001, mora načeloma institucija navedeno prošnjo še vedno obravnavati. To vključuje preizkušnjo navedenega dokumenta na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Vendar pa v takem primeru institucija lahko prosilcu pojasni, da od preizkusa na podlagi Uredbe št. 1049/2001 ne bo imel praktičnih koristi.⁴¹

Institucija lahko pri razkritju informacij na podlagi Uredbe št. 45/2001 prosilcu o osebnih podatkih, ki se nanašajo nanj, izbriše druge informacije v zadevnem dokumentu. Dostop do osebnih podatkov ni enak dostopu do dokumentov kot takih.⁴²

Pravica dostopa do lastnega spisa

Člen 41 Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do dobrega upravljanja) določa, da ima vsakdo pravico do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti. Nekatere izjeme, ki se uporabljajo v zvezi s pravico dostopa *javnosti* do dokumentov, se

³⁵ Primer 2111/2011/RA

³⁶ Primera 1403/2012/CK in 2510/2011CK

³⁷ Primer 277/2012/RA

³⁸ Primer 1403/2012/CK

³⁹ Primer 2510/2011/CK

⁴⁰ Primer 277/2012/RA

⁴¹ Primer 1108/2012/RT

⁴² Primer 1013/2012/MHZ



lahko uporabljajo tudi v zvezi s pravico do *individualnega* dostopa. Vendar pa osebi ni mogoče zavrniti individualnega dostopa do njenega spisa z utemeljitvijo, da bi lahko odobritev takega dostopa ogrozila pravico do zasebnosti in varstva osebnih podatkov ali poslovne interese osebe, ki je vložila prošnjo za dostop.⁴³

⁴³ Primer 1560/2010/FOR



Institucionalne in politične zadeve

Varuhinja človekovih pravic meni, da vsebina zakonodaje EU in politično delo Evropskega parlamenta ne spadata v pojem nepravilnosti.

Komisija in zakonodajni predlogi

Pri ocenjevanju ukrepov Komisije, ki oblikuje zakonodajne predloge, ni naloga varuhinje človekovih pravic, da presojo Komisije nadomesti s svojo presojo. Njena naloga je preveriti, ali so se upoštevali pravilni postopki in ali ni bilo očitnih napak pri presoji. Preden Komisija predloži zakonodajne predloge v pregled Parlamentu in Svetu, bi morala biti sposobna zagotoviti popolno in razumljivo poročilo o sprejetih ukrepih in vključenih subjektih.⁴⁴

Kako prisluhniti državljanom in civilni družbi

S participativno demokracijo, ki temelji na načelih enakosti in preglednosti, se krepí zaupanje državljanov v EU in njeno upravo. Večje zaupanje v EU in njeno upravo je ključni element za povečanje učinkovitosti EU in njene uprave.⁴⁵

Varuhinja človekovih pravic se v zvezi z razvojem zakonodajnih predlogov Komisije osredotoča na postopkovne vidike. Člen 11 PDEU določa okvire posvetovalnega prostora, v katerem institucije EU vzajemno delujejo z državljani, reprezentativnimi združenji in civilno družbo. Institucije EU morajo določiti „ustrezna sredstva“, s katerimi bodo državljani in reprezentativna združenja imeli možnost predstaviti in izmenjati svoja mnenja. Natančen način zagotavljanja učinkovitosti participativne demokracije v danih okoliščinah je odvisen od posebne narave zadevnega ukrepa Unije. V zvezi s tem morajo institucije EU imeti diskrecijsko pravico, zlasti na tehnično zapletenih področjih. Vendar pa bi morale vselej zagotoviti, da lahko objektivno utemeljijo, kako izvajajo diskrecijsko pravico, pri čemer ne smejo biti diskriminatorne ali veljati za diskriminatorne. Poleg tega morajo biti posvetovanja široko zastavljena.⁴⁶

Da bi lahko državljani in reprezentativna združenja izvajali pravico do demokratične udeležbe na vseh področjih delovanja Unije, morajo imeti resnično priložnost izražati svoja mnenja in biti prepričani, da bodo institucije EU ta mnenja upoštevale. Da bi institucije EU to dosegle, morajo v tem pogledu dovolj zgodaj zagotoviti enake priložnosti vsem udeležnim strankam, vključno s splošno javnostjo, nevladnimi organizacijami in akademskimi krogi.⁴⁷

Obveznost vzpostavljanja dialoga s civilno družbo ni samo vprašanje odobritve sredstev za nekatere ukrepe. Dejstvo, da se Komisija odloči, da ne bo sponzorirala posamezne pobude, samo po sebi ne more voditi do sklepa, da je s tem kršila obveznost vzpostavljanja dialoga z zadevno organizacijo.⁴⁸

⁴⁴ Primer 875/2011/JF

⁴⁵ Primer 2558/2009/DK

⁴⁶ Primera 1151/2008/ANA in 2097/2011/RA

⁴⁷ Primer 1151/2008/ANA

⁴⁸ Primer 2097/2011/RA



EU vzdržuje odprt, pregleden in reden dialog tudi s cerkvami in verskimi združenji ali skupnostmi, svetovnonazorskimi in nekonfesionalnimi organizacijami (člen 17 PDEU). Načelo ločenosti države in cerkve, ki če ga prevedemo v okviru EU, pomeni ločenost med cerkvami in institucijami EU, pa kljub temu pomeni, da cerkve in verske organizacije ne bi smele imeti nobenega neprimerne privilegirane položaja v odnosu do dialoga z institucijami EU. Dejstvo, da se Komisija odloči, da ne bo vzpostavila posameznega dialoga na podlagi člena 17 PDEU, ne pomeni nujno, da se sodelovanja civilne družbe ne bi moglo zagotoviti z drugimi sredstvi, in sicer na podlagi člena 11 PDEU. Komisija uživa široko diskrecijsko pravico pri določanju svojih prednostnih nalog in tem, ki jih izbere za razpravo kot del dialoga iz člena 17 PDEU. Vendar pa bi morala Komisija vselej zagotoviti, da pri izvajanju diskrecijske pravice ni diskriminatorna. To se pri običajnem poteku lahko ugotovi le potem, ko se je praksa Komisije preučevala dovolj dolgo obdobje.⁴⁹

Člen 17 PDEU ne pomeni razpravljati o veri ali filozofiji po lastnem pravu. Vendar pa načeloma ni problematično, da mnenja, ki jih predložijo verske (ali humanistične) skupnosti v dialogu z institucijami, izražajo njihova mnenja kot verske (in humanistične) skupnosti. V zvezi z izrazom „reden“ v členu 17 PDEU v tem členu nič ne nakazuje, da je treba najti natančno ravnotežje med različnimi skupinami. Razlog za zaskrbljenost bi bil le, če bi se z analizo niza sestankov ugotovilo, da je bil pristop Komisije očitno nesorazmeren. V zvezi z izrazom „pregleden“ mora Komisija na nekaterih področjih, zlasti tistih, na katerih ima preiskovalna in nadzorna pooblastila, delati dovolj podrobne zapiske. Izraz „odprt“ pomeni, da se lahko Komisija svobodno vključuje v odprto in odkrito razpravo, razen če bi dokazala, da je posamezen dialog v nasprotju s temeljnimi vrednotami Unije.⁵⁰

Komisija lahko gosti dogodke in financira dejavnosti za spodbujanje razprave o vprašanjih v zvezi z navedenimi dogodki ali dejavnostmi. To ne pomeni nujno, da Komisija potrjuje posebno sporočilo ali vsebino. Nasprotno, Komisija si morda preprosto in upravičeno želi spodbujati razpravo. Svoboda izražanja je med temeljnimi vrednotami demokratične družbe.⁵¹

Kot primer je fotografska razstava, povezana z istospolnimi pari, v stavbi Komisije, povzročila določeno nezadovoljstvo. Res je, da lahko institucije EU delujejo le v mejah pristojnosti, izrecno ali implicitno dodeljenih s Pogodbo, ter da EU nima nobenih pristojnosti v zvezi s priznavanjem porok in registriranih partnerstev. Vendar pa je diskriminacija na podlagi spolne usmeritve, v kateri se uporablja pravo EU, prepovedana. Jasno je, da ima EU pristojnost in obveznost bojevati se proti diskriminaciji na podlagi spolne usmerjenosti v okviru svojih pristojnosti. Tako je Komisija načeloma pristojna zavzemati se za tak cilj s posrednimi in neposrednimi sredstvi, kot so financiranje, organiziranje ali pokroviteljstvo razstave, katere namen je spodbujati nediskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti. Zlasti lahko tako dejanje spada v pristojnost EU,

⁴⁹ Primer 2097/2011/RA

⁵⁰ Primer 2097/2011/RA

⁵¹ Primer 1640/2011/MMN



kadar domnevna diskriminacija vpliva na katero koli svoboščino, ki jo zagotavlja PDEU, kot je pravica do prostega gibanja v EU.⁵²

Čeprav posebna razstava zadeva vprašanje, ki spada v pristojnost EU, in tako Komisiji omogoča gostiti ali sofinancirati tak dogodek, bi bilo primerno, da Komisija napiše izjavo o odklonitvi mnenj kot pojasnilo, da navedbe izražajo stališča, ki niso nujno enaka njenim stališčem.⁵³

Kako ustanoviti strokovne skupine in jim prisluhniti

Varuhinja človekovih pravic je pooblaščenca za preiskovanje izbora/sestave, delovanja in preglednosti strokovnih skupin Komisije⁵⁴. Varuhinja ne more ocenjevati rezultatov dela strokovnih skupin.⁵⁵

Varuhinji človekovih pravic ni treba ponovno presoјati tehničnih ali znanstvenih ocen, od katerih so nekatere pomemben element predzakonodajnega dela Komisije. Delo na primer tehničnih ali znanstvenih odborov mora temeljiti na načelih (i) tehnične odličnosti, (ii) neodvisnosti in nepristranskosti ter (iii) preglednosti. Naloga varuhinje človekovih pravic je zagotavljati, da so se upoštevali postopki dobrega upravljanja in spoštovale pravice, ki jih zagotavlja pravni red EU v upravnih postopkih, zlasti obveznost skrbne in nepristranske preučitve vseh upoštevanih vidikov zadeve in ustrezne utemeljene odločitve na podlagi ustreznega pravnega okvira. Varuhinja človekovih pravic lahko na primer preuči, ali je imel zadevni organ EU dostop do elementov, potrebnih za celovito analizo posameznega primera, ali so razjasnjeni nejasni vidiki in ali je organ EU zagotovil dosledno razlago uporabe ustreznih pravil. Različna stališča v zvezi s tehničnimi zadevami sama po sebi ne pomenijo, da je presoja organa EU napačna.⁵⁶

Izbire na področju raziskovalne politike, če je še tako tehnične narave ali ozka po področju, ni mogoče ločiti od številnih drugih okoljskih, socialnih in ekonomskih vidikov. Upoštevati je treba vse ustrezne vidike in ni dovolj trditev Komisije, da ne gre za „tehnološko pristranskost“. Komisija ni razbremenjena obveznosti zagotavljati objektivnosti z dejstvom, da ji ni treba upoštevati priporočil posameznega odbora ali skupine, ustanovljene pod njenim okriljem.⁵⁷

Kadar Komisija imenuje strokovnjake za tehnične ali znanstvene ocene, mora biti metodologija, ki jo uporabljajo, v skladu z veljavnimi zakonskimi predpisi in načeli dobrega upravljanja ter ne sme biti nobene očitne napake pri presoji. Treba je opozoriti, da ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri določanju načina izbire zunanjih strokovnjakov. Pravilen način opredelitve največjega mogočega števila strokovnjakov s potrebnim strokovnim znanjem je, da Komisija objavi potrebo po strokovnjakih in izda razpis z vabilom, da strokovnjaki izrazijo svoj interes. Primerjalno presojo strokovnjakov je nato treba ustrezno dokumentirati kot dokaz, da so bili izbrani najprimernejši

⁵² Primer 1640/2011/MMN

⁵³ Primer 1640/2011/MMN

⁵⁴ Ni treba, da je „strokovna“ skupina „predstavniška“ skupina.

⁵⁵ Primer 1682/2010/BEH

⁵⁶ Primera 51/2011/AN in 2558/2009/DK

⁵⁷ Primer 1151/2008/ANA



kandidati. Ta presoja mora biti javno dostopna ob ustreznem upoštevanju potrebe po izpolnjevanju pravil o varstvu podatkov.⁵⁸

Postopki dobrega upravljanja – način zagotavljanja, da državljani razumejo postopke in razloge zanje

Splošno načelo prava EU je, da mora tožnik, ki predlaga razveljavitev upravne odločbe na podlagi postopkovne nepravilnosti dokazati vsaj možnost, da bi bil rezultat upravne odločbe drugačen, če ne bi bilo postopkovne nepravilnosti, zoper katero je vložil pritožbo. Vendar pa lahko vsaka postopkovna nepravilnost pomeni nepravilnost, čeprav navedena nepravilnost v konkretnem primeru ne bi predstavljala razlogov za razveljavitev posebne odločbe.⁵⁹

Treba je poudariti, da je temeljna pravica izvedeti za razloge za odločbo uprave EU, prav tako pa je temeljna pravica biti zaslišan, preden upravni organ sprejme odločbo, ki posega v pravni položaj osebe.⁶⁰

V zvezi s pravico do zaslišanja mora državljan imeti možnost izraziti svoje stališče o gradivu, na katerem bo temeljila odločba. Primer tega je obvestilo o odpovedi pogodbe o zaposlitvi pri vojaški misiji EU, za katero⁶¹ varuh človekovih pravic meni, da je nesprejemljivo, ker je bil uslužbenec na bolniškem dopustu, zlasti ker je šlo za psihične motnje.⁶²

Kadar Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) zahteva informacije od stranke v preiskavi ali razgovor z njo, bi jo moral obvestiti o namenu preiskave. Ta informacija je lahko omejena na naravo obtožb. Kadar se bo sprejela odločitev, ki posega v položaj neke osebe, formalna pravica biti zaslišan tudi zahteva, da ima zadevna oseba možnost predložiti pripombe na predložene dokaze. V zvezi s formalno pravico biti zaslišan je Sodišče vseeno ugotovilo, da odločitev urada OLAF, da pošlje informacijo nacionalnim preiskovalnim organom, ne pomeni poseganja v položaj osebe, ker nacionalni organi svobodno presojujejo vsebino navedene informacije. Tako urad OLAF v takem primeru nima zakonske obveznosti stranki v postopku podeliti formalno pravico biti zaslišana (pač pa morajo nacionalni organi zagotoviti upoštevanje pravice do zaslišanja). Pojem dobrega upravljanja je vseeno širši od pojma zakonitosti. Urad OLAF lahko poveča gotovost in veljavnost svojih ugotovitev, tako da jih izpostavi natančnemu nadzoru in izpodbijanju. Urad OLAF izpolni načelo dobrega upravljanja, tako da stranki v preiskavi zagotovi zadostne informacije v zvezi z obtožbami zoper njo in podpornimi dokazi.⁶³

Če se v zvezi z isto zadevo preiskuje več oseb, je glede postopkov urada OLAF verjetno, da dejstva posamezne preiskave niso enaka ter da posamezni spisi

⁵⁸ Primer 2558/2009/DK

⁵⁹ Primer 1560/2010/FOR

⁶⁰ Člen 41 Listine EU o temeljnih pravicah je poudarjen v členih 16 in 18 *Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev*.

⁶¹ Uslužbenci na takih misijah niso zajeti v kadrovskih predpisih.

⁶² Primer 1519/2011/AN

⁶³ Primer 1560/2010/FOR



vsebujejo različne in posebne elemente, ki jih je treba presoјati ločeno. To, da posamezne preiskave urada OLAF različno trajajo, zato ne dokazuje, da je šlo za diskriminacijo. Razumno trajanje preiskave je treba presoјati z vidika okoliščin, značilnih za primer. Vendar pa načela dobrega upravljanja zahtevajo, da preiskovalni organi zagotovijo, da vsak postopkovni ukrep sledi prejšnjemu ukrepu v razumnem roku.⁶⁴

Sistem zgodnjega opozarjanja Komisije (EWS) je računalniško podprt sistem za ugotavljanje groženj finančnim interesom in ugledu EU. Varuh človekovih pravic je obravnaval pritožbo v zvezi s tako imenovanim obvestilom W3b. Opozorilo se v skladu s sklepom, s katerim je vzpostavljen sistem EWS, vnese „kadar je znano, da so tretje osebe, zlasti tiste, ki so prejemale sredstva ..., v sodnem postopku zaradi resnih upravnih napak ali goljufij. Kadar do navedenih sodnih postopkov pride na podlagi preiskav urada OLAF ali OLAF pomaga v teh postopkih ali izvaja naknadne ukrepe po njih ... ta urad zahteva aktivacijo ustreznega opozorila W3b.“ Urad OLAF je vnesel ustrezno opozorilo. S sklepom EWS ni opredeljen pojem „sodnega postopka“, ki ima v pravosodnih sistemih držav članic dejansko različen pomen. Pri razlagi navedenega pojma je tako treba upoštevati namen in okvir sistema EWS ter zlasti namen in okvir opozorila W3b pri sklepu EWS. Obstaja jasna razlika med začetkom postopka pri inkvizitornem ali kontradiktornem pravosodnem sistemu in začetkom faze sodne preiskave v inkvizitornem sistemu. Začetek faze preiskave v inkvizitornem sistemu ne pomeni nujno, da so bila nekatera dejstva že ugotovljena v odnosu z neko osebo. Pomeni le, da obstajajo zadostni razlogi za začetek sodne preiskave. Na drugi strani pa začetek postopka pomeni, da so obtožbe zoper neko osebo skupaj z dokazi *prima facie* dovolj resne in prepričljive, da upravičujejo postopek. Če je opozorilo W3b izdano, ne da bi bil primer poslan v sojenje, obstaja tveganje, da podobni primeri ne bodo obravnavani podobno. Razlog za to je, da ima izraz „sodni postopek“ različen pomen glede na zadevno državo. To pomeni, da bi se moralo opozorilo W3b izdati, le če gre primer na sodišče.⁶⁵

Delo v interesu službe in korektnost – pravica do resnega obravnavanja

Vsakdo ima potrebo, da se počuti priznanega in da se mu prisluhne. Še zlasti je tako pri državljanih v odnosu do uprave EU, za katero se pogosto meni, da je zelo oddaljena, in to ne samo geografsko. Uprava EU si mora prizadevati za to, da bodo državljani začutili, da se njihovi pomisleki, vprašanja in zahteve resno obravnavajo.

Ni neobičajno, da se na primer državljan ne strinja s politiko EU na določenem področju. Vendar pa samo dejstvo, da se stališča EU institucije razlikujejo od stališč pritožnika, ne pomeni nepravilnosti. Pomanjkanje vljudnosti lahko pomeni nepravilnost, vendar je treba vsako trditev o pomanjkanju vljudnosti podpreti z dokazom.⁶⁶

⁶⁴ Primer 2515/2011/CK

⁶⁵ Primer 637/2009/FOR

⁶⁶ Primer 2441/2010/OV



Primer zadeve, pri kateri je uprava EU resno vzela težave državljana, je, ko je ta zaradi zamujenega leta od letalskega prevoznika zahteval odškodnino in se je nato pritožil nacionalnemu izvršilnemu organu. Ta ga je obvestil, da ni pristojen za obravnavanje individualnih odškodninskih zahtevkov in Komisija je potrdila stališče nacionalnega izvršilnega organa. Komisija je po preiskavi varuha človekovih pravic vseeno obljubila, da bo spremenila nejasno informacijo v *obrazcu za pritožbo v zvezi s pravicami potnikov v letalskem prometu v EU*, varuh človekovih pravic pa je menil, da je Komisija ukrepala ustrezno, da bi se izognila nadaljnji zmedi glede zmožnosti nacionalnega izvršilnega organa, da se odzove na pritožbo.⁶⁷

Še en primer dela institucije v interesu službe in uslužnosti je izogibati se nepotrebnim formalnim postopkom, če obstaja manj formalen način obravnave zadev v zadovoljstvo državljanov, kot na primer pri vložitvi prošnje za dostop do dokumentov na podlagi različnih sklopov pravil in odobritvi na podlagi enega od njih. Pogosto ni praktičnih koristi, če se presoja prošnje za dostop nadaljuje na podlagi drugih pravil.⁶⁸

Kot že navedeno, je vprašanje jezika tudi predmet delovanja v interesu službe, to je, da bi morala Komisija zagotoviti, da lahko vsi evropski državljani razumejo javna posvetovanja, ki bi morala načeloma biti objavljena v vseh uradnih jezikih.⁶⁹

Poleg tega uprava EU ne bi smela podcenjevati moči opravičila.

Načela dobrega upravljanja zahtevajo, da uprava EU napake prizna in preuči, kako bi jih lahko popravila. Prvi korak je opravičilo. Ni dovolj izraziti obžalovanje, treba je prevzeti tudi odgovornost za napako. Treba se je opravičiti, kar pomeni priznati napako.⁷⁰

Neizpolnjevanje načel dobrega upravljanja, kot je neodgovarjanje na korespondenco ali odgovarjanje v jeziku, ki ga ne uporabljajo državljani, ki se obračajo na upravo EU, se lahko popravi z opravičilom, ali kadar je mogoče, s pojasnilom.⁷¹

Zamude v upravi

Zaradi zamud se državljani počutijo, da jih uprava EU ne jemlje resno, zlasti če ta ne predloži pojasnila. Pravica vsakogar, da institucije EU njegove zadeve obravnavajo v razumnem roku, je temeljna pravica, zagotovljena v členu 41(1) Listine o temeljnih pravicah.

Varuh človekovih pravic je ugotovil, da je Komisija nepravilno ukrepala, ko ni ustrezno pojasnila svoje odločitve, da bo imela pritožbo o kršitvi odprto leto in pol, čeprav je ugotovila, da kršitve ni bilo.⁷²

⁶⁷ Primer 606/2012/OV

⁶⁸ Primer 1108/2012/RT

⁶⁹ Primer 875/2011/JF

⁷⁰ Primer 312/2012/CK

⁷¹ Primer 1708/2011/JF

⁷² Primer 1786/2011/MHZ



Težava, ki je zelo pogosta med pritožniki, je zatrjevana zamuda pri obravnavi prošenj za dostop javnosti do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

Kadar institucija v določenem roku ne odgovori na prošnjo za dostop, se to šteje za negativen odgovor, ki daje prosilcu pravico, da se obrne na sodišče ali evropsko varuhinjo človekovih pravic. Če institucija ve, da bo zamujala pri odgovoru, bi morala prosilca obvestiti o zamudi in njenem trajanju ter o razpoložljivih pravnih sredstvih. To prosilcu omogoča, da se na podlagi informacije odloči, ali bo čakal na odgovor, oziroma se bo takoj pritožil varuhinji človekovih pravic.⁷³

Nasprotje interesov – ali lahko zaupam, da uprava EU deluje v dobro EU in mene kot državljana?

Da bi EU pravilno delovala in da bi ji državljani zaupali, mora delovati le v dobro EU. Vsak uradnik, ki svoje naloge izvaja le v lastnem interesu, krši kadrovske predpise in ne bi smel zasedati mesta v upravi EU. Uprava EU mora zagotoviti, da ne pride do takih primerov.

Pomembno je, da postopek za presojo morebitnih nasprotij interesa ni le formalna obveznost.⁷⁴

Dejansko nasprotje interesov, kot ga je opredelila OECD, je „nasprotje med javnimi nalogami in zasebnimi interesi uradnika, kadar ima uradnik zasebne interese, ki bi *lahko* neprimerno vplivali na opravljanje njegovih uradnih nalog in odgovornosti“ (naš poudarek). To, ali uradnik dejansko spremeni svoje vedenje kot posledica nasprotja interesov, ni upoštevno za ugotavljanje obstoja nasprotja interesov med zasebnimi interesi uradnika in javnimi interesi, ki bi *lahko* neprimerno vplivali na učinkovitost izvajanja nalog in odgovornosti uradnika. Gre za možnost ali celo verjetnost, da bi lahko na njegovo vedenje vplivali zasebni interesi, kar je bistveno za ugotavljanje obstoja nasprotja interesov. Čeprav bi bil vsak konkreten primer nasprotja interesov, zaradi katerega se spremeni vedenje uradnika, zelo resen, je neupoštevno dejstvo, da ni bil dokazan noben tak primer, kar zadeva obstoj ali neobstoj položaja nasprotja interesov. Namen pojma nasprotja interesov je zagotoviti, da se prepreči vsak tak položaj, pri katerem bi *lahko* na osebo, ki izvaja javno funkcijo, vplivali zasebni interesi. Pri nasprotju interesov se poskuša obravnavati samo *možnost*, da bi do takega vpliva prišlo.⁷⁵

Legitimnost EU v očeh državljanov je odvisna od izogibanja dejanskim in tudi navideznim nasprotjem interesov.⁷⁶

Pomembno je, da uprava EU vodi evidenco analize domnevnih nasprotij interesov in da lahko brani svoja stališča pred državljani EU, kadar je za to zaprosena. Sama izjava, da ni nasprotja interesov, brez kakršne koli navedbe

⁷³ Primer 1817/2010/RA

⁷⁴ Primer 1533/2010/MMN

⁷⁵ Primer 297/2013/FOR

⁷⁶ Primer 51/2011/AN



razlogov, ni dovolj. Državljeni bi si lahko nezadostno pojasnilo razlagali kot poskus prikrivanja dejanskega stanja.⁷⁷

Praksa dobrega upravljanja uprave EU je, da jasno obvesti osebe, ki zapušča svojo službo, o obveznostih iz kadrovskih predpisov, kot so na primer vprašanja o nasprotju interesov.⁷⁸

Temeljna pravica do varstva osebnih podatkov ni sistematična ovira javnega nadzora, ali so lahko fizične osebe, vključene v dejavnosti lobiranja (ki se najpogosteje izvajajo pri Komisiji), v nasprotju interesov. Komisija mora v interesu preglednosti in zlasti spodbujanja participativne demokracije pred sestanki s člani osebja Komisije in v okviru pisne komunikacije med Komisijo in zastopniki interesov te sistematično obveščati o svoji nameri, da bo objavila njihova imena, če se to zahteva v okviru prošelj za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001.⁷⁹

V zvezi z dejavnostmi nekdanjih komisarjev samo dejstvo, da ti izražajo politično podporo posameznemu vprašanju, ni dovolj za ugotovitev nasprotja interesov glede na navedeno vprašanje, dokler je to legitimen cilj skupnega interesa EU.⁸⁰

Eden od namenov pravila, s katerim se zahteva, da člani organov odločanja pri Evropski centralni banki (ECB) delujejo neodvisno, je, ⁸¹zagotavljanje legitimnosti ECB v očeh državljanov. Člani organov odločanja v ECB imajo poleg obveznosti neodvisnega delovanja tudi obveznost izogibanja nasprotju interesov. Legitimnost EU v očeh državljanov je odvisna od izogibanja dejanskim in tudi navideznim nasprotjem interesov. Legitimno je, da člani organov odločanja v ECB sodelujejo v ustreznih javnih in zasebnih razpravah o pomembnih vprašanjih za delo ECB. Če na sestanku sodeluje predsednik ECB, bi bilo načeloma treba namen sestanka, identiteto sodelujočih in obravnavane teme šteti za javne informacije, razen če obstaja upravičen razlog za zaupnost, kot je potreba po varovanju javnega interesa v zvezi s finančno, denarno ali gospodarsko politiko EU ali države članice. Skladno z načelom preglednosti bi bilo na primer, da ECB na svoji spletni strani objavi dejstvo, da je predsednik član skupine Group of Thirty, čeprav to ni lobistična ali interesna skupina s „skupnim interesom“, ki bi lahko ogrozila neodvisnost ECB, ampak bolj forum za razpravo. „Interesna skupina“ je skupina pravnih in/ali fizičnih oseb s skupnim interesom glede nekega vsebinskega vprašanja, ki si z različnimi sredstvi prizadeva uveljaviti navedeni skupni interes. „Lobi“ lahko razumemo kot interesno skupino, ki si prizadeva uveljaviti skupni interes z neposrednim vplivom na tretje stranke, vključno z javnimi uslužbenci.⁸²

⁷⁷ Primer 51/2011/AN

⁷⁸ Primer OI/12/2011/JF

⁷⁹ Primer 277/2012/RA

⁸⁰ Primer 1533/2010/MMN

⁸¹ Člen 130 PDEU in statut ECB

⁸² Primer 1339/2012/FOR



Prijavljanje nepravilnosti

Osebe EU, ki pri opravljanju svojih nalog izve za domnevno nezakonito dejavnost, vključno z goljufigo ali korupcijo, ki škoduje interesom EU, mora o tem obvestiti svoje nadrejene.⁸³ Treba je poudariti pomen varovanja pravilnega izvajanja te določbe iz kadrovskih predpisov (člen 22a) o „prijavi nepravilnosti“, zlasti z vidika poročila Sveta Evrope⁸⁴ in njegove ugotovitve, da prijavitelje od prijave nepravilnosti odvrča občutek, da se njihova opozorila ne bodo ustrezno upoštevala.

Informacijo je treba nedvoumno šteti za razkritje na podlagi člena 22(a) kadrovskih predpisov, če: (i) je določeno, da je zagotovljena na podlagi člena 22(a) kadrovskih predpisov; (ii) vsebina informacije ustreza navedenemu namenu; (iii) je informacija objektivno resne narave in (iv) je informacija prejeta pri izvajanju katerih koli nalog. Časovni okvir zagotavljanja takih informacij glede na druge postopke (kot je nadzor) je nepomemben.⁸⁵

Obstajajo tudi drugi primeri prijavljanja nepravilnosti kot tisti, ki so vključeni v kadrovskih predpisih. V teh primerih ni dovolj, da uprava EU obvesti prijavitelja nepravilnosti, da je spis zaključen, in ga seznani le s splošnimi rezultati. Zavedati se je treba občutljivega položaja prijavitelja nepravilnosti pri iskanju ravnotežja med morebitno zaupnostjo informacij v lasti in dolžnostjo poročati o nečem, kar prijavitelj šteje za resno, na primer varnosti. Načela dobrega upravljanja zahtevajo, da se vsebinska presoja razkritih informacij opravi skrbno, nepristransko in objektivno ter da bi moral organ, s katerim je stopil v stik prijavitelj nepravilnosti, utemeljiti sklepne ugotovitve ne glede na vrsto odločitve. S tem se prepreči razumljiv dvom prijavitelja nepravilnosti, da njegov primer ni bil ustrezno obravnavan oziroma sploh ni bil obravnavan.⁸⁶

⁸³ Člen 22(a) kadrovskih predpisov

⁸⁴ Na voljo na

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

⁸⁵ Primer 1697/2010/JN

⁸⁶ Primer 51/2011/AN



Komisija kot varuhinja Pogodb – zagotavljanje, da države članice upoštevajo pravila EU

Komisija je „varuhinja Pogodb“, kar pomeni, da nadzoruje, ali države članice pravilno izvajajo pravo EU. Če meni, da država članica ne izvaja pravilno določenega vidika prava EU, lahko predloži zadevo v razsojanje sodiščem EU. Državljeni se ne morejo obrniti na sodišča EU za nadzor nad tem, kako Komisija izvaja to nalogo, lahko pa se pritožijo varuhinji človekovih pravic. Varuhinja človekovih pravic meni, da mora biti Komisija pri izvajanju svoje naloge varuhinje Pogodb odprta in se izogibati napakam.

Odnose Komisije z državljani, ki so pri njej vložili pritožbo zoper kršitev prava EU s strani držav članic, prvenstveno ureja Sporočilo Komisije, v katerem je določeno, kako obravnava osebe, ki jo opozorijo na domnevne kršitve prava EU.⁸⁷ Dobro upravljanje pomeni, da Komisija pri obravnavanju pritožb zaradi kršitev upošteva določbe Sporočila⁸⁸. V Sporočilu je na primer navedeno, da Komisija praviloma razišče pritožbo, tako da se odločba o opominu ali ustavitvi postopka sprejme najpozneje v enem letu od registracije pritožbe. Varuh človekovih pravic je ugotovil, da bi morala Komisija nedvoumno in prepričljivo pojasniti, zakaj je v posameznem primeru potrebovala več časa za obravnavo pritožbe.⁸⁹

Komisija ima pri svoji nalogi varuhinje Pogodb široko diskrecijsko pravico, kadar odloča, ali bo nadaljevala postopke o ugotavljanju kršitev prava EU proti državam članicam ali ne. Vendar pa varuhinja človekovih pravic meni, da mora biti Komisija pri obravnavi pritožb zaradi kršitve do pritožnika odkrita in informativna, prvič, glede tega, ali meni, da obstaja kršitev prava EU ali ne, in zakaj, ter drugič, glede načina izvajanja svoje diskrecijske pravice v tem smislu. Varuhinja človekovih pravic bi štela, da Komisija deluje zunaj diskrecijske pravice le v primeru poljubne izbire delovanja Komisije.

Pritožnik ima pri obravnavi pritožbe zaradi kršitve pravico, da od Komisije pričakuje skrbno obravnavo pri odločanju o najprimernejšem ukrepu za ugotavljanje, ali je šlo za kršitev ali ne.⁹⁰

Varuhinja človekovih pravic lahko meni, da sklep o zaključitvi primera o ugotavljanju kršitve vključuje nepravilnosti, če Komisija sklepa ustrezno ne pojasni; stori postopkovno napako ali očitno napako pri presoji; napačno razlaga pravo⁹¹ ali upošteva neupoštevne zadeve.⁹²

Komisija bi v zvezi s svojo nalogo pojasniti svoj sklep morala izrecno ali implicitno obravnavati vprašanja, ki jih predloži pritožnik. Če Komisija meni, da se ne uporablja pravo EU, na katerega se sklicuje pritožnik, ali če meni, da

⁸⁷ Sporočilo Komisije z naslovom Posodobitev načina urejanja odnosov s pritožnikom glede uporabe prava Unije (COM(2012) 154 final).

⁸⁸ Primer 1738/2012/RT

⁸⁹ Primer 412/2012/MHZ

⁹⁰ Primer 1786/2011/MHZ

⁹¹ Primera 846/2010/PB in 1786/2011/MHZ

⁹² Primer 1738/2012/RT



pravo EU ni bilo kršeno, bi morala ustrezno pojasniti razloge za to.⁹³ Da bi taka pojasnila šteli za zadostna, dosledna in razumna, bi morala na splošno:

(i) obravnavati upoštevne argumente pritožnika⁹⁴; (ii) biti razmeroma skladna s splošnimi praksami Komisije, sporočili in politikami na tem področju ter (iii) biti taka, da bi zadevnim državljanom bolje omogočila odločitve, ali se je v prihodnje v podobnih primerih primerno pritožiti.⁹⁵

V posebnem primeru o ugotavljanju kršitev je varuh človekovih pravic ugotovil, da Komisija svojih sklepov ni zadostno obrazložila in zato ni ravnala pregledno. Komisija je v tem primeru spremenila svoje stališče, da zadevni državi članici pošlje dopis z uradnim obvestilom, s stališčem, da primer preprosto zaključi. To spremembo stališča je pojasnila, da je posledica „notranjih posvetovanj“. Varuh človekovih pravic je menil, da to ni ustrezno pojasnilo podlage končnega sklepa Komisije.⁹⁶

Varuh človekovih pravic je Komisiji nadalje priporočil, naj bo bolj odprta pri postopkih za ugotavljanje kršitev. Komisija meni, da bo javno razkritje dokumentov, ki se izmenjajo z državami članicami v postopkih za ugotavljanje kršitev, nujno škodovalo namenu navedenega postopka, ki je zagotavljanje pravilne uporabe prava EU. To stališče ni samoumevno pravilno. Lahko si predstavljamo, da bi lahko postopki ugotavljanja kršitev dejansko spodbujali ali omogočali prenehanje kršitev, kadar je prišlo do izmenjave argumentov in javnega razkritja različnih mnenj, prav zaradi močne vključenosti javnega mnenja in civilne družbe na nacionalni in evropski ravni. Razumno je celo domnevati, da bi bil verjetno eden od navedenih primerov javno razkritje dokumentov v postopkih ugotavljanja kršitev pri okoljskih vprašanjih. Čeprav kaže sodna praksa Sodišča v posebno smer, ne smemo pozabiti, da sodišče pri pregledu primerov uporablja strožje postopke in pravila kot varuhinja človekovih pravic. Za razliko od Sodišča lahko varuhinja opredeli sistemske priložnosti, zaradi katerih bi bile lahko prakse Komisije bolj odprte.⁹⁷

⁹³ Primeri 846/2010/PB, 1708/2011/JF in 1786/2011/MHZ

⁹⁴ Primera 846/2010/PB in 1786/2011/MHZ

⁹⁵ Primera 846/2010/PB in 1708/2011/JF

⁹⁶ Primer 412/2012/MHZ

⁹⁷ Primera 1947/2010/PB in 2207/2010/PB



Izvajanje pogodb in dodelitev nepovratnih sredstev

Uprava EU sklepa pogodbe na številnih področjih za oskrbo in storitve ter tudi za programe, ki jih financira EU. Uprava EU se navadno ne vključuje v spore med pogodbeniki in podizvajalci. Vseeno bi morala biti uprava EU dovzetna za pomisleke, s katerimi se je seznanila, in konstruktivna do njih, odvisno od posameznega primera ter v interesu ugleda EU.⁹⁸

Smotno je, da se stranke, kot so uprava EU in njene pogodbene partnerice, sporazumejo o razlagi vprašanj, ki niso izrecno določena v pisnem sporazumu. Dopisi uprave EU po elektronski pošti o takem vprašanju se praviloma ne bi smeli šteti za „neformalne“. V kulturi storitev bi morali avtorji sporočil, ki jih izdaja uprava EU, odgovarjati za vsebino.⁹⁹

Uprava EU ima pri izbiri strokovnjakov za projekte EU široko diskrecijsko pravico in se lahko prosto odloča, s katerim bo raje delala, da na primer zagotovi učinkovito sodelovanje s svojimi službami. Vendar pa bi morala uprava EU strokovnjaku, ki ga želi zamenjati, zlasti zaradi domnevne kršitve, vedno dati možnost, da predstavi svoj pogled na zadevo (pravica biti zaslišan je tudi navedena zgoraj v poglavju Preglednost).¹⁰⁰

⁹⁸ Primer OI/11/2010/AN

⁹⁹ Primer 940/2011/JF

¹⁰⁰ Primer 2441/2010/OV



Dodelitev javnih naročil in nepovratnih sredstev

Javna naročila in nepovratna sredstva vključujejo tudi pogodbene odnose z upravo EU. Uporaba sredstev EU za te namene jasno zagotavlja preglednost postopkov in pravično obravnavanje prosilcev. Postopki za dodelitev javnih naročil morajo biti jasno pojasnjeni, ponudnikom pa je treba zagotoviti čim več informacij o oceni njihovih ponudb.¹⁰¹ Smernice o pogodbah za dodelitev sredstev morajo zagotavljati natančna in jasna merila za opredelitev in uporabo rezervacij.¹⁰²

Pri pregledu ocen znanstvenih predlogov se sprožajo zapletena znanstvena vprašanja, vsebinski pregled varuhinje človekovih pravic pa je na splošno omejen na presojo, ali obstaja očitna napaka pri obrazložitvi spornega sklepa. Če ima uprava EU notranji mehanizem za ponovno oceno, je smiselno, da se ta uporablja le pri dokazih o (i) postopkovnih napakah; (ii) dejanskih napakah ali (iii) očitni napaki pri presoji.¹⁰³

Prvenstvena naloga Komisije pri projektih pomoči, ki jih financira, je zagotavljati, da so vsa sredstva EU, dodeljena projektom, porabljena za projekt v skladu z dogovorjenim načrtom odhodkov, in da so doseženi cilji projekta. Komisija mora v interesu dobrega upravljanja poleg potrebe po zagotavljanju pravilne uporabe sredstev EU in uspešnega rezultata projekta zagotoviti, da prejemniki sredstev EU ravna pošteno in korektno do partnerjev v projektih, ki jih financira. Kljub omejenemu obsegu posredovanja v pogodbenem odnosu, v katerem ni pogodbeni stranka, bi morala Komisija sprejeti ustrezne ukrepe, da se seznani s težavami, ki lahko nastanejo, in da, kjer je primerno, pomaga pri reševanju sporov v zvezi s temi težavami. Ti ukrepi so lahko organiziranje sestankov posamično in med strankami v sporu ter delovanje kot mediator.¹⁰⁴

¹⁰¹ Primer 1653/2011/DK

¹⁰² Primer 137/2013/RT

¹⁰³ Primer 2111/2011/RA

¹⁰⁴ Primer 2100/2011/OV



Kadrovske zadeve – v dvojnem pomenu besede

Delodajalec bi moral z zaposlenimi v upravi EU ravnati korektno. Če so zaposleni spoštovani in se čutijo vključeni, je verjetneje, da bodo naloge vzeli za „svoje“ in bodo tako bolje služili državljanom EU. Evropski varuh človekovih pravic naj ne bi bila glavna agencija za obravnavanje kadrovskih vprašanj, ker se ta navadno bolje rešujejo pri viru težave. Vendar pa se morajo načela dobrega upravljanja uporabljati tudi na tem področju uprave EU in zato lahko varuhinja človekovih pravic pomaga, zlasti pri opredelitvi in reševanju sistemskih težav.

Na tem področju varuhinja človekovih pravic zagotavlja, da uprava EU pri sprejemanju odločitev ustrezno uporablja upoštevna pravila kadrovskih predpisov (ali pravila, ki iz njih izhajajo).¹⁰⁵ Zavezanost uprave EU reševanju težav¹⁰⁶ in zavzemanje pristopa, ki ni pretirano formalističen,¹⁰⁷ sta pomembna vidika dobrega upravljanja pri kadrovskih zadevah. Smiselno je, da na primer uprava EU v zvezi s pogoji zaposlitve za lokalno osebje v delegacijah pri iskanju pravičnih rešitev preuči običajne postopke pri zaposlitvenih razmerjih v zadevni državi.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Primer 1986/2011/JF

¹⁰⁶ Primer 1286/2011/TN

¹⁰⁷ Primer 2178/2011/KM

¹⁰⁸ Primer 706/2010/RT



Natečaji in izbirni postopki

Postopki za zaposlovanje osebja uprave EU bi morali biti pregledni.

Čeprav bi morali biti postopki izbirnih komisij za zaposlovanje osebja EU tajni¹⁰⁹, se ta določbe ne sme napačno razlagati, kot da vsebuje vse, kar je povezano z izbirno komisijo (glej tudi zgoraj v poglavju *Pravica dostopa do dokumentov*). Potreba po varovanju tajnosti individualnih stališč članov izbirne komisije za varovanje objektivnosti in nepristranskosti izbirnih postopkov ne daje pravice do varovanja tajnosti identitete članov.¹¹⁰ Najbolje je, da so imena članov izbirne komisije vselej objavljena, tako razkritje pa ne sme biti omejeno na tiste kandidate, ki to izrecno zahtevajo.¹¹¹

V zaposlitvenem postopku je treba kandidatom razkriti prag za uvrstitev na rezervni seznam uspešnih kandidatov za zaposlitev ter individualne ocene pri pisnih in ustnih preskusih.¹¹²

Urad za izbor osebja Evropskih skupnosti (EPSO) se je leta 2008 zavezal varuhu človekovih pravic, da bo kandidatom v zaposlitvenih postopkih zagotovil podrobnejše informacije v zvezi z njihovo uspešnostjo pri preskusih. Urad EPSO se je strinjal, da poleg skupne ocene zagotovi tudi delne ocene za posamezno merilo ocenjevanja, ki je določeno v razpisu javnega natečaja. Varuh človekovih pravic je ugotovil, da je nov slog javnih natečajev, ki kandidatom zagotovi spričevalo kompetenc, koristen za dajanje strukturirane in popolne informacije v zvezi z uspešnostjo kandidata. Kljub temu urad EPSO v primerih, kadar v spričevalu kompetenc niso vpisane delne ocene v zvezi z znanjem kandidata, specifičnim za zaposlitev, to je, kadar niso vpisane ocene za posamezno merilo ocenjevanja, določeno v razpisu javnega natečaja, ne izpolnjuje prejšnje zaveze o preglednosti.¹¹³

¹⁰⁹ Člen 6 Priloge III h kadrovskim predpisom

¹¹⁰ Primer 2111/2011/RA

¹¹¹ Primer OI/12/2011/JF

¹¹² Primer 2044/2012/LP

¹¹³ Primera 2022/2011/RT in 2430/2011/RT



Če želite to publikacijo v različici s povečano pisavo, se obrnite na urad evropskega varuha človekovih pravic. Na zahtevo se bomo potrudili zagotoviti tudi zvočni zapis.

Ta publikacija je dostopna na medmrežju pod sledečo povezavo:

www.ombudsman.europa.eu

© Evropska unija, 2014

Reprodukcija v izobraževalne in nekomercialne namene je dovoljena z navedbo vira.

Pripravljeno v pisavah FrutigerNext in Palatino.