

Bruxelles, 4. studenoga 2019.
(OR. en)

13700/19

**POLGEN 175
INST 332
CODEC 1567
PE 247**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	31. listopada 2019.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2019) 553 final
Predmet:	MIŠLJENJE KOMISIJE o Nacrtu uredbe Europskog parlamenta o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (Statut Europskog ombudsmana) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euratom

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2019) 553 final.

Priloženo: COM(2019) 553 final

Bruxelles, 19.11.2019.
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

MIŠLJENJE KOMISIJE

o Nacrtu uredbe Europskog parlamenta o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (Statut Europskog ombudsmana) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euratom

MIŠLJENJE KOMISIJE

o Nacrtu uredbe Europskog parlamenta o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (Statut Europskog ombudsmana) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euratom

U skladu s člankom 228. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Europski parlament uputio je 25. ožujka 2019. dopis Europskoj komisiji u kojem je zatražio mišljenje o Nacrtu uredbe Europskog parlamenta o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (Statut Europskog ombudsmana) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euratom donesenom na plenarnoj sjednici 12. veljače 2019.

Komisija pozdravlja Nacrt uredbe, u kojem se prvi put od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona preispituje Statut Europskog ombudsmana. Brojnim se predloženim izmjenama uređuje ili poboljšava postojeća praksa. Međutim, Komisija se ne slaže s nekim izmjenama i/ili želi iznijeti primjedbe o određenim aspektima (vidjeti u nastavku).

UVODNA IZJAVA 5. – PREPORUKE O PRIMJENI ODLUKA SUDA

U uvodnoj izjavi 5. Nacrta uredbe navodi se da Ombudsman „ima pravo davati preporuke ako utvrdi da institucija, tijelo, ured ili agencija Unije ne primjenjuje odluku suda na pravilan način”.

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

- (1) U Ugovorima EU-a ne postoji pravna osnova na temelju koje Ombudsman može ocijeniti primjenu sudske odluke. Ugovori sadržavaju sveobuhvatan sustav pravnih sredstava kojima se osigurava da institucije pravilno primjenjuju sudske odluke. Konkretnije, člankom 266. UFEU-a propisano je da je „[i]nstitucija [...] čiji je akt proglašen ništavim, ili čije je propuštanje djelovanja proglašeno protivnim Ugovorima, dužna [...] poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda”. Institucije poduzimaju sve kako bi ispunile tu obvezu, koja je temelj pravosudnog sustava Unije. Komisija podsjeća da dotična stranka može pokrenuti postupak na temelju članka 263. UFEU-a ako nije zadovoljna poduzetim mjerama, a ako institucija propusti djelovati, dotična stranka može pod određenim uvjetima djelovati na temelju članka 265. UFEU-a. Osim toga, ta stranka može podnijeti tužbu radi naknade štete na temelju članka 340. UFEU-a. Stoga, iako Ombudsman može uzeti u obzir presudu Suda kada tijekom istrage ocjenjuje aktivnosti neke institucije, ocjena primjene odluka Suda prelazi okvire njegova mandata.
- (2) Uvodna izjava nije u skladu s člankom 228. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a, kojim je propisano da Ombudsman provodi istrage „osim ako su navodne činjenice predmetom pravnog postupka ili su to bile”. Kao što je Sud naveo, uspostavljanje institucije Ombudsmana Ugovorom je građanima omogućeno da svoje interese štite mehanizmom koji je alternativa tužbi pred sudom Unije te je jasno da se ta dva pravna sredstva ne mogu primjenjivati istodobno¹. To je uzeto u obzir u članku 1. stavku 3. postojećeg Statuta, u kojem se jasno navodi da „Europski ombudsman ne smije

¹ Predmet T-209/00, Lamberts protiv Europskog ombudsmana, EU:T:2002:94, točke 65. i 66. kako je potvrdio Sud Europske unije u žalbenom postupku u predmetu C-234/02 P, EU:C:2004:174.

intervenirati u postupcima pred sudovima ili dovoditi u pitanje osnovanost odluka suda”, a od toga se ne odstupa ni u predloženom Statutu, u kojem je formulacija preciznija jer je dodano da Ombudsman ne smije dovesti u pitanje nadležnost suda za donošenje presude. Da bi institucijama mogao davati preporuke za daljnje postupanje na temelju određene odluke, Ombudsman bi morao tumačiti odluku. Međutim, to je u nadležnosti Suda. Ako je smisao ili doseg presude nejasan, Sud daje njezino tumačenje na prijedlog bilo koje stranke ili institucije Unije koja za to dokaže svoj pravni interes (članak 43. Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije).

- (3) U skladu s člankom 228. stavkom 1. UFEU-a Ombudsman nije ovlašten provoditi istrage o slučajevima nepravilnosti u postupanju Suda „u izvršavanju njegovih pravosudnih ovlasti”. Predloženom uvodnom izjavom u određenom bi se smislu zaobišla ta zabrana *ex post* jer bi se Ombudsmanu omogućilo da tumači presude i iznosi primjedbe o njihovoj provedbi, što je u isključivoj nadležnosti sudova.

ČLANAK 2. STAVAK 2. – POŠTOVANJE PRAVILA O ZAŠTITI PODATAKA

Člankom 2. stavkom 2. od Ombudsmana se zahtijeva da institucije, tijela, urede ili agencije Unije obavijesti o pritužbama, poštujući pritom odredbe EU-a o zaštiti osobnih podataka.

Komisija se slaže s tim prijedlogom jer se njime ispravno naglašava da je i Ombudsman obavezan poštovati pravila EU-a o zaštiti podataka.

ČLANAK 2. STAVAK 4. – PRODULJENJE ROKA ZA PODNOŠENJE PRITUŽBE

U članku 2. stavku 4. utvrđuje se da se „pritužba podnosi u roku od tri godine od dana kad je podnositelj pritužbe saznao za činjenice na kojima se ona zasniva, a prije podnošenja pritužbe moraju se poduzeti odgovarajući administrativni koraci u vezi s tim institucijama, tijelima, uredima i agencijama.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

Čini se da dosadašnji dvogodišnji rok nije stvarao nikakve probleme i nema konkretnog opravdanja da se on produlji za još jednu godinu. Osim toga, što vrijeme više odmiče, to je upravi teže riješiti izneseno pitanje. Prijedlog stoga nije u interesu ni uprave ni građana.

ČLANAK 3. STAVAK 8. – PRODULJENJE ROKA ZA MIŠLJENJE KOMISIJE

Člankom 3. stavkom 8. propisuje se sljedeće: „Ako su slučajevi nepravilnosti u djelovanju otkriveni nakon istrage, Europski ombudsman obavještava dotičnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju te po potrebi daje preporuke. Obaviještena institucija, tijelo, ured ili agencija šalje Europskom ombudsmanu detaljno mišljenje u roku od tri mjeseca. Na obrazložen zahtjev dotične institucije, tijela, ureda ili agencije Europski ombudsman može odobriti produljenje tog roka koje ne smije biti dulje od dva mjeseca. Ako dotična institucija, tijelo, ured ili agencija ne dostave mišljenje u roku od tri mjeseca ili u produljenom roku, Europski ombudsman može zaključiti istragu bez tog mišljenja.”

Komisija se slaže s tim prijedlogom jer se njime uzima u obzir postojeća praksa:

- sadašnje je pravilo da, ako Ombudsman izda preporuke u kontekstu odluke o nepravilnostima u djelovanju, Komisija mora odgovoriti u roku od tri mjeseca. Teoretski se produljenje ne može odobriti, ali u praksi se na zahtjev Komisije obično mogu dobiti dva produljenja od po mjesec dana. Predloženim se tekstom ta praksa uzima u obzir.

- Postojeća praksa uzima se u obzir i u odredbi da se produljenje roka mora temeljiti na obrazloženom zahtjevu te da, ako se mišljenje ne dostavi, Ombudsman može zaključiti istragu bez tog mišljenja.

NOVE ODREDBE O SLUČAJEVIMA UZNEMIRAVANJA (PSIHIČKOG I SEKSUALNOG)

- U članku 14. prvom stavku propisuje se sljedeće: „Europski ombudsman ocjenjuje uspostavljene postupke za sprečavanje svih vrsta uznemiravanja u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, kao i mehanizme za kažnjavanje odgovornih. Europski ombudsman sastavlja odgovarajuće zaključke o tome jesu li ti postupci u skladu s načelima proporcionalnosti, prikladnosti i energičnog djelovanja te pružaju li žrtvama učinkovitu zaštitu i podršku.”
- U članku 14. drugom stavku propisuje se sljedeće: „Europski ombudsman pravodobno ispituje rješavaju li institucije, tijela, uredi i agencije Unije primjereno slučajeve uznemiravanja bilo koje vrste i prirode pravilnom primjenom postupaka koji su predviđeni u vezi s pritužbama u tom području. Europski ombudsman sastavlja odgovarajuće zaključke o toj temi.”
- U članku 14. trećem stavku propisuje se sljedeće: „U svojem tajništvu Europski ombudsman imenuje osobu ili određuje strukturu koja ima stručno znanje u pogledu uznemiravanja i koja može pravodobno procijeniti rješavaju li se slučajevi uznemiravanja bilo koje vrste i prirode, uključujući seksualno uznemiravanje, na odgovarajući način u institucijama, agencijama i tijelima Unije te, prema potrebi, pružiti savjete njihovim dužnosnicima i drugim službenicima.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlozima zbog razloga navedenih u nastavku.

(1) Ombudsman već ima neke od predviđenih ovlasti.

- Ombudsman već može provoditi istrage na temelju pritužbi ili na vlastitu inicijativu. To je dovoljno za rješavanje slučajeva nepravilnosti u djelovanju u bilo kojem području, uključujući uznemiravanje. Stoga u Statut Europskog ombudsmana nije potrebno uvesti izričite odredbe o uznemiravanju. Nadalje, ne postoji pravna osnova za uvođenje posebnih odredbi o uznemiravanju u Statut Europskog ombudsmana jer ni člankom 228. UFEU-a ni Pravilnikom o osoblju EU-a (članak 12.a) nije propisana posebna ovlast Ombudsmana u tom pogledu. Da je zakonodavac želio Ombudsmanu dati takve ovlasti, bio bi ih uključio u Pravilnik o osoblju.

(2) U Pravilniku o osoblju već postoje odredbe o uznemiravanju i njegovim posljedicama te stoga treba u obzir uzeti i Pravilnik o osoblju i relevantnu sudsku praksu kojom se taj pojam definira.

- U tekstu se predviđa ocjenjivanje „mehanizama za kažnjavanje odgovornih”. U skladu s člankom 86. Pravilnika o osoblju o tim se pitanjima raspravlja u stegovnom postupku koji se provodi u skladu s Prilogom IX. Pravilniku o osoblju. S obzirom na to da su institucije obvezne slijediti postupke utvrđene u Pravilniku o osoblju, nije jasno što bi bilo obuhvaćeno ocjenom Ombudsmana. Čak i da Ombudsman zaključi da su mehanizmi neprimjereni, to ne bi bila nepravilnost u djelovanju jer bi institucije samo postupale u skladu sa zakonodavnim aktom.

- Prijedlogom se ne uzimaju u obzir pravna pitanja povezana s člankom 12. Pravilnika o osoblju, a posebno bogata sudska praksa o definiciji uznemiravanja. Zaključci o postojanju uznemiravanja imaju značajne posljedice za podnositelja pritužbe i navodnog počinitelja uznemiravanja. Moraju biti sadržani u odluci koja podliježe sudskom preispitivanju; preporuka ne može podliježati pravnoj reviziji i nije pravno izvršiva.
- (3) S obzirom na postojeće odredbe postoji rizik od udvostručavanja i popratnih učinaka.
- U Komisiji, ako postoji dokaz *prima facie* („početni dokaz”), Ured Komisije za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC) može pokrenuti upravnu istragu o navodnom uznemiravanju. Ostale institucije imaju slične postupke. U postojećem obliku ta odredba ne isključuje udvostručavanje posla, posebno zato što se predloženim člankom 2. stavkom 8. ne zahtijeva da se zahtjev ili pritužba podnese na temelju Pravilnika o osoblju. Prijedlog bi stoga doveo do udvostručavanja postojećih struktura u institucijama (vidjeti posebno Komisijin priručnik o postupanju i ulogu „povjerljivih savjetnika”). Sve predmete koji se odnose na uznemiravanje IDOC-u upućuju i izvršne agencije, i to na temelju sporazuma o razini usluga s Glavnom upravom za ljudske resurse.
 - Usto, predložena izmjena mogla bi imati negativan popratni učinak jer bi osoblju onemogućila pristup pravnim lijekovima u skladu s Pravilnikom o osoblju. Ako bi se odlučili za podnošenje pritužbe Ombudsmanu, ne bi bili u mogućnosti obratiti se Sudu u skladu s člankom 91. stavkom 2. Pravilnika o osoblju. Naime, člankom 270. UFEU-a propisuje se da je „Sud Europske unije nadležan u svim sporovima između Unije i njezinih službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja za ostale službenike Unije”.
- (4) Neke od tih odredbi nisu u nadležnosti Ombudsmana.
- Člankom 228. stavkom 1. UFEU-a propisuje se da je zadaća Ombudsmana istraživati moguće „nepravilnosti u djelovanju institucija, tijela, ureda ili agencija Unije”. Ako je institucija svojim djelovanjem (ili propuštanjem djelovanja) prekršila primjenjiva upravna pravila, to može činiti nepravilnost u djelovanju i stoga biti u nadležnosti Ombudsmana. Međutim, to je slučaj samo ako se navodne činjenice mogu pripisati instituciji zbog toga što je djelovala tako da je prouzročila te okolnosti ili zbog toga što je propustila djelovati u predmetnoj stvari. To odgovara postojećem članku 2. stavku 4. Statuta Europskog ombudsmana, čiji je tekst u tom pogledu ostao isti i u prijedlogu te kojim se propisuje da se građani Ombudsmanu mogu obratiti samo ako su se u vezi s istim pitanjem prethodno obratili institucijama te dobili odgovor s kojim se ne slažu ili nisu dobili odgovor u razumnom roku.
 - Mandat Ombudsmana ne uključuje stalnu ocjenu politika i postupaka općenito. Ombudsman nije tijelo za stalnu kontrolu ili nadzor konkretnih aktivnosti institucija. Ombudsman ima horizontalne nadležnosti u svim područjima u kojima su utvrđene nepravilnosti u djelovanju.

- Mandat i uloga Ombudsmana kako su utvrđeni u članku 228. stavku 1. UFEU-a, koji su opće prirode i ne odnose se konkretno na određena područja prava kao što je uznemiravanje, jesu istraživati slučajeve nepravilnosti u djelovanju i stoga ispitivati pritužbe i provoditi istrage, a ne pružati savjete članovima osoblja drugih institucija. Pružanje savjeta o konkretnom slučaju ugrozilo bi nepristranost Ombudsmana i njegovu sposobnost zauzimanja nepristranog stajališta o situaciji: ako je Ombudsman članu osoblja dao savjet u predmetu koji je naknadno upućen Ombudsmanu putem pritužbe, Ombudsman bi mogao doći u sukob interesa.
 - Zbog prijedloga bi nastala očekivanja koja Ombudsman ne bi mogao ispuniti jer jedino institucija može poduzeti učinkovite mjere u okviru postupaka utvrđenih u Pravilniku o osoblju kojim se propisuju prava i obveze članova osoblja.
- (5) Postoji opći problem u pogledu metode i postupka.
- Teško je zamisliti kako bi Ombudsman mogao biti svjestan svih slučajeva uznemiravanja ako mu putem pritužbe nije na njih skrenuta na pozornost. Čini se da odredba u svojem sadašnjem obliku podrazumijeva da bi Ombudsman trebao „pravodobno” preispitati (po mogućnosti na vlastitu inicijativu) sve slučajeve uznemiravanja (tj. ne samo slučajeve seksualnog uznemiravanja) koje rješavaju institucije EU-a.
 - Ombudsman bi uvijek trebao davati preporuke na temelju istraga nakon što je instituciji dao mogućnost da se očituje. Donošenjem preporuka ili zaključaka izvan tih postupaka zanemarilo bi se pravo institucije da iznese svoja stajališta i oni bi se temeljili na nepotpunim informacijama.
- (6) Neke druge odredbe nisu jasne.
- Odnosi li se članak 14. drugi stavak na sve predmete ili samo na predmete koje obrađuju institucije?
 - Što se podrazumijeva pod „zaključcima” (članak 14. prvi stavak)?
 - Što se podrazumijeva pod načelima „prikladnosti” i, posebno, „energičnog djelovanja” (članak 14. prvi stavak)?

NOVE ODREDBE O SLUČAJEVIMA SEKSUALNOG UZNEMIRAVANJA

- Člankom 2. stavkom 8. propisuje se da se „[u]z iznimku pritužbi koje se odnose na slučajeve seksualnog uznemiravanja, Europskom ombudsmanu smije [...] podnijeti pritužba koja se odnosi na radne odnose između institucija, tijela, ureda i agencija Unije te njihovih dužnosnika i ostalih službenika samo ako je dotična osoba iskoristila sve mogućnosti za podnošenje internih upravnih zahtjeva i pritužbi, osobito postupke iz članka 90. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije iz Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68² („Pravilnik o osoblju”) i ako je rok za odgovor dotičnih institucija, tijela, ureda ili agencija tijela istekao.”

² SL L 56, 4.3.1968., str. 1.

- Kako je prethodno navedeno, člankom 14. trećim stavkom propisuje se da „[u] svojem tajništvu Europski ombudsman imenuje osobu ili određuje strukturu koja ima stručno znanje u pogledu uznemiravanja i koja može pravodobno procijeniti rješavaju li se slučajevi uznemiravanja bilo koje vrste i prirode, uključujući seksualno uznemiravanje, na odgovarajući način u institucijama, agencijama i tijelima Unije te, prema potrebi, pružiti savjete njihovim dužnosnicima i drugim službenicima.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlozima i preporučuje da se u članku 2. stavku 8. izbriše tekst „uz iznimku pritužbi koje se odnose na slučajeve seksualnog uznemiravanja” zbog razloga navedenih u nastavku.

Iako se navedene primjedbe o slučajevima uznemiravanja odnose i na seksualno uznemiravanje, Komisija izražava posebnu zabrinutost u pogledu razlikovanja tog oblika uznemiravanja kako je predloženo u Nacrtu uredbe.

- (1) Predloženom Uredbom (posebno člankom 2. stavkom 8.) nastoji se proširiti mandat Ombudsmana izvan područja nadležnosti utvrđenog u Ugovorima. Kad je riječ o slučajevima seksualnog uznemiravanja, ako bi se donijele te nove odredbe, članovi osoblja više ne bi trebali podnijeti zahtjev na temelju članka 24. ili članka 90. stavka 1. Pravilnika o osoblju ili podnijeti pritužbu u skladu s člankom 90. stavkom 2. prije nego što se obrate Ombudsmanu, kao što to trebaju učiniti prema sadašnjem postupku. Međutim, očito je da se, ako podnositelj pritužbe ne bi prvo morao iscrpiti unutarnje postupke, relevantna institucija ne bi mogla smatrati odgovornom za nedonošenje odgovarajućih mjera jer ne bi imala priliku riješiti tu situaciju. Sve dok se instituciju ne obavijesti o situaciji i ona je propusti riješiti, seksualno uznemiravanje može se pripisati samo dotičnom članu osoblja. Institucija ne može biti odgovorna za propuštanje djelovanja osim ako je obaviještena o situaciji i pružena joj je mogućnost da je riješi.
- (2) U kontekstu pritužbe o seksualnom uznemiravanju, kao i u svim drugim slučajevima navedenima u nacrtu članka 2. stavka 8., institucija bi trebala imati mogućnost ocijeniti predmet prije njegova eventualnog upućivanja Ombudsmanu. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 2. i članku 2. stavku 1. Prijedloga, uloga je Ombudsmana pomoći u otkrivanju nepravilnosti u djelovanju institucija, tijela, ureda i agencija Unije. U skladu s tim, institucije bi trebale moći ocijeniti i riješiti predmet, uključujući i onaj koji se odnosi na seksualno uznemiravanje, prije nego što Ombudsman ispita je li taj predmet riješen na odgovarajući način te postoje li nepravilnosti u djelovanju.
- (3) Prijedlogom se ne uzima u obzir postojanje brojnih instrumenata u Pravilniku o osoblju i drugih mjera koje su institucije donijele u tom okviru, kao što su aktivnosti Komisijine Glavne uprave za ljudske resurse za borbu protiv seksualnog uznemiravanja (na primjer, Odluka Komisije C(2006) 1624/3 od 26. travnja 2006.).
- (4) Iako su razlike između psihičkog i seksualnog uznemiravanja očite, u tom ih kontekstu nije primjereno razlikovati. Člankom 12. Pravilnika o osoblju ne predviđa se takva razlika u odnosu na prava i obveze osoblja jer oba oblika uznemiravanja mogu biti iznimno štetna.
- (5) Točke o slučajevima uznemiravanja (prethodni odjeljak) primjenjuju se i na slučajeve seksualnog uznemiravanja, posebno s obzirom na:

- (1) potrebu da se u obzir uzme bogata sudska praksa o definiciji uznemiravanja (točka 2.);
 - (2) udvostručavanje postojećih struktura (točka 3.);
 - (3) savjetovanje članova osoblja (točka 4. druga alineja);
 - (4) povećanje očekivanja (točka 4. treća alineja).
- Člankom 17. propisano je sljedeće: „Europski ombudsman donosi provedbene odredbe za ovu Uredbu. One moraju biti u skladu s ovom Uredbom i uključivati barem odredbe o: (a) postupovnim pravima podnositelja pritužbe i dotične institucije, tijela, ureda ili agencije; (b) osiguravanju zaštite dužnosnika ili drugih službenika koji prijavljuju slučajeve seksualnog uznemiravanja i povrede prava Unije u institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Unije, u skladu s člankom 22.a Pravilnika o osoblju („zviždanje”); [...]”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

- (1) Točku (b) trebalo bi izbrisati jer Ombudsman nema posebnu nadležnost za seksualno uznemiravanje i trebalo bi unaprijed iscrpiti administrativne postupke.
- (2) Kad je riječ o dodatnim postupovnim zaštitnim mjerama u kontekstu pritužbi o seksualnom uznemiravanju, u Pravilniku o osoblju ne razlikuju se različite vrste uznemiravanja. Stoga bi trebalo osigurati jednake zaštitne mjere za članove osoblja koji prijavljuju navodno uznemiravanje bilo koje vrste, a ne samo seksualno uznemiravanje.

NOVE ODREDBE O ZVIŽDAČIMA

- U članku 5. prvom stavku prvoj rečenici propisuje se sljedeće: „Europski ombudsman redovito ocjenjuje politike i preispituje postupke uspostavljene u relevantnim institucijama, tijelima i agencijama Unije u skladu s člankom 22.a Pravilnika o osoblju („zviždanje”) te po potrebi daje konkretne preporuke za poboljšanja kako bi se osigurala potpuna zaštita dužnosnika ili drugih službenika koji prijave činjenice u skladu s člankom 22.a Pravilnika o osoblju.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

Ombudsman nije tijelo za stalnu i redovitu kontrolu ili nadzor konkretnih aktivnosti drugih institucija. Ombudsman se tim pitanjima može baviti na temelju pritužbi ili svojih ovlasti za pokretanje istraga na vlastitu inicijativu, ali samo u kontekstu mogućih slučajeva nepravilnosti u djelovanju. Mandat Ombudsmana ne uključuje ocjenu politika i postupaka općenito.

- U članku 5. prvom stavku drugoj rečenici Nacrta uredbe propisuje se sljedeće: „Europski ombudsman može, na zahtjev, uz očuvanje povjerljivosti, pružati informacije, nepristrane savjete i stručne smjernice dužnosnicima ili drugim službenicima o pravilnom postupanju u slučaju postojanja činjenica iz članka 22.a Pravilnika o osoblju, među ostalim u opsegu relevantnih odredbi prava Unije”,
a u članku 5. drugoj alineji propisuje se da „Europski ombudsman može također otvoriti **istrage** na temelju informacija koje pruže dužnosnici ili drugi službenici u skladu s člankom 22.a Pravilnika o osoblju, koji mogu izvješćivati u povjerenju i anonimno, ako opisane činjenice mogu predstavljati nepravilnosti u djelovanju u

instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije. U tu je svrhu moguće odstupanje od važećeg Pravilnika o osoblju u pogledu tajnosti.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlozima zbog razloga navedenih u nastavku.

- (1) Mandat je Ombudsmana istraživanje slučajeva nepravilnosti u djelovanju, a ne pružanje savjeta članovima osoblja institucija, a posebno ne na povjerljiv način. Pružanje savjeta o konkretnom slučaju ugrozilo bi nepristranost Ombudsmana i njegovu sposobnost zadržavanja nepristranog stajališta o situaciji: ako je Ombudsman članu osoblja dao savjet o nekom pitanju koje kasnije postane predmet istrage Ombudsmana, mogao bi doći u sukob interesa.
- (2) Upućivanje na članak 22.a. Pravilnika o osoblju nije u skladu s Ugovorima. U Pravilniku o osoblju utvrđen je sveobuhvatni sustav za zviždače te obveza dužnosnika da obavijeste svoju instituciju ili OLAF. Statut Europskog ombudsmana temelji se na članku 228. UFEU-a i njime se ne mogu mijenjati prava i obveze osoblja, koji se utvrđuju drukčijim zakonodavnim postupkom na temelju članka 336. UFEU-a. Člankom 22.b. Pravilnika o osoblju propisano je da član osoblja može obavijestiti Ombudsmana tek nakon što je obavijestio jednu od osoba ili tijela iz članka 22.a. Stoga, kako bi se održala dosljednost i pravna sigurnost, trebalo bi uputiti samo na članak 22.b tako da članovi osoblja nemaju nikakvu dvojbu o tome koji postupak trebaju slijediti.
- (3) Trebalo bi izbrisati upućivanje na ukidanje obveze čuvanja poslovne tajne. Ako se član osoblja obrati Ombudsmanu u skladu s člankom 22.b Pravilnika o osoblju, nema potrebe tražiti da mu se ukine obveza čuvanja poslovne tajne. Kad je riječ o ostalim članovima osoblja, istraga pokrenuta na temelju pritužbe zaposlenika u skladu s člankom 22.b. Pravilnika o osoblju trebala bi biti u skladu s istim pravilima i postupcima kao i svaka druga istraga koju provodi Ombudsman. Nije potrebna posebna odredba.

Kako je prethodno navedeno, Komisija se ne slaže s člankom 17. točkama (a) i (b) Nacrta uredbe u dijelu kojim su obuhvaćeni i zviždači (vidjeti prethodno navedene razloge).

IZRIČITO UPUĆIVANJE NA STRATEŠKE ISTRAGE

Člankom 3. stavkom 2. propisuje se da „[n]e dovodeći u pitanje primarnu dužnost Europskog ombudsmana, odnosno dužnost obrade pritužbi, Europski ombudsman može na vlastitu inicijativu provoditi istrage koje su više strateške prirode u cilju utvrđivanja opetovanih ili posebno ozbiljnih slučajeva nepravilnosti u djelovanju, promicanja dobrih administrativnih praksi u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i proaktivnog rješavanja strukturnih pitanja od javnog interesa koja su u nadležnosti Europskog ombudsmana” (vidjeti i uvodnu izjavu 7.).

Komisija se slaže s tim prijedlozima sve dok Ombudsman djeluje u granicama svojeg mandata, tj. u vezi s nepravilnostima u djelovanju.

STRUKTURIRANI DIJALOG I JAVNA SAVJETOVANJA

Člankom 3. stavkom 3. propisuje se da „Europski ombudsman može sudjelovati u strukturiranom i redovitom dijalogu s institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i organizirati javna savjetovanja prije davanja preporuka ili u bilo kojoj fazi nakon toga.

Europski ombudsman može također sustavno analizirati i ocjenjivati napredak dotične institucije, tijela, ureda ili agencije i izdavati daljnje preporuke.”

Komisija se djelomično slaže s tim prijedlogom.

- (1) Komisija se slaže s načelom „strukturiranog i redovitog dijaloga” imajući na umu da se on već odvija. Europska ombudsmanica u svojem je godišnjem izvješću za 2018. naglasila da „zahvaljuje institucijama, agencijama i tijelima EU-a na suradnji u tom radu”³ te je redovito pozdravljala odgovore Komisije. Komisija je 2017. postupila u skladu sa 76 % Ombudsmanovih prijedloga, preporuka i sugestija. S obzirom na navedeno, dijalog bi se morao odvijati u zajednički dogovorenom i izvedivom okviru.
- (2) Kad je riječ o tome da Ombudsman organizira javna savjetovanja „prije davanja preporuka ili u bilo kojoj fazi nakon toga”, Komisija se djelomično slaže. Nema prigovora na to načelo. Ombudsman može organizirati javna savjetovanja i to činiti kada je to relevantno, kao što to čini već i sada. Dakle, Ombudsman nije donositelj odluka te je uloga takvih savjetovanja „prije davanja preporuka”, a čak i „u bilo kojoj fazi nakon toga” nejasna i mogla bi potaknuti očekivanja javnosti u pogledu sposobnosti Ombudsmana da pokrene donošenje novih politika ili izmijeni postojeće. Pri pripremi preporuka Ombudsman ima potpunu autonomiju u ocjenjivanju djeluju li institucije i tijela EU-a u skladu s načelima dobre uprave. Može biti korisno izraditi posebne kriterije za slučajeve u kojima se očekuju javna savjetovanja te navesti u koju bi se svrhu ona provodila. Osim toga, mora biti jasno da bi javna savjetovanja trebala biti strogo isključena u kontekstu pojedinačnih slučajeva, posebno radi zaštite podataka.
- (3) Komisija predlaže brisanje riječi „sustavno”. Samim izrazom „može” Europskom se ombudsmanu pruža potrebna fleksibilnost da ocjenjuje napredak u područjima u kojima želi.

NOVE ODREDBE O PRISTUPU DOKUMENTIMA

- Člankom 3. stavkom 4. propisuje se da „[i]nstitucije, tijela, uredi i agencije Unije Europskom ombudsmanu dostavljaju sve podatke koji on zatraži i omogućuju pristup relevantnoj dokumentaciji. Pristup klasificiranim podacima ili dokumentima u skladu je s pravilima o obradi povjerljivih podataka od strane dotične institucije, tijela, ureda ili agencije Unije.

Institucije, tijela, uredi i agencije koje dostavljaju klasificirane podatke ili dokumente u skladu s prvim podstavkom unaprijed obavještavaju Europskog ombudsmana o klasifikaciji tih podataka i dokumenata.

Za provedbu pravila iz prvog podstavka Europski ombudsman s dotičnom institucijom, tijelom, uredom ili agencijom unaprijed dogovara uvjete postupanja s klasificiranim podacima ili dokumentima.

Dotične institucije, tijela, uredi ili agencije omogućuju pristup dokumentima koji potječu iz neke od država članica i koji su po zakonu klasificirani kao tajni samo nakon što su službe Europskog ombudsmana u skladu s člankom 9. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i u skladu s pravilima o sigurnosti dotične institucije, tijela, ureda ili agencije Unije donijele zaštitne mjere i ostale odgovarajuće mjere za postupanje s

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/annual/hr/113728>

dokumentima kojima se jamči jednaka razina povjerljivosti.” (Vidjeti i uvodnu izjavu 9.).

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

Prvo, (novi) zadnji stavak te odredbe nejasan je i odnosi se samo na neke dijelove članka 9. Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Naime, iako se taj novi stavak odnosi na „pristup dokumentima koji potječu iz neke od država članica i koji su po zakonu klasificirani kao tajni”, čini se da je izostavljeno nekoliko dijelova članka 9., kojim se propisuje da „[o]sjetljivi dokumenti jesu dokumenti koji potječu iz institucija ili agencija koje su one osnovale, iz država članica, trećih zemalja ili međunarodnih organizacija, koji su označeni ‚VRLO TAJNO’, ‚TAJNO’ ili ‚POVJERLJIVO’ u skladu s propisima predmetne institucije, koji štite temeljne interese Europske unije ili jedne ili više njezinih država članica u području obuhvaćenom člankom 4. stavkom 1. točkom (a), a posebno u području javne sigurnosti, obrane i vojnih pitanja.”

Drugo, takve bi se mjere trebale primjenjivati na postupanje sa svim klasificiranim dokumentima. Stoga nije jasno zašto se ta odredba odnosi samo na mjere koje treba uspostaviti za tajne dokumente. Člankom 9. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 predviđa se da se „[o]sjetljivi dokumenti bilježe u registar ili objavljuju samo uz suglasnost njihova izvora”. Nije jasno zašto se spominju samo države članice, a isključeni su drugi izvori, npr. države koje nisu države članice EU-a i međunarodne organizacije.

Naposljetku, nije jasno odnosi li se odredba na javni pristup takvim dokumentima ili na njihovo slanje Ombudsmanu.

Komisija predlaže sljedeći tekst umjesto onog u članku 3. stavku 4. prvom podstavku:

„Dotične institucije, tijela, uredi ili agencije dostavljaju Europskom ombudsmanu klasificirane dokumente koji potječu iz njih ili iz država članica, trećih zemalja ili međunarodnih organizacija tek nakon što službe Europskog ombudsmana uspostave odgovarajuće mjere i zaštitne mjere za postupanje s klasificiranim dokumentima u skladu s člankom 9. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 i s pravilima o sigurnosti predmetne institucije, tijela, ureda ili agencije Unije.”

- Nadalje, Komisija predlaže da se u tekst Statuta, na kraju članka 3. stavka 4. drugog podstavka, izravno uvrsti sadašnji članak 4. stavak 8. Provedbenih odredaba Ombudsmana kako bi se osigurala pravilna identifikacija povjerljivih informacija i pravilno postupanje s njima.

Komisija predlaže sljedeći tekst:

„Kada institucija ili država članica Ombudsmanu dostavlja informacije ili dokumente, mora jasno označiti sve informacije koje smatra povjerljivima. Ombudsman te povjerljive informacije neće otkriti podnositelju pritužbe ni javnosti bez prethodne suglasnosti predmetne institucije ili države članice.”

- Člankom 4. propisuje se sljedeće: „Europski ombudsman i njegovo osoblje rješavaju zahtjeve za javni pristup dokumentima, osim onima iz članka 6. stavka 1., u skladu s uvjetima i ograničenjima iz Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

Kad je riječ o pritužbama u pogledu prava na javni pristup dokumentima koje je sastavila ili zaprimila institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, Europski ombudsman, nakon odgovarajuće analize i svih potrebnih razmatranja, izdaje preporuku koja se

odnosi na pristup tim dokumentima. Institucija, tijelo, ured ili agencija trebaju odgovoriti u roku predviđenom Uredbom (EZ) br. 1049/2001. Ako dotična institucija, tijelo, ured ili agencija ne slijedi preporuku Ombudsmana za omogućavanje pristupa dokumentima, ona mora propisno obrazložiti svoje odbijanje. U tom slučaju Europski ombudsman obavještava podnositelja pritužbe o dostupnim pravnim lijekovima, uključujući postupke koji su na raspolaganju za upućivanje predmeta Sudu Europske unije.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

(1) Kad je riječ o postupku,

- dotična institucija morala bi odgovoriti na preporuku Ombudsmana. Međutim, preporuka Ombudsmana nije i ne može biti istovrijedna novom zahtjevu za pristup ili se smatrati novim zahtjevom za pristup.
- Osim toga, čini se da bi institucija, u slučaju da odbije slijediti preporuku, bila obvezna donijeti odluku kojom bi se podnositelju zahtjeva mogla pružiti nova mogućnost za pokretanje postupka pred sudovima EU-a. To nije u skladu s člankom 228. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a („Ako Europski ombudsman utvrdi nepravilnosti u djelovanju, upućuje predmet instituciji, tijelu, uredu ili agenciji na koju se istraga odnosi, koja ga u roku od tri mjeseca obavještuje o svojim stavovima. Europski ombudsman prosljeđuje izvješće Europskom parlamentu i instituciji, tijelu, uredu ili agenciji na koju se istraga odnosi. Osobu koja je podnijela pritužbu obavještuje se o ishodu takvih istraga.”). Nije u skladu ni s člankom 2. stavkom 6. Statuta Europskog ombudsmana, na temelju kojeg pritužba podnesena Ombudsmanu ne utječe na rokove za žalbe u sudskim postupcima.

(2) Kad je riječ o meritumu,

- Prijedlogom se predviđa da „[k]ad je riječ o pritužbama u pogledu prava na javni pristup službenim dokumentima koje je sastavila ili zaprimila institucija [...] Unije, Europski ombudsman, nakon odgovarajuće analize i svih potrebnih razmatranja, izdaje preporuku koja se odnosi na pristup tim dokumentima”. Nije jasno znači li to:
 - da ako Komisija ne može obraditi zahtjev u zakonskom roku, Ombudsman treba izdati preporuku isključivo o toj postupovnoj nepravilnosti; ili
 - da je Ombudsmanu dopušteno da samostalno ocijeni osnovanost zahtjeva za pristup dok Komisija još ocjenjuje ponovni zahtjev.
- Drugo prethodno navedeno tumačenje ne bi bilo prihvatljivo jer dok se ne donese ponovna odluka, ne može postojati nepravilnost u djelovanju u pogledu merituma.
- Prijedlogom se predviđa da Ombudsman obavještuje podnositelja pritužbe o „pravnim sredstvima, uključujući i o sudskim postupcima” u slučaju kada institucija „ne slijedi preporuku”. Time bi preporuke bile obvezne i dovele bi do novih rokova za pokretanje sudskih tužbi, što nije moguće s obzirom na to da, kako je prethodno navedeno, Ombudsman građanima

nudi pravni lijek koji je alternativa postupku pred sudom Unije te se ta dva pravna sredstva ne mogu ostvarivati istodobno.

Komisija predlaže sljedeći tekst umjesto onog u članku 4.:

„Europski ombudsman i njegovo osoblje rješavaju zahtjeve za javni pristup dokumentima, osim onih iz članka 6. stavka 1, u skladu s uvjetima i ograničenjima predviđenima Uredbom (EZ) br. 1049/2001, kako je dopunjena Uredbom (EZ) br. 1367/2006 u pogledu pristupa informacijama o okolišu⁴.

Kad je riječ o pritužbama u pogledu prava na javni pristup službenim dokumentima koje je sastavila ili zaprimila institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, Europski ombudsman, nakon odgovarajuće analize i svih potrebnih razmatranja, zaključuje postoji li razlog za pretpostavku da je došlo do nepravilnosti u djelovanju. Ako takav razlog ne postoji, okončava postupak i o tome obavješćuje instituciju, tijelo, ured ili agenciju. Ako postoji razlog za pretpostavku da je došlo do nepravilnosti u djelovanju, obavješćuje predmetnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju o nalazima koji potvrđuju sumnju u nepravilnost te instituciji daje mogućnost da iznese primjedbe o tim nalazima. Ako Europski ombudsman, nakon što je uzeo u obzir sve primjedbe dotične institucije, tijela, ureda ili agencije, utvrdi nepravilnosti u djelovanju, obavješćuje dotičnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju i prema potrebi izdaje preporuku. Obaviještena institucija, tijelo, ured ili agencija Europskom ombudsmanu dostavlja detaljno mišljenje u roku od tri mjeseca.”

Razlog za ovaj alternativni prijedlog taj je da Ombudsman ne bi smio zaključiti da postoji nepravilnost u djelovanju, a da instituciji nije pružio mogućnost iznošenja primjedbi o njegovim nalazima.

Rečenicu „Institucija, tijelo, ured ili agencija trebaju odgovoriti u roku predviđenom Uredbom (EZ) br. 1049/2001” trebalo bi izbrisati. Ti se rokovi primjenjuju samo na odgovore koji se upućuju podnositeljima zahtjeva. Ne postoji pravna osnova za njihovo proširenje na odgovore koje institucija upućuje Ombudsmanu. Osim toga, čini se da su nerazmjerni i neuravnoteženi. Nakon što od Ombudsmana primi preporuku, institucija je mora analizirati prije nego što mu dostavi odgovor. S druge strane, Ombudsman ne bi bio vezan vremenskim okvirom i donio bi preporuku samo „nakon odgovarajuće analize i svih potrebnih razmatranja”.

Važno je dodati zahtjeve za pristup informacijama o okolišu koje su predviđene prvim stupom Aarhuške konvencije i uvedene u pravni sustav EU-a Uredbom (EZ) br. 1367/2006. Pojam informacija o okolišu utvrđen je u članku 2. stavku 1. točki (d). Iako se u članku 3. Uredbe br. 1367/2006 utvrđuje da se Uredba (EZ) br. 1049/2001 primjenjuje na sve zahtjeve za pristup informacijama o okolišu, pravila nisu u potpunosti identična zbog, među ostalim, članka 6. Stoga ga je to potrebno dodati upućivanju na Uredbu br. 1049/2001.

- Naposljetku, Komisija predlaže da se u tekst Statuta, na kraju članka 3. stavka 4. četvrtog podstavka, izravno uvrsti sadašnji članak 9. stavak 4. Provedbenih odredaba Europskog ombudsmana kako bi se utvrdio postupak povezan s Ombudsmanovim zadržavanjem informacija.

Komisija predlaže sljedeći tekst:

⁴ Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, 25.9.2006., str. 13.)

„Europski ombudsman zadržava dokumente koje dobije od institucije, tijela, ureda ili agencije ili od države članice tijekom istrage, a koje je ta institucija ili država članica proglasila povjerljivima, samo tijekom trajanja istrage. Europski ombudsman od institucije, tijela, ureda ili agencije ili od države članice može zatražiti da te dokumente čuvaju najmanje pet godina nakon što ih obavijesti da on više ne zadržava te dokumente.”

PROŠIRENJE OPSEGA ISKAZA KOJE DAJU DUŽNOSNICI ILI DRUGI SLUŽBENICI EU-A

U članku 3. stavku 4. posljednjem podstavku propisuje se da „dužnosnici i ostali službenici institucija, tijela, ureda i agencija Unije na zahtjev Europskog ombudsmana svjedoče o činjenicama povezanim s tekućim istragama Europskog ombudsmana. Oni govore u ime svoje institucije, tijela, ureda ili agencije te su i dalje dužni poštovati obveze koje proizlaze iz pravila koja se na njih primjenjuju. Kad su dužni poštovati obvezu čuvanja poslovne tajne, to se ne smije tumačiti tako da to obuhvaća informacije relevantne za pritužbe ili istrage koje se odnose na uznemiravanje ili nepravilnosti u djelovanju.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

- (1) Potrebno je razjasniti pravni okvir za način na koji članovi osoblja otkrivaju informacije Ombudsmanu.

Predložena odredba odnosi se na „svjedočenje” članova osoblja institucija, tijela, ureda ili agencija Unije pred Ombudsmanom. U tom pogledu treba podsjetiti da se članak 19. Pravilnika o osoblju, kojim se propisuje da članovi osoblja mogu svjedočiti samo ako im to prethodno službeno odobri tijelo za imenovanje, odnosi isključivo na otkrivanje informacija tijekom sudskog postupka. Budući da istraga Ombudsmana nije pravni postupak, članak 19. ne može se primijeniti na iskaze koji se daju Ombudsmanu.

U skladu s tim, „svjedočenje” na koje se upućuje u predloženoj odredbi trebalo bi označiti kao „otkrivanje informacija”, koje je obuhvaćeno područjem primjene članka 17. stavka 1. Pravilnika o osoblju. U skladu s tim člankom, „[d]užnosnik se suzdržava od neovlaštenog otkrivanja informacija primljenih u okviru rada, osim ako su te informacije već objavljene ili su dostupne javnosti”. Stoga prije otkrivanja informacija, uključujući u obliku iskaza koji se daju Ombudsmanu, članovi osoblja moraju imati suglasnost nadređenih.

- (2) Potrebno je razjasniti činjenicu da se članove osoblja ne može pozvati da svjedoče u svojstvu pojedinca.

Zbog upućivanja na obvezu članova osoblja da „svjedoče o činjenicama povezanim s tekućim istragama” sadašnji tekst predložene odredbe ostavlja dojam da članovi osoblja mogu biti obvezni svjedočiti pred Ombudsmanom u svojstvu pojedinca i iznijeti svoju verziju događaja. Međutim, nije u nadležnosti Ombudsmana da traži pojedinačna svjedočenja. Naime, Ombudsman se bavi nepravilnostima u djelovanju institucija i nema ovlasti za pojedinačno utvrđivanje činjenica, posebno u slučajevima uznemiravanja. Jedino su odgovorna institucija i, ako je potrebno, Sud Europske unije zaduženi za saslušanje svjedoka i utvrđivanje činjenica.

U drugoj rečenici predložene odredbe već se navodi da članovi osoblja „govore u ime svoje institucije, tijela, ureda ili agencije”. Kako bi se izbjegle bilo kakve

dvosmislenosti, trebalo bi izbrisati svako upućivanje na „svjedočenje o činjenicama” člana osoblja.

- (3) Obveza čuvanja poslovne tajne uvijek bi se trebala primjenjivati.

U zadnjoj rečenici predložene odredbe upućuje se na to da se obveza čuvanja poslovne tajne utvrđena člankom 17. stavkom 1. Pravilnika o osoblju ne primjenjuje na slučajeve u kojima Ombudsman saslušava članove osoblja u okviru istrage. Tu bi rečenicu trebalo izbrisati s obzirom na to da se članak 17. stavak 1. Pravilnika o osoblju primjenjuje na sve okolnosti, među ostalim i na slučajeve u kojima članovi osoblja otkrivaju informacije tijekom istrage koju provodi Ombudsman. Naime, jedine iznimke predviđene Pravilnikom o osoblju odnose se na slučajeve u kojima članovi osoblja otkrivaju informacije tijekom sudskog postupka (članak 19.) ili u svojstvu zviždača (članci 22.a i 22.b).

NOVA ODREDBA O SUKOBIMA INTERESA

Člankom 3. stavkom 5. propisuje se da „Europski ombudsman periodično ispituje postupke povezane s administrativnim djelovanjem institucija, tijela, ureda i agencija Unije te ocjenjuje mogu li oni djelotvorno spriječiti sukobe interesa, jamčiti nepristranost i osigurati potpuno poštovanje prava na dobru upravu. Europski ombudsman može utvrditi i ocijeniti moguće slučajeve sukoba interesa na svim razinama koji bi mogli predstavljati izvor nepravilnosti u postupanju, a u tom slučaju sastavlja konkretne zaključke i obavještava Europski parlament o nalazima.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

- (1) Ombudsman nije tijelo za stalnu kontrolu ili nadzor konkretnih aktivnosti ili područja aktivnosti drugih institucija. Ombudsman se može baviti tim pitanjima na temelju svojih ovlasti za istraživanje pritužbi ili pokretanje istraga na vlastitu inicijativu, ali samo u kontekstu mogućih slučajeva nepravilnosti u djelovanju. Mandat Ombudsmana ne obuhvaća ocjenu politika i postupaka općenito.
- (2) Komisija smatra da je riječ „zaključci” nejasna. Čini se da se njome Ombudsmanu dodjeljuje ovlast za donošenje zaključaka koji nisu u okviru istrage, što znači, na primjer, da institucija ne bi mogla iznijeti svoje stajalište. To nije u skladu s člankom 228. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a.

POSEBNA IZVJEŠĆA EUROPSKOM PARLAMENTU

U članku 3. stavku 9. propisuje se da „Europski ombudsman tada šalje izvješće dotičnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji, a posebno ako je to potrebno zbog prirode ili opsega otkrivenog slučaja nepravilnosti u djelovanju, izvješće šalje Europskom parlamentu. Ombudsman u izvješću može dati preporuke. Europski ombudsman obavještava podnositelja pritužbe o rezultatima istrage, mišljenju dotične institucije, tijela, ureda ili agencije te o svojim eventualnim preporukama koje je dao u izvješću.”

Komisija se slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

Ombudsman, osim godišnjih izvješća o svojim aktivnostima, uvijek ima pravo podnijeti „posebna izvješća” Europskom parlamentu. Posebna izvješća izdaje samo u vrlo iznimnim i osjetljivim slučajevima ako smatra da je razmjer nepravilnosti u djelovanju posebno ozbiljan. Ombudsman je u prosjeku podnio jedno posebno izvješće godišnje. Posljednje takvo izvješće

koje se odnosilo na Komisiju podneseno je 2012. i odnosilo se na proširenje Bečke zračne luke. Predloženi tekst bolji je od postojećeg teksta, posebno jer se u njemu navode primjeri u kojima je potrebno dostaviti posebna izvješća te je stoga veća vjerojatnost da će se ta odredba poštovati.

PROŠIRENJE MOGUĆNOSTI POJAVLJIVANJA PRED EUROPSKIM PARLAMENTOM

Člankom 3. stavkom 10. propisuje se da se „[a]ko je to potrebno u vezi s istragom aktivnosti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije, Europski ombudsman može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Europskog parlamenta, pojaviti pred Europskim parlamentom na najprimjerenijoj razini”.

Komisija nema primjedbi na taj prijedlog te ističe da je na Europskom parlamentu da razmotri kako i kada se Ombudsman može pojaviti pred njim.

NOVI POSTUPAK ZA PREDLAGANJE RJEŠENJA

Člankom 3. stavkom 11. propisuje se da „[u] mjeri u kojoj je to moguće, Europski ombudsman traži rješenje zajedno s dotičnom institucijom, tijelom, uredom ili agencijom kako bi se otklonili slučajevi nepravilnosti u djelovanju i kako bi se riješila pritužba. Europski ombudsman obavještava podnositelja pritužbe o predloženom rješenju te o eventualnim primjedbama dotične institucije, tijela, ureda ili agencije. Podnositelj pritužbe ima pravo Europskom ombudsmanu u bilo kojoj fazi dostaviti svoje primjedbe, ako to želi, ili dodatne informacije koje nisu bile poznate u vrijeme podnošenja pritužbe.”

Komisija se slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

Već sad je moguće da se umjesto donošenja formalnih odluka predlože rješenja za slučajeve nepravilnosti u djelovanju, posebno nakon što su 2016. stupile na snagu nove Provedbene odredbe Statuta Europskog ombudsmana. To je u interesu svih zainteresiranih strana.

SADRŽAJ GODIŠNJEG IZVJEŠĆA EUROPSKOG OMBUDSMANA

Člankom 3. stavkom 12. propisuje se da „[n]a kraju svakog godišnjeg zasjedanja Europski ombudsman podnosi Europskom parlamentu izvješće o rezultatima svojih istraga. Izvješće uključuje ocjenu usklađenosti s preporukama Europskog ombudsmana i ocjenu prikladnosti resursa koji su mu na raspolaganju za obavljanje dužnosti. Navedene ocjene mogu biti teme zasebnih izvješća” (vidjeti i uvodnu izjavu 6.).

Komisija nema primjedbi na taj prijedlog te ističe da o tom pitanju odlučuje Europski parlament.

Godišnje izvješće koje Ombudsman podnosi Europskom parlamentu već sadržava stope usklađenosti i dostupne resurse. Ombudsman svake godine objavljuje drugo izvješće s ažuriranim podacima („Kako ispraviti problem?”).

UPUĆIVANJE NA EUROPSKI URED ZA BORBU PROTIV PRIJEVARA I URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Člankom 6. stavkom 2. prvim podstavkom propisuje se da „[a]ko smatra da bi se činjenice koje je saznao tijekom istrage mogle odnositi na kazneno pravo, Europski ombudsman odmah obavještava nadležna nacionalna tijela i, u mjeri u kojoj je slučaj u njihovoj nadležnosti, Europski ured za borbu protiv prijevara i Ured europskog javnog tužitelja. Prema potrebi, Europski ombudsman obavješćuje i instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije u čijoj je

nadležnosti dotični dužnosnik ili drugi službenik i koji mogu primijeniti drugi podstavak članka 17. Protokola br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije” (vidjeti i uvodne izjave 10. i 11.).

Komisija se djelomično slaže s tim prijedlogom jer smatra da bi Ombudsmanu moglo biti korisno da obavijesti nadležna nacionalna tijela, Europski ured za borbu protiv prijevara i Ured europskog javnog tužitelja kada bi se činjenice za koje je saznao tijekom istrage mogle odnositi na kazneno pravo.

Međutim, Komisija smatra i da bi tekst trebalo izmijeniti kako bi se obuhvatio širi skup djelovanja (vidjeti u nastavku).

- (1) Navedena je formulacija pogrešna jer institucije imunitet ukidaju na zahtjev tijela kaznenog progona ili u suradnji s njima, a ne na vlastitu inicijativu.
- (2) Sadašnjom formulacijom prvog dijela prve rečenice („Ako smatra da bi se činjenice koje je saznao tijekom istrage mogle odnositi na kazneno pravo ...”) Ombudsmanu se daje određena sloboda u odlučivanju o tome hoće li (ili ne) izvijestiti o takvim činjenicama i kada. Ni člankom 8. stavkom 1. Uredbe 883/2013 ni člankom 24. stavkom 1. Uredbe 2017/1939 institucijama, tijelima, uredima i agencijama ne daje se takva sloboda u odlučivanju, nego se propisuje obveza izvješćivanja OLAF-a ili Ureda europskog javnog tužitelja, i to bezuvjetno i „bez (nepotrebnog) odgađanja”.
- (3) Sadašnjom formulacijom posljednje rečenice Ombudsmanu bi se moglo omogućiti da, nakon što izvijesti OLAF-a ili Ured europskog javnog tužitelja o činjenicama koje su u njihovoj nadležnosti, obavijesti instituciju, tijelo, ured ili agenciju u čijoj je nadležnosti dotični dužnosnik ili službenik, dok, suprotno tome, OLAF ili Ured europskog javnog tužitelja možda žele odgoditi pružanje takvih informacija.

Člankom 4. stavkom 8. Uredbe 883/2013 OLAF-u se daje određeni manevarski prostor jer se u njemu propisuje da „[a]ko prije donošenja odluke o pokretanju unutarnje istrage Ured dobije informaciju koja ukazuje na to da je došlo do prijave, korupcije ili bio koje druge nezakonite aktivnosti kojom se šteti financijskim interesima Unije, o tome **može** obavijestiti instituciju, tijelo, ured ili agenciju o kojoj je riječ” (isticanje je dodano).

Nadalje, ako na temelju informacija primljenih od Ombudsmana OLAF otvori unutarnju istragu o dužnosniku, drugom službeniku, članu institucije ili tijela, voditelju ureda ili agencije ili članu osoblja, OLAF je obavezan o tome obavijestiti instituciju, tijelo, ured ili agenciju kojoj ta osoba pripada (članak 4. stavak 6. prvi podstavak Uredbe 883/2013). Međutim, OLAF može odlučiti odgoditi pružanje takvih informacija (članak 4. stavak 6. zadnji podstavak Uredbe 883/2013). Stoga bi obavijest koju Ombudsman, bez prethodnog savjetovanja s OLAF-om, uputi instituciji, tijelu, uredu ili agenciji u čijoj je nadležnosti dotični dužnosnik ili službenik mogla imati popratni učinak u smislu ugrožavanja odluka OLAF-a o daljnjem postupanju s primljenim informacijama (na primjer, odluka o tome hoće li provesti istragu te kada će obavijestiti instituciju, tijelo, ured ili agenciju o pokretanju unutarnje istrage).

Ista se razmatranja (potreba za zaštitom povjerljivosti budućih istraga) primjenjuju i kad je riječ o Uredu europskog javnog tužitelja.

Komisija predlaže sljedeći tekst:

„Ako činjenice za koje se sazna tijekom istrage koju provodi Europski ombudsman mogu činiti kazneno djelo ili biti povezane s njime, Europski ombudsman o tome izvješćuje nadležna nacionalna tijela te, u mjeri u kojoj je predmet u njihovoj nadležnosti, Europski ured za borbu protiv prijevара i Ured europskog javnog tužitelja, u skladu s člankom 24. Uredbe 2017/1939. Time se ne dovodi u pitanje opća obveza svih institucija, tijela, ureda i agencija da izvijeste Europski ured za borbu protiv prijevара u skladu s člankom 8. Uredbe 883/2013. Prema potrebi i nakon savjetovanja s OLAF-om ili Uredom europskog javnog tužitelja Europski ombudsman obavješćuje i instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije koji su nadležni za dotičnog dužnosnika ili službenika i koji mogu pokrenuti odgovarajuće postupke.”

OBAVIJEST OMBUDSMANA DOTIČNOJ OSOBI I PODNOSITELJU PRITUŽBE O DOSTAVI INFORMACIJA UREDU EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

U uvodnoj izjavi 11. navodi se sljedeće: „Trebalo bi u obzir uzeti nedavne promjene koje se odnose na zaštitu financijskih interesa Unije od kaznenih djela, posebno uspostavu Ureda europskog javnog tužitelja Uredbom Vijeća (EU) 2017/1939, kako bi se Europskom ombudsmanu omogućilo da taj Ured obavijesti o svim informacijama koje su u nadležnosti potonjeg. Isto tako, kako bi se u potpunosti poštovala pretpostavka nedužnosti i prava obrane sadržana u članku 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, poželjno je da kada Europski ombudsman Uredu europskog javnog tužitelja dostavlja informacije koje spadaju u nadležnost potonjeg, Europski ombudsman o tome obavještava dotičnu osobu i podnositelja pritužbe.”

Komisija se djelomično slaže s tim prijedlogom jer je obveza izvješćivanja Ureda europskog javnog tužitelja utvrđena u Uredbi 2017/1939.

Međutim, Komisija smatra da bi zadnju rečenicu trebalo izbrisati. Ako Ombudsman o svim informacijama koje su u nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja izvijesti Ured, ali i dotičnu osobu i podnositelja pritužbe, to bi moglo utjecati na moguće ili buduće istražne aktivnosti Ureda europskog javnog tužitelja. Osim toga, u fazi slanja informacija Uredu europskog javnog tužitelja još se ne provodi kaznena istraga i nije podnesen nikakav optužni prijedlog protiv dotične osobe. Stoga još nije „aktiviran” članak 48. Povelje EU-a o temeljnim pravima. U toj fazi postoji potreba za očuvanjem povjerljivosti svih budućih kaznenih istraga. Ured europskog javnog tužitelja obavezan je poštovati Povelju EU-a o temeljnim pravima i postupovna prava (vidjeti članke 5. i 41. Uredbe Vijeća 2017/1939) tijekom istraga.

SURADNJA S AGENCIJOM EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Člankom 7. stavkom 2. propisuje se da „[u] okviru svojih dužnosti Europski ombudsman surađuje s Agencijom Europske unije za temeljna prava te s drugim institucijama i tijelima, izbjegavajući pritom svako preklapanje njihovih aktivnosti” (vidjeti i uvodnu izjavu 12.).

Komisija se slaže s načelom da bi Ombudsman trebao surađivati s Agencijom Europske unije za temeljna prava u okviru njezinih dužnosti. Međutim, smatra da bi tekst trebalo razjasniti zbog razloga navedenih u nastavku.

Ombudsman nema opću nadležnost u području ljudskih prava te se može baviti samo nepravilnostima u djelovanju i surađivati s Agencijom za temeljna prava u tom području. Šira suradnja s „drugim institucijama i tijelima” nije primjerena, osim ako se u prijedlogu ne razjasni na koje se druge institucije i tijela misli (koje područje nadležnosti? institucije/tijela EU-a ili tijela država članica?).

Komisija predlaže sljedeći tekst:

„U okviru svojih dužnosti kako su utvrđene u članku 228. UFEU-a Europski ombudsman surađuje s Agencijom Europske unije za temeljna prava, izbjegavajući pritom svako preklapanje s njezinim aktivnostima, kao i s institucijama i tijelima država članica zaduženima za promicanje i zaštitu temeljnih prava.”

OGRANIČENJA U POGLEDU MOGUĆIH KANDIDATA ZA POLOŽAJ EUROPSKOG OMBUDSMANA

Člankom 8. stavkom 2. propisuje se da se „Europski ombudsman izabire [...] među osobama koje su građani Unije, imaju puna građanska i politička prava i sva potrebna jamstva neovisnosti, koje u prethodne tri godine nisu bile članovi nacionalnih vlada ili institucija Unije te ispunjavaju uvjete nepristranosti koji su jednaki uvjetima potrebnim za obnašanje sudačke dužnosti u svojoj zemlji te imaju priznatu stručnost i iskustvo za obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana.”

Komisija se ne slaže s tim prijedlogom zbog razloga navedenih u nastavku.

- (1) Obveza Ombudsmana da bude neovisan te da ne traži i ne prima upute ni od koje vlade, institucije, tijela, ureda ili subjekta ne opravdava isključenje pojedinaca koji su u posljednje tri godine obnašali političku funkciju u nacionalnoj vladi ili u instituciji EU-a. Istovjetna zabrana ne primjenjuje se na suce i nezavisne odvjetnike Suda (vidjeti članak 253. UFEU-a).
- (2) Komisija dovodi u pitanje proporcionalnost isključivanja svih nositelja javnih dužnosti, uključujući bivše suce Suda, članove Europskog revizorskog suda i zastupnike u Europskom parlamentu, bez obzira na njihove osobne zasluge i unatoč sličnostima s drugim kategorijama osoba koje ne bi bile isključene. Ako je svrha izbjegavanje sukoba interesa, postoje proporcionalniji načini za njezino postizanje.
- (3) Sadašnjim se Statutom propisuje sljedeće: „(...) te ispunjavaju uvjete potrebne za obnašanje najviše sudačke dužnosti u svojoj zemlji ili imaju priznatu stručnost i iskustvo za obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana.” Nema objašnjenja za takvu izmjenu i preinaku prvog alternativnog zahtjeva. Izravna posljedica predložene izmjene bit će davanje prednosti kandidatima koji su obnašali dužnost ombudsmana u odnosu na one koji su obnašali nacionalne sudačke dužnosti.

PROVEDBENE ODREDBE

- Člankom 17. uvodi se minimalni sadržaj (šest stavki) koji bi te odredbe trebale uključivati te potreba da se one donesu „u skladu s ovom Uredbom”. Komisija predlaže da se pri donošenju tih provedbenih odredbi savjetuje s relevantnim institucijama, kao što su Europski parlament, Vijeće i Komisija, jer je to uobičajena praksa i za ostale institucije.

RAZNE IZMJENE

- Člankom 9. stavkom 3. propisano je da se „[u] slučaju ranijeg prestanka obnašanja dužnosti, novi Europski ombudsman imenuje u roku od tri mjeseca od trenutka odlaska s funkcije za preostalo razdoblje mandata Europskog parlamenta. Dok novi Europski ombudsman ne bude izabran, glavni službenik iz članka 13. stavka 2. odgovoran je za hitna pitanja koja su u nadležnosti Europskog ombudsmana”.

Komisija se slaže s tim prijedlogom jer se u njemu objašnjava da je „glavni službenik” (tajništvo Ombudsmana iz članka 13.) zadužen za osiguravanje kontinuiteta poslovanja u slučaju prijevremenog prestanka obnašanja dužnosti Ombudsmana.

- Člankom 10. propisuje se da „[a]ko Europski parlament namjerava zatražiti smjenu s dužnosti Europskog ombudsmana u skladu s člankom 228. stavkom 2. UFEU-a, prije podnošenja takvog zahtjeva on sasluša Europskog ombudsmana.”

Komisija se slaže s tim prijedlogom jer je pravedno da Europski parlament sasluša Ombudsmana kada namjerava zatražiti njegovo razrješenje.

- Člankom 13. stavkom 1. propisuje se da se „Europskom ombudsmanu dodjeljuje odgovarajući proračun, dovoljan za osiguranje njegove neovisnosti i za obavljanje dužnosti iz Ugovorâ i ove Uredbe”.

Komisija se slaže s tim prijedlogom jer se u njemu navodi očita potreba da se Ombudsmanu dodijele dostatna financijska sredstva za izvršavanje njegovih dužnosti.

- Člankom 13. stavkom 3. propisuje se da bi „Europski ombudsman trebao nastojati postići rodnu jednakost u sastavu tajništva Ombudsmana”.

Komisija se slaže s tim prijedlogom jer se njime nastoji osigurati rodna jednakost u tajništvu Ombudsmana. ***Međutim, Komisija predlaže da se doda sljedeće:*** „(...) u skladu s člankom 1.d stavkom 2. Pravilnika o osoblju”.