

Analiza ključnih tema u godišnjim izvješćima Europskog ombudsmana od 2020. do 2022. godine

Jagušić, Marija

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

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:199:561043>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-19**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI POREZNI STUDIJ

Marija Jagušić

**ANALIZA KLJUČNIH TEMA U GODIŠNJIM
IZVJEŠĆIMA EUROPSKOG OMBUDSMANA OD 2020. DO
2022. GODINE**

Završni rad

Mentorica: prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, lipanj 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Marija Jagušić, 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 do onih navedenih u radu.

Marija Jagušić, v.r.

SAŽETAK

Rad objašnjava instituciju Europskog ombudsmana kao neovisno i nepristrano tijelo Europske unije (dalje: Unija), njegovo područje djelovanja te pritužbe odnosno istrage pokrenute na inicijativu građana ili inicijativu samog Ombudsmana. U nastavku rada detaljno su prikazane ključne teme u godišnjim izvješćima Europskog ombudsmana u razdoblju od 2020. do 2022. godine te novonastale promjene koje predstavljaju važnost u stvaranju dobrog upravljanja unutar Unije. Posljednji dio ističe značaj tih promjena i mijenjanja upravljanja te naglašava kako je institucija Europskog ombudsmana neizbježna u suradnji europskih tijela, institucija i agencija s građanima Unije.

Ključne riječi: Europski ombudsman, transparentnost u donošenju odluka, etička pitanja, temeljna prava, odgovornost pri donošenju odluka, pristup dokumentima

ABSTRACT

The paper explains the institution of the European Ombudsman as an independent and impartial body of the European Union (hereinafter: the Union), its area of activity and complaints or investigations initiated at the initiative of citizens or the initiative of the Ombudsman. The following section provides an in-depth analysis of the central themes addressed in the annual reports of the European Ombudsman from 2020 to 2022, highlighting the evolving trends and developments that are essential for promoting effective governance within the Union. The significance of these management changes and the establishment of the European Ombudsman is emphasized as imperative for effective cooperation between European bodies, institutions, and agencies with Union citizens.

Keywords: European ombudsman, transparency in decision-making, ethical issues, fundamental rights, accountability in decision-making, access to documents

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. EUROPSKI OMBUDSMAN	2
3. ANALIZA KLJUČNIH TEMA.....	3
3.1 ETIČKA PITANJA	5
3.1.1. <i>BlackRock Investment Management</i>	6
3.1.2. <i>Forum</i>	6
3.2. TEMELJNA PRAVA	8
3.2.1. <i>Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)</i>	8
3.3. ODGOVORNOST PRI DONOŠENJU ODLUKA	9
3.4. PRISTUP DOKUMENTIMA	11
3.5. TRANSPARENTNOST U DONOŠENJU ODLUKA O PITANJIMA OKOLIŠA	14
3.6. TRANSPARENTNOST U PODRUČJU LOBIRANJA	15
3.7. „ROTIRAJUĆA VRATA“	17
3.8. BESPOVRATNA SREDSTVA, UGOVORI I NATJEČAJI	19
4. ZAKLJUČAK	21
5. LITERATURA I PRAVNI IZVORI	22
6. POPIS TABLICA I GRAFOVA	22

1. UVOD

Ujedinjavanje europskih država, ponajprije zbog okončanja prethodnih ratova, započelo je osnivanjem Europske zajednice za ugljen i čelik koja je predstavljala gospodarsko i političko udruživanje kao temelj za dugotrajan mir. Kasnijim Ugovorima iz Pariza, Rima, Maastrichta, Amsterdama i Lisabona stvorena je današnja Europska unija sa svojih 7 institucija: Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka i Revizorski sud. Uz navedene glavne institucije, osnovane su i druge institucije i međuinstitucionalna tijela koja imaju različite specijalizirane uloge među kojima je i Europski ombudsman. No, zašto je baš, po mom mišljenju, njegova uloga toliko važna?

Zamislimo li se na kratko, što ako nam je neka od institucija Europske unije učinila nepravdu svojim postupanjem? Što ako smo pretrpjeli bilo koji oblik diskriminacije? Što ako smatramo da u svojem radu, primjerice Komisija, nije iznijela sve konkretne informacije odnosno ako je neku informaciju sakrila? Kome se zapravo možemo obratiti? Upravo je iz ovog razloga osnovano neovisno i nepristrano tijelo Europskog ombudsmana koji pomaže, nama pojedincima, s problemima u djelovanju uprave Europske unije.

Ovim će radom biti iznesen i detaljno prikazan tek određen dio rada Europskog ombudsmana od trenutka njegovog osnivanja, razmatrajući pokrenute istrage, dane prijedloge za poboljšanje djelovanja institucija te očitovanje ili davanje dodatnih informacija podnositeljima pritužbi. Riječ je o temama kojima su posvećena izvješća Europskog ombudsmana od 2020. do 2022. godine.

2. EUROPSKI OMBUDSMAN

Europski ombudsman (EO), osnovan 1995., djeluje na sjecištu parlamentarnog odbora za preispitivanje i sudske institucije te prateći aktivnosti drugih institucija EU-a i izmjenu administrativnih praksi EU-a ima važnu ulogu u oblikovanju nadnacionalne demokracije EU-a.¹ Ombudsman istražuje različite vrste upravnih nepravilnosti, na primjer: nepravda, diskriminaciju, zloupotrebu ovlasti, nedostatak informacija ili odbijanje pružanja informacija, nepotrebne odgode te nepravilne postupke.² U skladu sa svojim dužnostima Europski ombudsman, po službenoj dužnosti ili na temelju pritužaba koje su mu podnesene neposredno ili preko člana Europskog parlamenta, provodi istrage za koje ustanovi da su osnovane. Ako Europski ombudsman utvrdi nepravilnosti u djelovanju, upućuje predmet instituciji, tijelu, uredu ili agenciji na koju se istraga odnosi, koja ga u roku od tri mjeseca obavješćuje o svojim stavovima. Tada Europski ombudsman prosljeđuje izvješće Europskom parlamentu i instituciji, tijelu, uredu ili agenciji na koju se istraga odnosi. Osobu koja je podnijela pritužbu obavješćuje se o ishodu takvih istraga.³ Europskom parlamentu podnosi godišnje izvješće o ishodu svojih istraga, a u obavljanju svojih dužnosti, potpuno je neovisan. U obavljanju tih dužnosti on ne smije tražiti ni primati naputke ni od koje vlade, institucije, tijela, ureda ili subjekta. Za vrijeme trajanja mandata Europski ombudsman ne može se baviti ni jednim drugim zanimanjem, plaćenim ili neplaćenim.⁴ Pritužbe Ombudsmanu podnose se u roku od dvije godine od dana kada je problem primijećen. U pritužbi je potrebno navesti osobne podatke, instituciju ili tijelo na koje se pritužba odnosi te opis problema. Moguće je zatražiti da se pritužba tretira kao povjerljiva. Ako Ombudsman ne može preuzeti rješavanje pritužbe, obavijestit će o drugim tijelima koja bi mogla pomoći.⁵

¹ Konstadinova Petia, Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman, *Journal of common market studies*, svezak 53, izdanje 5., 2015., str. 1077.

² Europska unija; Institucije i tijela; Europski ombudsman, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr pristup: 01. ožujka 2024.

³ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, čl. 228., 07. lipnja 2016.

⁴ *Ibid.*

⁵ Europska unija, *op.cit.* (bilj. 2), str.2, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr pristup: 01. ožujka 2024.

Trenutni mandat za Europskog ombudsmana odnosno ombudsmanicu ima Emily O'Reilly koja je prvi puta izabrana u srpnju 2013. godine te potom u prosincu 2019. godine koja u svojem radu istražuje nepravilnosti u postupanju institucija i tijela Europske unije.⁶

Tim ombudsmanice sastoji se od kabineta EO koji savjetuje i pomaže kako bi se osigurala provedba vizije, strategije i ciljeva. Glavno tajništvo koje obuhvaća Upravu za istrage, Upravu za administraciju i Jedinicu za komunikacije, nadležno je za opće upravljanje uredom i osiguravanje ukupne koordinacije i provedbe strategije ombudsmanice. Uprava za istrage, obuhvaća Jedinicu za rješavanje predmeta, obavlja osnovne aktivnosti Ureda tj. provođenje istraga o mogućim nepravilnostima u postupanju u institucijama, tijelima i agencijama EU-a i promiče dobru administrativnu praksu. Uprava za administraciju sastoji se od: Tima za upravljanje procesima i dokumentima, kontinuitet poslovanja i infrastrukturu; Tima za proračun i financije te Tima za ljudske resurse. Uz navedene, tu su još i službenik za zaštitu podataka i službenik za transparentnost.⁷

3. ANALIZA KLJUČNIH TEMA

„Europski ombudsman pomaže osobama, poduzećima i organizacijama u kontaktu s institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a. Mogu se javiti različiti problemi kao što su nedovoljna transparentnost u donošenju odluka, odbijanje pristupa dokumentima, etičkim pitanjima, kršenja temeljnih prava i problemi s ugovorima. U različitim odjeljcima daje se pregled ključnih predmeta povezanih s određenim područjem.“⁸

Predmeti odnosno ključne teme na temelju kojih je ombudsmanica zaključila svoje pokrenute istrage iskazane su u sljedećim tablicama sa ukupnim brojem i postotkom za 2020., 2021. i 2022. godinu:

⁶ Europski ombudsman, Biografija, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/emily-oreilly/biography/hr> pristup: 01. ožujka 2024.

⁷ Europski ombudsman, Ured, Osoblje i organizacija, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/office/staff> pristup: 01. ožujka 2024.

⁸ Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2022. godinu, 25. travnja 2023. <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/167855> pristup: 01. ožujka 2024.

1. Predmeti istraga koje je Europska ombudsmanica zaključila u 2020. godini ⁹

Transparentnost i odgovornost	97	25%
Kultura pružanja usluga	95	24%
Pravilna primjena diskrecije	67	17%
Poštovanje postupovnih prava	59	15%
Zapošljavanje	51	13%
Dobro upravljanje pitanjima povezanim s osobljem	42	11%
Poštovanje temeljnih prava	38	10%
Dobro financijsko upravljanje	24	10%
Ostalo	11	3%
Etičnost	10	3%
Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u EU-u	7	2%
Zviždanje	3	1%

Napomena: zbroj gornjih postotaka veći je od 100% iz razloga što su se neke od provedenih istraga provodile na dva ili više predmeta.

2. Predmeti istraga koje je Europska ombudsmanica zaključila u 2021. godini ¹⁰

Transparentnost i odgovornost	89	29%
Kultura pružanja usluga	80	26%
Pravilna primjena diskrecije	56	18%
Poštovanje postupovnih prava	37	12%
Poštovanje temeljnih prava	34	11%
Zapošljavanje	31	10%
Dobro upravljanje pitanjima povezanim s osobljem	27	9%
Ostalo	12	4%
Dobro financijsko upravljanje	11	4%
Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u EU-u	4	1,3%
Etičnost	3	1%
Zviždanje	1	0,3%

⁹ Europski ombudsman, Informativna grafika iz 2021. godine
<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/multimedia/infographics/hr/128> pristup: 12. lipnja 2024.

¹⁰ Europski ombudsman, Informativna grafika iz 2022. godine,
<https://www.ombudsman.europa.eu/hr/multimedia/infographics/hr/114> pristup: 12. lipnja 2024.

Napomena: zbroj gornjih postotaka veći je od 100% iz razloga što su se neke od provedenih istraga provodile na dva ili više predmeta.

3. Predmeti istraga koje je Europska ombudsmanica zaključila u 2022. godini ¹¹

Transparentnost i odgovornost	107	32%
Kvaliteta usluge	67	20%
Poštovanje temeljnih prava	48	15%
Odgovarajuća diskrecija	47	14%
Zapošljavanje	42	13%
Dobro upravljanje u pogledu osoblja	37	11%
Poštovanje postupovnih prava	31	9%
Pravilno upravljanje postupcima zbog povrede prava	17	5%
Dobro financijsko upravljanje	13	4%
Etičnost	7	2%
Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka u EU-u	7	2%
Ostalo	6	2%
Bespovratna sredstva, javna nabava, ugovori	3	1%

Napomena: zbroj gornjih postotaka veći je od 100% iz razloga što su se neke od provedenih istraga provodile na dva ili više predmeta.

Iz prikazanih tablica možemo utvrditi da se broj istraga povećava, osobito u predmetima transparentnosti i odgovornosti te kvalitete usluge. U nastavku rada posebnu pozornost obratit ću na neke od općih kategorija područja djelovanja ombudsmana kao što su: etička pitanja, temeljna prava, odgovornost pri donošenju odluka, pristup dokumentima, transparentnost, problemu „rotirajućih vrata“ te bespovratnim sredstvima, ugovorima i natječajima.

3.1 Etička pitanja

Uprava Europske unije ima brojna pravila za sprečavanje sukoba interesa ili drugih povreda etičkih načela. Ombudsman je dužan osigurati primjenu tih pravila te pomoći institucijama da ne stvaraju percepciju kako su etički propusti mogući. Ombudsman može istražiti etička pitanja ako ih pokrenu podnositelji pritužbi nezadovoljni načinom na koji je predmetna

¹¹ Europski ombudsman, Informativna grafika iz 2023. godine, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/multimedia/infographics/hr/128> pristup: 12. lipnja 2024.

institucija riješila njihove probleme. Međutim, može pokrenuti i istrage na vlastitu inicijativu istražiti pitanja u kojima je svjestan mogućih zabrinutosti javnosti i za to utvrdi osnovanu sumnju.¹²

3.1.1. BlackRock Investment Management

BlackRock je jedan od vodećih svjetskih pružatelja rješenja za ulaganja, savjetovanje i upravljanje rizicima, a naglasak stavlja na financijsko blagostanje, pristup ulaganju, djelovanje kao povjerenik i otpornoj ekonomiji.¹³

Predmet istrage kojeg donosi godišnje izvješće EO odnosi se na odluku Europske komisije da društvu BlackRock Investment Management dodijeli ugovor za provedbu studije o integraciji ekoloških, društvenih i upravljačkih ciljeva u bankarska pravila EU-a. Ombudsmanica je pokrenula istragu nakon primitka pritužbi zastupnika u Europskom parlamentu i koalicije organizacija civilnog društva. Istragom je procijenjen način na koji je Komisija ocijenila ponudu društva u kontekstu poziva na dostavu ponuda za provedbu studije. Zaključak koji je donesen u ovom slučaju jest taj da ombudsmanica smatra da je Komisija trebala biti opreznija u pogledu provjere da društvo nije bilo u sukobu interesa koji bi mogao negativno utjecati na izvršenje ugovora. Bilo je upitno da je Komisija zaključila da ne postoji pravna osnova za isključivanje društva BlackRock Investment Management iz postupka javne nabave. Međutim, ombudsmanica smatra da ovaj predmet otvara pitanja koja zakonodavci EU-a najbolje ispituju.¹⁴

3.1.2. Forum

Prema istrazi koju je provela ombudsmanica, Komisija je osnovala stručnu skupinu koja će pružati savjete i politički doprinos u vezi s unijom tržišta kapitala EU-a, ali nije pravilno primijenila svoja pravila o upravljanju sukobima interesa pri samom osnivanju. Pritužba je

¹² Europski ombudsman, Etička pitanja, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/areas-of-work/ethical-issues> pristup: 01. ožujka 2024.

¹³ Službene stranice BlackRock Investment Management, <https://www.blackrock.com/corporate/about-us#> pristup: 01. ožujka 2024.

¹⁴ Europski ombudsman, Odluka Europskog ombudsmana u zajedničkoj istrazi 853/2020/KR o odluci Europske komisije o dodjeli ugovora društvu BlackRock Investment Management za provedbu studije o uključivanju ekoloških, socijalnih i upravljačkih ciljeva u bankovna pravila EU-a, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/hr/135363> pristup: 01. ožujka 2024.

stigla od strane zastupnika u Europskom parlamentu, a u okviru istrage ispitan je sastav Foruma na visokoj razini o predloženoj uniji tržišta kapitala EU-a.¹⁵

Forum se sastojao od ukupno 28 članova, od čega je dio članova imenovano u osobnom svojstvu da djeluju neovisno i u javnom interesu dok je drugi dio članova imenovano za zastupanje interesa različitih organizacijskih dionika. Petero članova imalo je interese koji su ugrozili ili bi se mogli smatrati ugroženima njihove sposobnosti da djeluju neovisno i u javnom interesu što je utvrđeno vlastitom ocjenom Komisije čije su mjere za ublažavanje mogućih sukoba interesa bile opće i nedostatne te samim time Komisija nije slijedila vlastita pravila o upravljanju tim sukobima interesa. „Uravnotežena zastupljenost“ prema konstatacijama Komisije, činila je skupinu od 28 članova od kojih se samo 7 moglo smatrati istinski neovisnim što predstavlja značajno odstupanje od njenih izjava.¹⁶

Ombudsmanica je od Komisije tražila da pažljivije provodi svoju politiku o rješavanju sukoba interesa kako bi se osiguralo da članovi stručnih skupina budu nezavisni i pridržavaju se najviših standarda integriteta, a u svakim budućim izvješćima zahtijeva da članovi stručnih skupina budu navedeni. U nastavku napominje da ako Komisija donosi prijedloge za javnu politiku na temelju odluka članova stručne skupine, izjave o financijskim interesima neovisnih članova trebaju ostati javne sve dok ih Europski parlament i Vijeće razmatraju.¹⁷

Procjena ombudsmanice nakon danih preporuka navodi da su horizontalna pravila Komisije za osnivanje i rad stručnih skupina dio uspostavljenog okvira za stručne skupine Komisije koji je međusektorski, a forum je na visokoj razini kao predmet ove istrage stručna skupina, što znači da se primjenjuje na sve stručne skupine. Horizontalna pravila, Komisija je revidirala ranijih godina, ali samo djelomično te su rezultati istrage pokazali da nije slijedila ta pravila, braneći se alternativnim mjerama ublažavanja koje je ombudsmanica procijenila kao nedovoljno učinkovite. Ombudsmanica napominje da je Komisija mogla samo imenovati predmetne stručnjake, ali i da je samo mogla slijediti svoja pravila, što bi također bila jedna od mogućnosti.¹⁸

¹⁵ Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2021. godinu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/156017> pristup: 01. ožujka 2024.

¹⁶ Europski ombudsman, 1777/2020/KR, 06. svibnja 2021., <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/news-document/hr/141414> pristup: 01. ožujka 2024.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Europski ombudsman, Odluka o tome kako je Komisija odgovorila na zabrinutosti u vezi sa sastavom Foruma na visokoj razini za uniju tržišta kapitala i navodnim sukobima interesa njegovih pojedinih članova, predmet 1777/2020/KR <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/148460> pristup: 01. ožujka 2024.

3.2. Temeljna prava

Institucije EU institucijom ombudsmana osiguravaju da njihov rad ne narušava temeljna prava, a njegova je uloga da osigura postupke i prakse za poštovanje tih prava i njihovu pravilnu primjenu. Područja upravljanja državnim granicama i azila podložnija su povredama temeljnih prava te je im iz tog razloga europski ombudsman posvećuje najveću pozornost.¹⁹

3.2.1. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)

Frontex je agencija za europsku graničnu i obalnu stražu osnovana 2004. godine, a potpora je državama članica Europske unije i državama povezanih Schengenom u upravljanju vanjskih granica Europske unije i borbe protiv prekograničnog kriminala.²⁰ Prema Uredbi, glavni zadaci Agencije su: „uspostavljanje tehničke i operativne strategije kao dijela provedbe višegodišnjeg ciklusa strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama; praćenje učinkovitog funkcioniranja nadzora državne granice na vanjskim granicama; provedba analize rizika i procjena ranjivosti; pružanje veće tehničke i operativne pomoći državama članicama i trećim zemljama u obliku zajedničkih operacija i brzih intervencija na granicama; osiguravanje praktične provedbe mjera u situacijama u kojima se zahtijeva hitno djelovanje na vanjskim granicama; pružanje tehničke i operativne pomoći kroz potporu operacijama traganja i spašavanja osoba u nevolji na moru; te organizacija, koordinacija i provedba operacija vraćanja i intervencija vraćanja.“²¹

Ono što je bilo predmet istrage ombudsmanice vezano za Frontex jest funkcioniranje mehanizma za pritužbe zbog navodnih kršenja temeljnih prava. Obratila im se s pitanjima o uredu tržišta kapaciteta, temeljnim pravima i postupovnim pitanjima na temelju posebnog izvješća podnesenog Europskom parlamentu s namjerom da ocijeni kako je Frontex proveo pravila o mehanizmu za podnošenje pritužbi. Istaknuti rezultati istrage bili su vrlo mali broj pritužbi kojim se mehanizam bavio, nedovoljna transparentnost, nije imenovano 40 promatrača za temeljna prava, problemi u suradnji između službenika za temeljna prava i nacionalnih tijela te posebno kašnjenja u odgovoru. Istraga je utvrdila da postoje brojna

¹⁹ Europski ombudsman, Temeljna prava, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/areas-of-work/fundamental-rights> pristup: 06. ožujka 2024.

²⁰ Službene stranice Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/> pristup: 08. ožujka 2024.

²¹ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj graničnoj i obalnoj straži, uvodna izjava broj 3, 13. studenog 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32019R1896>

područja u kojima su potrebna poboljšanja, mogući nedostaci koji bi pojedincima mogli otežati prijavljivanje navodnih kršenja temeljnih prava i traženje pravne zaštite te je iznesen niz prijedloga rješenja za poboljšanje rada Frontexa.²²

Kasnijom je istragom ombudsmanica kritizirala kašnjenje Komisije u uspostavljanju mehanizma za praćenje upravljanja granicama koje provode hrvatska tijela te zatražila od Komisije da dostavi ažurirane informacije o tome funkcionira li spomenuti sustav te je li neovisan i djelotvoran.²³

3.3. Odgovornost pri donošenju odluka

Europski građani imaju demokratsko pravo sudjelovati u procesu donošenja europskih odluka. Europski ombudsman omogućava da ovo pravo između europskih građana i EU administracije bude ostvareno. Sudjelovanje u donošenju odluka i pozivanje uključene na odgovornost, rasprave o zakonu i politici moraju biti dovoljno transparentne da bi građani mogli ostvariti svoja prava.²⁴

Alati za sudjelovanje građana poput javnih konzultacija i europske građanske inicijative su uračunati i dostupni jer time sudjelovanje javnosti u donošenju odluka, koje osigurava da procesi i prakse u upravi Europske unije, odgovara svrsi. Europski ombudsman također osigurava da administracija ispunjava svoje obveze u vezi s višejezičnošću. Građani i javnost EU moraju imati mogućnost smislenog sudjelovanja u institucijama, tijelima, uredima i agencijama unije na 24 službena jezika EU-a.²⁵

Ombudsmanica smatra da je povećanje transparentnosti pri donošenju odluka, posebno odlučivanje država članica u Vijeću ključno te je iz tog razloga pokrenula više istraga. Na temelju glavne istrage donesene su preporuke za povećanje zakonodavne transparentnosti u

²² Europski ombudsman, Odluka u predmetu OI/5/2020/MHZ o funkcioniranju mehanizma za podnošenje pritužbi Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) za navodna kršenja temeljnih prava i uložila službenika za temeljna prava, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/143108> pristup: 10. ožujka 2024.

²³ Europski ombudsman, Godišnje izvješće za 2020. godinu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/hr/141317> pristup: 10. ožujka 2024.

²⁴ Europski ombudsman, Odgovornost i uključivo donošenje odluka, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/areas-of-work/accountability-and-inclusive-decision-making> pristup: 10. ožujka 2024.

²⁵ *Ibid.*

Vijeću, poduprte od strane Europskog parlamenta i brojnih nacionalnih parlamenata što je dovelo do jasnih poboljšanja. Vijeće se složilo da će početi proaktivno objavljivati izvješća o:

1. napretku u pregovorima o nacrtima zakona
2. mandat Vijeća za pregovore s Europskim parlamentom
3. kalendar sastanka u obliku „trijaloga“.

Navedene promjene predstavljaju napredak u okviru jednog od ključnih ciljeva, a to je zajamčiti građanima da budu upoznati s odlukama koje vlade donose u njihovo ime.

U jednoj od ostalih istraga koja se bitno odrazila na odgovorno donošenje odluka jest da se: “Komisija složila da će provesti mjere za jačanje transparentnosti i korisnosti svoje baze podataka u kojoj se detaljno navode planirani nacionalni tehnički popisi država članica”.²⁶

Direktiva o transparentnosti jedinstvenog tržišta koja detaljno definira postupak pružanja informacija o tehničkim propisima i pravilima informacijskog društva, čiji je cilj spriječiti stvaranje trgovinskih prepreka, zahtijeva da nacionalna nadležna tijela obavijeste Europsku komisiju o bilo kojem nacrtu tehničkih propisa prije nego što ih usvoje u unutarnje pravo.²⁷

U skladu s navedenom direktivom, i države članice imaju pravo ispitati nacionalne tehničke propise koje namjeravaju uvesti druge države članice. Bazu podataka s javnim pristupom informacijama o nacrtima mjera vodi Komisija, ali države članice su te koje mogu zatražiti da mjere koje su predložile ostanu povjerljive. Komisija je također navela da će iznijeti detaljno objašnjenje načina na koji će postupati s primjedbama zainteresiranih strana te kako namjerava istaknuti primjere najbolje prakse kada je riječ o obavijestima država članica i kako će poduzeti strože mjere ako se posumnja da je određena država članica zlorabila pravo na povjerljivost svojih obavijesti.²⁸

Peter Jahr navodi kako Europski parlament pozdravlja pokretanje istrage na vlastitu inicijativu kako bi se procijenilo na koji način Komisija osigurava transparentnost svojih interakcija s predstavnicima duhanske industrije; ističe da činjenica da Komisija u cjelini nije proaktivno objavila pojedinosti svojih sastanaka s lobistima iz duhanske industrije predstavlja nepravilnosti u postupanju, kao što je i ombudsmanica navela u svojim preliminarnim nalazima. Podsjeća da je EU potpisala i službeno potvrdila Okvirnu konvenciju Svjetske

²⁶ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 20), str. 7

²⁷ Direktiva o transparentnosti jedinstvenog tržišta, <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/single-market-transparency-directive.html> pristup: 15. ožujka 2024.

²⁸ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 20), str. 7, pristup: 15. ožujka 2024.

zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom te da je obvezan poštovati njezine odredbe kojima je utvrđeno da bi se interakcija s duhanskom industrijom trebala odvijati samo kada je to nužno s regulatornog stajališta, kao i učiniti tu interakciju transparentnom kako bi se spriječio negativan utjecaj duhanske industrije na politike javnog zdravlja.²⁹

3.4. Pristup dokumentima

Na temelju Ugovora o funkcioniranju Europske unije građani i pravne osobe s boravištem, odnosno pravnim nastanom, u EU-u imaju pravo na pristup svim dokumentima koji su u posjedu gotovo svih institucija EU-a. Pravo pristupa podložno je samo ograničenom broju izuzeća što se odnosi na pisane dokumente (u fizičkom ili elektroničkom obliku) i zvučne/audiovizualne snimke povezane s politikama (npr. pravni savjeti), aktivnostima (npr. putni troškovi povjerenika) ili odlukama (npr. evidencija glasova) institucijama.³⁰ Primjer dokumenata su osjetljivi dokumenti označeni „confidential“ ili „top secret“, a pristup im imaju samo osobe koje se imaju pravo upoznati sa sadržajem; dokumenti kojima institucije mogu uskratiti pristup ako bi se njihovim otkrivanjem ugrozila zaštita javnog interesa, privatnost i integritet pojedinca ili ozbiljno ugrozio proces odlučivanja institucije.³¹

Osobe koje traže javni pristup dokumentima šalju zahtjev instituciji Europske unije, a ako je odbijen mogu zatražiti od institucije da preispita svoju odluku tzv. „ponovni zahtjev“, ukoliko je zahtjev odbijen ili mu rokovi nisu ispoštovani, šalju pritužbu Europskom ombudsmanu. Ako je institucija u cijelosti ili djelomično odbila njihov „ponovni zahtjev“ mogu tvrditi da izuzeća na koja se institucija poziva nisu primjenjiva ili da postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje dokumenta. Ombudsmanica nastoji riješiti takve pritužbe što je prije moguće te je u tu svrhu uveden ubrzani postupak kojim nakon primitka pritužbe, u roku od 5 radnih dana EO odlučuje može li pokrenuti istragu u pogledu te pritužbe ili ne, a nakon toga nastoji donijeti odluku u roku od 40 radnih dana od primitka pritužbe. Pritužba mora biti podnesena dvije godine od datuma kada je oštećena osoba saznala za činjenice povezane s nepravilnostima. Podnositelj pritužbe prvo se mora obratiti instituciji na koju se pritužba

²⁹ Europski parlament, Dokument s plenarne sjednice, Peter Jahr, Izvješće o godišnjem izvješću europske ombudsmanice za 2022. godinu https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0414_HR.pdf pristup: 25. ožujka 2024.

³⁰ Europski ombudsman, Javni pristup dokumentima EU-a i uloga Europskog ombudsmana, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/areas-of-work/access-to-documents> pristup: 20. travanj 2024.

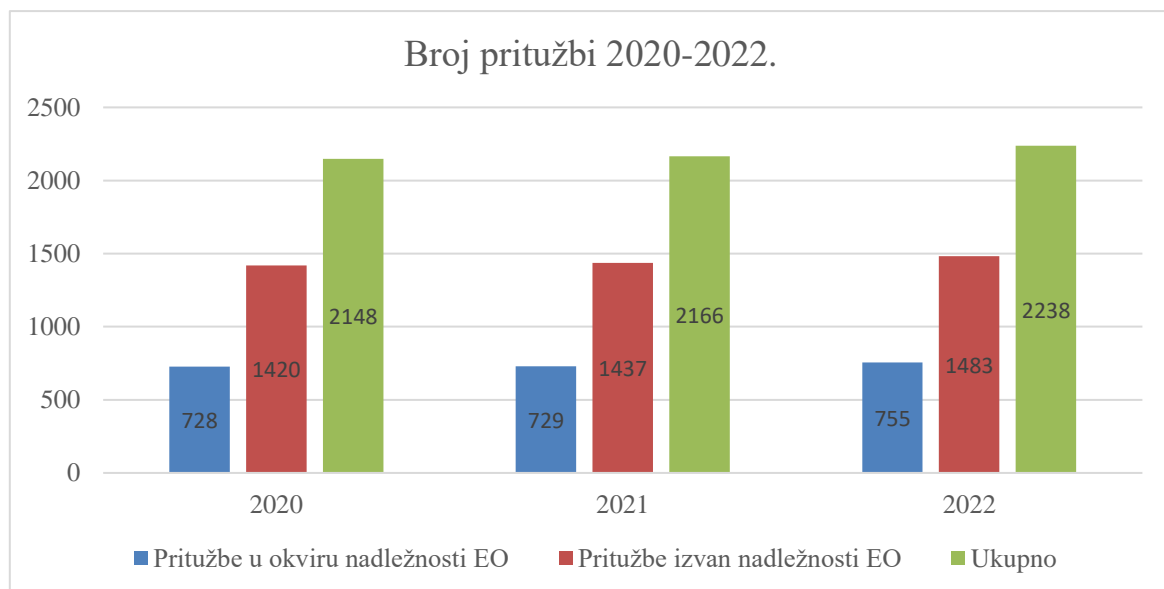
³¹ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima institucija EU-a, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114546> pristup: 20. travnja 2024.

odnosi kako bi sporno pitanje pokušao riješiti s njom. EO istražuje pritužbe pojedinca, poduzeća i organizacija o nepravilnostima u postupanju institucija, tijela i agencija Europske unije. Ono što ombudsman ne može istraživati su pritužbe protiv nacionalnih, regionalnih ili lokalnih upravnih tijela u državama članicama, čak ni kad se odnose na pitanja povezana s EU-om, te pitanja zbog kojih se vode sudski postupci.³²

Sustav za podnošenje pritužbi uspostavljen je, radi učinkovitosti, i putem interneta te se odvija u 3 jednostavna koraka:

1. provjera kriterija, čime je potrebno provjeriti kontrolni popis za podnošenje pritužbe i može li je EO uopće istražiti
2. priprema potrebnih informacija i dokumenata
3. izrada računa ili prijava u postojeći račun, kojim se pritužba podnosi ili provjerava njezin status³³

Broj pritužbi koje je ombudsmanica zaprimila u razdoblju od 2020. do 2022. godine, odnose se na pritužbe u okviru nadležnosti ombudsmanice te one koje nisu u njezinoj nadležnosti i njihov ukupan zbroj, iskazan je sljedećim grafom:



Graf 1. Broj pritužbi od 2020. do 2022. godine³⁴

³² Europski ombudsman, Podnošenje pritužbe, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/make-a-complaint> pristup: 20. travnja 2024.

³³ *Ibid.*

³⁴ Europski ombudsman, Informativna grafika, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/multimedia/infographics/hr/126> pristup: 20. travnja 2024.

U svom godišnjem izvješću ombudsmanica navodi da je zaključila istragu nakon što je Komisija pristala objaviti informacije o raznim troškovima, u iznosu od 8.320 EUR, koji su nastali tijekom službenog posjeta tadašnjeg predsjednika Europske komisije Buenos Airesu kako bi prisustvovao sastanku na vrhu skupine G20. Komisija se složila i da će u budućnosti proaktivno objavljivati informacije o prirodi takvih raznih troškova. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) složio se da će objaviti informacije, kao što su podaci o letovima, troškovi putnih karata i razred leta, te potaknula EGSO da uspostavi politiku proaktivne transparentnosti putnih troškova svojih članova osoblja.³⁵

Jedan od zahtjeva podnesen je od strane novinara za pristup dokumentima o preispitivanju etičkih, pravnih i društvenih aspekata ponuda koje je Europska obrambena agencija (EDA) primila za provedbu istraživačkih projekata u području obrane. Ombudsmanica je utvrdila da EDA nije smjela zauzeti takav restriktivan pristup kad je riječ o preispitivanju ponuda za koje su dodijeljena financijska sredstva EU-a. EDA se složila da uspješni prijedlozi ne bi trebali imati istu razinu zaštite kao neuspješni prijedlozi te je podnositelju pritužbe omogućila gotovo neograničen pristup tim dokumentima.³⁶

Ombudsmanica tvrdi da je provela preispitivanje „ubrzanog postupka” za rješavanje pritužbi povezanih s javnim pristupom dokumentima koji se nalaze u posjedu institucija EU-a. To je preispitivanje pokazalo da se takve pritužbe sada rješavaju mnogo brže, i do čak četiri puta brže nego ranijih godina. To je bitno jer je kod tih pritužbi vremenski čimbenik često vrlo važan. Međutim, preispitivanjem su utvrđeni i problemi s okvirnim vremenskim rasporedom te postupanjem institucija u skladu s njezinim preporukama što će pomoći da se optimizira postupak i poboljša način na koji se on uređuje za potencijalne podnositelje pritužbi.³⁷

Niz praktičnih preporuka objavljeno je za upravu Europske unije o bilježenju tekstualnih i trenutnih poruka povezanih s poslom navodeći da bi institucije, tijela, uredi i agencije EU-a trebali u pravilima i praksama upravljanja dokumentima uzeti u obzir sve veću upotrebu tekstualnih i trenutačnih poruka, uvesti tehnološka rješenja, izdati jasne smjernice osoblju o

³⁵ Europski ombudsman, Odluka u predmetu 2165/2019/MIG o odbijanju Europske komisije da objavi dva računa za troškove povezane sa službenim posjetom tadašnjeg predsjednika Komisije Buenos Airesu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/134591> pristup: 23. travnja 2024.

³⁶ Europski ombudsman, Odluka u predmetu 1529/2019/MIG o odbijanju Europske obrambene agencije da odobri javni pristup dokumentima koji se odnose na etička preispitivanja prijedloga za pripremno djelovanje EU-a za istraživanja u području obrane, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/126035> pristup: 23. travnja 2024.

³⁷ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 20), str. 7, pristup: 25. travnja 2024.

tome, podizanje svijesti među osobljem, provjeriti jesu li razdoblja zadržavanja poruka u skladu s politikom o zadržavanju, imati uspostavljen postupak kojim se osigurava da se u trenutku odlaska člana osoblja evidentiraju svi dokumenti koje posjeduje, uključujući sve tekstualne i trenutačne poruke koje ispunjavaju kriterij za bilježenje, razmotriti sve lokacije na kojima bi se takve poruke mogle pohraniti te osigurati da njihov standardni alat za pretraživanje omogućuje identifikaciju tekstualnih i trenutačnih poruka. Ovo je pitanje relativno novo za upravu EU-a, a pojavilo se kada je novinar zatražio pristup tekstualnim porukama između predsjednice Komisije i glavnog izvršnog direktora farmaceutske tvrtke. Komisija za navedeni predmet nije utvrdila postojanje li tekstualne poruke i istaknula da njezina praksa nije registrirati tekstualne poruke čime je ombudsmanica utvrdila nepravilnosti u postupanju te je kao odgovor na to Komisija izjavila da će izdati dodatne smjernice o modernim komunikacijskim alatima kao što su tekstualne poruke.³⁸

Nakon novinarske pritužbe, ombudsmanica je pohvalila mjeru Europske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA) u kojoj EMSA pristaje objavljivati na svojim mrežnim stranicama opsežne informacije o otkrivenim mogućim izljevima nafte od 2015. nadalje.³⁹

3.5. Transparentnost u donošenju odluka o pitanjima okoliša

Ombudsmanici se obratila skupina organizacija civilnog društva nakon što Komisija nije dovršila ažuriranu „procjenu učinka na održivost“ prije sklapanja ranijeg trgovinskog sporazuma između EU-a i Mercosura kako je navedeno u godišnjem izvješću. Podnositelji pritužbe tvrdili su da je Komisija, s obzirom na to da nije provela taj korak, postupila protivno svojim smjernicama o procjenama učinka na održivost i tako povrijedila Ugovore EU-a. Podnositelji pritužbe izrazili su zabrinutost i zbog toga što privremena procjena učinka nije bila objavljena dok su u tijeku bila javna savjetovanja o trgovinskim pregovorima i da ta procjena, nakon što je objavljena, nije sadržavala najnovije informacije.⁴⁰

Sljedeći predmet odnosio se na uključivanje plinskih projekata na EU-ov popis projekata od zajedničkog interesa koji predstavlja prekogranične projekte energetske infrastrukture koji bi

³⁸ Europski ombudsman, Slučaj SI/4/2021/MIG, Kako institucije, tijela, uredi i agencije EU-a bilježe tekstualne i trenutačne poruke koje članovi osoblja šalju/prime u profesionalnom svojstvu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/158302> pristup: 25. travnja 2024.

³⁹ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3, pristup: 25. travnja 2024.

⁴⁰ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 20), str. 7, pristup: 02. svibnja 2024.

trebali pomoći u postizanju ciljeva energetske i klimatske politike EU-a. Pritužba se temeljila na zabrinutosti zbog toga što održivost plinskih projekata s tog popisa projekata od zajedničkog interesa nije ocijenjena na zadovoljavajući način, kao što je potrebno. Komisija je već potvrdila da procjena održivosti predloženih plinskih projekata nije optimalna zbog nedostatka podataka i neodgovarajućih metodologija. Tijekom istrage Komisija je obavijestila da radi na ažuriranju kriterija koji se upotrebljava za procjenu održivosti projekata koji su kandidati za uvrštenje na popis projekata od zajedničkog interesa, a ombudsmanica pozdravlja tu činjenicu da se ažuriranje provede prije donošenja odluke o sljedećem popisu projekata od zajedničkog interesa. Zaključak ove istrage nalaže da Komisija radi na poboljšanju metodologija i prikupljanja podataka za procjenu održivosti predloženih plinskih projekata za popis projekata od zajedničkog interesa, a ombudsmanica iz tog razloga smatra da daljnje istrage nisu opravdane.⁴¹

Daljnje se u godišnjem izvješću navodi istraga o načinu na koji Komisija odobrava „aktivne tvari“ koje se upotrebljavaju u pesticidima. Ombudsmanica je razmotrila Komisijinu praksu odobrenja aktivnih tvari za koje je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA), agencija EU-a zadužena za znanstvenu procjenu sigurnosti, utvrdila ključna područja koja izazivaju zabrinutost ili nije utvrdila sigurnost upotrebe. Radi poboljšanja postupka odobrenja „aktivnih tvari“ u pesticidima Europskoj komisiji ombudsmanica je iznijela tri prijedloga:

1. da odobrava samo tvari ta upotrebe koje je EFSA ocijenila sigurnima
2. da su odluke u cijelosti transparentne
3. da dodatno ograniči primjenu „postupka u vezi s potvrđnim podacima“⁴²

3.6. Transparentnost u području lobiranja

Na temelju odluke Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA) da svojem tadašnjem izvršnom direktoru dopusti da preuzme funkciju glavnog izvršnog direktora organizacije Association for Financial Markets in Europe (AFME), udruženja koje predstavlja banke i druge financijske institucije pokrenuta je istraga. Ombudsmanica u svom izvješću nalaže da je

⁴¹ Europski ombudsman, Odluka u predmetu 1991/2019/KR o djelovanju Europske komisije u vezi s procjenom održivosti plinskih projekata na aktualnom popisu projekata od zajedničkog interesa, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/135095> pristup: 02. svibnja 2024.

⁴² Europski ombudsman, Slučaj 1973/2018/JF, Kako Europska komisija odobrava tvari koje se upotrebljavaju u sredstvima za zaštitu bilja (pesticidi), <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/case/hr/53185> pristup: 02. svibnja 2024.

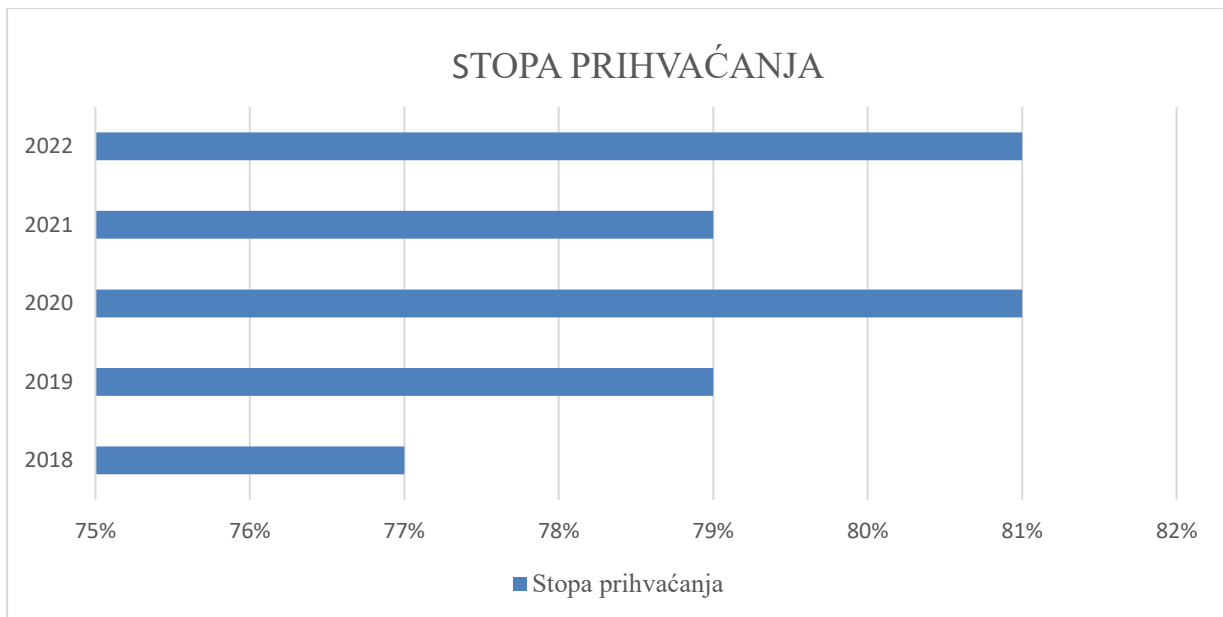
EBA trebala zabraniti prelazak na tu funkciju i da mjere koje je uspostavila kako bi spriječila sukob interesa nisu bile dovoljne za uklanjanje rizika koji iz toga proizlaze. Utvrdila je i da je EBA, nakon što je primila obavijest o planiranom prelasku na funkciju, trebala odmah ukinuti pravo izvršnog direktora na pristup povjerljivim informacijama. Također je preporučila EBA-i da ubuduće članovima osoblja na visokim funkcijama zabrani da nakon isteka mandata prelaze na određene funkcije, da utvrdi kriterije za slučajeve u kojima će zabraniti takve prelaske i da uspostavi unutarnje postupke kako bi, nakon što se dozna da određeni član osoblja prelazi na drugo radno mjesto, odmah ukinula njegovo pravo pristupa povjerljivim informacijama. U odgovoru na preporuke EBA je navela da članovima osoblja na visokim funkcijama namjerava zabraniti prelazak na određene funkcije, donijela je i postupak za procjenu obveza osoblja nakon prestanka zaposlenja te politiku u skladu s kojom će članovima osoblja za koje se zna da prelaze u privatni sektor uskratiti pristup povjerljivim informacijama. Ovim je promjenama zaključen predmet.⁴³

Jedna od istraga podnesena je na temelju pritužbe novinara čiji se predmet odnosi na to da Europska komisija odobri javni pristup imenima sadržanima u dokumentima povezanim s korporativnim događajem na kojem su sudjelovali dužnosnici Komisije i bivši načelnik odjela Komisije. Novinar je želio dobiti pristup informacijama iz dokumenta kako bi istražio je li bivši načelnik odjela Komisije, koji je napustio javnu službu EU-a kako bi preuzeo dužnost u multinacionalnom poduzeću, postupio u skladu sa svojim pravnim obvezama da ne lobira bivše kolege. Ombudsmanica je iznijela prijedlog rješenja i zatražila od Komisije da podnositelju pritužbe dostavi primjerak traženih dokumenata bez redigiranja imena bivšeg načelnika odjela Komisije. Istraga završava odbijanjem Komisije da dostavi dokumente što predstavlja nepravilnosti u postupanju.⁴⁴

Ovaj negativan odgovor Komisije na prijedlog ombudsmanice jedan je od rjeđih slučajeva u njezinom djelovanju. Kao dokaz tome, u nastavku je prikazan graf stope prihvaćanja odnosno postotak pozitivnih odgovora na ukupan broj prijedloga, rješenja i preporuka koje daje ombudsmanica:

⁴³ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 20), str. 7, pristup: 05. svibnja 2024.

⁴⁴ Europski ombudsman, Odluka u predmetu 1794/2019/OAM o odbijanju Europske komisije da omogući potpuni pristup dokumentima koji se odnose na događanje na kojem su sudjelovali dužnosnici Komisije i bivši načelnik odjela Komisije, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/136065> pristup: 05. svibnja 2024.



Graf 2. Stopa prihvaćanja je postotak pozitivnih odgovora na ukupan broj prijedloga, rješenja i preporuka koje daje Europski ombudsman. ⁴⁵

3.7. „Rotirajuća vrata“

U kontekstu Europske unije na internetskim stranicama Europskog ombudsmana objašnjeno je da „kada javna službena osoba prijeđe u privatni sektor, često se opisuje da je prošla kroz „rotirajuća vrata“. To sa sobom može donositi rizik za integritet institucija EU-a jer dragocjene interne informacije mogu prijeći u privatni sektor, jer bivši dužnosnici mogu lobirati kod svojih bivših kolega ili jer se potencijalnim budućim zaposlenjem može utjecati na trenutačne dužnosnike.” ⁴⁶ Opći cilj EO jest uravnotežiti pravo na rad i javni interes da uprava Unije funkcionira s najvišim standardima integriteta i odgovornosti, te je u okviru navedenog provela opsežnu stratešku istragu o tome kako se Komisija suočava sa situacijama u pogledu „rotirajućih vrata“. Svojim izvješćem izjavljuje da je njezin istražni tim pregledao spise u vezi s odlukama Komisije iz 2019., 2020. i 2021. godine u pogledu zahtjeva viših i srednjih rukovoditelja za odobrenje novog zapošljavanja ili neplaćenog dopusta radi obavljanja drugih djelatnosti. Nakon analize, zatražena su dodatna pojašnjenja, među ostalim koliko je često Komisija zabranila članu osoblja da preuzme predviđenu funkciju te kako se

⁴⁵ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 31), str. 10, pristup: 05. svibnja 2024.

⁴⁶ Europski revizorski sud, Godišnje izvješće o agencijama EU za financijsku godinu 2021., https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/agencies_2021/agencies_2021_hr.pdf pristup: 20. svibnja 2024.

suprotstavlja riziku da bi bivši članovi osoblja mogli savjetovati svoje nove kolege o pitanjima koja se odnose na njihove prethodne uloge.⁴⁷ Zabrana preuzimanja predviđene funkcije definirana je Pravilnikom navodeći da je „dužnosnik i nakon odlaska iz službe dužan ponašati se časno i diskretno u pogledu prihvaćanja određenih imenovanja ili povlastica te koji u roku od dvije godine nakon odlaska iz službe namjeravaju započeti obavljati plaćenu ili neplaćenu djelatnost obavješćuju o tome svoju instituciju koristeći se posebnim obrascem. Ako je ta djelatnost povezana s poslom koji je dužnosnik obavljao u zadnje tri godine službe i može biti nespojiva sa zakonitim interesima institucije, tijelo za imenovanje može, uzimajući u obzir interese službe, zabraniti dužnosniku obavljanje te djelatnosti ili mu je odobriti uz uvjete koje smatra potrebnima. Tijelo za imenovanje, nakon savjetovanja sa zajedničkim odborom, priopćuje odluku u roku od 30 radnih dana nakon što je o tome obaviješteno. Ako se odluka ne priopći do isteka tog roka, to se smatra prešutnim pristankom. U slučaju bivših viših dužnosnika kako su definirani u provedbenim mjerama, tijelo za imenovanje im u načelu tijekom 12 mjeseci nakon odlaska iz službe zabranjuje lobiranje ili zastupanje interesa u odnosu na osoblje svoje bivše institucije za svoje poduzeće, klijente ili poslodavce u vezi s pitanjima za koja su bili odgovorni u zadnje tri godine službe. U skladu s Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća, svaka institucija jednom godišnje objavljuje informacije o provedbi, uključujući i popis ocijenjenih slučajeva“.⁴⁸ Istraga se nastavila godinu dana kasnije, o načinu na koji Komisija postupa s prelaskom osoblja u privatni sektor, te je EO zatražila da privremeno zabrani radna mjesta ako predstavljaju rizike koji se ne mogu kompenzirati ograničenjima ili ako se ograničenja ne mogu vjerodostojno nadzirati i provoditi. Također je zatražila da brže objavljuje odluke o novim radnim mjestima članova osoblja kako bi se omogućio pravodoban javni nadzor. Odgovor Komisije bio je da će u slučajevima u kojima postoji rizik za ugled zatražiti od bivših članova osoblja da povratno izvijeste o načinu na koji su usklađeni sa svojim ograničenjima (npr. u pogledu lobiranja kod bivših kolega). Navela je da će objaviti svoj godišnji pregled članova višeg osoblja koji traže dozvolu za prelazak na novo radno mjesto i vlastitu procjenu tih zahtjeva brže nego prije. Povrh toga, osoblju na neplaćenom dopustu zabranjeno je zapošljavanje u područjima u

⁴⁷ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 12), str. 5, pristup: 20. svibnja 2024.

⁴⁸ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, Službeni list Europske unije, br. 1023/2013, članak 16.

kojima postoji rizik od sukoba interesa. Ombudsmanica je podržala navedene promjene i poboljšanja uz najavu da će nastaviti pratiti postupanje Komisije.⁴⁹

Na temelju pritužbi u vezi s „rotirajućim vratima“ ombudsmanica je pokrenula istragu koja se odnosila na prelazak španjolskog potpredsjednika Europske investicijske banke (EIB) u španjolsko komunalno poduzeće kojemu je ta banka odobrila kredite. Dvojica zastupnika Europskog parlamenta podnijeli su pritužbu navodeći zabrinutost zbog rizika od sukoba interesa i mjera koje je EIB predložio za smanjenje tih rizika. Ombudsmanica je iznijela nekoliko prijedloga Europskoj investicijskoj banci da ojača način na koji ocjenjuje prelasku članova svojeg Upravnog odbora u privatni sektor.⁵⁰

Još jedna u nizu istraga godišnjeg izvješća, odnosila se na Europsku obrambenu agenciju (EDA) koja je svojem bivšem glavnom direktoru odobrila odlazak na radno mjesto strateškog savjetnika u poduzeću Airbus, jednom od najvećih sudionika u europskoj obrambenoj industriji. Zaključeno je da je EDA trebala zabraniti taj prelazak na temelju sukoba interesa, a ombudsmanica je predložila da EDA ubuduće zabrani svojem višem osoblju preuzimanje funkcija ako postoji jasan sukob interesa. EDA bi trebala utvrditi kriterije za zabranu takvih poteza i obavijestiti sve podnositelje zahtjeva za visoke dužnosti o tim kriterijima, na što je i ona sama pristala.⁵¹

3.8. Bespovratna sredstva, ugovori i natječaji

Jedan od predmeta izvješća bio je i slučaj koji se odnosio na odluku Europske komisije o povratu sredstava od organizacije koja je provela projekt financiran od strane EU-a koji se odnosio na zaštitu okoliša i bioraznolikosti na Rogu Afrike. Komisija je tražila povrat sredstava nakon nalaza revizorskog izvješća, a tijekom istrage odrekla se svoje odluke o povratu sredstava dodijeljenih za jedan od troškova te je objasnila zašto su se ostali predmetni

⁴⁹ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3, pristup: 20. svibnja 2024.

⁵⁰ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 12), str. 5, pristup: 20. svibnja 2024.

⁵¹ Europski ombudsman, Slučaj OI/3/2021/KR, Kako je Europska obrambena agencija (EDA) obradila zahtjev svojeg bivšeg izvršnog direktora za preuzimanje viših položaja u Airbusu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/case/hr/58395> pristup: 20. svibnja 2024.

troškovi smatrali neprihvatljivima. Donesen je zaključak da nije postojalo nepravilnosti u postupanju te je istraga zatvorena.⁵²

Nakon intervencije ombudsmanice, Komisija je izmijenila svoje stajalište o troškovima primatelja bespovratnih sredstava EU-a za projekt vodne infrastrukture u Libanonu. Određeni troškovi prijavljeni u okviru ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljenog s nevladinom organizacijom smatraju se neprihvatljivima.⁵³

Sljedeći predmet odnosio se na postupak javne nabave za „usluge naknadnog uređivanja“ koji je organizirao Prevoditeljski centar za tijela Europske unije (CdT) i koji je podijeljen u različite grupe. Pritužba je podnesena za jednu od grupa, ali je CdT odbio ponudu jer je tvrdio da podnositelj pritužbe nije dostavio dokumentirane dokaze o svojem profesionalnom iskustvu. Međutim, podnositelj je tvrdio da, u skladu s pozivom na podnošenje ponuda, ponuditelji koji su podnijeli ponude u prethodnim postupcima nisu bili obvezni ponovno podnijeti dokaznu dokumentaciju. Ombudsmanica je utvrdila da je CdT pružio proturječne informacije te je kao rješenje predložila da ne obnovi postojeći okvirni ugovor za konkretnu predmetnu grupu te da umjesto toga provede novi postupak javne nabave, čime bi se pojasnilo koje dokumente ponuditelji trebaju dostaviti. Prevoditeljski centar za tijela Europske unije prihvatio je prijedlog rješenja ombudsmanice i time je predmet zatvoren.⁵⁴

Istragom ombudsmanice, Ured Europske unije za intelektualni vlasništvo (EUIPO) priznao je da je počinio tehničku pogrešku u odbijanju isplate naknada koje je podnositelj pritužbe zatražio te je izvršio plaćanje.⁵⁵

⁵² Europski ombudsman, Odluka o odluci Europske komisije o povratu sredstava od organizacije u kontekstu projekta koji financira EU na Rogu Afrike u vezi s očuvanjem i bioraznolikošću (predmet 1842/2021/LM), <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/163786> pristup: 20. svibnja 2024.

⁵³ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3, pristup: 20. svibnja 2024.

⁵⁴ Europski ombudsman, Odluka o odluci Prevoditeljskog centra za tijela Europske unije (CdT) o odbijanju ponude u pozivu na podnošenje ponuda za usluge uređivanja (predmet 2109/2021/LM), <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/decision/hr/163920>, pristup: 20. svibnja 2024.

⁵⁵ Europski ombudsman, *op. cit.* (bilj. 8), str. 3, pristup: 20. svibnja 2024.

4. ZAKLJUČAK

Svake godine europski ombudsman pokreće mnogobrojne istrage, a pozitivne promjene koje proizlaze iz tih istraga događaju se postupno jer se institucije Europske unije prilagođavaju standardima dobre uprave. Aktivna suradnja sa institucijama, tijelima i agencijama EU-a i pritisak na administraciju EU-a koju čine podnositelji pritužbi, zastupnici u Europskom parlamentu i sudovi doprinose ostvarenju pozitivnih rezultata.

Najznačajnije pozitivne promjene kod odgovornosti pri donošenju odluka jest poseban postupak imenovanja glavnog tajnika i što izvješća sa sastanaka Euroskupine sadrže više pojedinosti odnosno dokumenti su javno dostupni. Kada govorimo o transparentnosti i etičnosti lobiranja, uvedene su smjernice Vijeća za države članice koje namjeravaju koristiti korporativno sponzorstvo za svoje predsjedništvo te se mnogo jača svijest o potencijalnim problemima koji su uzrokovani slučajevima „rotirajućih vrata“, a svake se godine, nanovo, objavljuju imena i nova radna mjesta viših dužnosnika koji se zapošljavaju u poslovnim subjektima koji se potencijalno bave lobiranjem i promicanjem interesa. Kod pristupa dokumentima važne promjene su smjernice ombudsmanice za institucije o tome kako na najbolji način ostvariti pravo javnosti na pristup dokumentima Unije i objavljene su najbolje prakse za bilježenje tekstualnih poruka povezanih s poslom. Posljednja, ali ne i manje važna, su temeljna prava kojima su Frontex i Agencija EU za azil uspostavili mehanizme za pritužbe o navodnim povredama tih prava, a ombudsmanica je iznijela preporuke o upotrebi jezika Unije u komunikaciji s javnošću te revidirani statut kojim se potvrđuju ovlasti Europskog ombudsmana.

Mogla bih zaključiti da se radom Europskog ombudsmana, točnije njegovim godišnjim izvješćima koja imaju ključnu ulogu u promicanju transparentnosti i odgovornosti te pružaju vrijedan uvid u rad institucija, znatno mijenja njihov rad odnosno služe kao vrijedan alat za promicanje dobrog upravljanja i odgovornosti institucija, tijela i agencija Europske unije.

5. LITERATURA I PRAVNI IZVORI

1. Direktiva o transparentnosti jedinstvenog tržišta, <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/single-market-transparency-directive.html> pristup: 15. ožujka 2024.
2. Europski parlament, Dokument s plenarne sjednice, Peter Jahr, Izvješće o godišnjem izvješću europske ombudsmanice za 2022. godinu https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0414_HR.pdf pristup: 25. ožujka 2024.
3. Konstadinova Petia, Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman, Journal of common market studies, svezak 53, izdanje 5., 2015.
4. Službene internetske stranice Europskog ombudsmana, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_hr pristup: 01. ožujka 2024.
5. Službene stranice BlackRock Investment Management, <https://www.blackrock.com/corporate/about-us#> pristup: 01. ožujka 2024.
6. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, 07. lipnja 2016.
7. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o europskoj graničnoj i obalnoj straži, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32019R1896>
8. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, Službeni list Europske unije, br. 1023/2013
9. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima institucija EU-a, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114546> pristup: 20. travnja 2024.

6. POPIS TABLICA I GRAFOVA

Tablica 1. Predmeti istraga koje je Europska ombudsmanica zaključila u 2020. godini

Tablica 2. Predmeti istraga koje je Europska ombudsmanica zaključila u 2021. godini

Tablica 3. Predmeti istraga koje je Europska ombudsmanica zaključila u 2022. godini

Graf 1. Broj pritužbi od 2020. do 2022. godine

Graf 2. Stopa prihvaćanja