

# Pravo na podnošenje pritužbi Europskom ombudsmanu

---

**Gospić, Martina**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:495456>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-17**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Martina Gospić

**PRAVO NA PODNOŠENJE PRITUŽBI EUROPSKOM OMBUDSMANU**

Završni rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, svibanj 2023.

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Martina Gospić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima osim onih navedenih u radu.

Martina Gospić v. r.

## **Sažetak**

U radu će se prikazati pravo na podnošenje pritužbi Europskom ombudsmanu kao temeljno pravo građana Europske unije. Prikazat će se osnivanje tijela Europskog ombudsmana, način, postupak izbora te njegove nadležnosti u obavljanju poslova. Osobita pozornost posvećuje se analizi vrsta pritužbi kroz prikaz godišnjih izvješća te postignutim rezultatima i stopama prihvatanja prijedloga koje Europski ombudsman daje institucijama Europske unije. U zaključku rada ukratko se iznose analizirane vrste i izvori pritužbi te se naglašava cilj, važnost i svrha institucije Europskog ombudsmana.

Ključne riječi: Europski ombudsman, temeljna prava građana Europske unije, pravo podnošenja pritužbi, godišnje izvješće, vrste pritužbi, izvor pritužbi

## **The right to submit complaints to the European Ombudsman**

### **Summary**

The paper will present the right to lodge complaints with the European Ombudsman as a fundamental right of citizens of the European Union. The establishment of the body of the European Ombudsman, the manner, the selection procedure and its competences in carrying out tasks will be presented. Particular attention is paid to the analysis of the types of complaints through the presentation of annual reports and the results achieved and the rates of acceptance of proposals that the European Ombudsman gives to the institutions of the European Union. The conclusion of the paper briefly presents the types and sources of complaints and emphasizes the goal, importance and purpose of the institution of the European Ombudsman.

Keywords: European Ombudsman, fundamental rights of European Union citizens, right to lodge complaints, annual report, types of complaints, source of complaints

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. OPĆENITO O OMBUDSMANU</b> .....	<b>2</b>
2.1. IZBOR .....	3
2.2. MANDAT I RAZRJEŠENJE .....	4
2.4. NADLEŽNOSTI.....	5
<b>3. VRSTE PRITUŽBI</b> .....	<b>6</b>
4.1 TRANSPARENTNOST I KULTURA PRUŽANJA ODGOVORA.....	6
4.2 TEMELJNA PRAVA .....	9
4.3 PRAVILNA PRIMJENA DISKRECIJE I POŠTIVANJE POSTUPOVNIH PRAVA .....	11
4.4 ZAPOŠLJAVANJE.....	12
4.5 DOBRO FINACIJSKO UPRAVLJANJE .....	13
<b>4. IZVOR PRITUŽBI I INSTITUCIJE NA KOJE SE ODNOSI</b> .....	<b>14</b>
<b>5. POSTIGNUTI REZULTATI</b> .....	<b>15</b>
<b>6. STOPA PRIHVATANJA PRIJEDLOGA</b> .....	<b>16</b>
7.1 ŠIRI UČINAK.....	18
<b>7. ZAKLJUČAK</b> .....	<b>19</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>21</b>

## 1. UVOD

Člankom 24. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>1</sup> propisano je da se svaki građanin Europske unije može obratiti Europskom ombudsmanu koji je osnovan Ugovorom iz Maastrichta (1992.)<sup>2</sup> i imenovan u skladu člankom 228. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te kao takav predstavlja posredništvo između građana i tijela Europske unije. Cilj osnivanja instituta Europskog ombudsmana je poboljšanje zaštite građana ili svake fizičke ili pravne osobe u vezi s nepravilnostima kod djelovanja institucija, ureda, tijela ili agencija Europske unije. U slučajevima kada građani nisu zadovoljni postupanjem neke institucije, ureda, tijela ili agencije Europske unije, prije podnošenja pritužbe Ombudsmanu dužni su im pružiti priliku da isprave nepravilno postupanje. Tek kada institucije, uredi, tijela ili agencije nakon toga i dalje ne isprave svoje postupanje građani imaju pravo podnijeti pritužbu. Pritužbe se podnose u roku od dvije godine od dana kada je nastalo nepravilno djelovanje te se u njoj navode osobni podatci, institucije ili tijelo na koje se pritužba odnosi te opis problema. Također, građanin može zatražiti da se njegova pritužba tretira kao povjerljiva. Samim time nastoji se poboljšati otvorenost i demokratska odgovornost u postupcima odlučivanja i upravljanja institucijama Europske unije. U slučaju Europske unije vrijednosti i načela Europskog ombudsmana odraz su brige o promicanju dobre javne uprave te osobito brige o tome da uprava Unije prema svojim građanima postupa pravedno, razumno i uvidavno.<sup>3</sup> Europski ombudsman u skladu sa svojim dužnostima svake godine donosi godišnja izvješća u kojima predstavlja svoj rad tokom cijele godine i navodi postignuća i rezultate do kojih je došao kroz samoinicijativno provođenje istraga i provođenje istraga na temelju pritužbi koje u velikom broju prima od svojih građana. Također, u godišnjim izvješćima navodi i detaljno analizira vrste pritužbi koje zaprimi. One se odnose na transparentnost koje uključuje pravo pristupa dokumentima. S ciljem promicanja dobrog upravljanja i osiguravanja djelovanja civilnog društva, institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije kroz svoj rad u što većoj mjeri i koliko god je to moguće moraju poštovati načelo djelovanja i otvorenosti. No, u nekim slučajevima dolazi do propuštanja takvog djelovanja što rezultira pritužbama Europskom ombudsmanu. Također, u

---

<sup>1</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, pročišćena verzija; 2016/C 202/01, 07. lipnja 2016.

<sup>2</sup> Ugovor o Europskoj uniji, *Službeni list Europske unije C 191*, 29. srpnja 1997., pročišćena verzija; 2016/C, 202/01; 07. lipnja 2016

<sup>3</sup> Europski ombudsman - Godišnje izvješće za 2021. godinu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>, pristup: 14. ožujka 2023.

velikom broju pritužbe se odnose na povrijeđena temeljna prava koja građani kao građani Europske unije imaju zajamčena, na pravilnu primjenu diskrecije i poštivanje postupovnih prava, zapošljavanje, kulturu pružanja odgovora, dobro financijsko upravljanje te ostalo. Također, u svojim izvješćima Ombudsman navodi i izvore pritužbi odnosno njihovo nacionalno podrijetlo kao i postignute rezultate istraga te stopu prihvaćanja prijedloga koji se daju institucijama Europske unije. U izvješću se prikazuje i širi učinak do kojeg dolazi nakon provođenja i zaključivanja istraga, a koji nije moguće postići kroz istragu jer zahtjeva dulji vremenski period kako bi se određena promjena provela. Cjelokupno izvješće je ukratko prikaz postignuća koja Ombudsman postiže tijekom jedne godine.

## 2. OPĆENITO O OMBUDSMANU

Europski ombudsman je neovisno tijelo Europske unije kojemu je cilj, kako ističe Herwig C. F. Hofman, borba protiv lošeg upravljanja odnosno nepravilnosti kod djelovanja izvršnih vlasti Europske unije<sup>4</sup> kojim se nastoji osigurati temeljno pravo građana Unije, a to je pravo na dobru upravu u institucijama i tijelima sukladno članku 41. Europske povelje o temeljnim pravima<sup>5</sup>. Pred javnom upravom Europske unije nalazi se težak posao pridobivanja i održavanja povjerenja građana kojima služi. Neke od tih poteškoća i problema nije prouzročila samo administracija već i činjenica da je uprava u kulturnom i geografskom pogledu značajno udaljena od mnogih građana. Stoga, uprava mora marljivo raditi na izgradnji tog povjerenja uz pomoć Ombudsmana koji im pruža potporu i služi kao davatelj uputa i informacija za bolje i pravilnije postupanje. Dakle, nalazi se između građana i institucija Europske unije te obavlja dvojak posao. S jedne strane predstavlja mehanizam kontrole kojemu građani podnose pritužbe na nepravilnosti koje čine institucije Unije u obavljanju svojih dužnosti te s druge strane, institucijama predstavlja izvor informacija koje su im od velike koristi u daljnjem obavljanju dužnosti skretanjem pozornosti na područja kojima je potrebno poboljšanje<sup>6</sup>. Koprić, Musa i Lalić Novak navode kako se posebna važnost Ombudsmana ogleda u njegovim nastojanjima promoviranja bolje, učinkovitije i prema građanima orijentirane

---

<sup>4</sup> Hofmann, Ziller, *Accountability in the EU: The role of the European Ombudsman*, Edvard Elgar Publishing, 2017., str. 1.

<sup>5</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, 2016/C 202/02, čl. 41.

<sup>6</sup> Habeš, Irena, *Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja europskog ombudsmana*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 4., str. 965–976

europske uprave te definiranje dobrih upravnih standarda<sup>7</sup>. Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja ima velik značaj za obavljanje dužnosti Ombudsmana te predstavlja uzor za posebne kodekse institucija i tijela. Njime je pravo na dobru upravu razrađeno kroz načela zakonitosti postupanja, objektivnost, proporcionalnost, pravednost, pružanje pomoći, razumnost rokova te brojna druga te se na taj način postavljaju kriteriji po kojima Ombudsman mora postupati tijekom obrade pritužbi koje mu pristignu. Dužnosti i sam status Europskog ombudsmana određeni su i definirani odlukom koju je Europski parlament donio 9. ožujka 1994. godine nakon savjetovanja s Europskom komisijom i odobrenjem Vijeća Europske unije<sup>8</sup>. Ombudsman nakon toga donosi odredbe o provedbi te odluke te se ista stavlja izvan snage i mijenja Uredbom Europskog parlamenta<sup>9</sup> od 24. lipnja 2021. godine.

## 2.1. IZBOR

Izbor ombudsmana je vrlo važan proces u europskoj politici. Proces izbora traje otprilike šest mjeseci i uključuje nekoliko faza. Bira se među osobama koje su građani Europske unije, koje imaju puna politička i građanska prava te sva potrebna jamstva neovisnosti. Nadalje, moraju ispunjavati uvjete za obnašanje najviše sudačke dužnosti u svojoj zemlji ili imati priznatu stručnost i iskustvo za obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana te koje nisu bile članovi nacionalnih vlada ni zastupnici u Europskom parlamentu niti članovi Europskog vijeća ili Europske komisije u razdoblju od dvije godine koje prethode objavljivanju poziva na podnošenje kandidature.<sup>10</sup> Kandidati se mogu prijaviti sami ili ih mogu predložiti druge osobe ili organizacije. Postupak izbora ombudsmana započinje kada Europski parlament objavi poziv za podnošenje kandidatura kada nastanu okolnosti kao što su ostavka, smrt ili razrješenje trenutnog ombudsmana te određuje rok za podnošenje istih. Nakon isteka poziva za prijave, Europski parlament osniva poseban odbor za procjenu kandidata i razmatranje pristiglih prijava. Odbor provodi analizu kvalifikacija

---

<sup>7</sup> Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka, Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb 2012.

<sup>8</sup> Odluka Europskog parlamenta o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana SL L 113 od 4. svibnja 1994. (izmijenjena odlukama Europskog parlamenta od 14. ožujka 2002. (SL L 92, 9.4. 2002.) i 18. lipnja 2008. (SL L 189, 17. 7. 2008.))

<sup>9</sup> Uredba Europskog parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 1)

<sup>10</sup> Uredba Europskog Parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 8.)



prijavljenih kandidata, intervjuira ih te priprema popis preporuka za Europski parlament. Nakon toga Europski parlament glasa o imenovanju kandidata te onaj kandidat koji dobije većinu glasova postaje novi Europski ombudsman.<sup>11</sup> Europski ombudsman je ključna figura u održavanju transparentnosti i odgovornosti europskih institucija stoga su mu dodijeljene neke vrlo važne ovlasti, kao što su pravo na pristup dokumentima, pravo na istragu navodnih nepravilnosti u europskim institucijama, kao i pravo na preporuke koje se odnose na poboljšanje postupaka u europskim institucijama<sup>12</sup>, pa je i sam izbor Europskog ombudsmana proces koji treba uzeti ozbiljno i voditi ga pošteno i transparentno. Uspjeh ovog procesa ključan je za daljnji razvoj europskih institucija i za zaštitu prava građana u Europskoj uniji.

## 2.2. MANDAT I RAZRJEŠENJE

Europskog ombudsmana bira Parlament nakon svakih europskih izbora za razdoblje trajanja parlamentarnog saziva te je mandat obnovljiv. Ombudsman tijekom trajanja mandata ima određene obveze koje mora obavljati. Mora se suzdržati od svakog djela koje nije spojivo s njegovim dužnostima, ne smije tražiti niti primati upute nijedne vlade, tijela, ureda, institucija ili subjekata, ne smije obnašati bilo koje druge administrativne ili političke dužnosti niti se baviti bilo kojim drugim zanimanjem te mora biti potpuno neovisan pri obavljanju svojih dužnosti. Prestanak obavljanja dužnosti nastaje kada istekne mandat, ostavkom te razrješenjem dužnosti.<sup>13</sup> Osim u slučaju razrješenja dužnosti, Ombudsman ostaje na dužnosti sve do izbora novog Europskog ombudsmana. U slučajevima kada mandat prestane prije redovnog proteka mandata novi Ombudsman bira se u roku od tri mjeseca od trenutka prestanka funkcije prethodnog Ombudsmana za preostalo razdoblje saziva Europskog parlamenta. Mandat ombudsmana nije doživotan te on može biti razriješen prije isteka petogodišnjeg mandata. Postupak razrješenja započinje nakon podnošenja prijave Europskom parlamentu, nakon čega Europski parlament može pokrenuti postupak razrješenja na temelju teških propusta i nepravilnosti u izvršavanju dužnosti, kršenja

---

<sup>11</sup>Europski ombudsman – Kratki vodič o Europskoj uniji,2023.  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_1.3.16.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.3.16.pdf), pristup: 18. svibnja 2023.

<sup>12</sup> Europski ombudsman – Kratki vodič o Europskoj uniji,2023.  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_1.3.16.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.3.16.pdf), pristup: 18. svibnja 2023.

<sup>13</sup> Europski ombudsman – Kratki vodič o Europskoj uniji,2023.  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_1.3.16.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.3.16.pdf), pristup: 18. svibnja 2023.

europskih vrijednosti ili bilo kojeg drugog teškog propusta u radu<sup>14</sup>. S obzirom na važnost uloge Europskog ombudsmana u očuvanju demokratskih vrijednosti u Europskoj uniji, proces razrješenja mora biti transparentan i proveden u skladu s pravilima i standardima.

## 2.4. NADLEŽNOSTI

Europski ombudsman je neovisna institucija Europske unije te ima zadaću da istražuje pritužbe koje podnose građani, poduzeća ili organizacije na neprikladna odnosno nepravilna ponašanja institucija, ureda, tijela ili agencija Europske unije s iznimkom Suda Europske unije u izvršavanju njegovih pravosudnih ovlasti<sup>15</sup> te stoga kao takav ima određene nadležnosti koje uključuju primanje pritužbi, istraživanje istih kako bi utvrdio je li institucija, ured, tijelo ili agencija Europske unije djeluju u skladu Europskog kodeksa dobrog upravnog ponašanja čija su načela, u odnosima s javnošću, institucije i njihovi dužnosnici i službenici dužni poštovati. Zatim, Ombudsman surađuje s institucijama, uredima, tijelima ili agencijama Europske unije te rješava pristigle pritužbe. Također samoinicijativno pokreće strateške istrage u područjima koja su od značaja za širu javnost, pruža informacije građanima, organizacijama i tvrtkama o njihovim pravima u odnosu na institucije, urede, tijela ili agencije Europske unije te promiče dobru upravu u Europskoj uniji surađujući s njima, a sve u svrhu njihovog poboljšavanja rada i postupanja prema građanima. Nakon što Ombudsman zaprimi pritužbu odlučuje hoće li istu odbaciti kao nedopuštenu ako je ona izvan područja primjene mandata Europskog ombudsmana ili ako nisu ispunjeni postupovni zahtjevi koji se odnose na jasno navođenje predmeta pritužbe i identitet podnositelja pritužbe te da pritužba bude podnesena u roku od dvije godine od dana nastanka činjenice na kojoj se ona zasniva uz poduzimanje odgovarajućih administrativnih koraka pri instituciji, uredu, tijelu ili agenciji na koju se podnosi pritužba. U slučaju da je pritužba izvan područja primjene mandata Europskog ombudsmana on može savjetovati da je uputi drugom tijelu. Nadalje, Ombudsman može utvrditi da je pritužba neutemeljena te u tom slučaju zatvara predmet te o tome obavješćuje podnositelja pritužbe. U slučaju kada je pritužba proglašena dopuštenom te kada odluči pokrenuti istragu Ombudsman obavješćuje instituciju, ured, tijelo ili agenciju koja je predmet pritužbe.

---

<sup>14</sup> Uredba Europskog Parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 8.)

<sup>15</sup> Uredba Europskog Parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 1.)

Ombudsman što prije nastoji obavijestiti podnositelja pritužbe o mjerama koje poduzima u vezi s pritužbom te zajedno sa tuženom institucijom nastoji doći do zajedničkog rješenja kako bi se otklonila nepravilnost u postupanju. Tijekom trajanja postupka tužitelj ima pravo dostaviti svoje primjedbe ili dodatne informacije koje nisu bile poznate u vrijeme podnošenja pritužbe.<sup>16</sup> Uprava za istrage, koja je osnovana 2020. godine, znatno je pojednostavljena te su time postignuta dodatna poboljšanja u pogledu rješavanja istraga na najučinkovitiji način. Također je omogućen internetski sustav za podnošenje pritužbi koji olakšava cjelokupni proces njihovog podnošenja<sup>17</sup>. Iako Ured ne može uvijek provoditi istrage o svim pritužbama koje zaprimi, ipak nastoji pomoći svim osobama koje to zatraže tako što ih upućuje na druge mogućnosti traženja pravne zaštite.

### 3. VRSTE PRITUŽBI

Glavna misija Europskog ombudsmana je osigurati da uprava Europske unije služi interesu građana te pomagati onima koji se nađu u problemu s institucijama Europske unije. Njegov rad se u najvećoj mjeri uz samoinicijativno provođenje strateških istraga i otvaranje predmeta, temelji na rješavanju pritužbi koje dobije od pojedinaca, poduzeća ili drugih organizacija te pomoću spomenutih ovlasti nastoji ostvariti javni interes. Ured Ombudsmana, kao što je spomenuto, osim što na svoju inicijativu pokreće važne istrage i javna savjetovanja, pomaže pripadnicima zainteresirane javnosti u kontaktu s institucijama, uredima, tijelima ili agencijama Europske unije tijekom kojih se javlja velik broj problema kao što je manjak transparentnosti u donošenju odluka, kršenje temeljnih prava iz ugovora, odbijanje pristupu dokumentima i slično, najčešće zaprima pritužbe koje se odnose na temeljna prava građana, kao što su nediskriminacija, jednakost i pravo na saslušanje.<sup>18</sup>

#### 4.1 TRANSPARENTNOST I KULTURA PRUŽANJA ODGOVORA

Transparentnost je jedan od najvažnijih načela Europske unije koje je utvrđeno člankom 10. Ugovora o funkcioniranju Europske unije prema kojem su Institucije u svom radu dužne javno

---

<sup>16</sup> Uredba Europskog Parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str 3.-5.)

<sup>17</sup> Europski ombudsman, Podnesite pritužbu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/make-a-complaint#IEhoMCPfIha>, pristup: 18. svibnja 2023.

<sup>18</sup> Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>, pristup: 17. svibnja 2023.

djelovati te osiguravati da građani i svaka fizička i pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupu dokumentima.<sup>19</sup> Također, člankom 42. Povelje o temeljnim ljudskim pravima određeno je kako svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju<sup>20</sup> te tako Ombudsman za njih predstavlja mehanizam pravne zaštite u slučajevima kada se suoče s poteškoćama i problemima u dobivanju pristupa tim dokumentima. Tužbe koje se odnose na pristup dokumentima je bitno riješiti u što kraćem vremenskom roku jer informacije koje su potrebne tuženiku mogu izgubiti svoju važnost ako dođe do kašnjenja rješavanja postupka. Upravo zbog toga 2018. godine uveden je ubrzani postupak za rješavanje pritužbi iz toga područja koji se u pokusnoj fazi u 2017. godini tijekom jedne istrage o pristupu dokumentima koja se odnosila na odluku Komisije o zaustavljanju postupaka zbog povrede Mađarske u pogledu ugovora o nuklearnoj elektrani pokazala kao uspješna jer je podnositelj pritužbe dobio tražene dokumente u roku od mjesec dana<sup>21</sup>. Ubrzani postupak preispitan je u 2021. godini te je pokazao izvrsne rezultate kao što su opće zadovoljstvo sudionika, bitno smanjenje vremena obrade tužbi kao i samo povećanje broja pritužbi na pristup dokumentima<sup>22</sup>. Koliko je uspješno uvođenje ubrzanog postupka vidi se kroz prikaz broja istraga koje su zaključene prije uvođenja ubrzanog postupka te nakon uvođenja iz čega je vidljivo kako su se pritužbe znatno povećale.

---

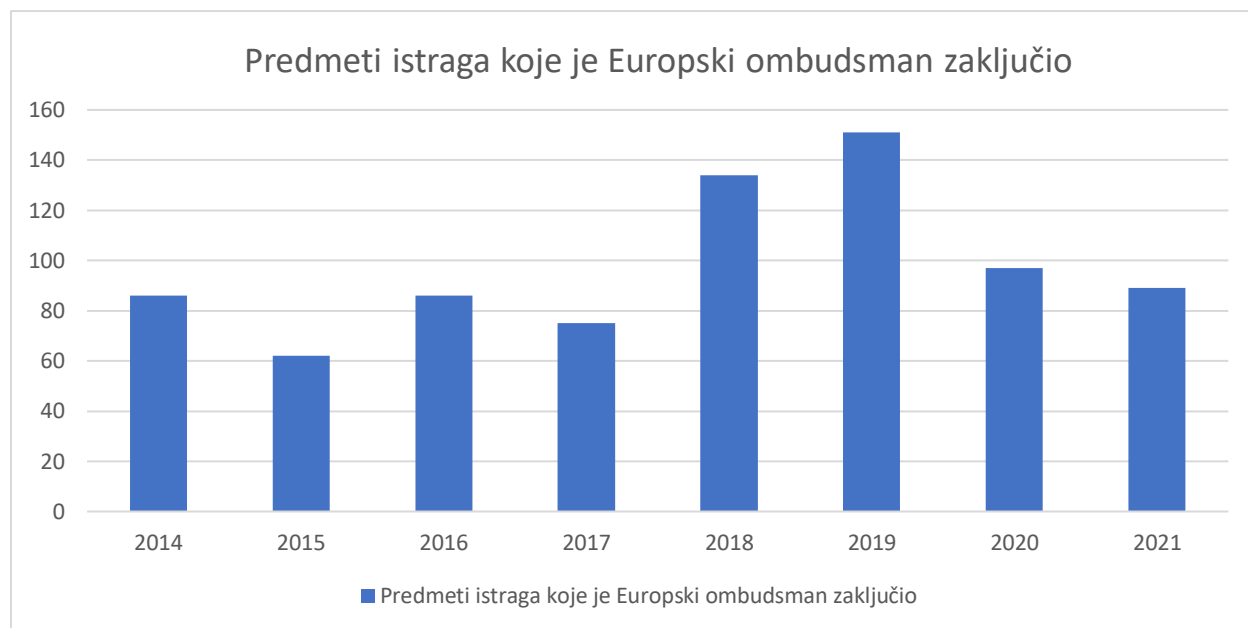
<sup>19</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, Službeni list Europske unije, pročišćena verzija; 2016/C, 202/01, 7. lipnja 2016. (2016/C 202/01), čl. 10.

<sup>20</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije (2016/C 202/02), čl. 42.

<sup>21</sup> Europski ombudsman – Godišnje izvješće za 2017., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/94827>, pristup: 15. ožujka 2023.

<sup>22</sup> Europski ombudsman – Godišnje izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>, pristup: 15. ožujka 2023.

Tablica 1.



Izvor: Godišnja izvješća od 2014. do 2021. godine

Pregledom posljednjih pet godišnjih izvješća Ombudsmana primjećuje se kako se najviši postotak pritužbi odnose na transparentnost odnosno pristup informacijama i dokumentima. Pritužitelji u svojim pritužbama traže pristup raznim dokumentima kao što su pripremni dokumenti, zapisnici sa sastanaka, izvješća pa sve do pravnih mišljenja. Rješavanjem pritužbi koje se tiču pristupu dokumenata odnosno transparentnosti rada institucija postižu se brojna poboljšanja i napredci u kojima institucije objavljuju i omogućuju pristup informacijama.

Definiciju lošeg upravljanja koju je Europski ombudsman naveo u godišnjem izvješću iz 1997. godine, a koju je odobrio Europski parlament, kaže da se „loša uprava pojavljuje kad javno tijelo ne postupa u skladu s nekim pravilom ili načelom koje ga obvezuje“.<sup>23</sup> Velik broj pritužbi koje na godišnjoj razini dobiva i rješava Europski ombudsman odnose se na kulturu pružanja usluga Europskih institucija kao što su prilagođenost građanima, pružanje različitih usluga, jezici i pravodobnost. Institucije Europske unije kršenjem navedenih usluga koje moraju pružiti građanima predstavljaju loše upravljanje i nepovjerenje u rad Institucija. Pregledom godišnjih izvješća Ombudsmana primjećuje se da se u posljednje dvije godine broj pritužbi na kulturu

<sup>23</sup> Europski ombudsman – Godišnje izvješće za 1997., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/3447>, pristup: 15. ožujka 2023.

pružanja usluga smanjuje što predstavlja dobar početak za daljnji napredak u poštivanju pravila i načela koja propisuje Kodeks.

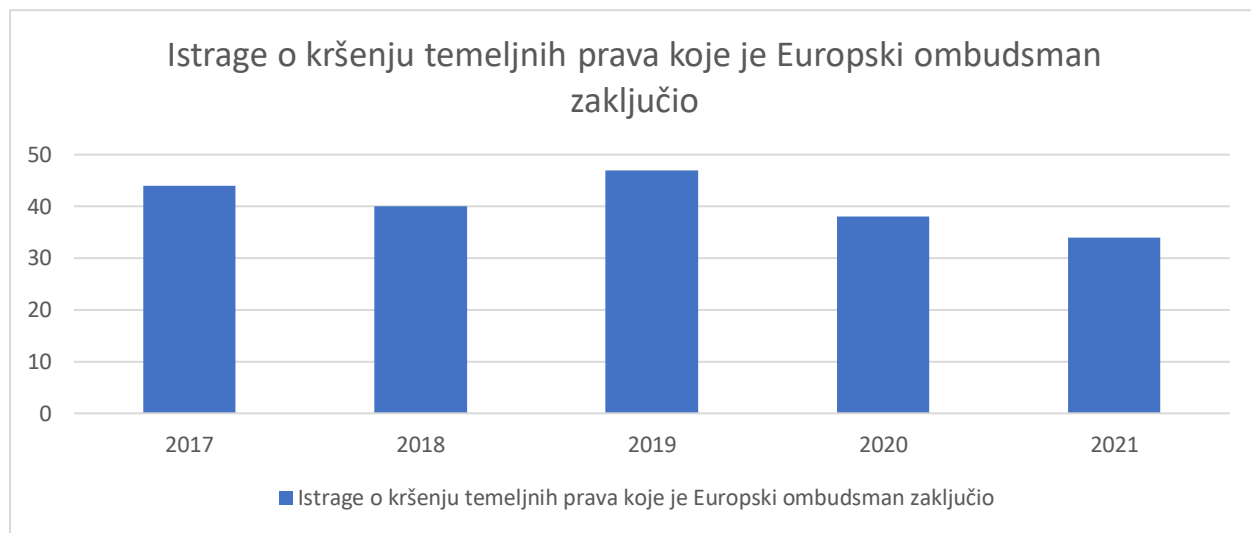
## 4.2 TEMELJNA PRAVA

Kako i sama Preambula Povelje o temeljnim ljudskim pravima navodi Unija se temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti, na načelima demokracije i vladavine prava te pojedinca stavlja u središte svojeg djelovanja uspostavom građanstva Unije i stvaranja područja slobode, sigurnosti i pravde<sup>24</sup>. Povelja je dokument koji na jednom mjestu objedinjuje sva osobna, socijalna, ekonomska, politička i građanska prava koje uživaju građani Europske unije te joj je glavni cilj zaštita tih prava. No kako bi se ta prava poštivala i provodila zajamčena su jamstva koja uključuju pružanje sudske i izvansudske zaštite protiv kršenja temeljnih prava te postupovna jamstva u okviru sudskog postupka. Sudsku zaštitu osigurava Sud Europske unije dok izvansudsku zaštitu osigurava Ombudsman Europske unije. Stoga, usvajanjem Povelje o temeljnim pravima ojačan je položaj Europskog ombudsmana, budući da Povelja sadrži članak koji mu je posebno posvećen. Ured Ombudsmana u velikoj mjeri zaprima pritužbe koje se dotiču i odnose na temeljna prava, kao što su nediskriminacija, pravo na saslušanje, jednakost i druga. Ured u prosjeku svake godine zaprimi oko 40 pritužbi na prava zajamčena Poveljom što je i dalje poprilično visok broj s obzirom na neiscrpan rad Institucija u borbi protiv kršenja tih prava.

---

<sup>24</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije (2016/C 202/02), Preambula

Tablica 2.



Izvor: Godišnja izvješća od 2017. do 2021. godine

U slučaju povodom tužbe zbog nepoštivanja načela jednakih mogućnosti i diskriminacije na temelju spola u Europskoj investicijskoj banci koju je član osoblja tužio pogađala je osoblje odjela tužiteljice koja je izgubila rukovodeću poziciju dolaskom novog ravnatelja<sup>25</sup>. Nadalje tužiteljica je sudjelovala u izbornom postupku za novo rukovodeće mjesto za koje također nije izabrana te je smatrala da su ona i druge menadžerice u odjelu nepravredno degradirane i da žene u Europskoj investicijskoj banci nemaju ista prava kao muškarci što se vidi iz podataka koji prikazuju da je Banka u to vrijeme imala 20% žena menadžerica, dok su 89% radnih mjesta u administraciji zauzimale žene. Europski ombudsman na temelju pritužbe riješio je slučaj te naložio Banci da uloži više napora u osiguranje ravnoteže zastupljenosti muškaraca i žena na rukovodećim pozicijama te kao cilj si je morala postaviti ostvarivanje 33% udjela žena na rukovodećim položajima. Također, slučaj kojeg prijavljuje *Amnesty International*, a koji se odnosi na to kako je Europska komisija odgovorila na pritužbu zbog moguće povrede Direktive o rasnoj jednakosti i uvjetu stanovanja Roma u Italiji<sup>26</sup> odnosno kako Komisija nije odgovorila u razumnom roku te i nakon gotovo 6 godina nije pokrenula službeni postupak zbog povrede Italije, predstavlja borbu

<sup>25</sup> 366/2017/AMF, Odluka u predmetu o tome kako je Europska investicijska banka riješila zabrinutost zbog rodne diskriminacije i jednakih mogućnosti za svoje osoblje od 17. listopada 2018.

<sup>26</sup> 369/2018/JAP, Odluka o tome kako je Komisija riješila pritužbu zbog povrede Italije u pogledu Direktive o rasnoj jednakosti i uvjetima stanovanju Roma od 13. rujna 2019. godine

protiv rasne nejednakosti te nepoštivanja institucija u pružanju usluga građanima. Ured je rješavanjem prethodno navedenih pritužbi, kao i mnogih drugih, pridonio brojnim poboljšanjima u aspektu poštivanja temeljnih prava te sprječavanju kršenja istih.

#### 4.3 PRAVILNA PRIMJENA DISKRECIJE I POŠTIVANJE POSTUPOVNIH PRAVA

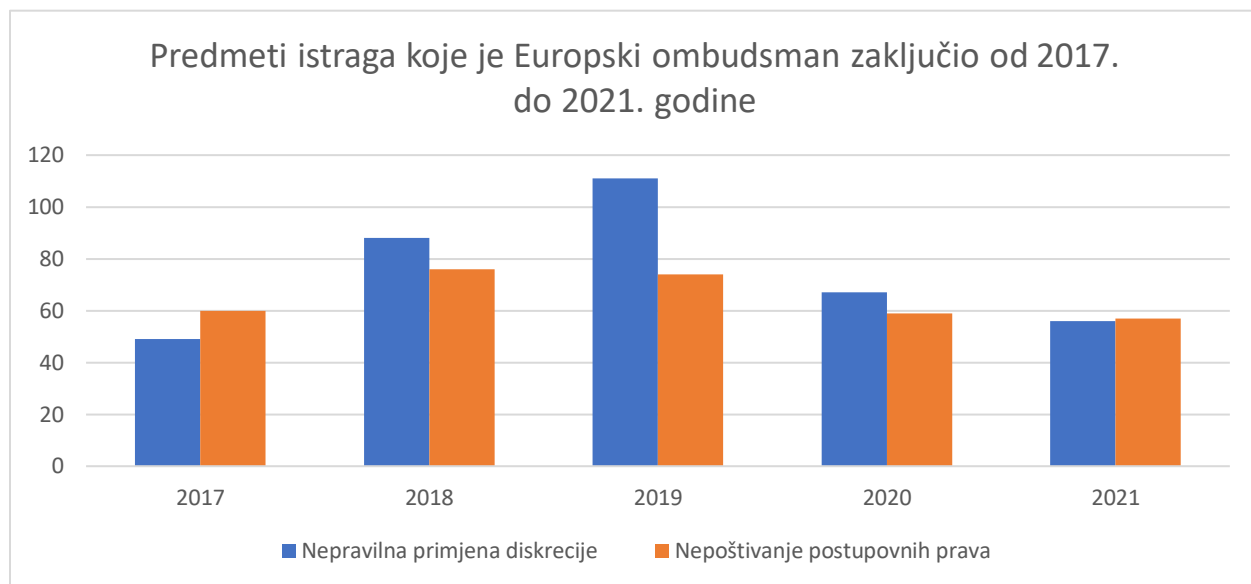
Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja<sup>27</sup>, kojeg je odobrio Europski parlament, propisuje, uz brojna ostala prava, pravo na saslušanje, davanje izjava, podnošenje pisanih komentara ili usmenih zapažanja prije donošenja odluke u slučajevima kada su u pitanju interesi pojedinca ili njegova prava, pravo na donošenje odluka u razumnom vremenskom roku, a u svakom slučaju najkasnije dva mjeseca od datuma primitka. Nadalje, Kodeks propisuje i dužnost obrazloženja odluka uz naznaku mogućnosti žalbe na istu. Prethodno navedena prava koja Institucije trebaju poštivati i primjenjivati u postupcima s građanima uz pritužbe na nepravilnu primjenu diskrecije institucija prema građanima u postupcima čine poprilično velik broj pritužbi koje Ombudsman primi na godišnjoj razini. Na temelju godišnjih izvješća Europskog ombudsmana može se zaključiti kako pritužbe koje su zaključene u posljednjih pet godina bilježe pad, a samim time i pad broja pritužbi na nepravilnu primjenu diskrecije i nepoštivanje postupovnih prava što jasno pokazuje kako institucije Europske unije, njena tijela, administracija i službenici u svojim odnosima s javnošću nastoje djelovati sukladno Kodeksu.

---

<sup>27</sup>Europski parlament rezolucijom prihvaća Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja, (C5-0302/2001-2001/2043(COSS)) od 6. rujna 2002. godine



Tablica 3.



Izvor: Godišnja izvješća od 2017. do 2021. godine

#### 4.4 ZAPOŠLJAVANJE

Problem „rotirajućih vrata“ je vrlo ozbiljan problem koji nastaje kada članovi osoblja napuste službu odnosno svoje radno mjesto u jednoj od institucija, ureda, tijela ili agencija Europske unije te prijeđu na nova radna mjesta u privatnom sektoru koja su povezana s njihovim prethodnim radnim mjestima ili kada se zaposlenici iz privatnog sektora zaposle u institucijama Europske unije. Sve to dovodi do sukoba interesa te povlači rizik za integritet Institucija Europske unije jer postoji mogućnost prenošenja internih informacija u privatni sektor. Institucije, uredi, tijela i agencije su dužni provoditi pravila Europske unije o slučajevima „rotirajućih vrata“ koji su navedeni u Pravilniku o osoblju<sup>28</sup>, a koji određuju da su dužnosnici koji u roku od dvije godine nakon odlaska iz službe imaju namjeru početi obavljati plaćenu ili naplaćenu djelatnost moraju obavijestiti o tome tijelo za imenovanje. U slučaju da ta djelatnost ima nekakve poveznice sa poslom koji je dužnosnik obavljao u posljednje tri godine službe te može biti nespojiva sa zakonitim interesima institucije, tijelo za imenovanje može zabraniti dužnosniku obavljanje te djelatnosti ili u određenim slučajevima odobriti ali uz uvjete za koje smatra da su potrebni.

<sup>28</sup> Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije, utvrđen u Uredbi Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ), 259/68, SL L 56, od 4. ožujka 1968., str. 1.

Provođenje pravila sadržanih u Pravilniku o osoblju vrlo je važno zbog očuvanja i održavanja visokih etičkih standarda u javnim upravama. U tom kontekstu Europski ombudsman ne samo da na svoju inicijativu provodi brojne istrage, već i prima pritužbe koje se tiču takozvanog problema „rotirajućih vrata“ u kojima nastoji poboljšati provođenje pravila iz Pravilnika o osoblju te navesti institucije da u što većoj mjeri budu transparentne tijekom zapošljavanja osoblja ili napuštanja osoblja institucija da bi radilo negdje drugdje u privatnom sektoru. U tu svrhu Ombudsman institucijama daje brojne prijedloge i preporuke za poboljšanje provođenja pravila te isto tako traži i dodatna pojašnjenja o određenim postupcima institucija glede djelatnosti koje su povezane s problemom „rotirajućih vrata“. Neki od njih su da se od osoba koje prelaze u privatni sektor zatraži da dostave neke dodatne informacije o organizaciji u kojoj se zapošljavaju ili više pojedinosti o prirodi novog posla, dodatna pojašnjena o postupcima glede provođenja pravila<sup>29</sup>.

#### 4.5 DOBRO FINANCIJSKO UPRAVLJANJE

Europska unija omogućava različita financijska sredstva kao što su bespovratna sredstva, subvencije, zajmovi, jamstva i ostalo za čitav niz projekata i programa. U tom procesu veliku ulogu ima Komisija koja nadgleda projekte koji su financirani od strane Europske unije te provodi detaljne revizije kako bi se osiguralo pravilno trošenje javnog novca. Primjenjuju se stroga pravila kako bi se osiguralo da se novac troši na odgovoran i transparentan način. Provođenjem detaljnih revizija i nadgledanja u provođenju projekata za koji su osigurani novci iz proračuna Europske unije dolazi do čestih prepirki pa se ugovorne strane obraćaju Ombudsmanu kako bi pronašli rješenje. U jednom takvom predmetu jedna od ugovornih strana bio je vlasnik hrvatskog trgovačkog društva koje je bilo dio konzorcija koji je proveo projekt financiran sredstvima Europske unije<sup>30</sup>. Nakon završetka projekta Komisija je provela reviziju u čijem je nalazu glasilo da se traži povrat sredstava u iznosu koji je veći od iznosa koji je podnositelj primio. Slijedom toga Ombudsman je intervenirao na način da je utvrdio nepravilnost kod nalaza Komisije za koji smatra da nikako nije pravedno da se traži povrat sredstava koji je veći od primljenog iznosa na temelju potpore. Nadalje, Ombudsman je uputio preporuke Povjerenstvu Komisije na koje je ona, po riječima Ombudsmana, odgovorila na zadovoljavajući način. Navedeni slučaj je samo jedan od

---

<sup>29</sup> Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>, pristup: 17. svibnja 2023

<sup>30</sup> Odluka u slučaju 2024/2014/ANA o postupanju Europske komisije s revizijom i povratom u vezi s projektom UNCOSS od 23. kolovoza 2018.

brojnih koje Ombudsman rješava na godišnjoj razini, a sve u svrhu težnje prema uspostavljanju odgovarajuće ravnoteže između krute provedbe financijskih pravila i postizanja rezultata koji su poštteni i proporcionalni.

#### 4. IZVOR PRITUŽBI I INSTITUCIJE NA KOJE SE ODNOSI

Na godišnjoj razini Europski ombudsman zaprimi u prosjeku polovicu pritužbi koje nisu u njegovoj nadležnosti, ponajviše jer se ne odnose na rad institucija ili tijela Europske unije. Te se pritužbe odnose najčešće na nacionalna javna tijela, nacionalne ili međunarodne sudove ili privatne subjekte. Temelje se na pogrešnom shvaćanju da je Ombudsman žalbeno tijelo iznad nacionalnih pučkih pravobranitelja.<sup>31</sup> Pritužbe koje uključuju institucije Europske unije, ali se odnose isključivo na politička pitanja, zakonodavni rad ili aktivnosti Suda također se ne nalaze u nadležnosti Ombudsmana. Ombudsman na pritužbe koje se ne nalaze u njegovoj nadležnosti nastoji pomoći pritužitelju na način da daje savjete kojem drugom tijelu se mogu obratiti ovisno o predmetu pritužbe. Druga polovica pritužbi koje Ombudsman zaprimi nalazi se u njegovoj nadležnosti te može pokrenuti istragu ako zadovoljavaju „kriterije dopuštenosti“, kao što je taj da se pitanje prvo pokušalo riješiti s predmetnom institucijom. Na godišnjoj razini pritužbe koje zaprimi Ombudsman, bilo one u njegovoj nadležnosti ili ne, najčešće potječu iz Španjolske, Njemačke, Belgije, Ujedinjene Kraljevine do *Brexita*<sup>32</sup> u 2020. godini, Poljske, Francuske, Italije, Portugala te drugih država članica u manjoj mjeri. Pregledom godišnjih izvješća primjećuje se kako svake godine najveći broj pritužbi, kojih je prosječno 350, bude podneseno iz Španjolske dok je broj pokrenutih istraga znatno manji s obzirom na broj pritužbi. Razlog tomu su velik broj pritužbi koje nisu u nadležnosti Ombudsmana pa on tijekom obrade istih ne pokreće istrage već može eventualno pomoći pritužitelju savjetom kojoj instituciji da se obrati povodom podnesene pritužbe. Isto se događa ne samo sa pritužbama iz Španjolske već i ostalih država.

Europska komisija predstavlja izvršnu vlast, a ujedno i najveću instituciju Europske unije te samim time utječe na živote milijuna ljudi diljem cijele Europe, bilo to izravno ili neizravno. Upravo zbog toga nije iznenađujuće kako se svake godine velik postotak pritužbi koje zaprimi Ombudsman

---

<sup>31</sup> Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>, pristup: 17. svibnja 2023

<sup>32</sup> Brexit je složenica koja je nastala od spajanje dvaju engleskih riječi *Britain* (Velika Britanija) i *exit* (izlazak). Izraz se rabi za politički proces i medijsku kampanju koja je povezana s britanskim izlaskom iz Europske unije

odnosi na Europsku komisiju. Čak više od polovice ukupnog broja pritužbi odnosi se na rad Europske komisije. Europski ombudsman surađuje sa Komisijom te potiče mjere koje Komisija poduzima kako bi poboljšala standarde javne uprave. Zahvaljujući suradnji između te dvije institucije Ombudsman može djelotvornije i učinkovitije rješavati pritužbe. Agencije Europske unije te druga tijela su drugi najveći izvor predmeta pritužbi, a budući da one pomažu u jamčenju svega, od sigurnosti hrane koju jedemo, kemikalija kojima smo izloženi, lijekova koje uzimamo, zrakoplova kojima letimo, povjerenje javnosti u njihov rad je od velike važnosti.<sup>33</sup> Nadalje, Europski parlament je predmet pritužbi u oko 4% pritužbi koje Ombudsman zaprimi na godišnjoj razini. Slijede ga Europski ured za odabir osoblja, Europski ured za borbu protiv prijevара, Europska služba za vanjsko djelovanje, Vijeće Europske unije, Europska investicijska banka, Europska središnja banka te ostale. Ombudsman također kao i s drugim institucijama i tijelima nastoji održavati snažnu i dugotrajnu vezu i suradnju, a sve u svrhu poboljšanja rada te održavanja visokog standarda dobre javne uprave.

## 5. POSTIGNUTI REZULTATI

Misija Ombudsmana je služenje europskoj demokraciji na način da surađuje s institucijama Europske unije, a sve u cilju stvaranja odgovornije, učinkovitije, transparentnije i etičnije uprave. Povelja o temeljnim pravima uključuje pravo građana Europske unije da se žale Europskom ombudsmanu te on stoga osnažuje građane pomažući im da ostvare svoja temeljna prava. Osim prava na dobru upravu, građani imaju pravo znati što institucije Europske unije rade (transparentnost) i pravo sudjelovanja u njihovim aktivnostima. Europski ombudsman je ključan za zadaću osiguravanja da institucije Europske unije izvršavaju i štite sva ta prava. U skladu s navedenim postupci koje Ombudsman poduzima u pogledu zaprimljenih pritužbi su najčešće pružanje savjeta ili prosljeđivanje predmeta drugom tijelu za pritužbe s obzirom da u prosjeku gotovo polovica pritužbi koje zaprimi ne bude u njegovoj nadležnosti pa je to jedina „pomoć“ koju može pružiti. Pregledom godišnjih izvješća Ombudsmana u prosječno 950 pritužbi Ombudsman pruži savjet ili slučaj prosljedi drugom tijelu za pritužbe. Nadalje, kao jedan od postupaka koje Ombudsman poduzima u pogledu zaprimljenih pritužbi nalazi se i odgovaranje na pritužbu kako nije moguće dati daljnje savjete te također odnosi velik broj slučajeva u kojima je

---

<sup>33</sup> Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>, pristup: 17. svibnja 2023

Ombudsman na taj način postupao. U nešto manjem broju nalazi se pokretanje istraga na temelju pritužbi koje Ombudsman zaprimi. Prosječno njih 400 po godini. Rezultati pokrenutih istraga pokazuju kako njih najviše bude riješeno na način da institucija riješi problem s tužiteljem ili rješenje s Institucijom bude postignuto djelomično ili u potpunosti te ne bude utvrđena nepravilnost u postupanju Institucija koje su predmet pritužbe. Nadalje, jedan od rezultata istraga je i taj kako daljnje istražne radnje nisu opravdane. U dosta manjem broju istraga bude utvrđene nepravilnosti u postupanju institucija.

## 6. STOPA PRIHVAĆANJA PRIJEDLOGA

Europski ombudsman na godišnjoj razini je objavljivao izvještaj „*Putting it right?* Kako su institucije Europske unije odgovorile Europskom ombudsmanu“ do 2020. godine dok se nije usvojio novi Statut Europskog ombudsman u 2021. godini čime je ta procjena uključena u godišnja izvješća. Sadrži informacije o tome kako institucije Europske unije odgovaraju na prijedloge o poboljšavanju uprave koje im uputi bilo to tijekom samoinicijativnih istraga ili istraga na temelju pritužbi koje zaprimi. Prijedlozi koje Ombudsman upućuje institucijama su u obliku rješenja, preporuka i prijedloga čime nastoji ostvariti jedan od svojih glavnih ciljeva da dođe do konkretnih poboljšanja u upravi Europske unije za podnositelje pritužbi i općenito samu javnost. Ako Ombudsman smatra da se pritužba može brzo riješiti, a sve u skladu sa člankom 3. stavkom 5 Statuta<sup>34</sup>, dotičnoj instituciji upućuje prijedlog rješenja. Preporuke se mogu dati kada god Ombudsman utvrdi nepravilnosti u radu. U slučaju ako institucija odbije preporuku zatvara se slučaj i potvrđuje nalaz lošeg upravljanja, a ako se preporuka prihvati zatvara se slučaj kako je riješila dotična institucija. Što se tiče prijedloga nazvanim još i „prijedlozi za poboljšanje“ njima se nastoji osigurati sustavno poboljšavanje administracije Europske unije. Također Ombudsman je nadležan da i prije nego što donese službeni prijedlog, rješenje ili preporuku potakne instituciju da riješi problem. Istragu može zatvoriti u ranijoj fazi bez predlaganja rješenja ako institucija tijekom istrage spontano riješi slučaj podnositelja pritužbe. U skladu sa svojim dužnostima Ombudsman može tražiti od institucija da mu dostave informacije, može pregledavati njihove dosjee i uzimati iskaze od osoblja. U slučajevima kada je to potrebno ili prikladno može pozvati instituciju da ispravi nepravilan rad, da revidira svoje stajalište ili napravi neke općenite promjene.

---

<sup>34</sup> Odluka Europskog parlamenta 2008/587 od 18. lipnja 2008. kojom se mijenja Odluka 94/262 o propisima i općim uvjetima koji uređuju obavljanje dužnosti ombudsmana, SL 2008 L 189.

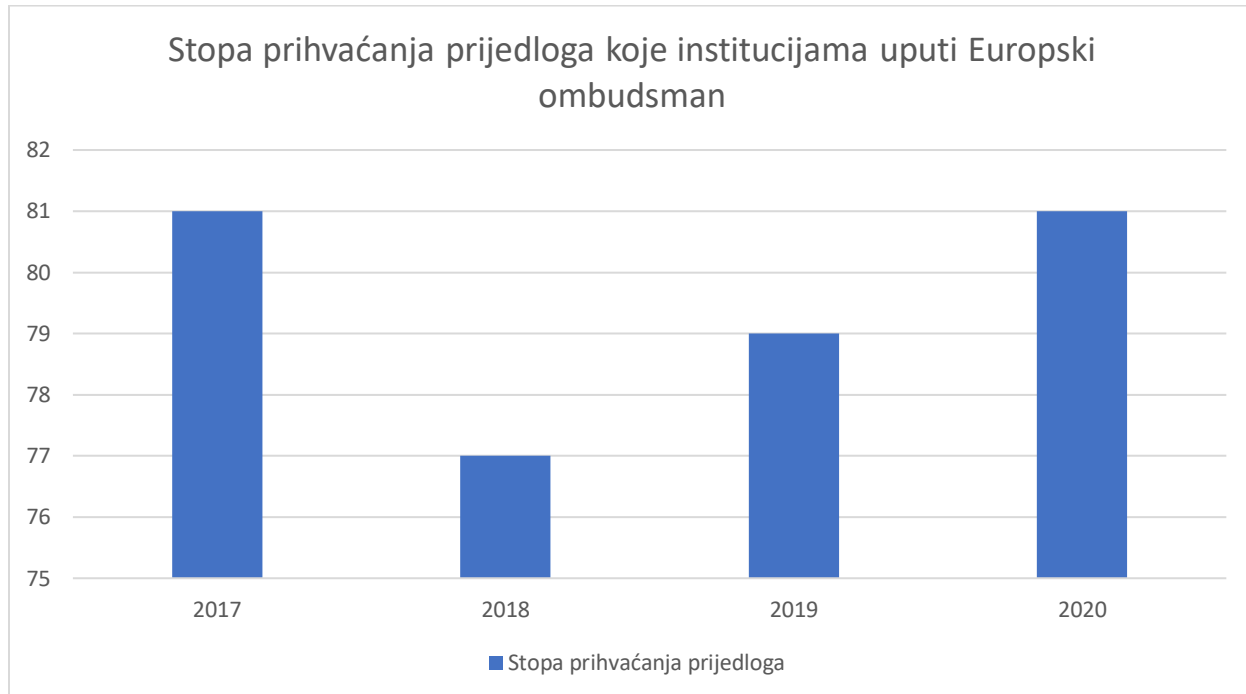
Stopa usklađenosti temelji se na broju pozitivnih odgovora na prijedloge rješenja, preporuke, kritičke primjedbe, sugestije/dodatne primjedbe u slučajevima na godišnjoj razini te ih je jako bitno pratiti kako bi se mogao utvrditi napredak institucija u pravilnom postupanju i obavljanju poslova u skladu s ovlastima koje su im dane, a također je ključno za mjerenje važnosti i utjecaja rada Ombudsmana. U izvješćima Ombudsmana prikazuje se usklađenost institucija sa prijedlozima koje im uputi te je vrlo važno napomenuti da oni predstavljaju godišnji pokušaj mjerenja usklađenosti sa statističke točke gledišta te da u nekim slučajevima učinak ne može nužno biti uključen u godišnju stopu usklađenosti jer primjerice postoje slučajevi u kojima institucije mogu kasnije prihvatiti odnosno uskladiti svoj rad s prijedlogom Ombudsmana. Pregledom izvješća prethodnih nekoliko godina da se primijetiti kako je stopa prihvaćanja prijedloga Ombudsmana od strane institucija vrlo visoka odnosno zadovoljavajuća jer su institucije pozitivno reagirale na prijedloge koje im je uputio Ombudsman kako bi ispravile ili poboljšale upravnu praksu. Stopa usklađenosti može se znatno razlikovati među institucijama te može u nekim slučajevima iznositi 100% ili u nekim u puno manjem postotku. Primjećuje se također blago povećavanje stope prihvaćanja prijedloga što u pozitivnom svijetlu odražava učinak i rad Ombudsmana kao i institucija u nastojanju da poboljšaju svoje djelovanje. No, dok je prihvaćanje prijedloga rješenja i sugestija od strane institucija vrlo visoko, to nije slučaj s preporukama što može biti i posljedica činjenice da su institucije u manjoj mjeri otvorene prema promjenama svoga stajališta, dok istrage dođu do točke u kojoj Ombudsman daje službenu preporuku. To se posebno tiče pritužbi koje se odnose na Uredbu 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima<sup>35</sup>, gdje je institucija već donijela službenu odluku kao odgovor na žalbu na „potvrđni zahtjev“. Međutim, stopa prihvaćanja prijedloga ne obuhvaća sve napore i nastojanja koje institucije ulažu kako bi poboljšale svoj rad i administraciju i da riješe pitanja koja su pokrenuta u istragama Ombudsmana. Europski ombudsman prepoznaje neke od tih dobrih upravnih praksi kroz „Nagradu za dobru upravu“<sup>36</sup> koja se dodjeljuje svake godine.

---

<sup>35</sup> Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL L 145, 31.5.2001, *Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 01 sv.016, str. 70 - 75*

<sup>36</sup> 2016. godine. Europska ombudsmanica Emily O'Reilly pokrenula je prvu Nagradu za dobru upravu, čiji je cilj odati priznanje inicijativama, projektima i drugim vrstama rada administracije EU-a s „vidljivim i izravnim pozitivnim učinkom na živote ljudi u Europi i šire

Tablica 4.



Izvor: Godišnja izvješća od 2017. do 2020. godine

## 7.1 ŠIRI UČINAK

Nastojanja da se ostvare poboljšanja za podnositelje pritužbi i javnost kroz istrage i druga djelovanja Ombudsmana se mogu djelomično statistički izmjeriti, u smislu načina na koji su institucije odgovarale na prijedloge koje im je uputio Ombudsman. Međutim, primjenom isključivo statističkog pristupa ne može se obuhvatiti širi učinak istraga.<sup>37</sup> Širi učinak uključuje istrage u kojima je pozitivan ishod bio vidljiv tek nakon zaključivanja istrage dok kod stope prihvaćanja obuhvaćaju se odgovori institucija na prijedloge u određenom trenutku i ne obuhvaćaju u potpunosti učinak rada Europskog ombudsmana tijekom vremena. Neki od prijedloga koje Ombudsman uputi institucijama zahtijevaju više vremena, truda i ulaganja te mogu uključivati reformu postupaka i prakse koji se primjenjuju već desetljećima. Isto tako u drugim slučajevima, vanjska djelovanja koja su u tijeku nakon zaključivanja istrage koja se provodila mogu u kasnijoj fazi dovesti do promjena usprkos tomu što je institucija tijekom istrage negativno odgovorila na upućeni prijedlog. Dakle, istrage koje provodi Ombudsman mogu skrenuti

<sup>37</sup> Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017> „, pristup: 23. ožujka 2023.

pozornost na određena pitanja i probleme, a nastale pozitivne promjene ne odražavaju se uvijek u godišnjim brojkama. Isto tako, pozitivan utjecaj na institucije može se postići jačanjem rasprave o nekoj temi, jer su one svjesne da administrativne mjere koje ne ispunjavaju visoke standarde koje javnost očekuje mogu dovesti do istraga Europskog ombudsmana ili čak u nekim slučajevima i šireg javnog nadzora.

## 7. ZAKLJUČAK

Od svojih početaka potpisivanjem Ugovora iz Maastrichta 1992. godine institucija Europskog ombudsmana kojemu je borba i krajnji cilj odgovoriti na demokratski deficit u radu Europske unije te pružati u koliko god je to mogućoj mjeri prijateljski i lako dostupno tijelo za fizičke i pravne osobe, razvila se u priznatog i cijenjenog zaštitnika odgovornosti, etičnosti i transparentnosti u upravi Europske unije. Od osnivanja Ureda 1995. godine je riješeno više od 57 000 slučajeva od kojih većina započinje pritužbom, iako Ombudsman može pokrenuti istrage i na vlastitu inicijativu kojih je provedeno više od 7 300.<sup>38</sup> Pojam lošeg upravljanja odnosi se ali nije ograničen na lošu ili neuspješnu administraciju već se to događa ako institucija ne postupa u skladu sa zakonima, ne poštuje načela dobre uprave ili krši ljudska prava. Kao neke od primjera mogu se istaknuti administrativne nepravilnosti, diskriminacija, nepravednost, zlouporaba ovlasti, neodgovaranje, odbijanje davanja informacija, nepotrebno odugovlačenje te brojne druge. Većina slučajeva kojima se bavi Ombudsman i koja su riješena tiču se upravo povrede temeljnih ljudskih prava, transparentnosti odnosno pristupu informacijama i dokumentima, kulturi pružanja odgovora kao što su prilagođenost građanima, jezici i pravovremenost, zapošljavanja, pravilne primjene diskrecije, dobrog financijskog upravljanja i drugih. Nabrojene pritužbe dolaze iz svih država članica, a u najvećem broju potječu iz Španjolske, Njemačke, Belgije, Ujedinjenog Kraljevstva, Poljske, Francuske, Italije i Portugala. Iako se velik broj pritužbi, odnosno polovica zaprimljenih ne nalazi u nadležnosti Ombudsmana jer se odnose najčešće na nacionalna javna tijela, nacionalne ili međunarodne sudove ili privatne subjekte on nastoji pomoći na način da pruža savjete kojem drugom tijelu se tuženik može obratiti. Pritužbe se najčešće odnose na Europsku komisiju budući da predstavlja izvršnu vlast te je ujedno i najveća institucija Europske unije koja izravno utječe na živote milijuna ljudi diljem cijele Europe. Nadalje, pritužbe se u velikom broju odnose i na

---

<sup>38</sup> Europski ombudsman – 25 godina Europskog ombudsmana, <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/hr/index.html>, pristup: 2. travnja 2023. godine



Agencije Europske unije te druga tijela, Europski parlament, Europski ured za odabir osoblja, Europski ured za borbu protiv prijevara, Europska služba za vanjsko djelovanje, Vijeće Europske unije, Europska investicijska banka, Europska središnja banka te ostale. U skladu sa svojim dužnostima Ombudsman postiže brojne pozitivne rezultate u pogledu zaprimljenih pritužbi. Kod pritužbi koje nisu u njegovoj nadležnosti pruža savjet kojoj instituciji se potrebno obratiti odnosno koja institucija je u nadležnosti da riješi predmetni slučaj. Također direktno može prosljediti predmet drugom tijelu za pritužbe. Kod pokrenutih istraga koje se nalaze u njegovoj nadležnosti najčešće budu riješene na način da institucija riješi problem sa tužiteljem ili rješenje s institucijom bude riješeno djelomično ili u potpunosti te ne bude utvrđena nepravilnost u postupanju institucija. U dosta manjem broju istraga se dogodi da budu utvrđene nepravilnosti u postupanju institucija. Što se tiče stope prihvaćanja prijedloga od strane institucija ona je vrlo visoka jer institucije pozitivno reagiraju na prijedloge koje im upućuje Ombudsman, a sve u svrhu ispravljanja i poboljšavanja upravne prakse. Stopa prihvaćanja prijedloga rješenja i sugestija od strane institucija je veća od stope prihvaćanja preporuka što može biti posljedica činjenice da su institucije u manjoj mjeri otvorene prema mijenjanju svojih stajališta. Međutim primjenom isključivo statističkog pristupa ne može se obuhvatiti širi učinak istraga već se on postiže nakon zaključivanja istraga jer je institucijama za neke od prijedloga koje uputi Ombudsman potrebno više vremena, truda i ulaganja kako bi postigle željeni cilj. Trenutna Europska ombudsmanica, Emily O'Reilly, naglašava u izvješću *Putting it right?* iz 2016. godine kako sa zadovoljstvom može primijetiti da je stopa usklađenosti i dalje visoka te da svako odbijanje institucija da udovolji prijedlozima Ombudsmana treba promatrati kao propuštene prilike za rješavanje administrativnih nedostataka.<sup>39</sup> Iako je Europski ombudsman do sada postigao brojne uspjehe u radu i djelovanju institucija, ureda, tijela i agencija Europske unije pred njim se i dalje nalazi vrlo važan i težak posao kako bi i dalje poboljšavao zaštitu građana od nepravilnog djelovanja institucija.

---

<sup>39</sup> Europski ombudsman – „*Putting it right?*“ Kako su institucije EU odgovorile pučkom pravobranitelju 2016., <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/doc/follow-up/en/87679>, pristup 6. travnja 2023.

## LITERATURA

1. Habeš, Irena, Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja europskog ombudsmana, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 4., str. 965–976
2. Hofmann,Ziller, Accountability in the EU: The role of the European Ombudsman, Edvard Elgar Publishing, 2017., str. 1.
3. Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka, Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb 2012.

## PRAVNI IZVORI

### Pravni izvori Europske unije

1. Europski parlament rezolucijom prihvaća Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja,(C5-0302/2001-2001/2043(COSS)) od 6. rujna 2002. godine
2. Odluka Europskog parlamenta 2008/587 od 18. lipnja 2008. kojom se mijenja Odluka 94/262 o propisima i općim uvjetima koji uređuju obavljanje dužnosti ombudsmana, SL 2008 L 189
3. 366/2017/AMF, Odluka u predmetu o tome kako je Europska investicijska banka riješila zabrinutost zbog rodne diskriminacije i jednakih mogućnosti za svoje osoblje od 17. listopada 2018.
4. 369/2018/JAP, Odluka o tome kako je Komisija riješila pritužbu zbog povrede Italije u pogledu Direktive o rasnoj jednakosti i uvjetima stanovanju Roma od 13. rujna 2019.
5. Odluka u slučaju 2024/2014/ANA o postupanju Europske komisije s revizijom i povratom u vezi s projektom UNCOSS od 23. kolovoza 2018.
6. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, 2016/C 202/02
7. Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije, utvrđen u Uredbi Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) , 259/68, SL L 56, od 4. ožujka 1968., str. 1.
8. Odluka Europskog parlamenta o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana SL L 113 od 4. svibnja 1994.,(izmijenjena odlukama Europskog parlamenta od 14. ožujka 2002. (SL L 92, 9.4. 2002.) i 18. lipnja 2008. (SL L 189, 17. 7. 2008.)
9. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, pročišćena verzija; 2016/C, 202/01, 7. lipnja 2016.

10. Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije, C 191 ,29. srpnja 1997., pročišćena verzija; 2016/C, 202/01; 07. lipnja 2016.
11. Uredba Europskog parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 1)
12. Uredba Europskog Parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 3.-5.)
13. Uredba Europskog Parlamenta (EU, Euroatom) 2021/1163 od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana i o stavljanju izvan snage Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euroatom (SL L 253, 16. 7. 2021., str. 8)
14. Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, SL L 145, 31.5.2001, Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 01 sv.016, str. 70 – 75

## MREŽNI IZVORI

1. Europski ombudsman – Kratki vodič o Europskoj uniji,2023.  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_1.3.16.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_1.3.16.pdf)
2. Europski ombudsman, Podnesite pritužbu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/make-a-complaint#IEhoMCPfjIha>
3. Europski ombudsman – Godišnje izvješće za 1997.,  
<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/3447> , pristup: 15. ožujka 2023.
4. Europski ombudsman – Godišnje izvješće za 2017.,  
<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/94827>
5. Europski ombudsman - Godišnje izvješće za 2021. godinu,  
<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017>
6. Europski ombudsman – 25 godina Europskog ombudsmana,  
<https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/hr/index.html>