

Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja Europskog ombudsmana

Predgovor Europskog ombudsmana*

Poštovani čitatelji,

Od preuzimanja dužnosti Europskog ombudsmana 1. travnja 2003. naporno radim na promoviranju dobre uprave u institucijama i tijelima Europske unije. Taj je posao dvojak. S jedne strane, ombudsman je vanjski mehanizam kontrole, koji istražuje pritužbe o lošoj upravi i preporučuje korektivne radnje gdje je to potrebno. S druge strane, ombudsman je institucijama izvor informacija, koji im pomaže da poboljšaju svoj rad skrećući njihovu pozornost na područja kojima je potrebno poboljšanje. Konačni cilj je u oba slučaja poboljšanje usluga koje se pružaju europskim građanima.

Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja ključni je alat kojim ombudsman obavlja svoju dvostruku ulogu. On se koristi Kodeksom da bi ispitao je li u određenom slučaju riječ o lošem upravljanju, oslanjajući se na njegove odredbe kad obavlja svoju ulogu kontrolora. No, Kodeks služi i kao koristan vodič i izvor informacija za državne službenike, potičući svojim postojanjem najviše standarde upravljanja.

Europski građani ne zaslužuju ništa manje. Pravo na dobru upravu u institucijama i tijelima Europske unije temeljno je pravo, prema članku 41. Europske povelje o temeljnim pravima. Kodeks objašnjava građanima što to pravo znači u praksi te što konkretno mogu očekivati od europske upra-

* Prijevod se odnosi na verziju s predgovorom i uvodom P. Nikiforosa Diamandourisa iz 2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

ve. Budući da Povelja čini drugi dio Ugovora o uspostavljanju Ustava Europe, možemo biti sigurni da će ovo pravo postati sve važnije u budućnosti.

Građani i dužnosnici pokazali su velik interes za Kodeks otkad ga je Europski parlament usvojio u rujnu 2001. Njegov utjecaj nije ograničen na institucije i tijela Unije i drago mi je da su ga prihvatile brojne države članice i države kandidatkinje. Kao europski ombudsman, smatram da mi je dužnost i dalje podizati svijest o pravima i obvezama koje su u njemu navedene. Stoga smo odlučili objaviti novu verziju dokumenta na svim službenim jezicima EU, kao i na jezicima država kandidatkinja.

Nadam se da će Kodeks i dalje biti korisno sredstvo javnim upravama i referentna točka građanima cijele Europe.

P. Nikiforos Diamandouros

Strasbourg, 5. siječnja 2005.

Uvod

Europski parlament prihvatio je rezoluciju kojom se odobrava Kodeks dobrog upravnog ponašanja 6. rujna 2001. Europske institucije i tijela, njihove uprave i dužnosnici trebali bi ga poštovati u odnosima s građanima.

Kodeks je kao ideju prvi predložio Roy Perry, član Europskog parlamenta 1998. Europski ombudsman izradio je nacrt teksta, rukovodeći se vlastitim istraživanjem, te ga predstavio Parlamentu u obliku specijalnog izvješaja. Rezolucija Europskog parlamenta o Kodeksu temelji se na prijedlogu ombudsmana uz neke promjene koje je unio g. Perry kao izvjestitelj Odbora za podnošenje prijedloga Europskog parlamenta.

Kodeks uzima u obzir načela europskog upravnog prava sadržanog u presudama Međunarodnog suda, a temelji se i na odredbama zakona država članica.

Status Kodeksa

Povelja o temeljnim pravima Europske unije proglašena je na samitu u Nici u prosincu 2000. te je sada postala drugi dio Ugovora o Ustavu Europe. Povelja kao jedno od temeljnih prava državljana Unije uključuje pravo na dobu upravu (čl. 41.) te pravo na pritužbu europskom ombudsmanu protiv lošeg upravljanja Unijinih institucija i tijela (čl. 43.).

Ovaj kodeks trebao bi detaljnije objasniti što bi pravo na dobru upravu iz Povelje o temeljnim pravima trebalo značiti u praksi.

Pravo na dobru upravu – čl. 41. Povelje o temeljnim pravima¹

1. Svaka osoba ima pravo da njezinim poslovima institucije i tijela Unije postupaju nepristrano, korektno i u razumnom vremenu.
2. To pravo uključuje:
 - pravo svake osobe da bude saslušana prije no što se poduzme bilo kakva pojedinačna mjera koja može utjecati na nju;
 - pravo svake osobe na pristup vlastitom predmetu poštujući istodobno legitimne interese povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
 - obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.
3. Svaka osoba ima pravo na naknadu štete koju su joj počinile institucije ili službenici Zajednice u obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima uobičajenim u pravima država članica.
4. Svaka osoba može se pismeno obratiti institucijama Unije na jednom od jezika iz njezinih Ugovora i mora joj se odgovoriti na istom jeziku.

Europski ombudsman istražuje moguće slučajeve lošeg upravljanja u aktivnostima institucija i tijela Unije, u skladu s čl. 195. Ugovora o EZ i Statuta ombudsmana.² Ombudsmanova definicija loše uprave navedena u Godišnjem izvještaju o radu iz 1997. kaže da se »loša uprava pojavljuje kad javno tijelo ne postupa u skladu s nekim pravilom ili načelom koje ga obvezuje«.

Tu je definiciju odobrio Europski parlament.

Ombudsman – čl. 43. Povelje o temeljnim pravima³

Svaki građanin Unije te svaka fizička ili pravna osoba koja ima sjedište ili prijavljeni ured u nekoj od država članica ima pravo uputiti ombudsmanu Unije slučajeve pogrešaka u aktivnostima institucija i tijela Zajednice, izuzev Suda pravde i Suda prvog stupnja kad djeluju u svojoj sudskoj ulozi.

¹ Čl. 41. Povelje o temeljnim pravima odgovara članku II-101 Ustava EU.

² Odluka Europskog parlamenta o regulaciji i općim uvjetima koji propisuju obavljanje dužnosti pravobranitelja, OJ L 113/15, 4. svibnja 1994.

³ Čl. 43. Povelje o temeljnim pravima odgovara članku II-103 Ustava EU.

Usporedo s odobravanjem Kodeksa, Europski je parlament donio rezoluciju kojom se europskom ombudsmanu nalaže da ga primjenjuje pri ispitivanjima je li se dogodilo loše upravljanje kako bi se provelo pravo građana na dobru upravu navedeno u članku 41. Povelje. Stoga ombudsman pažljivo uzima u obzir pravila i načela sadržana u Kodeksu kad istražuje slučajeve mogućeg lošeg upravljanja.

Europsko upravno pravo

Kad je odobrio Kodeks, Europski je parlament zatražio od Europske komisije da podnese prijedlog propisa kojeg bi Kodeks bio dio. Smatralo se da bi propis naglasio obvezujuću prirodu u njemu navedenih pravila i načela te da bi se jednako primjenjivao u svim institucijama i tijelima EU, promičući tako transparentnost i dosljednost.

Taj bi se cilj najbolje mogao ostvariti na temelju Komisijinog prijedloga Europskog zakona o dobroj upravi. Članak III-398 Ustava mogao bi biti pravni temelj takvog zakona. On kaže da:

»Pri obavljanju svojih dužnosti, institucije, tijela i agencije Europske unije imaju podršku otvorene, učinkovite i neovisne europske uprave.

U skladu s Propisima o osoblju i uvjetima zapošljavanja donesenim na temelju članka III-427, europski zakoni sadržavat će posebne odredbe u tom smislu.«

Ombudsman će i dalje naglašavati dobre strane pretvaranja Kodeksa u jedan od europskih zakona. To bi pomoglo uklanjanju nejasnoća koje se trenutačno pojavljuju zbog usporednog postojanja različitih kodeksa za većinu europskih institucija i tijela, osiguralo bi da sve institucije i tijela EU primjenjuju ista načela u svojim odnosima s građanima i naglasilo bi bitnost tih načela i za građane i za službenike.

Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja

Kodeks koji je odobrio Europski parlament sadržava sljedeće odredbe:

Članak 1.

Opće odredbe

U odnosima s javnošću, institucije i njihovi dužnosnici i službenici poštovat će načela navedena u Kodeksu dobrog upravnog ponašanja, u daljnjem tekstu: Kodeks.

Članak 2.

Obuhvat primjene u pogledu osoba

1. Kodeks se primjenjuje na sve dužnosnike i službenike na koje se odnose Propisi o osoblju i uvjetima zapošljavanja ostalih službenika, u njihovim odnosima s javnošću. U daljnjem tekstu termin službena osoba odnosi se i na dužnosnike i na službenike.
2. Institucije i njihove uprave moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da se odredbe navedene u Kodeksu primjenjuju i na osobe koje za njih rade, poput osoba zaposlenih prema općim ugovorima radnog prava, eksperata na posudbi iz državnih službi zemalja članica te pripravnika.
3. Riječ javnost odnosi se na fizičke i pravne osobe, bez obzira na to prebivaju li ili imaju li prijavljeni ured u nekoj od država članica ili ne.
4. Za svrhe Kodeksa:
 - (a) termin »institucija« znači institucija ili tijelo Zajednice;
 - (b) termin »službena osoba« znači dužnosnik ili službenik Europske zajednice.

Članak 3.

Stvarni raspon primjene

1. Kodeks sadržava opća načela dobrog upravnog ponašanja koja se primjenjuju na sve odnose institucija i njihovih uprava s javnošću, osim ako oni nisu regulirani posebnim odredbama.
2. Načela navedena u Kodeksu ne primjenjuju se na odnose između pojedine institucije i njezinih službenih osoba. Ti su odnosi regulirani Propisima o osoblju.

Članak 4.

Zakonitost

Službena osoba mora se ponašati u skladu sa zakonom te primjenjivati pravila i postupke navedene u zakonodavstvu Zajednice. Službena se osoba mora posebno starati da odluke koje utječu na prava pojedinca budu utemeljene na pravu te da njihov sadržaj bude u skladu sa zakonom.

Članak 5.

Nepostojanje diskriminacije (jednakost u postupanju)

1. Kad se bavi zahtjevima građana i donosi odluke, službena osoba mora poštovati načelo jednakosti u postupanju. Prema građanima koji su u istoj situaciji mora se postupati na jednak način.
2. Bude li bilo kakve razlike u postupanju, službena osoba mora se pobrinuti da je ona opravdano objektivnim relativnim osebjnostima konkretnog slučaja.
3. Službena osoba mora posebno izbjegavati bilo kakvu neopravdanu diskriminaciju građana na temelju nacionalne pripadnosti, spola, rase, boje kože, etničkog ili društvenog porijekla, genetskih obilježja, jezika, religije ili vjerskih uvjerenja, političkog ili bilo kakvog drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invaliditeta, dobi, ili spolne orijentacije.

Članak 6.

Razmjernost

1. Pri donošenju odluka, službena osoba mora osigurati da poduzete mjere budu proporcionalne cilju koji se želi postići. Službena osoba posebno mora izbjegavati ograničavanje prava građana ili nametanje troškova kad ta ograničenja ili troškovi nisu u razumnom odnosu sa svrhom radnje koja se poduzima.
2. Kad donosi odluke, službena osoba mora poštovati korektnu ravnotežu između interesa pojedinaca i općeg javnog interesa.

Članak 7.

Izbjegavanje zloupotrebe ovlasti

Ovlasti se smiju koristiti samo u svrhu za koju su namijenjene odgovarajućim zakonskim odredbama. Službena osoba mora posebno izbjegavati korištenje tim ovlastima u svrhe koje nisu utemeljene na zakonu ili pak nisu motivirane nikakvim javnim interesom.

Članak 8.

Nepristranost i nezavisnost

1. Službena osoba mora biti nepristrana i nezavisna. Službena se osoba mora suzdržati od bilo kakve proizvoljne radnje koja pogađa građane, kao i od povlaštenog tretmana po bilo kojoj osnovi.

2. Ponašanje službene osobe nikada ne smije biti potaknuto osobnim, obiteljskim ili nacionalnim interesima ni političkim pritiskom. Službena osoba neće sudjelovati u odlukama u kojima ona ili neki član njezine obitelji ima financijski interes.

Članak 9.

Objektivnost

Pri donošenju odluka službena osoba mora uzeti u obzir relevantne čimbenike i svakog od njih odvagnuti u odnosu prema konačnoj odluci, a iz odlučivanja isključiti sve nevažne elemente.

Članak 10.

Legitimna očekivanja, dosljednost i objašnjenje javnosti

1. Službena osoba mora biti dosljedna u svom upravnom ponašanju kao i u upravnim radnjama svoje institucije. Službena osoba mora slijediti uobičajenu upravnu praksu institucije, osim ako postoji legitimni temelj za odmak od te prakse u pojedinom slučaju; ti se slučajevi moraju pismeno zabilježiti.

2. Službena osoba mora poštovati legitimna i razumna očekivanja koja građani imaju s obzirom na postupanje određene institucije u prošlosti.

3. Službena osoba mora, kad je to potrebno, objasniti javnosti kako će se voditi neki predmet koji spada u njezin djelokrug te kako nastaviti postupak u tom predmetu.

Članak 11.

Korektnost

Službena se osoba mora ponašati nepristrano, korektno i razumno.

Članak 12.

Uslužnost

1. Službena osoba mora biti okrenuta svojoj službi, korektna, uslužna i pristupačna u odnosima s građanima. Kad odgovara na poštu, telefonske pozive ili elektroničku poštu, mora nastojati pomoći koliko god može i na postavljena pitanja mora odgovoriti što je moguće potpunije i točnije.

2. Ako službena osoba nije odgovorna za predmet, dužnost joj je uputiti građanina odgovarajućoj nadležnoj osobi.

3. Ako se dogodi pogreška koja ima negativan utjecaj na prava ili interese građanina, službena se osoba mora ispričati i nastojati ispraviti negativne posljedice proizašle iz njezine pogreške na najbrži mogući način te obavijestiti građanina o svim pravima na žalbu u skladu s čl. 19. Kodeksa.

Članak 13.

Odgovaranje na jeziku stranke

Službena osoba mora osigurati da se svakom građaninu Unije ili bilo kojem pripadniku javnosti koji se obrati instituciji na jednom od jezika iz Ugovora odgovori na istom jeziku. To se odnosi, koliko je moguće, i na pravne osobe, poput udruga (nevladinih organizacija) i tvrtki.

Članak 14.

Potvrda primitka pismena i naznaka zadužene službene osobe

1. Svako pismo ili pritužba upućeni instituciji moraju dobiti potvrdu primitka u roku od dva tjedna, osim ako se u navedenom roku ne pošalje rješenje predmeta.
2. U odgovoru ili potvrdi primitka moraju se naznačiti ime i telefonski broj službene osobe kojoj je predmet dodijeljen, kao i služba u kojoj je ta osoba zaposlena.
3. Nije potrebno slati potvrdu primitka dopisa ni odgovor kad se pisma ili pritužbe smatraju maltretiranjem zbog njihova velikog broja ili zbog toga što ih se stalno šalje ili pak što nemaju smisla.

Članak 15.

Upućivanje pismena ili pritužbe nadležnom odjelu unutar institucije

1. Ako su pismeno ili pritužba upućeni instituciji, a odaslani su ili adresirani na opću upravu, ili pak upravu ili jedinicu koji nisu nadležni za njih, njihove službe moraju se pobrinuti da se omot spisa bez odgađanja dostavi nadležnoj službi institucije.
2. Služba koja je u početku zaprimila pismo ili pritužbu mora obavijestiti pošiljatelja o tom premještaju te naznačiti ime i telefonski broj službene osobe kojoj je spis dodijeljen.
3. Službena osoba mora obavijestiti građanina ili organizaciju o svim pogreškama ili propustima u dokumentaciji te omogućiti da ih se ispravi.

Članak 16.

Pravo na saslušanje i davanje izjava

1. U slučajevima koji se tiču prava ili interesa pojedinaca, službena osoba mora osigurati da se, u svakoj instanciji postupka donošenja odluke, poštuje pravo na obranu.
2. Svaki građanin ima pravo, u slučajevima kada donošenje neke odluke utječe na njegova prava ili interese, podnijeti pismene komentare i, kad je potrebno, usmeno izložiti svoje primjedbe prije donošenja odluke.

Članak 17.

Razumno vrijeme donošenja odluke

1. Službena osoba mora se pobrinuti da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi instituciji bude donesena u razumnom roku, bez odgađanja, a svaka-ko ne kasnije od dva mjeseca od dana primitka. Isto se pravilo primjenjuje na odgovaranje na pisma građana te na odgovore na upravne dopise koje je službena osoba poslala svojim nadređenima tražeći upute za odluku koju treba donijeti.
2. Ako se o zahtjevu ili pritužbi instituciji ne može odlučiti unutar navedenog roka, zbog složenosti pitanja koje se pojavilo, službena osoba mora o tome obavijestiti pošiljatelja što je prije moguće. U tome se slučaju pošiljatelja treba obavijestiti o konačnoj odluci u najkraćem mogućem roku.

Članak 18.

Obrazloženje temelja za odluku

1. Svaka odluka institucije koja pogada prava ili interese fizičke osobe mora biti obrazložena tako da se jasno pokaže na čemu se temelji u smislu relevantnih činjenica i zakonskog temelja odluke.
2. Službena osoba mora izbjegavati donošenje odluka utemeljenih na nejasnim i prekratko obrazloženim osnovama ili pak onih koje nemaju pojedinačno objašnjenje.
3. Ako zbog velikog broja osoba kojih se tiču slične odluke nije moguće detaljno opisati temelje neke odluke te se stoga koriste standardni obrasci za odgovore, službena osoba jamči da će građaninu koji to izričito zatraži naknadno dati zasebno objašnjenje.

Članak 19.

Upućivanje na mogućnosti pravnog lijeka

1. Odluka institucije koja može pogađati prava ili interese fizičke osobe mora sadržavati uputu o pravnim lijekovima koji su toj osobi na raspolaganju za osporavanje odluke. Uputa mora navesti prirodu pravnog lijeka, tijela pred kojima se može koristiti i rokove za korištenje.
2. Odluke posebno moraju upućivati na mogućnost sudskog postupka i pritužbe ombudsmanu pod uvjetima navedenim u člancima 230. i 195. Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

Članak 20.

Obavješćavanje o odluci

1. Službena osoba mora osigurati da o odlukama koje pogađaju prava ili interese pojedinaca, osoba ili osobe kojih se one tiču budu pismeno obaviještene čim se odluka donese.
2. Službena osoba ne smije objaviti odluku drugim izvorima prije no što je obaviještena osoba ili osobe kojih se odluka tiče.

Članak 21.

Zaštita podataka

1. Službena osoba koja se bavi osobnim podacima građana mora poštovati privatnost i integritet pojedinca u skladu s odredbama Uredbe (EC) No 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca pri obradi njihovih osobnih podataka od institucija i tijela Zajednice te o slobodnom kretanju tih podataka.⁴
2. Službena osoba posebno mora izbjegavati obradu osobnih podataka u nelegitimne svrhe ili radi njihova dostavljanja neovlaštenim osobama.

Članak 22.

Pristup informacijama

1. Službena osoba mora, kad je ovlaštena u konkretnoj stvari, učiniti dostupnim građanima i javnosti podatke koje traže. Kad je to primjereno, službena osoba mora savjetovati građane o tome kako pokrenuti upravni

⁴ OJ L 8/1, 12. siječnja 2001.

postupak za pitanja u njezinoj nadležnosti. Službena osoba mora se pobrinuti da informacije koje daje budu jasne i razumljive.

2. Ako usmeni zahtjev za pristup podacima bude presložen ili preopširan da bi se po njemu moglo postupati, službena osoba mora savjetovati tražitelja da svoj zahtjev preda u pismenom obliku.

3. Ako zbog povjerljivosti podataka službena osoba ne smije pružiti traženu informaciju, mora, u skladu s čl. 18. Kodeksa, navesti razloge zbog kojih tražene podatke ne smije dati.

4. Ako se traže podaci o stvarima koje nisu u njezinoj nadležnosti, službena osoba mora uputiti tražitelja nadležnoj osobi te mu dati njezino ime i broj telefona. Ako se traže podaci koji su u nadležnosti drugog tijela ili institucije Zajednice, službena osoba mora uputiti tražitelja na to tijelo ili instituciju.

5. Službena osoba mora, kad je to primjereno te ovisno o vrsti zahtjeva, uputiti tražitelja podataka na službe institucije nadležne za obavještanje javnosti.

Članak 23.

Zahtjevi za pristup dokumentima

1. Službena osoba razmotrit će zahtjeve za pristup dokumentima u skladu s pravilima koja je usvojila određena institucija te u skladu s općim načelima i ograničenjima navedenim u Uredbi (EC) No 1049/2001.⁵

2. Ako službena osoba ne može udovoljiti usmenom zahtjevu za pristup dokumentima, građaninu će biti savjetovano da ga podnese u pismenom obliku.

Članak 24.

Čuvanje zapisa

Odjeli pojedinih institucija moraju čuvati odgovarajuće zapise o dolaznoj i odlaznoj pošti, o primljenim dokumentima te o mjerama koje poduzimaju.

⁵ OJ L 145/43, 31. svibnja 2001.

Članak 25.

Obavješćavanje javnosti o Kodeksu

1. Institucija mora poduzeti učinkovite mjere kako bi obavijestila javnost o pravima koja uživaju prema Kodeksu. Ako je moguće, tekst mora učiniti dostupnim u elektroničkom obliku na svojoj internetskoj stranici.
2. Komisija mora, u ime svih institucija, objaviti i distribuirati Kodeks građanima u obliku brošure.

Članak 26.

Pravo na pritužbu europskom ombudsmanu

Svaki propust institucije ili službene osobe u smislu da ne postupi prema načelima navedenima u Kodeksu može bit temelj za pritužbu europskom ombudsmanu u skladu s čl. 195. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Statuta europskog ombudsmana.⁶

Članak 27.

Samoocjenjivanje primjene Kodeksa od institucija

Svaka institucija mora ocijeniti primjenu Kodeksa nakon dvije godine rada te izvijestiti europskog ombudsmana o rezultatima samoocjenjivanja.

*Prevela Irena Habeš**

⁶ Odluka Europskog parlamenta o propisima i općim uvjetima koji određuju izvršavanje dužnosti ombudsmana, OJ L 113/15, 4. svibnja 1994.

* Irena Habeš, prof.