

Bruselj, 4. november 2019
(OR. en)

13700/19

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	31. oktober 2019
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2019) 553 final
Zadeva:	MNENJE KOMISIJE o osnutku uredbe Evropskega parlamenta o pravilih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic (Statut evropskega varuha človekovih pravic), in razveljavitvi Sklepa 94/262/ESPJ, ES, Euratom

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2019) 553 final.

Priloga: COM(2019) 553 final



Bruselj, 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

MNENJE KOMISIJE

**o osnutku uredbe Evropskega parlamenta o pravilih in splošnih pogojih, ki urejajo
opravljanje nalog varuha človekovih pravic (Statut evropskega varuha človekovih
pravic), in razveljavitvi Sklepa 94/262/ESPJ, ES, Euratom**

MNENJE KOMISIJE

o osnutku uredbe Evropskega parlamenta o pravilih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic (Statut evropskega varuha človekovih pravic), in razveljavitvi Sklepa 94/262/ESPJ, ES, Euratom

Evropski parlament je 25. marca 2019 v skladu s členom 228(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski komisiji poslal dopis, v katerem je zaprosil za mnenje o osnutku uredbe Evropskega parlamenta, sprejetem na plenarnem zasedanju 12. februarja 2019, o pravilih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic (Statut evropskega varuha človekovih pravic), in razveljavitvi Sklepa 94/262/ESPJ, ES, Euratom.

Komisija pozdravlja osnutek uredbe, s katero se prvič od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe pregleduje statut varuha človekovih pravic (v nadaljnjem besedilu: varuh). Številne predlagane spremembe utrjujejo sedanjo prakso ali uvajajo izboljšave. Vendar se Komisija z nekaterimi spremembami ne strinja in/ali želi komentirati določene vidike (glej spodaj).

UVODNA IZJAVA 5 – PRIPOROČILA O UPORABI SODB SODIŠČA

V uvodni izjavi 5 osnutka uredbe je navedeno, da ima varuh „pravico, da poda priporočila, kadar ugotovi, da institucija, organ, urad ali agencija Unije ne uporablja pravilno sodbe sodišča“.

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

- (1) V Pogodbah EU ni pravne podlage za to, da bi lahko varuh ocenil uporabo sodbe sodišča. Pogodbi vsebujeta celovit sistem pravnih sredstev za zagotovitev, da institucije pravilno uporabljajo sodbe sodišča. Natančneje, člen 266 PDEU določa, da mora „[i]nstitucija [...], katere akt je bil razglašen za ničnega ali ki je z opustitvijo ukrepanja kršila to pogodbo, [...] sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča Evropske unije“. Institucije si po najboljših močeh prizadevajo izpolniti to obveznost, ki je temelj pravosodnega sistema Unije. Komisija opozarja, da lahko zadevna stranka, če se ne strinja s sprejetimi ukrepi, začne postopek na podlagi člena 263 PDEU, če pa institucija ne ukrepa, lahko zadevna stranka pod določenimi pogoji ukrepa v skladu s členom 265 PDEU. Poleg tega lahko zadevna stranka vložiti zahtevek za nadomestilo škode na podlagi člena 340 PDEU. Varuh sicer lahko pri ocenjevanju dejavnosti institucije v okviru poizvedbe upošteva sodbo Sodišča, ocena uporabe sodb Sodišča kot taka pa presega njegova pooblastila.
- (2) Uvodna izjava ni v skladu z drugim pododstavkom člena 228(1) PDEU, ki določa, da varuh opravlja poizvedbe, „kar pa ne velja za domnevna dejanja, ki so ali so bila predmet sodnega postopka“. Kot je navedlo Sodišče, je Pogodba z institucijo varuha državljanom za zaščito njihovih interesov dala na voljo pravno sredstvo, ki je alternativa tožbi pred sodiščem Unije, in jasno je, da obeh pravnih sredstev ni mogoče uporabiti hkrati¹. To stanje se odraža v členu 1(3) veljavnega statuta, v katerem je jasno navedeno, da „[v]aruh človekovih pravic ne sme posredovati v primerih pred sodišči ali postavljati pod vprašaj pravilnost odločitev sodišč“, predlagani statut pa je to ohranil z natančnejšo formulacijo, in sicer je dodano, da varuh ne sme izraziti

¹ Zadeva T-209/00, Lamberts proti Evropskemu varuhu človekovih pravic, EU:T:2002:94, točki 65 in 66, kot je potrdilo Sodišče Evropske unije v pritožbenem postopku v zadevi C-234/02 P, EU:C:2004:174.

dvoma o pristojnosti sodišča, da o zadevi razsodi. Da bi varuh lahko institucijam podal priporočila v zvezi z nadaljnjim ukrepanjem po določeni sodbi, bi moral sodbo razlagati. Vendar je to v pristojnosti Sodišča. V primeru nejasnosti pomena ali posledic sodbe mora Sodišče na zahtevo katere koli stranke ali institucije Unije, ki ima upravičen interes, dati razlago (člen 43 Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije).

- (3) Varuh v skladu s členom 228(1) PDEU nima pooblastil za opravljanje poizvedb v primerih nepravilnosti, ki se nanašajo na Sodišče „pri opravljanju njegove sodne funkcije“. Predlagana uvodna izjava bi to prepoved v nekem smislu naknadno obšla, saj bi varuhu omogočila, da razlaga sodbe in poda pripombe o njihovem izvajanju, medtem ko je to v izključni pristojnosti sodišč.

ČLEN 2(2) – SPOŠTOVANJE PRAVIL O VARSTVU PODATKOV

Člen 2(2) določa, da varuh obvesti institucije, organe, urade ali agencije Unije o pritožbah, pri čemer upošteva določbe EU o varstvu osebnih podatkov.

Komisija se strinja s tem predlogom, saj je v njem pravilno poudarjeno, da pravila EU o varstvu podatkov zavezujejo tudi varuha.

ČLEN 2(4) – PODALJŠANJE ROKA ZA VLOŽITEV PRITOŽBE

Člen 2(4) določa, da je pritožba „mogoča v roku treh let od dne, ko se je pritožnik seznanil z dejstvi, na katerih pritožba temelji, pred tem pa je moral že uporabiti ustrezna upravna sredstva pri zadevnih institucijah, organih, uradih in agencijah“.

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjega razloga:

Ne zdi se, da bi sedanje dveletno obdobje povzročalo težave, in za podaljšanje tega roka za dodatno leto ni konkretne utemeljitve. Poleg tega velja, da čim več časa preteče, tem težje je za upravo rešiti izpostavljeno težavo. Predlog zato ni niti v interesu uprav niti v interesu državljanov in državljanov.

ČLEN 3(8) – PODALJŠANJE ROKA ZA MNENJE KOMISIJE

Člen 3(8) določa: „Kadar varuh na podlagi poizvedbe ugotovi primere nepravilnosti, o tem obvesti zadevno institucijo, organ, urad ali agencijo in po potrebi poda priporočila. Obveščena institucija, organ, urad ali agencija varuhu v roku treh mesecev pošlje podrobno mnenje. Varuh lahko na utemeljeno zahtevo institucije, organa, urada ali agencije odobri podaljšanje tega roka za največ dva meseca. Če zadevna institucija, organ, urad ali agencija v roku treh mesecev ali v podaljšanem roku ne poda mnenja, lahko varuh poizvedbo zaključi brez tega mnenja.“

Komisija se strinja s tem predlogom, saj odraža obstoječo prakso:

- Sedanje pravilo je, da mora Komisija odgovoriti v treh mesecih, kadar varuh poda priporočila v okviru odločitve o nepravilnosti. V teoriji podaljšanja ni mogoče odobriti, v praksi pa sta običajno na zahtevo Komisije mogoči dve enomesečni podaljšanji. Predlagano besedilo odraža to prakso.
- Določba, da mora podaljšanje roka temeljiti na utemeljeni zahtevi in da lahko varuh, če mnenje ni podano, poizvedbo zaključi brez takega mnenja, prav tako odraža obstoječo prakso.

NOVE DOLOČBE O PRIMERIH NADLEGOVANJA (MORALNEGA IN SPOLNEGA)

- Prvi odstavek člena 14 določa: „Varuh oceni postopke, vzpostavljene za preprečevanje nadlegovanja katere koli vrste in narave v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije, ter mehanizme za kaznovanje oseb, odgovornih za nadlegovanje. Varuh oblikuje ustrezne sklepe o tem, ali so postopki skladni z načeli sorazmernosti, primernosti in odločnosti ter ali sta žrtvam zagotovljeni učinkovita zaščita in podpora.“
- Drugi odstavek člena 14 določa: „Varuh pravočasno preveri, ali institucije, organi, uradi in agencije Unije ustrezno ravnavajo v zadevah v zvezi z nadlegovanjem katere koli vrste in narave ter pravilno uporabljajo postopke, določene za primere pritožb na tem področju. Varuh v zvezi s tem oblikuje ustrezne sklepe.“
- Tretji odstavek člena 14 določa: „Varuh v svojem sekretariatu imenuje osebo ali oblikuje strukturo s strokovnim znanjem na področju nadlegovanja, ki je zmožna pravočasno oceniti, ali se primeri nadlegovanja katere koli vrste in narave, vključno s spolnim nadlegovanjem, znotraj institucij, organov, uradov in agencij Unije ustrezno obravnavajo, in po potrebi zagotoviti svetovanje njenim uradnikom in drugim uslužbencem.“

Komisija se ne strinja s temi predlogi iz naslednjih razlogov:

- (1) Varuh že ima nekatere od predvidenih pristojnosti:
 - Varuh že lahko opravlja poizvedbe na podlagi pritožb ali na lastno pobudo. To zadostuje za obravnavanje primerov nepravilnosti na katerem koli področju, vključno z nadlegovanjem. Zato v statut varuha ni treba uvesti izrecnih določb o nadlegovanju. Poleg tega za uvedbo posebnih določb o nadlegovanju v statut varuha ni pravne podlage, saj niti člen 228 PDEU niti Kadrovske predpisi za uradnike EU (člen 12a) v zvezi s tem ne določajo posebnih pristojnosti varuha. Če bi zakonodajalec želel na varuha prenesti take pristojnosti, bi jih vključil v Kadrovske predpise.
- (2) Kadrovske predpisi že vsebujejo določbe o nadlegovanju in njegovih posledicah, pri čemer je treba upoštevati tako Kadrovske predpise kot ustrezno sodno prakso, ki opredeljuje zadevni pojem:
 - V besedilu je predvidena ocena „mehanizm[ov] za kaznovanje oseb, odgovornih za nadlegovanje“. V skladu s členom 86 Kadrovskih predpisov se ta vprašanja obravnavajo v disciplinskem postopku, ki se vodi v skladu s Prilogo IX h Kadrovskim predpisom. Ker morajo institucije ravnati v skladu s postopki iz Kadrovskih predpisov, ni jasno, na kaj bi se osredotočala varuhova ocena. Tudi če bi varuh ugotovil, da so mehanizmi neustrezni, to ne bi pomenilo nepravilnosti, saj bi institucije zgolj upoštevale zakonodajni akt.
 - Predlog ne upošteva pravnih vprašanj, povezanih s členom 12 Kadrovskih predpisov, zlasti obsežne sodne prakse v zvezi z opredelitvijo nadlegovanja. Ugotovitve glede nadlegovanja imajo znatne posledice za pritožnika in domnevnega nadlegovalca. Vključene morajo biti v sklep, ki je predmet sodne presoje; priporočilo ne more biti predmet pravnega pregleda in ni pravno izvršljivo.
- (3) Glede na obstoječe določbe obstaja tveganje podvajanja in stranskih učinkov:

- Postopek Komisije je tak, da lahko Preiskovalni in disciplinski urad Komisije (IDOC), če obstaja dokaz *prima facie* („začetni dokaz“), sproži upravno preiskavo v zvezi z obtožbami o nadlegovanju. Druge institucije imajo podobne postopke. Določba v sedanji obliki ne izključuje podvajanja dela, zlasti ker predlagani člen 2(8) ne zahteva, da se zahteva ali pritožba vloži na podlagi Kadrovskih predpisov. Predlog bi tako povzročil podvajanje obstoječih struktur v institucijah (glej zlasti priročnik Komisije o postopkih in vlogo „*zaupnih svetovalcev*“). Izvajalske agencije prek sporazuma o ravni storitev z generalnim direktoratom za človeške vire prav tako vsak primer nadlegovanja predložijo uradu IDOC.
- Poleg tega bi predlagana sprememba lahko negativno vplivala na dostop članov osebja do pravnih sredstev v okviru Kadrovskih predpisov. Če bi se odločili za pritožbo varuhu, ne bi mogli začeti postopka pred Sodiščem v skladu s členom 91(2) Kadrovskih predpisov. Člen 270 PDEU namreč določa, da je „Sodišče [...] v mejah in pod pogoji, ki so določeni v kadrovskih predpisih za uradnike ali v pogojih za zaposlitev drugih uslužbencev Unije, pristojno za vse spore med Unijo in njenimi uslužbenci“.

(4) Nekatere od teh določb ne spadajo v pristojnost varuha:

- Člen 228(1) PDEU določa, da je varuh pooblaščen za preiskovanje morebitnih „nepravilnosti pri dejavnostih institucij, organov, uradov ali agencij Unije“. Če je institucija ravnala (ali ni ukrepala) v nasprotju z veljavnimi upravnimi predpisi, lahko to pomeni nepravilnost in zato spada v pristojnost varuha. Vendar to velja le, če je domnevna dejstva mogoče pripisati instituciji, in sicer zato, ker je ravnala tako, da je povzročila nastanek teh okoliščin, ali ker v zadevi ni ukrepala. To ustreza sedanjemu členu 2(4) statuta varuha, katerega besedilo ostaja glede tega vidika v predlogu enako in ki določa, da se morajo državljani in državljanke, preden se obrnejo na varuha, v zvezi z istim vprašanjem obrniti na institucije, od katerih bodisi prejmejo odgovor, s katerim se ne strinjajo, bodisi v razumnem roku ne prejmejo nobenega odgovora.
- Pristojnosti varuha ne vključujejo stalne ocene politik in postopkov na splošno. Varuh ni organ za stalno kontrolo ali nadzor nad določeno dejavnostjo institucij. Ima horizontalne pristojnosti na vseh področjih, kjer se ugotovijo nepravilnosti.
- Pristojnosti in vloga varuha, kakor so določene v členu 228(1) PDEU – pri čemer gre za splošne pristojnosti in ne posebne pristojnosti za določena pravna področja, kot je nadlegovanje –, zajemajo preiskovanje nepravilnosti, torej proučitev pritožb in opravljanje poizvedb, ne pa svetovanje članom osebja drugih institucij. Svetovanje v posameznem primeru bi oviralo nepristranskost varuha in njegovo zmožnost, da ohrani nepristranski pogled na situacijo: če bi varuh svetoval članu osebja v zadevi, ki bi se mu nato predložila s pritožbo, bi to lahko vodilo k nasprotju interesov.
- Predlog bi vzbudil pričakovanja, ki jih varuh ne bi mogel izpolniti, saj lahko učinkovite ukrepe sprejme le institucija v okviru postopkov,

določenih v Kadrovskih predpisih, ki določajo pravice in obveznosti članov osebja.

(5) Obstaja splošna težava glede načina in postopka:

- Težko je razumeti, kako bi se varuh lahko seznanil z vsemi primeri nadlegovanja, če o njih ne bi bil obveščen s pritožbo. Zdi se, da določba v sedANJI obliki pomeni, da bi moral varuh (po možnosti na lastno pobudo) „pravočasno“ pregledati vse primere nadlegovanja (tj. ne le primerov spolnega nadlegovanja), ki jih obravnava katera koli institucija EU.
- Varuh bi moral na podlagi poizvedb vedno podati priporočila po tem, ko je dal instituciji možnost, da predloži pripombe. Priporočila ali sklepi izven teh postopkov bi zanemarili pravico institucije, da izrazi svoja stališča, in temeljili na nepopolnih informacijah.

(6) Nekatere druge določbe so nejasne:

- Ali se drugi odstavek člena 14 nanaša na vse primere ali samo na tiste, ki jih obravnavajo institucije?
- Kaj je mišljeno s „sklepi“ (prvi odstavek člena 14)?
- Kaj je mišljeno z načeloma „primernosti“ in zlasti „odločnosti“ (prvi odstavek člena 14)?

NOVE DOLOČBE O PRIMERIH SPOLNEGA NADLEGOVANJA

- Člen 2(8) določa: „Z izjemo zadev v zvezi s spolnim nadlegovanjem se sme pritožba v zvezi z delovnimi razmerji med institucijami, organi, uradi in agencijami Unije ter njihovimi uradniki ali drugimi uslužbenci podati pri varuhu le, če je zadevna oseba izkoristila vse notranje možnosti za upravne vloge in pritožbe, zlasti postopke iz člena 90 Uredbe Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68² o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (Kadrovski predpisi), in je rok za odgovor institucije, organa, urada ali agencije, na katerega so bile pritožbe naslovljene, pretekel.“
- Kot je navedeno zgoraj, je v tretjem odstavku člena 14 določeno: „Varuh v svojem sekretariatu imenuje osebo ali oblikuje strukturo s strokovnim znanjem na področju nadlegovanja, ki je zmožna pravočasno oceniti, ali se primeri nadlegovanja katere koli vrste in narave, vključno s spolnim nadlegovanjem, znotraj institucij, organov, uradov in agencij Unije ustrezno obravnavajo, in po potrebi zagotoviti svetovanje njenim uradnikom in drugim uslužbencem.“

Komisija se ne strinja s temi predlogi in priporoča črtanje besedila „Z izjemo zadev v zvezi s spolnim nadlegovanjem“ iz člena 2(8) iz naslednjih razlogov:

Čeprav zgornje pripombe v zvezi s primeri nadlegovanja veljajo tudi za spolno nadlegovanje, ima Komisija posebne pomisleke v zvezi z razlikovanjem te oblike nadlegovanja, kot je predlagano v osnutku uredbe:

- (1) Predlagana uredba (zlasti člen 2(8)) skuša razširiti pristojnosti varuha, tako da bi presegale pristojnosti, določene v Pogodbah. Če bi bile te nove določbe sprejete, članom osebja v primerih spolnega nadlegovanja za razliko od sedanjega

² UL L 56, 4.3.1968, str. 1.

postopka ne bi bilo več treba vložiti zahteve v skladu s členom 24 ali 90(1) Kadrovskih predpisov ali pritožbe v skladu s členom 90(2), preden bi se obrnili na varuha. Vendar je očitno, da če pritožnik ne bi najprej izčrpal notranjih postopkov, ne bi bilo mogoče šteti, da je zadevna institucija odgovorna za nesprejetje ustreznih ukrepov, saj ne bi imela možnosti, da primer obravnava. Dokler se institucija ne seznani s primerom in ga ne obravnava, se spolno nadlegovanje lahko pripiše le zadevnemu članu osebja. Institucija ne more biti odgovorna za neukrepanje, razen če je bila obveščena o primeru in je imela možnost, da ga obravnava.

- (2) Kot v vseh drugih primerih iz osnutka člena 2(8) bi morala imeti institucija tudi v okviru pritožbe zaradi spolnega nadlegovanja možnost, da zadevo oceni pred njeno morebitno predložitvijo varuhu. Kot je navedeno v uvodni izjavi 2 in členu 2(1) predloga, je vloga varuha pomagati pri odkrivanju nepravilnosti pri dejavnostih institucij, organov, uradov in agencij Unije. V skladu s tem bi morale imeti institucije možnost oceniti in obravnavati zadevo, vključno s primerom spolnega nadlegovanja, preden varuh prouči, ali so zadevo ustrezno obravnavale in ali gre za nepravilnost.
- (3) Predlog ne upošteva obstoja številnih orodij v Kadrovskih predpisih in drugih ukrepov, ki so jih institucije sprejele v tem okviru, na primer ukrepov generalnega direktorata Komisije za človeške vire v zvezi z bojem proti spolnemu nadlegovanju (npr. Sklep Komisije C(2006) 1624/3 z dne 26. aprila 2006).
- (4) Čeprav so razlike med moralnim in spolnim nadlegovanjem očitne, v tem okviru ni primerno razlikovati med njima. Člen 12 Kadrovskih predpisov ne določa takega razlikovanja glede pravic in obveznosti osebja, saj sta obe obliki nadlegovanja lahko zelo škodljivi.
- (5) Navedbe v zvezi s primeri nadlegovanja (prejšnji oddelek) veljajo tudi za primere spolnega nadlegovanja, zlasti kar zadeva:
 - (1) potrebo po odražanju obsežne sodne prakse v zvezi z opredelitvijo nadlegovanja (točka 2);
 - (2) podvajanje obstoječih struktur (točka 3);
 - (3) svetovanje članom osebja (točka 4, druga alineja);
 - (4) večja pričakovanja (točka 4, tretja alineja).

- Člen 17 določa: „Varuh sprejme izvedbene določbe za to uredbo. Te morajo biti v skladu s to uredbo in vključevati vsaj določbe o: (a) postopkovnih pravicah pritožnika ter zadevne institucije, organa, urada ali agencije; (b) zagotavljanju varstva uradnikov ali drugih uslužbencev, ki v skladu s členom 22a Kadrovskih predpisov (žvižgaštvo) prijavijo primere spolnega nadlegovanja in kršitev prava Unije v institucijah, organih, uradih ali agencijah Unije; [...]“

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

- (1) Pododstavek (b) bi bilo treba črtati, saj varuh nima posebne pristojnosti v zvezi s spolnim nadlegovanjem, upravni postopki pa bi morali biti predhodno izčrpani.

- (2) Kar zadeva dodatne postopkovne zaščitne ukrepe v zvezi s pritožbami zaradi spolnega nadlegovanja, Kadrovske predpisi ne razlikujejo med različnimi vrstami nadlegovanja. Zato bi bilo treba enake zaščitne ukrepe zagotoviti članom osebja, ki prijavijo katero koli nadlegovanje, ne le spolno nadlegovanje.

NOVE DOLOČBE O ŽVIŽGAŠTVU

- Prvi stavek prvega odstavka člena 5 določa: „Varuh v skladu s členom 22a Kadrovskih predpisov (žvižgaštvo) opravlja redne ocene politik in postopkov za zaščito žvižgaštva v zadevnih institucijah, organih, uradih ali agencijah Unije ter po potrebi poda konkretna priporočila za izboljšave, da se zagotovi popolna zaščita uradnikov ali drugih uslužbencev, ki v skladu s členom 22a Kadrovskih predpisov prijavljajo dejstva.“

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjega razloga:

Varuh ni organ za stalno in redno kontrolo ali nadzor nad določenimi dejavnostmi drugih institucij. Ta vprašanja lahko obravnava na podlagi pritožb ali pooblastil za opravljanje poizvedb na lastno pobudo, vendar le v zvezi z morebitnimi nepravilnostmi. Njegove pristojnosti ne vključujejo ocene politik in postopkov na splošno.

- Drugi stavek prvega odstavka člena 5 osnutka uredbe določa: „Varuh lahko uradnikom in drugim uslužbencem na zahtevo zaupno zagotovi nepristranske nasvete in strokovna navodila glede primerne ravnanja ob obstoju dejstev iz člena 22a Kadrovskih predpisov, vključno s področjem uporabe ustreznih določb prava Unije.“

Člen 5, druga alineja, pa določa: „Varuh lahko tudi začne nove **poizvedbe** na podlagi informacij, ki jih podajo uradniki ali drugi uslužbenci, ki prijavljajo dejstva v skladu s členom 22a Kadrovskih predpisov, katerih prijava je lahko zaupna in anonimna, kadar bi lahko opisana dejstva predstavljala nepravilnost pri dejavnostih v instituciji, organu, uradu ali agenciji Unije. V ta namen je mogoče opustiti veljavne kadrovske predpise v zvezi z zaupnostjo.“

Komisija se ne strinja s temi predlogi iz naslednjih razlogov:

- (1) Naloga varuha je preiskovati primere nepravilnosti, ne pa svetovati članom osebja institucij, kaj šele na zaupen način. Svetovanje v posameznem primeru ovira nepristranskost varuha in njegovo zmožnost, da ohrani nepristranski pogled na situacijo: če bi varuh svetoval članu osebja v zadevi, ki bi bila pozneje predmet njegove poizvedbe, bi to lahko vodilo k nasprotju interesov.
- (2) Sklicevanje na člen 22a Kadrovskih predpisov ni v skladu s Pogodbama. Kadrovske predpisi določajo celovit sistem za žvižgaštvo in dolžnost uradnikov, da obvestijo svojo institucijo ali urad OLAF. Statut varuha temelji na členu 228 PDEU in ne more spreminjati pravic in obveznosti osebja, ki so določene z drugačnim zakonodajnim postopkom na podlagi člena 336 PDEU. Člen 22b Kadrovskih predpisov določa, da lahko član osebja obvesti varuha šele po tem, ko je obvestil eno od oseb ali organov, navedenih v členu 22a. Za ohranitev doslednosti in pravne varnosti bi se bilo zato treba sklicevati le na člen 22b, tako da člani osebja ne bi imeli nobenega dvoma glede postopka, ki ga je treba upoštevati.
- (3) Sklicevanje na opustitev poklicne molčečnosti bi bilo treba črtati. Če se član osebja v skladu s členom 22b Kadrovskih predpisov obrne na varuha, mu ni

treba zaprositi za opustitev dolžnosti poklicne molčečnosti. Kar zadeva druge člane osebja, bi morala poizvedba, ki se začne na podlagi pritožbe člana osebja v skladu s členom 22b Kadrovskih predpisov, upoštevati ista pravila in postopke kot katera koli druga varuhova poizvedba. Posebna določba ni potrebna.

Kot je navedeno zgoraj, se Komisija ne strinja s členom 17(a) in (b) osnutka uredbe, če vključuje tudi žvižgaštvo (glej zgoraj navedene razloge).

IZRECNO SKLICEVANJE NA STRATEŠKE POIZVEDBE

Člen 3(2) določa: „Varuh lahko brez poseganja v svojo primarno nalogo, tj. obravnavanje pritožb, na lastno pobudo izvaja poizvedbe bolj splošne narave, da bi odkril ponavljajoče se ali posebej hude primere nepravilnosti, spodbudil najboljše upravne prakse v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije ter proaktivno obravnaval strukturna vprašanja v javnem interesu, ki spadajo v njegovo pristojnost.“ (glej tudi uvodno izjavo 7).

Komisija se strinja s temi predlogi, dokler varuh deluje v okviru svojih pristojnosti, tj. v zvezi z nepravilnostmi.

STRUKTURIRANI DIALOG IN JAVNA POSVETOVANJA

Člen 3(3) določa: „Varuh lahko sodeluje v strukturiranem in rednem dialogu z institucijami, organi, uradi in agencijami Unije ter preden poda priporočila ali pozneje organizira javna posvetovanja. Varuh lahko tudi sistematično analizira in ocenjuje napredek zadevne institucije, organa, urada ali agencije in poda nadaljnja priporočila.“

Komisija se delno strinja s tem predlogom:

- (1) Kar zadeva „strukturirani in redni dialog“, se Komisija strinja z načelom, pri čemer je treba upoštevati, da tak dialog že poteka. Varuhinja človekovih pravic je v svojem letnem poročilu za leto 2018 poudarila, da se „zahvaljuje institucijam, agencijam in organom EU za njihovo sodelovanje pri [tem] delu“³, ter redno pozdravila odgovore Komisije. Komisija je leta 2017 upoštevala 76 % predlogov za rešitve, priporočil in predlogov varuha. Glede na navedeno bi moral dialog potekati v skupno dogovorjenem in izvedljivem okviru.
- (2) Kar zadeva organizacijo javnih posvetovanj s strani varuha, „preden poda priporočila ali pozneje“, se lahko Komisija delno strinja. Nima ugovora proti temu načelu. Varuh lahko organizira javna posvetovanja, ima pa tudi prožnost, da jih organizira, kadar je to potrebno, kar tudi že počne. Vendar pa varuh ni nosilec odločanja, zato je vloga takih posvetovanj, organiziranih „preden poda priporočila“ in celo „pozneje“, nejasna in bi lahko vzbudila pričakovanja javnosti v zvezi s sposobnostjo varuha, da uvede nove politike ali spremeni obstoječe. Pri pripravi priporočil ima varuh popolno avtonomijo pri ocenjevanju, ali institucije in organi EU delujejo v skladu z načeli dobrega upravljanja. Koristno bi bilo pripraviti posebna merila za primere, v katerih se pričakuje javno posvetovanje in za kakšen namen. Poleg tega mora biti jasno, da bi morala biti javna posvetovanja v kontekstu posameznih primerov strogo izključena, zlasti zaradi varstva podatkov.
- (3) Komisija predlaga, da se črta beseda „sistematično“. Izraz „lahko“ varuhu že daje potrebno prožnost, da lahko oceni napredek, kjer to želi.

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

NOVE DOLOČBE O DOSTOPU DO DOKUMENTOV

- Člen 3(4) določa: „Institucije, organi, uradi in agencije Unije varuhu posredujejo vse informacije, ki jih je od njih zahteval, in mu omogočijo dostop do zadevnih spisov. Za dostop do tajnih podatkov ali dokumentov veljajo pravila zadevne institucije, organa, urada ali agencije Unije o obdelavi zaupnih informacij.

Institucije, organi, uradi in agencije, ki v skladu s prvim pododstavkom posredujejo tajne podatke ali dokumente, varuha vnaprej obvestijo, da gre za tovrstne podatke ali dokumente.

Varuh se za namene izvajanja določb iz prvega pododstavka vnaprej dogovori z zadevno institucijo, organom, uradom ali agencijo o pogojih za ravnanje s tajnimi podatki ali dokumenti.

Dostop do dokumentov, ki izvirajo iz države članice in so z zakonom ali predpisom označeni za tajne, smejo zadevne institucije ali organi dovoliti šele po tem, ko službe varuha v skladu s členom 9 Uredbe 1049/2001 in ob upoštevanju varnostnih pravil posameznih institucij, organov, uradov ali agencij Unije uvedejo ustrezne ukrepe, med drugim zaščitne, za ravnanje z dokumenti, ki zagotavljajo enakovredno stopnjo zaupnosti.“ (glej tudi uvodno izjavo 9).

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

Prvič, (novi) zadnji odstavek te določbe je nejasen in se nanaša le na nekatere dele člena 9 Uredbe (ES) št. 1049/2001. Čeprav se ta novi odstavek nanaša na „[d]ostop do dokumentov, ki izvirajo iz države članice in so [...] označeni za tajne“, se zdi, da je izpuščenih več delov člena 9, ki določa: „Dokumenti občutljive narave so dokumenti, ki izvirajo iz institucij ali njihovih agencij, iz držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij in so označeni s ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET‘, ‚SECRET‘ ali ‚CONFIDENTIEL‘ v skladu s predpisi institucije, ki ščitijo bistvene interese Evropske unije ali ene ali več njenih držav članic na področjih, zajetih v členu 4(1)(a), zlasti javne varnosti, obrambe in vojaških zadev.“

Drugič, ti ukrepi bi se morali uporabljati za ravnanje z vsemi zaupnimi dokumenti. Zato ni jasno, zakaj se ta določba nanaša na ureditev, ki jo je treba vzpostaviti le za tajne dokumente. Člen 9(3) Uredbe (ES) št. 1049/2001 določa, da se „[d]okumenti občutljive narave [...] vpišejo v register ali objavijo samo s privolitvijo tistega, ki jih je ustvaril“. Ni jasno, zakaj so navedene samo države članice, dokumenti, ki izvirajo od drugod, npr. iz držav, ki niso članice EU, in mednarodnih organizacij, pa so izključeni.

Nazadnje, ni jasno, ali se določba nanaša na javni dostop do takih dokumentov ali na njihovo posredovanje varuhu.

Komisija predlaga naslednje alternativno besedilo prvega odstavka člena 3(4):

„Zadevne institucije, organi, uradi ali agencije varuhu posredujejo zaupne dokumente, ki izvirajo od njih ali iz držav članic, tretjih držav ali mednarodnih organizacij, šele po tem, ko službe varuha v skladu s členom 9 Uredbe (ES) št. 1049/2001 in ob upoštevanju varnostnih pravil zadevne institucije, organa, urada ali agencije Unije uvedejo ustrezne ukrepe, med drugim zaščitne, za ravnanje z zaupnimi dokumenti.“

- Komisija poleg tega predlaga, da se sedANJI člen 4(8) izvedbenih določb varuha neposredno vključi v besedilo statuta na koncu drugega odstavka člena 3(4), da se zagotovita ustrezna identifikacija in ravnanje z zaupnimi informacijami.

Komisija predlaga naslednje besedilo:

„Če institucija ali država članica varuhu zagotovi informacije ali dokumente, jasno opredeli vse informacije, za katere meni, da so zaupne. Varuh takih zaupnih informacij ne bo razkril pritožniku ali javnosti brez predhodnega soglasja zadevne institucije ali države članice.“

- Člen 4 določa: „Varuh in njegovo osebje obravnavajo zahteve za dostop javnosti do dokumentov, razen dokumentov iz člena 6(1), v skladu s pogoji in omejitvami iz Uredbe (ES) št. 1049/2001.

Glede pritožb v zvezi s pravico dostopa javnosti do uradnih dokumentov, ki jih pripravi ali prejme institucija, organ, urad ali agencija Unije, varuh po ustrezni analizi in potrebnem premisleku poda priporočilo o dostopu do teh dokumentov. Zadevna institucija, organ, urad ali agencija se odzove v rokih, določenih v Uredbi (ES) št. 1049/2001. Če zadevna institucija, organ, urad ali agencija ne upošteva priporočila varuha, naj omogoči dostop do dokumentov, svojo zavrnitev ustrezno utemelji. V takem primeru varuh pritožnika obvesti o razpoložljivih pravnih sredstvih, vključno s postopki, ki so na voljo za predložitev zadeve Sodišču Evropske unije.“

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

(1) Glede postopka:

- Zadevna institucija bi se morala odzvati na priporočilo varuha. Vendar priporočilo varuha ni in ne more biti enakovredno novi zahtevi za dostop ali obravnavano kot taka zahteva.
- Poleg tega se zdi, da bi morala institucija, če zavrne upoštevanje priporočila, sprejeti sklep, ki bi vložniku lahko dal novo možnost, da zadevo predloži sodiščema EU. To ni v skladu z drugim odstavkom člena 228(1) PDEU: „Kadar varuh človekovih pravic ugotovi nepravilnost, predloži zadevo pristojni instituciji, organu, uradu ali agenciji, ki ima na voljo tri mesece, da ga obvesti o svojem stališču. Varuh človekovih pravic nato pošlje poročilo Evropskemu parlamentu in pristojni instituciji. Osebo, ki je vložila pritožbo, obvestijo o izidu poizvedb.“ Prav tako ni v skladu s členom 2(6) statuta varuha, v skladu s katerim pritožba, vložena pri varuhu, ne vpliva na roke za pravna sredstva v sodnih postopkih.

(2) Glede vsebine:

- Predlog določa, da „[g]lede pritožb v zvezi s pravico dostopa javnosti do uradnih dokumentov, ki jih pripravi ali prejme institucija [...] Unije, varuh po ustrezni analizi in potrebnem premisleku poda priporočilo o dostopu do teh dokumentov“. Ni jasno, ali to pomeni:
- da mora varuh, kadar Komisija ne more obravnavati zahteve v predpisanih rokih, podati priporočilo izključno o tej postopkovni nepravilnosti, ali
- da lahko varuh sam oceni utemeljenost zahteve za dostop, medtem ko Komisija še ocenjuje potrditelno prošnjo.

Druga razlaga ne bi bila sprejemljiva – dokler ni sprejet potrditveni sklep, ne more biti nepravilnosti v zvezi z vsebino.

- V predlogu je določeno, da varuh pritožnika obvesti o „pravnih sredstvih, vključno s [sodnimi] postopki“, če institucija „ne upošteva priporočila“. To bi pomenilo, da bi bila priporočila obvezna in da bi se ustvarili novi roki za uvedbo sodnih postopkov, kar ni mogoče, saj je varuh, kot je navedeno zgoraj, za državljana pravno sredstvo, ki je alternativa pravnemu sredstvu pred sodiščem Unije, obeh pravnih sredstev pa ni mogoče uporabiti hkrati.

Komisija predlaga naslednje alternativno besedilo člena 4:

„Varuh in njegovo osebje obravnavajo zahteve za dostop javnosti do dokumentov, razen dokumentov iz člena 6(1), v skladu s pogoji in omejitvami iz Uredbe (ES) št. 1049/2001, kakor je dopolnjena z Uredbo (ES) št. 1367/2006, kar zadeva dostop do informacij o okolju⁴.

Glede pritožb v zvezi s pravico dostopa javnosti do uradnih dokumentov, ki jih pripravi ali prejme institucija, organ, urad ali agencija Unije, varuh po ustrezni analizi in potrebnem premisleku sklene, ali obstaja razlog za domnevo nepravilnosti. Če takega razloga ni, zaključi zadevo in o tem ustrezno obvesti institucijo, organ, urad ali agencijo. Če razlog za domnevo nepravilnosti obstaja, varuh obvesti zadevno institucijo, organ, urad ali agencijo o ugotovitvah, ki podpirajo sum nepravilnosti, ter ji da možnost, da o njih poda pripombe. Če varuh po upoštevanju pripomb zadevne institucije, organa, urada ali agencije ugotovi, da je prišlo do nepravilnosti, o tem obvesti zadevno institucijo, organ, urad ali agencijo in po potrebi poda priporočilo. Obveščena institucija, organ, urad ali agencija varuhu v roku treh mesecev pošlje podrobno mnenje.“

Razlog za ta alternativni predlog je, da varuh ne bi smel skleniti, da je prišlo do nepravilnosti, ne da bi dal instituciji možnost, da poda pripombe na njegove ugotovitve.

Stavek „Zadevna institucija, organ, urad ali agencija se odzove v rokih, določenih v Uredbi (ES) št. 1049/2001.“ bi bilo treba črtati. Navedeni roki veljajo samo za odgovore prosilcu. Za razširitev njihove uporabe na odgovor institucije varuhu ni pravne podlage. Poleg tega se zdijo nesorazmerni in neuravnoteženi. Preden institucija odgovori varuhu na njegovo priporočilo, ga mora analizirati. Nasprotno pa varuh ne bi bil vezan na noben časovni okvir, temveč bi priporočilo podal le „po ustrezni analizi in potrebnem premisleku“.

Pomembno je dodati zahteve za dostop do informacij o okolju, ki so predvidene v prvem stebru Aarhuške konvencije, v pravni red EU pa so bile vključene z Uredbo (ES) št. 1367/2006. Pojem informacij o okolju je opredeljen v členu 2(1)(d). Čeprav Uredba (ES) št. 1367/2006 v členu 3 določa, da se Uredba (ES) št. 1049/2001 uporablja za vsakršno zahtevo za dostop do informacij o okolju, pravila niso popolnoma enaka, med drugim zaradi člena 6. Zato je treba navedeno uredbo dodati k sklicu na Uredbo (ES) št. 1049/2001.

⁴ Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25.9.2006, str. 13).

- Komisija nazadnje predlaga, da se sedanji člen 9(4) izvedbenih določb varuha neposredno vključi v besedilo statuta na koncu četrtega odstavka člena 3(4), da se opredeli postopek, povezan s hrambo informacij s strani varuha.

Komisija predlaga naslednje besedilo:

„Varuh dokumente, ki jih je med poizvedbo dobil od institucije, organa, urada ali agencije ali države članice in za katere je navedena institucija ali država članica izjavila, da so zaupni, hrani le toliko časa, dokler poteka poizvedba. Varuh lahko zahteva, da institucija, organ, urad ali agencija ali država članica take dokumente hrani najmanj pet let po tem, ko je bila uradno obveščena o tem, da jih varuh ne hrani več.“

RAZŠIRITEV OBSEGA PRIČANJ URADNIKOV IN DRUGIH USLUŽBENCEV EU

Zadnji odstavek člena 3(4) določa: „Uradniki in drugi uslužbenci institucij, organov, uradov in agencij Unije na zahtevo varuha pričajo o dejstvih, ki se nanašajo na tekoče poizvedbe varuha. Govorijo v imenu svoje institucije, organa, urada ali agencije. Še naprej jih zavezujejo obveznosti, ki izhajajo iz pravil, ki veljajo zanje. Kadar jih zavezuje obveznost poklicne molčečnosti, se tega ne razlaga, da zajema informacije, povezane s pritožbami ali poizvedbami o nadlegovanju ali nepravilnostih.“

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

- (1) Pojasniti je treba pravni okvir za razkritje informacij s strani članov osebja varuhu:
Predlagana določba se nanaša na „pričanje“ članov osebja institucij, organov, uradov ali agencij Unije pred varuhom. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se člen 19 Kadrovskih predpisov, ki določa, da lahko člani osebja predložijo dokaze na podlagi predhodne uradne odobritve njihovega organa za imenovanja, nanaša le na razkritja v okviru sodnih postopkov. Ker poizvedba varuha ni pravni postopek, se člen 19 ne more uporabljati za pričanja pred varuhom.

Tako bi moralo biti „pričanje“, na katero se nanaša predlagana določba, označeno kot „razkritje informacij“, ki spada na področje uporabe člena 17(1) Kadrovskih predpisov. Navedeni člen določa: „Uradnik se vzdrži vsakega nedovoljenega razkritja informacij, ki jih dobi v okviru službenih dolžnosti, razen če te niso že javno objavljene ali dostopne javnosti.“ Zato morajo člani osebja pred razkritjem informacij, vključno s pričanjem pred varuhom, pridobiti soglasje svojih nadrejenih.
- (2) Pojasniti je treba dejstvo, da člani osebja ne morejo biti pozvani k pričanju v osebнем svojstvu:

S sklicevanjem na obveznost članov osebja, da „pričajo o dejstvih, ki se nanašajo na tekoče poizvedbe“, sedanje besedilo predlagane določbe daje vtis, da so člani osebja lahko dolžni pričati pred varuhom v osebнем svojstvu in mu predstaviti svojo različico dogodkov. Vendar pa ni v pristojnosti varuha, da zahteva individualna pričanja. Varuh se namreč ukvarja z nepravilnostmi v institucijah in nima pooblastil za individualno ugotavljanje dejstev, zlasti v primerih nadlegovanja. Samo pristojna institucija in po potrebi Sodišče Evropske unije imata nalogo, da zaslišita priče in ugotovita dejstva.

V drugem stavku predlagane določbe je že navedeno, da člani osebja „govorijo v imenu svoje institucije, organa, urada ali agencije“. Da bi se izognili dvomnosti, bi bilo treba črtati vsako sklicevanje na „pričanje o dejstvih“ s strani člana osebja.

- (3) Obveznost poklicne molčečnosti bi morala vedno veljati:

V zadnjem stavku predlagane določbe je predlagano, da se obveznost poklicne molčečnosti iz člena 17(1) Kadrovskih predpisov ne uporablja za primere, v katerih varuh člane osebja zasliši v okviru poizvedbe. Ta stavek bi bilo treba črtati, saj se člen 17(1) Kadrovskih predpisov uporablja za vse primere, tudi kadar člani osebja razkrijejo informacije med poizvedbo varuha. Edine izjeme iz Kadrovskih predpisov se namreč nanašajo na primere, v katerih člani osebja razkrijejo informacije med sodnim postopkom (člen 19) ali kot žvižgači (člena 22a in 22b).

NOVA DOLOČBA O NASPROTJU INTERESOV

Člen 3(5) določa: „Varuh redno pregleduje postopke v zvezi z administrativnim upravljanjem institucij, organov, uradov in agencij Unije in ocenjuje, ali se z njimi da učinkovito preprečiti nasprotja interesov ter zagotoviti nepristranskost in popolno spoštovanje pravice do dobrega upravljanja. Varuh lahko ugotavlja in ocenjuje morebitne primere nasprotja interesov na vseh ravneh, ki bi lahko predstavljali vir nepravilnosti – v tem primeru varuh pripravi posebne sklepe, Evropski parlament pa obvesti o ugotovitvah v zvezi s tem.“

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

- (1) Varuh ni organ za stalno kontrolo ali nadzor nad določenimi dejavnostmi ali področji dejavnosti drugih institucij. Ta vprašanja lahko obravnava na podlagi pooblastil za obravnavanje pritožb ali opravljanje poizvedb na lastno pobudo, vendar le v zvezi z morebitnimi nepravilnostmi. Njegove pristojnosti ne vključujejo ocene politik in postopkov na splošno.
- (2) Komisija meni, da je beseda „*sklepe*“ nejasna. Zdi se, da varuhu daje pooblastilo, da pripravi sklepe izven okvira poizvedbe, kar na primer pomeni, da institucija ne bi mogla predložiti svojih stališč. To ni v skladu z drugo alineo člena 228(1) PDEU.

POSEBNA POROČILA EVROPSKEMU PARLAMENTU

Člen 3(9) določa: „Varuh nato pošlje poročilo zadevni instituciji, organu, uradu ali agenciji, in zlasti Evropskemu parlamentu, kadar narava ali obseg odkritih primerov nepravilnosti to zahtevajo. Varuh lahko v poročilu poda priporočila. Pritožnika obvesti o izidih poizvedbe, o mnenju zadevne institucije, organa, urada ali agencije ter o morebitnih priporočilih, ki jih je podal v poročilu.“

Komisija se strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

Varuh je vedno imel pravico, da poleg letnih poročil o svojih dejavnostih Evropskemu parlamentu predloži „posebna poročila“. Taka poročila izda le v zelo izjemnih in občutljivih primerih, ko ugotovi, da je obseg nepravilnosti še posebej resen. V povprečju predloži eno posebno poročilo na leto. Zadnje tako poročilo v zvezi s Komisijo je predložil leta 2012, nanašalo pa se je na širitev dunajskega letališča. Predlagano besedilo je boljše od sedanjega, predvsem ker določa primere, v katerih je pošiljanje posebnih poročil nujno, zato je bolj verjetno, da bo ta določba upoštevana.

RAZŠIRITEV MOŽNOSTI ZA NASTOP PRED EVROPSKIM PARLAMENTOM

Člen 3(10) določa: „Varuh lahko, kadar je to primerno, v zvezi s poizvedbo glede dejavnosti institucije, organa, urada ali agencije Unije na svojo pobudo ali na zahtevo Evropskega parlamenta nastopi pred Evropskim parlamentom na najprimernejši ravni.“

Komisija ne nasprotuje temu predlogu in poudarja, da je stvar Evropskega parlamenta, da obravnava vprašanje, kako in kdaj lahko varuh nastopi pred njim.

NOV POSTOPEK ZA PREDLAGANJE REŠITEV

Člen 3(11) določa: „Varuh po možnosti skupaj z zadevno institucijo, organom, uradom ali agencijo poišče rešitev, da bi se odpravile nepravilnosti in ugodilo pritožbi. Pritožnika obvesti o predlagani rešitvi in mu sporoči morebitne pripombe zadevne institucije, organa, urada ali agencije. Pritožnik ima pravico, da, če želi, varuhu v kateri koli fazi predloži pripombe ali dodatne informacije, ki še niso bile znane ob vložitvi pritožbe.“

Komisija se strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

Zlasti od začetka veljavnosti novih izvedbenih določb statuta varuha v letu 2016 je že mogoče namesto sprejetja uradnih odločitev predlagati rešitve za obravnavanje nepravilnosti. To je v interesu vseh udeleženih strani.

VSEBINA LETNEGA POROČILA VARUHA

Člen 3(12) določa: „Varuh Evropskemu parlamentu na koncu vsakega letnega zasedanja predloži poročilo o izidih poizvedb, ki jih je opravil. Poročilo vsebuje oceno skladnosti s priporočili varuha in oceno ustreznosti sredstev, ki so na voljo za opravljanje njegovih nalog. Ti oceni se lahko predložita tudi v ločenih poročilih.“ (glej tudi uvodno izjavo 6).

Komisija ne nasprotuje temu predlogu in poudarja, da naj o tem odloči Evropski parlament.

Letno poročilo varuha Evropskemu parlamentu že zajema stopnje skladnosti in razpoložljiva sredstva. Varuh vsako leto objavi drugo poročilo s posodobljenimi podatki (poročilo „Putting it Right“).

OBVEŠČANJE EVROPSKEGA URADA ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM IN EVROPSKEGA JAVNEGA TOŽILSTVA

V prvem odstavku člena 6(2) je določeno: „Če varuh meni, da bi se lahko dejstva, s katerimi se je seznanil med poizvedbo, nanašala na kazensko pravo, o tem obvesti [pristojne] nacionalne organe, pa tudi Evropski urad za boj proti goljufijam in Evropsko javno tožilstvo, kolikor zadeva spada v njuno pristojnost. Varuh po potrebi obvesti tudi institucijo, organ, urad ali agencijo Unije, ki je zadevnemu uradniku ali drugemu uslužbencu nadrejena in ki lahko uporabi drugi odstavek člena 17 Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije.“ (glej tudi uvodni izjavi 10 in 11).

Komisija se delno strinja s tem predlogom, saj meni, da je lahko koristno, da varuh obvesti pristojne nacionalne organe, Evropski urad za boj proti goljufijam in Evropsko javno tožilstvo, kadar bi se dejstva, s katerimi se seznani med poizvedbo, lahko nanašala na kazensko pravo.

Vendar Komisija obenem meni, da bi bilo treba besedilo spremeniti, da bi zajemalo širši sklop ukrepov (glej spodaj).

- (1) Zgoraj navedeno besedilo ni pravilno, saj se institucijam odvzame imuniteta na zahtevo organov kazenskega pregona ali v sodelovanju z njimi, ne pa na njihovo lastno pobudo.
- (2) Sedanje besedilo prvega dela prvega stavka („Če varuh meni, da bi se lahko dejstva, s katerimi se je seznanil med poizvedbo, nanašala na kazensko pravo [...]“) daje varuhu

določeno polje proste presoje glede tega, ali poroča o takih dejstvih (ali ne) in kdaj. Člen 8(1) Uredbe št. 883/2013 in člen 24(1) Uredbe (EU) 2017/1939 institucijam, organom, uradom in agencijam ne puščata take proste presoje, temveč določata obveznost poročanja uradu OLAF oziroma Evropskemu javnemu tožilstvu brez kakršnih koli pogojev in „nemudoma“ oziroma „brez nepotrebnega odlašanja“.

- (3) V skladu s sedanjim besedilom zadnjega stavka bi lahko varuh – po tem, ko je obvestil urad OLAF ali Evropsko javno tožilstvo o dejstvih, ki spadajo v okvir njunih pristojnosti – obvestil institucijo, organ, urad ali agencijo, ki je zadevnemu uradniku ali drugemu uslužbencu nadrejena, medtem ko bi morda urad OLAF ali Evropsko javno tožilstvo želela ravno nasprotno, in sicer odložiti posredovanje takih informacij.

Člen 4(8) Uredbe št. 883/2013 daje uradu OLAF nekaj manevrskega prostora, saj določa: „Kadar ima Urad pred odločitvijo o tem, ali se bo notranja preiskava začela ali ne, informacije, na podlagi katerih je mogoče sumiti o goljufiji, korupciji ali katerem koli drugem nezakonitem dejanju, ki škodi finančnim interesom Unije, **lahko** o tem obvesti zadevno institucijo, organ, urad ali agencijo.“ (poudarek dodan).

Če urad OLAF na podlagi informacij, ki jih prejme od varuha, začne notranjo preiskavo v zvezi z uradnikom, drugim uslužbencem, članom institucije ali organa, vodjo urada ali agencije ali članom osebja, mora obvestiti institucijo, organ, urad ali agencijo, ki ji navedena oseba pripada (prvi odstavek člena 4(6) Uredbe št. 883/2013). Vendar se lahko urad OLAF odloči tudi za odložitev posredovanja takih informacij (zadnji odstavek člena 4(6) Uredbe št. 883/2013). Zato bi lahko obvestilo varuha instituciji, organu, uradu ali agenciji, ki je zadevnemu uradniku ali drugemu uslužbencu nadrejena, brez predhodnega posvetovanja z uradom OLAF ogrozilo odločitve urada OLAF v zvezi z nadaljnjimi ukrepi na podlagi prejetih informacij (na primer glede odločitve, ali bo začel preiskavo ali ne, in kdaj obvestiti zadevno institucijo, organ, urad ali agencijo o začetku notranje preiskave).

Enaki pomisleki (potreba po varovanju zaupnosti prihodnjih preiskav) veljajo za Evropsko javno tožilstvo.

Komisija predlaga naslednje besedilo:

„Če bi dejstva, s katerimi se varuh seznani med poizvedbo, lahko pomenila kaznivo dejanje ali bi se lahko nanašala na kaznivo dejanje, varuh o tem poroča pristojnim nacionalnim organom in, če zadeva spada v njuno pristojnost, Evropskemu uradu za boj proti goljufijam in Evropskemu javnemu tožilstvu v skladu s členom 24 Uredbe (EU) 2017/1939. To ne posega v splošno obveznost poročanja vseh institucij, organov, uradov in agencij Evropskemu uradu za boj proti goljufijam v skladu s členom 8 Uredbe št. 883/2013. Varuh po potrebi in po posvetovanju z Evropskim uradom za boj proti goljufijam ali Evropskim javnim tožilstvom obvesti tudi institucijo, organ, urad ali agencijo Unije, ki je zadevnemu uradniku ali drugemu uslužbencu nadrejena in ki lahko sproži ustrezne postopke.“

OBVESTILO VARUHA ZADEVNI OSEBI IN PRITOŽNIKU O POSREDOVANJU INFORMACIJ EVROPSKEMU JAVNEMU TOŽILSTVU

V uvodni izjavi 11 je navedeno: „Upoštevati bi bilo treba nedavne spremembe glede zaščite finančnih interesov Unije pred kaznivimi dejanji, zlasti ustanovitev Evropskega javnega tožilstva z Uredbo Sveta (EU) 2017/1939, da se varuhu omogoči, da organu sporoči vse informacije, ki spadajo v pristojnost tega organa. V primeru, ko varuh te informacije sporoči Evropskemu javnemu tožilstvu, je prav tako zaželeno, da o tem obvesti osebo, na katero se

informacije nanašajo, in pritožnika, da bi se v celoti spoštovali domneva nedolžnosti in pravica do obrambe iz člena 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.“

Komisija se delno strinja s tem predlogom, saj je obveznost poročanja Evropskemu javnemu tožilstvu določena v Uredbi (EU) 2017/1939.

Vendar Komisija meni, da bi bilo treba zadnji stavek črtati. Če varuh poroča Evropskemu javnemu tožilstvu pa tudi zadevni osebi in pritožniku o informacijah, ki spadajo v pristojnost Evropskega javnega tožilstva, lahko to vpliva na morebitno ali prihodnjo preiskovalno dejavnost Evropskega javnega tožilstva. Poleg tega v fazi posredovanja informacij Evropskemu javnemu tožilstvu nobena kazenska preiskava še ni v teku in zoper nobeno osebo ni bila vložena obtožnica. Zato spoštovanje člena 48 Listine EU o temeljnih pravicah še ni „aktivirano“. V tej fazi je treba ohraniti zaupnost morebitne prihodnje kazenske preiskave. Evropsko javno tožilstvo mora pri svojih preiskavah spoštovati Listino EU o temeljnih pravicah in procesne pravice (glej člena 5 in 41 Uredbe Sveta (EU) 2017/1939).

SODELOVANJE Z AGENCIJO EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE

Člen 7(2) določa: „Varuh v okviru svojih nalog sodeluje z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice ter drugimi institucijami in organi, pri čemer se izogiba podvajanju njihovih dejavnosti.“ (glej tudi uvodno izjavo 12).

Komisija se strinja z načelom, da bi moral varuh v okviru svojih nalog sodelovati z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice, vendar meni, da bi bilo treba besedilo pojasniti iz naslednjih razlogov:

Varuh nima splošne pristojnosti na področju človekovih pravic kot takem ter lahko obravnava le primere nepravilnosti in sodeluje z Agencijo za temeljne pravice na tem področju. Širše sodelovanje z „drugimi institucijami in organi“ bi bilo primerno samo, če bi bilo v predlogu pojasnjeno, katere druge institucije in organi so mišljeni (katero področje pristojnosti, institucije/organi EU ali organi držav članic?).

Komisija predlaga naslednje besedilo:

„Varuh v okviru svojih nalog, določenih v členu 228 PDEU, sodeluje z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice, pri čemer se izogiba podvajanju dejavnosti, ter institucijami in organi držav članic, pristojnimi za spodbujanje in varstvo temeljnih pravic.“

OMEJITVE ZA MOREBITNE KANDIDATE ZA VARUHA

Člen 8(2) določa: „Varuha se izbere med osebami, ki so državljani Unije, imajo polne državljanske in politične pravice in vsa potrebna zagotovila neodvisnosti, v preteklih treh letih niso bili člani nacionalnih vlad ali institucij Unije ter izpolnjujejo pogoje nepristranskosti, ki so enakovredni tistim, ki so potrebni za izvajanje sodniške funkcije v njihovi državi, ali imajo priznano znanje in izkušnje za opravljanje nalog varuha.“

Komisija se ne strinja s tem predlogom iz naslednjih razlogov:

- (1) Obveznost, da mora biti varuh neodvisen in ne sme zahtevati ali sprejemati navodil od nobene vlade, institucije, organa, urada ali subjekta, ne upravičuje izključitve posameznikov, ki so imeli v preteklih treh letih politično funkcijo v nacionalni vladi ali instituciji EU. Enakovredna prepoved ne velja tudi za sodnike in generalne pravobranilce Sodišča (glej člen 253 PDEU).

- (2) Komisija dvomi o sorazmernosti izključitve vseh nosilcev javnih funkcij, vključno z nekdanjimi sodniki Sodišča, člani Evropskega računskega sodišča in poslanci Evropskega parlamenta, ne glede na njihove sposobnosti in kljub podobnosti z drugimi kategorijami oseb, ki ne bi bile izključene. Če je namen preprečiti nasprotja interesov, obstajajo bolj sorazmerni načini za njegovo doseganje.
- (3) V sedanjem statutu je določeno: „[...] ter izpolnjujejo pogoje za izvajanje najvišje sodniške funkcije v svoji državi ali imajo priznано znanje in izkušnje za opravljanje nalog varuha človekovih pravic.“ Za to spremembo in preoblikovanje prve alternativne zahteve ni nobenih pojasnil. Neposredna posledica predlagane spremembe bo dajanje prednosti kandidatom, ki so imeli funkcijo varuha človekovih pravic, pred tistimi, ki so v svoji državi izvajali sodniško funkcijo.

IZVEDBENE DOLOČBE

- Člen 17 uvaja minimalno vsebino (šest točk) izvedbenih določb, ki bi morale biti sprejete „v skladu s to uredbo“. Komisija predlaga, da se varuh pri sprejemanju teh izvedbenih določb posvetuje z ustreznimi institucijami, kot so Evropski parlament, Svet in Komisija, kot je običajna praksa drugih institucij.

RAZNE SPREMEMBE

- Člen 9(3) določa: „V primeru predčasnega prenehanja funkcije se novi varuh za preostanek mandatnega obdobja Evropskega parlamenta imenuje v roku treh mesecev od sprostitev funkcije. Do izvolitve novega varuha je za nujne zadeve, ki so v njegovi pristojnosti, pristojna odgovorna oseba iz člena 13(2).“

Komisija se strinja s tem predlogom, saj pojasnjuje, da je „odgovorna oseba“ (sekretariat varuha iz člena 13) pristojna za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja, kadar funkcija varuha predčasno preneha.

- Člen 10 določa: „Kadar namerava Evropski parlament v skladu s členom 228(2) PDEU zahtevati razrešitev varuha, ga pred vložitvijo take zahteve zasliši.“

Komisija se strinja s tem predlogom, saj je upravičeno, da Evropski parlament varuha zasliši, kadar namerava zahtevati njegovo razrešitev.

- Člen 13(1) določa: „Varuhu se dodeli ustrezen proračun, ki zadostuje za to, da se mu zagotovi neodvisnost in da lahko opravlja naloge iz Pogodb in te uredbe.“

Komisija se strinja s tem predlogom, saj izraža očitno potrebo, da mora imeti varuh za opravljanje svojih nalog na voljo ustrezna finančna sredstva.

- Člen 13(3) določa: „Varuh bi si moral prizadevati za enakost spolov v sestavi njegovega sekretariata.“

Komisija se strinja s tem predlogom, saj je njegov namen zagotoviti enako zastopnost spolov v sekretariatu varuha. ***Vendar predlaga naslednjo dopolnitev:*** „[...] v skladu s členom 1d(2) Kadrovskih predpisov“.