

UVOD

6. rujna 2001. godine Europski parlament je usvojio rezoluciju kojom se prihvaća Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenika u upravi koju institucije i tijela Europske Unije, te njihova administracija i službenici moraju poštovati u odnosima sa građanima.

Zamisao o izradi Kodeksa prvi je predložio član Parlamenta Roy PERRY, 1998 godine. Slijedom toga Europski Ombudsman je samoinicijativno izradio nacrt teksta i podnio ga Europskom parlamentu kao posebno izvješće. Rezolucija Europskog parlamenta o Kodeksu temelji se na prijedlogu Ombudsmana zajedno sa nekim izmjenama koje je predložio gospodin PERRY kao izvjestitelj Odbora za predstavke Europskog parlamenta.

Kodeks uzima u obzir načela Europskog upravnog prava sadržana u zborniku odluka Europskog suda, ali također crpi nadahnuće iz nacionalnih zakona.

Status Kodeksa

Povelja o temeljnim pravima Europske Unije proglašena je u prosincu 2000 godine na sastanku na vrhu u Nici i sada je dio II Ugovora o utemeljenju Europskog ustava.

Povelja, kao temeljno pravo Unije uključuje pravo građana na pravilan rad uprave (članak 41) i pravo da se građanin može pritužiti Europskom Ombudsmanu na nepravilan rad institucija i tijela Unije (članak 43).

Ovaj kodeks ima za cilj podrobnije objasniti što pravo na dobru upravu prema Povelji treba značiti u praksi.

Pravo na dobru upravu *(članak 41 Povelje o temeljnim pravima[1])*

1. Svaki pojedinac ima pravo da njegov ili njezin predmet bude razmatran nepristrano i pošteno u razumnom vremenskom roku od strane institucija i tijela Europske Unije.

2. Ovo pravo uključuje:

- pravo svake osobe da bude saslušana, prije poduzimanja bilo kakvih mjera koje bi mogle biti štetne za nju ili njega;
- pravo svake osobe da ima pravo pristupa njegovom/njezinom spisu, poštujući legitiman interes povjerljivosti i profesionalne poslovne tajne;
- obvezu uprave da objasni svoje odluke.

3. Svaka osoba ima pravo tražiti od Zajednice da ispravi štetu koju su prouzročile njezine institucije ili njezini djelatnici obnašajući svoje dužnosti u skladu sa općim načelima uobičajenim u zakonima država članica.

4. Svaka se osoba može pismeno obratiti institucijama Unije na jednom od jezika koji određuje Ugovor i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Europski Ombudsman ispituje eventualne slučajeve nepravilnog rada uprave institucija i tijela Unije, u skladu sa člankom 195 Ugovora Europske Zajednice i Statuta Ombudsmana[2].

Ombudsman je u svom godišnjem izvješću za 1997. godinu definirao nepravilan rad uprave kako slijedi:

"do nepravilnog djelovanja uprave dolazi kada javno tijelo propusti djelovati u skladu sa propisom ili načelom koji ga obvezuje".

Ovu definiciju je prihvatio i Europski parlament.

Ombudsman

(Članak 43 Povelje o temeljnim pravima[3])

Svaki građanin Unije ili bilo koja fizička ili pravna osoba koja ima prebivalište ili registrirano sjedište ureda u državi članici ima pravo pritužiti se Ombudsmanu Europske Unije na nepravilan rad institucija ili tijela Zajednice, osim ako se pritužba odnosi na Sud Europske zajednice i Sud prvog stupnja kad obavlja svoju sudbenu dužnost.

U isto vrijeme usvajajući Kodeks, Europski parlament je usvojio rezoluciju pozivajući Europskog Ombudsmana da je primjeni kada ispituje nepravilnosti u radu uprave, sa ciljem da omogući građanima pravo na dobru upravu sukladno članku 41 Povelje. Ombudsman prema tome uzima u obzir propise i načela koji su sadržani u Kodeksu kada ispituje slučajeve navodnog nepravilnog djelovanja uprave.

Europski upravni zakon Δ

Nakon usvajanja Kodeksa, Europski parlament je zatražio od Europske komisije da podnese prijedlog za donošenje propisa koji bi sadržavali odredbe Kodeksa. Namjera je bila da naglase obvezujuću prirodu pravila i načela koja Kodeks sadrži te da se jedinstveno primjenjuju u svim institucijama i tijelima Europske Unije, promičući na taj način transparentnost i dosljednost.

Ovaj bi se cilj mogao najbolje postići na temelju prijedloga Komisije za Europski zakon o dobroj upravi. Članak III-398 Ustava bi mogao biti pravna osnova za takav zakon. On glasi:

"U izvršavanju svojih zadaća, Institucije, tijela i uredi Zajednice imati će potporu otvorene, učinkovite i neovisne Europske uprave.

U skladu sa pravima i obvezama službenika i usvojenih uvjeta za zapošljavanje na temelju članka III-427, Europski zakoni će u tom cilju donijeti posebne odredbe".

Ombudsman će nastaviti naglašavati dodatnu vrijednost pretvaranja Kodeksa u Europski zakon. To će pomoći da se eliminira zbrka koja trenutno vlada zbog paralelnog postojanja različitih kodeksa kod većine institucija i tijela u Europskoj Uniji, te će osigurati da institucije i tijela primjenjuju ista osnovna načela u svojim odnosima sa građanima, što će kod građana ali i kod službenika istaknuti značenje tih načela.

Europski Kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi

Kodeks koji je odobrio Europski parlament sadrži sljedeće odgovarajuće odredbe:

Članak 1 - Opće odredbe

U svojim odnosima s javnošću, Institucije i njihovi službenici poštovat će načela zapisana u ovom Kodeksu o dobrom ponašanju zaposlenika u administraciji, u daljnjem tekstu pod nazivom "Kodeks".

Članak 2 - Osobni opseg primjene

1. Kodeks se odnosi na sve službenike i ostale zaposlenike na koje se odnose Propisi o službenicima i Uvjeti o zapošljavanju ostalih zaposlenika u smislu njihovih odnosa s javnošću. U ovom dokumentu termin službenik odnosi se na službenike i ostale zaposlenike.

2. Institucije i njihova administracija poduzet će potrebne mjere kojima će osigurati da se odredbe ovog Kodeksa primjenjuju i na ostale osobe koje s njima rade, kao što su osobe zaposlene prema ugovorima o djelu, stručnjaci iz nacionalnih civilnih službi i pripravnici.

3. Javnost znači privatne i pravne osobe, bez obzira na to imaju li prebivalište ili registrirano sjedište u državi-članici.

4. U svrhu ovog Kodeksa:

(a) Pojam "Institucija" označava instituciju ili tijelo u Zajednici.

(b) "Službenik" označava službenika ili drugog zaposlenika u Europskoj Zajednici.

Članak 3 - Materijalni opseg primjene

1. Ovaj Kodeks sadrži opća načela dobrog ponašanja zaposlenika u administraciji koja vrijede za sve odnose Institucija i njihovih administracija s javnošću, ukoliko oni nisu regulirani posebnim odredbama.

2. Načela ovog Kodeksa ne primjenjuju se na odnose između institucija i njihovih službenika. Ti odnosi regulirani su Propisima o osoblju.

Članak 4 - Zakonitost

Službenik će djelovati prema zakonu i primjenjivati propise i procedure zapisane u zakonodavstvu Zajednice. Službenik će posebice paziti da odluke koje utječu na prava ili interese pojedinaca budu pravovaljane i da njihov sadržaj bude u skladu sa zakonom.

Članak 5 - Nepostojanje diskriminacije

1. Tijekom svojeg postupanja sa zahtjevima iz javnosti i donošenja odluka službenik mora osigurati poštovanje načela jednakosti postupanja. Pripadnici javnosti koji se nalaze u istoj situaciji moraju dobiti sličan tretman.

2. Ako dođe do bilo kakve razlike u tretmanu, službenik će osigurati da to bude opravdano objektivnim relevantnim značajkama posebnog slučaja.

3. Službenik posebice mora izbjegavati svu neopravdanu diskriminaciju između pripadnika javnosti na osnovi njihove nacionalnosti, spola, rase, boje, etničke ili društvene pripadnosti, porijekla, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili nekog drugog mišljenja, pripadništva nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, nesposobnosti, starosti ili spolne orijentacije.

Članak 6 - Proporcionalnost

1. Pri donošenju odluka službenik će osigurati da mjere koje se poduzimaju budu proporcionalne željenom cilju. Službenik će posebice izbjegavati ograničavanje prava građana ili izazivanja njihovih troškova kada ta ograničenja ili troškovi nisu u razumnom odnosu sa svrhom akcije koja se poduzima.

2. Pri donošenju odluka službenik će poštovati pravednu ravnotežu između interesa privatnih osoba i interesa opće javnosti.

Članak 7 - Nepostojanje zloupotrebe ovlasti

Ovlasti će se primjenjivati isključivo u svrhu za koje su date putem relevantnih odredbi. Službenik će posebice izbjegavati korištenje tih ovlasti u svrhe koje zakonski nisu utemeljene ili koje nisu motivirane nikakvim javnim interesom.

Članak 8 - Nepristranost i neovisnost

1. Službenik mora biti nepristran i neovisan. Službenik će se suzdržavati od svih arbitrarnih radnji koje mogu imati negativan utjecaj na pripadnike javnosti, kao i od bilo kakvog povlaštenog postupanja po bilo kojim osnovama.

2. Ponašanje službenika nikada ne smije biti vođeno osobnim, obiteljskim ili nacionalnim interesima ili političkim pritiskom. Službenik neće sudjelovati u odlukama u kojima on ili ona ili bilo koji član njegove ili njezine bliže obitelji ima financijski interes.

Članak 9 - Objektivnost

Pri donošenju odluka službenik će uzeti u obzir relevantne čimbenike i odvagnuti ih prema njihovoj težini u odluci, a iz razmatranja će isključiti sve irelevantne elemente.

Članak 10 - Opravdana očekivanja, konzistencija i savjetovanje

1. Službenik mora biti konzistentan pri svom administrativnom ponašanju, kao i pri administrativnom djelovanju Institucije. Službenik će poštovati uobičajenu administrativnu praksu Institucije ukoliko nema opravdanih temelja za odstupanje od te prakse u pojedinom slučaju; to utemeljenje mora se iskazati u pismenom obliku.

2. Službenik će poštovati opravdana i razumna očekivanja koja pripadnici javnosti imaju u smislu dosadašnjeg djelovanja Institucije.

3. Službenik mora, u slučajevima kada je to potrebno, savjetovati javnost o tome kako treba postupati u vezi s predmetom koji mu/joj je povjeren i što treba poduzeti u vezi s njim.

Članak 11 - Pravednost

Službenik mora djelovati nepristrano, pravedno i razumno.

Članak 12 - Dužna pažnja

1. Službenik će u odnosima s javnošću biti uslužan, korektan, uljudan i pristupačan. Pri prijepisci, telefonskim razgovorima i slanju elektroničke pošte službenik će pokušati biti od što veće pomoći, te će na pitanja koja se postavljaju pokušati odgovoriti što potpunije i točnije.

2. Ako službenik nije odgovoran za predmet o kojem se radi, uputit će građanina na odgovarajuće službe.

3. Ako dođe do pogreške koja negativno utječe na prava i interese pripadnika javnosti, službenik će se za nju ispričati i pokušati ispraviti negativan utjecaj koji proizlazi iz njegove/njezine pogreške na najbrži mogući način te obavijestiti pripadnika javnosti o svim pravima na prigovor u skladu s Člankom 19 Kodeksa.

Članak 13 - Odgovaranje na dopise na jeziku građana

Službenik će osigurati da svaki građanin Zajednice ili bilo koji pripadnik javnosti koji bude pisao Instituciji na jednom od jezika koje određuje Ugovor, dobije odgovor na istom jeziku. Isto vrijedi, u onoj mjeri koliko je to moguće, za pravne osobe kao što su udruženja (nevladine organizacije) i tvrtke.

Članak 14 - Potvrda o primitku i upućivanje na nadležnog službenika

1. Svaki dopis ili pritužba upućena Instituciji mora dobiti potvrdu o primitku u roku od dva tjedna, osim u slučaju ako se u tom razdoblju može poslati odgovarajući odgovor.

2. Odgovor ili potvrda o primitku mora sadržavati ime i telefon službenika koji se bavi tim pitanjem, kao i službu kojoj on/ona pripada.

3. U slučajevima kada se dopis ili pritužba zloupotrebljava slanjem u prevelikom broju ili zbog ponavljanja ili besmislenosti, nije potrebno slati potvrdu o primitku ili odgovor.

Članak 15 - Obveza prosljeđivanja nadležnoj službi institucije

1. Ako se dopis ili pritužba Instituciji naslovljava ili upućuje Općoj upravi, Upravi ili jedinici koja nije nadležna za to pitanje, njezini službenici moraju osigurati da će se predmet bez odlaganja proslijediti nadležnoj službi Institucije.

2. Službenik koji je prvotno primio dopis ili pritužbu obavijestit će pošiljatelja o tom prijenosu i navesti ime i telefonski broj službenika kojem je predmet proslijeđen.

3. Službenik će pripadnike javnosti ili organizacija upozoriti na sve pogreške ili nedostatke u dokumentaciji i dati im prigodu da ih isprave.

Članak 16 - Pravo glasa i pravo na davanje izjava

1. U slučajevima kada se radi o pravima ili interesima pojedinaca, službenik mora osigurati da u svakoj fazi u postupku donošenja odluke budu poštovana prava na obranu.

2. Svaki pripadnik javnosti ima pravo, u slučaju kada se mora donijeti odluka koja utječe na njegova/njezina prava, dostaviti pismene komentare i, kada je to potrebno, prije donošenja odluke dostaviti usmene primjedbe.

Članak 17 - Razuman vremenski rok za donošenje odluka

1. Službenik mora osigurati da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi Instituciji bude donesena u razumnom vremenskom roku, bez odgode i, u svakom slučaju, najkasnije dva mjeseca od dana primitka. Isto pravilo primjenjuje se pri odgovaranju na dopise pripadnika javnosti i pri odgovaranju na administrativne bilješke koje je službenik poslao svojim nadređenim sa zahtjevom za uputama u vezi s odlukama koje treba donijeti.

2. Ako se o zahtjevu ili pritužbi Instituciji zbog složenosti predmeta ne može donijeti odluka u gore navedenom vremenskom roku, službenik o tome mora obavijestiti pošiljatelja u najkraćem mogućem roku. U tom slučaju pošiljatelj se o konačnoj odluci mora izvijestiti u najkraćem mogućem roku.

Članak 18 - Obveza obrazlaganja odluka

1. Svaka odluka Institucije koja može negativno utjecati na prava ili interese privatne osobe mora sadržavati obrazloženje na kojem se temelji i u njoj moraju biti jasno navedene relevantne činjenice i pravna utemeljenost.

2. Službenik mora izbjegavati donošenje odluka koje se temelje na kratkim ili nejasnim temeljima ili koje ne sadrže pojedinačna obrazloženja.

3. Ako, zbog velikog broja osoba na koje se odnose slične odluke, nije moguće detaljno obrazložiti utemeljenost odluke, te ako se zbog toga dostavljaju standardni odgovori, službenik mora jamčiti da će nakon toga građaninu koji bude to izričito zatražio pružiti pojedinačna obrazloženja.

Članak 19 - Navođenje mogućnosti za prigovor

1. Odluka Institucije koja može negativno utjecati na prava ili interese privatne osobe mora sadržavati navode o mogućnostima prigovora koje mu stoje na raspolaganju u svrhu osporavanja odluke. Posebice mora biti navedena priroda pravnih lijekova, tijela u kojima se mogu izvršiti, kao i vremenski rokovi njihovog izvršenja.

2. Odluke se posebice moraju odnositi na mogućnost pokretanja sudskih postupaka i pritužbi Ombudsmanu prema odgovarajućim odredbama Članaka 230 i 195 Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

Članak 20 - Obavješćivanje o odluci

1. Službenik mora osigurati da odluke koje utječu na prava ili interese pojedinaca budu poslane osobi ili osobama na koje se odnose u pismenom obliku odmah nakon njihova donošenja.
2. Službenik će se suzdržati od obavješćivanja ostalih izvora o odluci dok osoba ili osobe na koje se odluka odnosi ne budu obaviještene.

Članak 21 - Zaštita podataka

1. Službenik koji se bavi osobnim podacima koji se odnose na građanina mora poštovati privatnost i integritet pojedinca u skladu s odredbama Propisa (EZ) br. 45/2001 Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000 o zaštiti pojedinaca pri obradi osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice te slobodnom protoku takvih podataka^[4].
2. Službenik će posebice izbjegavati obradu osobnih podataka u nezakonite svrhe ili prijenos takvih podataka neovlaštenim osobama.

Članak 22 - Zahtjevi za informacijama

1. Službenik mora, kada je odgovoran za predmet o kojem se radi, pripadnicima javnosti osigurati informacije koje oni zahtijevaju. Kada je to prikladno, službenik mora, unutar svojih nadležnosti, dati savjet o tome kako treba pokrenuti administrativni postupak. Službenik mora paziti na to da informacije koje dostavlja budu jasne i razumljive.
2. Ako je usmeni zahtjev za informacijama presložen ili preopsežan za obradu, službenik će dotičnoj osobi savjetovati da svoj zahtjev formuliра u pismenom obliku.
3. Ako, zbog povjerljivosti, službenik ne smije otkriti tražene informacije, on ili ona će, u skladu s Člankom 18 ovog Kodeksa, navesti dotičnoj osobi razloge zašto ne može prenijeti te informacije.
4. Kod zahtjeva za informacijama o pitanjima za koje nije odgovoran, službenik će zamolitelja uputiti na nadležnu osobu i navesti ime i telefonski broj. Kod zahtjeva za informacijama koje se odnose na neku drugu Instituciju ili tijelo Zajednice, službenik će zamolitelja uputiti na tu instituciju ili tijelo.
5. Ako je to primjereno, službenik mora, ovisno o predmetu zahtjeva, uputiti osobu koja traži informacije na službu u Instituciji koja je odgovorna za pružanje informacija javnosti.

Članak 23 - Zahtjevi za javnim pristupom dokumentima

1. Službenik će postupati sa zahtjevima za pristupom dokumentima u skladu s pravilima koje je prihvatila Institucija i u skladu s općim načelima i ograničenjima zapisanim u Propisima (EZ) br. 1049/2001^[5].
2. Ako službenik ne može udovoljiti usmenom zahtjevu za pristupom dokumentima, građaninu se mora savjetovati da zahtjev formuliра u pismenom obliku.

Članak 24 - Ispravno vođenje evidencije

Odjeli Institucije moraju voditi ispravnu evidenciju o primljenoj i poslanoj pošti, dokumentima koje zaprimaju i mjerama koje poduzimaju.

Članak 25 - Objavljivanje kodeksa

1. Institucija će poduzeti učinkovite mjere da obavijesti javnost o pravima koja joj pripadaju prema ovom Kodeksu. Ako je to moguće, tekst će učiniti dostupnim u elektroničkom obliku na svojoj Web stranici.
2. Komisija će, u ime svih institucija, objaviti i distribuirati Kodeks građanima u obliku brošure.

Članak 26 - Pravo na pritužbu Europskom Ombudsmanu

Svako nepridržavanje načela ovog Kodeksa od strane Institucije ili službenika može biti predmet pritužbe Europskom Ombudsmanu u skladu s Člankom 195 Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Statuta Europskog Ombudsmana[\[6\]](#).

Članak 27 - Revizija rada

Svaka Institucija izvršit će reviziju implementacije Kodeksa nakon dvije godine rada i o rezultatima revizije izvijestiti Europskog Ombudsmana.