



DOBRA UPRAVA KROZ PRIZMU EVROPSKOG OMBUDSMENA: EVROPSKA NAČELA I STANDARDI

UDK: 342.72/.73:35:061EU

DOI 10.51558/2712-1178.2025.11.1.229

Pregledni naučni rad

Lejla Avdić, magistar prava

doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Tuzli

e-mail: lejla.karic@tuzla.ba

SAŽETAK

Predmet ovog rada je analiza koncepta dobre uprave iz perspektive Evropskog ombudsmena, s posebnim fokusom na njegovu ključnu ulogu u unapređenju standarda dobre uprave, čiji je primarni cilj zaštita prava građana u njihovim sve učestalijim interakcijama s evropskom upravom. Kako bi se osnažilo i implementiralo ovo pravo, Evropski ombudsman je izradio, a Evropski parlament 2001. godine usvojio Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi Evropske unije u kojem je detaljno razrađenopravo na dobru upravukroz niz načela koja predstavljaju smjernice za odgovorno ponašanje zaposlenih u institucijama Evropske unije, s ciljem osiguravanja kvalitetne i odgovorne administracije koja poštuje prava građana. Ujedno, ta načela predstavljaju i osnovne kriterijume prema kojima Evropski ombudsmen postupi u slučaju pritužbi građana na neadekvatan rad evropskih institucija.

U okviru ovog rada biće predstavljena ključna načela dobre uprave prema kodifikaciji Evropskog ombudsmena, a kako bi se osigurao sveobuhvatan okvir za dublje razumijevanje ove teme, biće analiziran i položaj, uloga i nadležnost Evropskog ombudsmena, kao i njegov način postupanja po pritužbama građana u vezi s nepravilnostima u radu evropskih institucija. Na temelju sprovedene analize, biće izveden zaključak o značaju koncepta dobre upraveu kontekstu Evropskog ombudsmena, kao i o njegovoj centralnoj ulozi u njenoj promociji i zaštiti.

Ključne riječi: *Evropski ombudsmen, dobra uprava, loša uprava, zaštita prava građana, evropska načela, standardi*

1. UVOD

Građani Evropske unije uživaju, kao jedno od osnovnih prava, pravo na dobru upravu koje je utemeljeno u članu 41. Povelje Evropske unije o temeljnim pravima (u daljem tekstu: Povelja).¹ Naime, prema Povelji, pravo na dobru upravu podrazumijeva pravo svake osobe da institucije, tijela, uredi i agencije Evropske unije obrađuju njene predmete nepristrasno, pravično i u razumnom roku.² Ovo pravo uključuje i pravo svake osobe da bude uključena u postupak i da bude saslušana prije poduzimanja bilo kakve mjere koja bi mogla negativno uticati na nju, kao i da ima pravo pristupa i uvida u svoj predmet, uz poštovanje povjerljivosti informacija, te profesionalne i poslovne tajne. Također, pravo na dobru upravu zahtijeva da uprava obrazloži svoje odluke uz navođenje razloga kojima se rukovodila prilikom donošenja konkretne odluke.³ Pravo na dobru upravu obuhvata i pravo svake osobe na naknadu štete koju su joj prouzrokovale institucije ili službenici Evropske unije obavljanjem svojih dužnosti, u skladu sa općim principima koji su zajednički zakonodavstvima

1 Povelja je usvojena prvi puta u Nici 7. decembra 2000. godine na Evropskom vijeću od strane predsjednika Evropskog parlamenta, Evropskog vijeća i Evropske komisije, ali kao pravno neobavezujući dokument. Bez obzira na tu činjenicu, ona je od proklamacije 2000. godine služila pravnoj teoriji i sudskoj praksi kao pravni izvor tumačenja osnovnih prava. Povelja je zatim dopunjena i ponovo proglašena na plenarnoj sjednici Evropskog Parlamenta u Strazburu 12. decembra 2007. godine od strane predsjednika Evropskog Parlamenta, Evropskog Vijeća i Evropske Komisije, a svojstvo pravno obavezujućeg dokumenta je stekla 1. decembra 2009. godine stupanjem na snagu Ugovora o Evropskoj uniji, odnosno tzv. Lisabonskog ugovora koji je potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu. Od tada je, dakle, Povelja postala pravno obavezujuća, kao i osnivački Ugovori, kako za institucije, tijela, urede i agencije Evropske unije, tako i za države članice kada provode pravo Evropske unije. Njen značaj se ogleda u tome što sažima zajedničke vrijednosti država članica Evropske unije i po prvi puta kodifikuje građanska, politička, ekonomska i socijalna prava u jedinstven tekst. Tekst Povelje dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>, 13.02.2025.

2 Član 41. stav (1) Povelje.

3 Član 41. stav (2) Povelje.



država članica.⁴ Pored toga, ovo pravo uključuje i pravo svake osobe da se pismeno obraća institucijama Evropske unije na jednom od službenih jezika, te da dobije odgovor na istom jeziku.⁵

Neki od elemenata prava na dobru upravu iz člana 41. Povelje su i ranije postojali u pravnom sistemu Evropske unije i njenoj sudskoj praksi,⁶ ali su dobili dodatnu snagu uvrštavanjem u Povelju.⁷ Time pravo na dobru

4 Član 41. stav (3) Povelje.

5 Član 41. stav (4) Povelje.

6 Prva dva segmenta prava na dobru upravu, pravo na saslušanje i pravo na pristup dokumentima, temelje se na sudskoj praksi, s tim da je pravo pristupa dokumentima predviđeno i članom 15. stav (3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a obaveza navođenja razloga za donošenje konkretne odluke temelji se na članu 296. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Nadalje, pravo na obeštećenje za štetu koju prouzrokuju institucije ili službenici Evropske unije, kao treći element prava na dobru upravu, zagarantovano je članom 340. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a stavom 4. garantuje se pravo iz člana 20. stav (2) tačka (d) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Uporedi: Šimac Neven, *Pravo na dobru javnu upravu – u kontekstu evropskih integracija*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016, 112-113. i Bojarski Lukasz, Schindlauer Dieter, Wladasch Katrin (2014.), *Europska povelja temeljnih prava kao živi instrument*, Priručnik za obuku, Rim-Varšava-Beč, Publikacija dostupna na: https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/guidelines_web.pdf, 13.02.2025.).

7 Koncept dobre uprave u Evropskoj uniji je postepeno definisan, a njegov razvoj se može pratiti od sudske prakse i pokušaja kodifikacije preko određenih dokumenata različitih evropskih tijela do njegovog uvrštavanja u Povelju. (Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka (2012.), *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 150-151.). Međutim, ključnu ulogu u definisanju i kodifikaciji načela dobre uprave nesumnjivo su odigrali Vijeće Evrope i SIGMA. Načela dobre uprave koja proizilaze iz aktivnosti Vijeća Evrope uključuju kako principe nastale kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, a koji se temelje na odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, tako i principe sadržane u preporukama Komiteta ministara Vijeća Evrope koje su pravno neobavezujućeg

upravu ne samo da dobija status ustavnog prava⁸, već postaje i pravni osnov za donošenje detaljnijih propisa. Naime, riječ je o kompleksnom konceptu čijim je uvrštavanjem u temeljne akte Evropske unije postavljen standard koji ne utiče samo na upravno postupanje tijela Evropske unije, nego i na rad javnopravnih tijela zemalja članica. Ovaj standard obuhvata procesne garancije koje štite prava pojedinca u postupku, kao i garancije koje štite javni interes, pa sve do nepravničkih standarda postupanja usmjerenih na osiguranje efikasnog funkcionisanja javne uprave, kvalitete upravnog postupanja i ekonomičnosti u njegovoj primjeni.⁹

karaktera (najznačajnije su *Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave*, usvojena 28. septembra 1977. godine, tekst Rezolucije dostupan na: <https://rm.coe.int/16804dec56>, 13.02.2025., i *Preporuka Rec (2007)7 o dobroj upravi*, usvojena 20. juna 2007. godine, koja uključuje modelski kodeks dobre uprave. Tekst Preporuke dostupan je na: <https://rm.coe.int/16807096b9>, 13.02.2025.).

Kada je u pitanju uloga Sigme na polju definisanja i kodifikacije načela i standarda dobre uprave, njen doprinos se ogleda u izradi velikog broja različitih publikacija, odnosno dokumenata (*Sigma papers*) u kojima su obrađena različita pitanja i teme u vezi upravnih reformi i općenito iz oblasti javne uprave, a koja predstavljaju dobre prakse i evropske standarde s kojima se rezultati provedenih reformi javne uprave u zemljama kandidatkinjama upoređuju i vrednuju. U svom dugogodišnjem djelovanju, od 1995. godine pa do danas, Sigma je objavila 74 dokumenta koji se bave različitim pitanjima reforme javne uprave, a kao posebno značaj dokument ističe se Sigma Dokument br. 27 pod nazivom „*Evropski principi za javnu upravu*“, koji je objavljen u novembru 1999. godine sa ciljem da se identifikuju i objedine standardi čije ispunjenje se očekuje od država kandidatkinja za članstvo u Evropskoj uniji kako bi svoje javne uprave uskladile sa javnim upravama zemalja članica Evropske unije (tekst Dokumenta dostupan na: <https://www.sigmaweb.org/publications/39560668.pdf>, 14.02.2025.).

- 8 Član 6. stav (1) Ugovora o Europskoj uniji daje Povelji pravnu snagu jednaku osnivačkim ugovorima, odnosno određuje da Unija priznaje prava, slobode i načela utvrđena Poveljom o temeljnim pravima Evropske unije od 7. decembra 2000. godine, kako je prilagođena u Strasbourgu 12. decembra 2007. godine, koja ima istu pravnu snagu kao i Ugovori.

- 9 Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka, *op. cit.*, 154.

U vezi sa proklamovanim pravom na dobru upravu, član 43. Povelje propisuje pravo svakog građanina Unije, kao i svake fizičke ili pravne osobe s boravištem ili sjedištem u bilo kojoj državi članici da se obrati Evropskom ombudsmenu u vezi sa nepravilnostima u djelovanju institucija, tijela, ureda i agencija Evropske unije, uz izuzetak Suda Evropske unije u obavljanju njegovih pravosudnih ovlaštenja.

Ključni instrument za praktičnu primjenu prava na dobru upravu predstavlja *Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi* (u daljem tekstu: Kodeks), koji je pripremio Evropski ombudmen, a usvojio Evropski parlament Rezolucijom od 6. septembra 2001. godine.¹⁰ Kodeks razrađuje pravo na dobru upravu kroz niz načela koja definišu očekivano ponašanje službenika Evropske unije u njihovim odnosima sa građanima, kao i kriterijume prema kojima Evropski ombudsmen postupakada razmatra pritužbe građana, s ciljem stvaranja učinkovitije, transparentnije i odgovornije javne uprave. Paralelno sa usvajanjem Kodeksa, Evropski parlament je usvojio rezoluciju kojom se poziva Evropski ombudsmen da primjenjuje Kodeks prilikom ispitivanja slučajeva loše uprave (*maladministration*)¹¹, odnosno da se rukovodi načelima sadržanim u ovom dokumentu, kako bi se efikasno implementiralo pravo građana na dobru upravu iz člana 41. Povelje.

10 Kodeks je kao ideju prvi predložio 1998. godine član Evropskog parlamenta Roy Perry, a tadašnji Evropski ombudsmen je izradio nacrt teksta, rukovodeći se vlastitim istraživanjem, te ga predstavio Evropskom parlamentu u obliku specijalnog izvještaja. Rezolucija Evropskog parlamenta o Kodeksu se temelji na prijedlogu Evropskog ombudsmena uz neke promjene koje je unio Roy Perry kao izvijestilac Odbora za podnošenje prijedloga Evropskog parlamenta. (Iz Uvoda Evropskog kodeksa dobrog upravnog ponašanja Evropskog ombudsmena P. Nikiforosa Diamandourisa iz 2005. godine, koji je prevela prof. Habeš Irena. Tekst dostupan na: <https://hrcak.srce.hr/file/200575>, 16.02.2025.).

11 Pojam „loša uprava“ nije kolokvijalni izraz, već pravni termin (specifičan *modus operandi*), kao i njegov antonim. (Radojević Miodrag, „Ombudsman i „loša uprava“, Politička revija, br. 3/2011, 203). Etimološki, izraz „*maladministration*“ potiče od latinskih riječi „*mal*, *malum*“, koja znači loše, slabo, pogrešno, oskudno“ i „*administrare*“ koja znači upravljati, kontrolisati, voditi, nadzirati; vladati, usmjeravati, pomoći, podržati. (Tanović Merima, Delić Amel,

Promovišući pojam dobre uprave, Evropski ombudsmen ima ključnu ulogu u poboljšanju i intenziviranju odnosa između Evropske unije i njenih građana, te u smanjenju demokratskog deficita.¹² Odredbe Kodeksa koje

Jelovac Aldin, *Reformski značaj i uloga Institucije Ombudsmena kao mehanizma zaštite od pojava oblika loše uprave*, Revija za pravo i ekonomiju, god. 24, 2/2023, 179.)

Pojam loše uprave, koji je nastao u britanskoj pravnoj tradiciji, prenesen je u anglosaksonske pravne sisteme, a kasnije i u evropske pravne sisteme, gdje je postao općeprihvaćen izraz koji označava negativne standarde upravnog postupanja (Uporedi: Radojević Miodrag, *op. cit.*, 204-205. i Aviani Damir (1999.), *Parlamentarni ombudsman*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 111-112.). Značajan doprinos formulisanju pojma loše uprave dao je i prvi Evropski ombudsman nakon utvrđivanja nadležnosti Evropskog ombudsmena u osnivačkim aktima o Evropskoj Uniji, u kojima je propisano da je zadatak Evropskog ombudsmena da prima pritužbe koje se odnose na lošu upravu svih institucija, tijela, ureda i agencija Unije, osim Suda Evropske unije u vršenju njegovih pravosudnih funkcija. (Vidi: član 228. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (bivši član 195. Ugovora o Evropskoj zajednici), član 1. stav (3) i član 2. stav (1) Statuta Evropskog ombudsmena). Naime, u svom prvom godišnjem izvještaju iz 1995. godine, Evropski ombudsman je istakao kompleksnost značenja pojma loša uprava, sačinjavajući listu situacija, odnosno tipičnih nedostataka koji se mogu smatrati lošim vršenjem upravne djelatnosti uz naznaku da ta lista nije iscrpljena pobrojanim radnjama. Po njemu, loše upravno postupanje uključuje sljedeće radnje: administrativne nepravilnosti, propuste uprave, zloupotrebe ovlaštenja, nemar, nezakonitu proceduru, nefer postupanje, nestručno i nekompetentno postupanje, diskriminaciju, nepotrebno odugovlačenje s postupanjem i uskraćivanje informacija. U svom izvještaju iz 1997. godine, Evropski ombudsman je definisao lošu upravu kao svaki slučaj kada javno tijelo djeluje, odnosno propusti da djeluje u skladu sa načelom koje ga obavezuje. (Vidi: Godišnji izvještaj Evropskog ombudsmena za 1997. godinu, str. 23., dostupan na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/3447>, 18.02.2025.; Uporedi: Milkov Dragan, *Ombudsman Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1-3/2022, 54-55. i Radojević Miodrag, *op. cit.*, 207.)

12 Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Gordana, *Good*



preciznije definišu pravo na dobru upravu imaju trostruki cilj: pomažu Evropskom ombudsmenu u procjeni (ne)poštivanja standarda dobre uprave, služe kao vodič javnim službenicima u njihovim interakcijama s građanima, te građanima jasno objašnjavaju šta pravo na dobru upravu znači u praksi, odnosno šta mogu očekivati od evropske administracije.¹³ Značaj Kodeksa ogleda se posebno u stvaranju harmonizirane kulture u odnosu prema građanima, te u implementaciji ujednačenih evropskih standarda koji osiguravaju potpunu primjenu prava na dobru upravu.¹⁴

Kako Evropski ombudsmen nije ovlašten za donošenje pravno obavezujućih odluka, tako ni Kodeks nije pravno obavezujući instrument. Međutim, s obzirom na to da se dijelovi Kodeksa preklapaju s temeljnim pravom na dobru upravupropisanim u članu 41. Povelje, te da od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona u decembru 2009. godine, Povelja ima jednaku pravnu snagu kao osnivački ugovori, to znači da je svakom građaninu Evropske unije zajamčeno pravo na dobru upravu putem institucija Evropske unije u vezi s pravnim predmetima koji ga se tiču. Kroz konkretizaciju načela dobre uprave, Kodeks doprinosi osnaživanju najviših standarda u upravi.¹⁵ Iako je Kodeks direktno primjenjiv samo na institucije i službenike Evropske unije, poslužio je kao uzor za izradu nekih sličnih dokumenata u brojnim državama članicama, državama kandidatkinjama, kao i trećim zemljama.

U nastavku rada biće detaljno obrađeni uloga i funkcija Evropskog ombudsmena u promovisanju i zaštiti dobre uprave, kao i ključna načela dobre upraveutvrđena Kodeksom.

Administration as a Ticket to the European Administrative Space, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, no. 5, 2011, 1523.

- 13 Kodeks je zamišljen kao alat za kontrolu uprave Evropske unije, ali i kao vodič za službenike i građane. Navedeno prema: *Ibid*, 1524.
- 14 Tanović Merima, Delić Amel, Jelovac Aldin, *op. cit.*, 183.
- 15 Iz Uvoda Europskog kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi Evropske ombudsmenice Emily O'Reilly iz 2015. godine, str. 4. i 6.(Tekst Kodeksa sa predgovorom i uvodom Ombudsmenice dostupan na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510>, 20.02.2025.)

2. O EVROPSKOM OMBUDSMENU

2.1. Normativni okvir za postupanje i rad Evropskog ombudsmena

Za nastanak institucije Evropskog ombudsmena u velikoj mjeri je zaslužna Danska koja je tokom pregovora o Mastihtskom ugovoru insistirala na uvođenju ove institucije vidjevši u njoj rješenje za probleme u funkcionisanju administracije Evropske unije koje će poboljšati odnos i ojačati povjerenje između građana i institucija. Iako su građani Evropske unije već imali na raspolaganju različita sredstava zaštite svojih prava, poput sudske zaštite, prava obraćanja poslanicima Evropskog parlamenta i prava podnošenja peticija Evropskom parlamentu, postojeći oblici zaštite su u praksi ispoljavali određene nedostatke. Zbog toga se javila ideja o uvođenju i na nivou Evropske unije institucije koja se u nacionalnim zakonodavstvima brojnih zemalja članica Evropske unije, ali i šire, već pokazala kao izuzetno djelotvorna i efikasna institucija u promociji i zaštiti ljudskih prava. Osim toga, ideja o uvođenju Evropskog ombudsmena je bila povezana i sa konceptom stvaranja državljanstva Evropske unije na kojem su insistirali španski predstavnici.¹⁶

Sve to je rezultiralo unošenjem u Ugovor o Evropskoj uniji,¹⁷ koji je potpisan u Mastrihtu 7. februara 1992. godine, a stupio na snagu 1. novembra 1993. godine, jednog člana kojim je uspostavljena institucija Evropskog ombudsmena (član 138e Mastihtskog ugovora, odnosno bivši član 195. Ugovora o Evropskoj zajednici, a sadašnji član 228. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije)¹⁸, sa ciljem da zaštiti građane od nepravilnosti u djelovanju

16 O nastanku institucije Evropskog ombudsmena detaljnije u: Misita Nevenko (2009.), *Evropska unija - institucije*, Revicon, Sarajevo, 293. i Milkov Dragan, *op. cit.*, 51-53.

17 S obzirom na mjesto potpisivanja, Ugovor o Evropskoj uniji se najčešće navodi kao Mastihtski ugovor. O Ugovoru iz Mastrihta, te glavnim promjenama i novinama koje je donio ovaj Ugovor, vidi: Misita Nevenko (2010.), *Evropska unija, osnivanje i razvoj*, Revicon, Sarajevo, 93-107. i Rizvanović Edin, Hasanagić Emina, Batinović Željko (2022.), *Pravo Evropske unije: refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine*, Široki Brijeg, 15-16.

18 Tekst Ugovora o funkcionisanju Evropske unije

institucija, tijela, ureda ili agencija Evropske unije čineći ih transparentnijim, pravednijim i učinkovitijim¹⁹. Pored odredbi člana 228. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije²⁰, pravni osnov za djelovanje Evropskog ombudsmena sadržan je i u odredbama članova 20. i 24. istog Ugovora²¹, kao i u odredbama člana 43. Povelje. Ove odredbe omogućavaju građanima Evropske unije, kao i svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi s boravištem ili sjedištem u bilo kojoj državi članici da se obrate Evropskom ombudsmenu povodom postupaka loše uprave od strane institucija Evropske unije, sa izuzetkom Suda Evropske unije u izvršavanju njegovih pravosudnih ovlaštenja.

Nadalje, imajući u vidu da je ovim Ugovorom bilo predviđeno da će Evropski parlament donijeti propise koji regulišu obavljanje dužnosti Evropskog ombudsmena, Evropski parlament je 9. marta 1994. godinedonio pravila koja detaljnije uređuju položaj i rad Evropskog ombudsmena - Statut Evropskog ombudsmena, odnosno Odluku Evropskog parlamenta o propisima

dostupan na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, 18.01.2025.

- 19 Ombudsmen je neposredni izraz nastojanja da se rad komunitarnih institucija učini što je moguće transparentnijim i usklađenijim sa komunitarnim ustavnopravnim okvirom, a time i bliži građanima Evropske unije. Utoliko se pojava komunitarnog Ombudsmena može shvatiti i kao korak na putu demokratizacije Zajednice i vladavine prava. Misita Nevenko (2010.), *Evropska unija, osnivanje i razvoj*, 164.
- 20 Članom 228. stav (1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je ovlaštenje Evropskog ombudsmena da prima i ispituje pritužbe bilo kojeg građanina Unije ili bilo koje fizičke ili pravne osobe koja boravi ili ima registrovano sjedište u državi članici u vezi s primjerima loše uprave u djelatnostima institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, osim Suda Evropske unije koji djeluje u svom sudskom svojstvu.
- 21 Članom 20. stav (2) tačka (d) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije utvrđeno je pravo građana Evropske unije da se obraćaju Evropskom ombudsmenu na bilo kojem službenom jeziku Evropske unije, kao i da dobiju odgovor na istom jeziku. Također, članom 24. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je pravo svakog građanina Evropske unije da se obrati Ombudsmenu imenovanom u skladu sa članom 228. istog Ugovora.

i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Evropskog ombudsmena (94/262/EZUČ, EZ, Euratom)²², koja je stavljena van snage donošenjem Uredbe Evropskog parlamenta 2021/1163 od 24. juna 2021. godine o utvrđivanju novog Statuta Evropskog ombudsmena²³.

Postupci za izbor i razrješenje Evropskog ombudsmena su definisani Poslovníkom Evropskog parlamenta.²⁴ Za prvog Evropskog ombudsmena, 1995. godine imenovan je bivši finski ombudsman Jacob Söderman koji je sa radom počeo u septembru iste godine.²⁵ S obzirom da je Söderman bio finski ombudsman, kao i da je institucija osmišljena prema danskom prijedlogu, može se zaključiti da je institucija Evropskog ombudsmena kreirana po uzoru na skandinavski, klasični model parlamantarnih ombudsmena.

22 Ova Odluka je u međuvremenu u dva navrata mijenjana odlukama Evropskog parlamenta od 14. marta 2002. godine (SL L 92 9.4.2002., str. 13) i 18. juna 2008. godine (SL L 189, 17.7.2008., str. 25). Tekst Odluke dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0262&from=fr>, 18.01.2025.

Evropski ombudsman je donio i odredbe o provedbi te odluke koje su sadržane u Odluci Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi od 21. juna 2023. godine (stupila na snagu 10. oktobra 2023. godine). Tekst dostupan na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/legal-basis/implementing-provisions/hr>, 18.01.2025.

23 Uredba Evropskog parlamenta (EU, Euratom) 2021/1163 od 24. juna 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Evropskog ombudsmena (Statut Evropskog ombudsmena) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/962/EZUČ, EZ, Euratom. Tekst dostupan na: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238385/F3_HR_2.pdf, 18.01.2025.

24 Postupak izbora je definisan članom 237., dok je postupak razrješenja Evropskog ombudsmena regulisan članom 239. Poslovnika Evropskog parlamenta. Tekst Poslovnika Evropskog parlamenta je dostupan na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2025-01-20_HR.pdf, 18.01.2025.

25 P. Nikiforos Diamandouros iz Grčke je izabran za drugog Evropskog ombudsmena 2003. godine. Treći izabrani Ombudsman je **Emily O'Reilly iz Irske (izabrana 2013. i 2019. godine)**, a za četvrtog Evropskog ombudsmena **izabrana je Teresa Anjinho iz Portugala za period od 2025. do 2029. godine.**

2.2. Uloga, položaj i nadležnost Evropskog ombudsmena

Evropski ombudsmen predstavlja instrument parlamentarne kontrole uprave, a predmet njegove kontrole su slučajevi lošeg vršenja upravne djelatnosti (*maladministration*). Njegov položaj je veoma sličan položaju ombudsmena u zemljama članicama Evropske unije koje su usvojile klasični model ove institucije. Izbor Evropskog ombudsmena vrši Evropski parlament nakon svog konstituisanja, na temelju člana 228. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije,²⁶ i to na period od pet godina, koji odgovara trajanju parlamentarnog saziva, uz mogućnost ponovnog izbora bez ograničenja broja mandata.

U obavljanju svojih dužnosti, Evropski ombudsmen djeluje u skladu sa članom 228. stav (3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kojim je predviđeno da će Ombudsmen biti u potpunosti nezavisan u obavljanju svojih dužnosti, a ta nezavisnost podrazumijeva da neće tražiti niti primati upute od bilo kojeg tijela. On je obavezan da se u vršenju svojih dužnosti suzdržava od svake radnje koja je nespojiva s prirodom tih dužnosti. To dalje znači da Evropski ombudsmen tokom svog mandata ne smije obnašati nikakve druge političke ili upravne dužnosti niti se baviti drugim zanimanjem, bez obzira da li je plaćeno ili ne.²⁶ Kako bi se osigurala njegova potpuna nezavisnost, Evropskom ombudsmenu se omogućavaju adekvatni resursi za obavljanje njegovih dužnosti.

Evropskom ombudsmenu može prestati dužnost istekom mandata, ostavkom ili razrješenjem dužnosti.²⁷ Evropskog ombudsmena može razriješiti Sud Evropske unije na zahtjev Evropskog parlamenta ako više ne zadovoljava uslove koji su potrebni za obavljanje njegovih dužnosti ili ako je kriv za tešku povredu službene dužnosti.²⁸

Evropski ombudsmen je nezavisno tijelo Evropske unije koje obavlja ulogu posrednika između građana i tijela Evropske unije za ciljem osiguranja temeljnog prava na dobru upravu građanima Evropske unije.²⁹ Naime, on je

26 Član 14. stavovi (1) i (3) Statuta Evropskog ombudsmena.

27 Član 12. stav (1) Statuta Evropskog ombudsmena.

28 Član 228. stav (2) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

29 Sam Evropski ombudsmen je kao svoj najvažniji zadatak

nadležan da ispituje slučajeve nepravilnog postupanja uprave, odnosno da pomaže u otkrivanju nepravilnosti u djelovanju institucija, tijela, ureda ili agencija Evropske unije, sa izuzetkom Suda Evropske unije prilikom vršenja njegove pravosudne funkcije.³⁰ U tom smislu, svaki građanin Evropske unije, odnosno svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registrovanim sjedištem u državi članici može direktno ili preko zastupnika u Evropskom parlamentu podnijeti pritužbu Evropskom ombudsmenu ukoliko smatra da postoje nepravilnosti u postupanju komunitarnih institucija.³¹

Iz navedenog proizilaze dva bitna ograničenja djelovanja Evropskog ombudsmena. Naime, prvo ograničenje se odnosi na subjekte koji imaju pravo obraćanja Evropskom ombudsmenu, s obzirom na činjenicu da pritužbu Evropskom ombudsmenu može uputiti samo građanin Evropske unije, odnosno fizičko lice koje ima boravište ili pravno lice koje ima registrovano sjedište u nekoj državi članici Evropske unije. Drugo ograničenje se odnosi na subjekte kontrole Evropskog ombudsmena, s obzirom da Evropski ombudsmen nije nadležan da razmatra pritužbe protiv radnji i odluka nacionalnih uprava,

naveo intervenisanje sa ciljem pružanja pomoći građanima u njihovim odnosima sa komunitarnim institucijama kako bi im se pomoglo da budu tretirani pravedno i da brzo dobiju ono na što imaju pravo od administracije. Također je među svoje osnovne zadatke naveo i rad na podizanju kvalitete javne uprave sa stanovišta građana, poboljšanju odnosa između građana i administracije, oblikovanju standarda dobre uprave, kao i djelovanje na uklanjanju slučajeva lošeg rada uprave. Vidi *Godišnji izvještaj Evropskog ombudsmena za 1999. godinu*, str. 11, dostupan na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/3443>, 26.01.2025.

30 Pri obavljanju svojih dužnosti Evropski ombudsmen ne smije dovoditi u pitanje osnovanost sudskih presuda ni nadležnost sudova da donose presude (član 1. stav (5) Statuta Evropskog ombudsmena). Dakle, istrage Evropskog ombudsmena koje se odnose na Sud Evropske unije obuhvataju nadzor nad postupanjem Suda u vezi sa poštovanjem principa dobre uprave, a to uključuje ispitivanje proceduralnih i administrativnih aspekata rada Suda, kao i zaštitu prava građana u kontekstu njihovih interakcija sa Sudom.

31 Član 1. stav (3) i član 2. stav (1) Statuta Evropskog ombudsmena.



odnosno uprava pojedinih zemalja članica Evropske unije, već je nadležan da ispituje isključivo pritužbe koje se odnose na djelovanje administracije Evropske unije.³²

Evropski ombudsmen djeluje kaonezavisni nadzorni organ koji istražuje pritužbe građana o lošoj upravi i, na temelju rezultata istrage³³, preporučuje odgovarajuće korektivne mjere kada je to potrebno. Istovremeno, onje ključni izvor informacija za institucije koji im pomaže da unaprijede svoj rad kroz identifikaciju oblasti koje zahtijevaju poboljšanje. Evropski ombudsmen nije naredbodavni organ. Njegova funkcija je istražiteljska i savjetodavna, a uloga se temelji na pružanju nezavisnih i nepristrasnih preporuka koje, iako nisu pravno obavezujuće, u velikom broju slučajeva se ipak sprovode i imaju značajan uticaj na unapređenje rada evropskih institucija. U slučaju da dotična institucija ne prihvati upućenu preporuku, Evropski ombudsmen može putem objavljivanja izvještaja izvršiti pritisak na tu instituciju, što često dovodi do toga da se preporuke ipak na kraju implementiraju. Dakle, priroda funkcije Evropskog ombudsmena ogleda se u aktivnostima monitoringa, savjetovanja i davanja preporuka, a ne u donošenju obavezujućih odluka ili izricanju sankcija.

32 Članom 1. stav (3) Statuta Evropskog ombudsmena propisano je da Evropski ombudsmen pomaže u otkrivanju nepravilnosti u postupanju institucija, tijela, ureda i agencija Evropske unije, sa izuzetkom Suda Evropske unije kada djeluje u svojoj sudskoj ulozi, te da radnje drugih tijela ili osoba ne mogu biti predmet pritužbe Evropskom ombudsmenu.

33 Istrage Evropskog ombudsmena se uglavnom odnose na: transparentnost u odlučivanju i lobiranju/odgovornosti, pristup dokumentima, kulturu pružanja usluga, poštovanje procesnih prava, pravilnu primjenu diskrecionog prava, poštovanje temeljnih prava, zapošljavanje, dobro upravljanje pitanjima i imenovanjima osoblja Evropske unije, dobro finansijsko upravljanje, etiku i sudjelovanje javnosti u donošenju odluka Evropske unije. Otprilike jedna trećina istražnih radnji koje Evropski ombudsmen provodi svake godine odnosi se na nedostatak ili odbijanje pružanja informacija. V. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/18/europski-ombudsman>, 25.01.2025.

Jedan od osnovnih zadataka Evropskog ombudsmena jeste rad na unapređenju i promovisanju bolje i kvalitetnije javne uprave, te oblikovanju visokih upravnih standarda. U tom kontekstu, od posebne važnosti je *Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja zaposlenih u upravi*, koji je Evropski parlament usvojio 2001. godine. Kodeks razrađuje osnovna načela koja definišu kako bi evropska administracija trebala funkcionisati u smislu pravičnosti, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti prema građanima. Evropski ombudsmen ima ključnu ulogu u njihovoj implementaciji, budući da kroz svoje aktivnosti nadzora nad radom institucija, istraživanja pritužbi građana i davanja preporuka za poboljšanje administrativnih procedura i praksi u cilju zaštite prava i interesa građana, osigurava da evropska uprava djeluje u skladu s tim načelima. Njegova uloga doprinosi smanjenju birokratskih prepreka, stvaranju kulture odgovornosti unutar institucija, jačanju povjerenja građana u evropske institucije, te u konačnici, unapređenju ukupnog kvaliteta rada uprave. Evropski ombudsmen aktivno komunicira sa građanima, ne samo kroz ispitivanje pritužbi, već i promovisanjem boljih administrativnih praksi, organizovanjem radionica i edukacija, te podizanjem svijesti o pravima građana. Iako Evropski ombudsmen nije zakonodavni organ, njegove preporuke mogu dugoročno oblikovati razvoj politika i zakonodavstva Evropske unije.

Osim toga, Evropski ombudsmen je nadležan za koordinaciju Evropske mreže pučkih pravobranitelja koja je uspostavljena 1996. godine i podrazumijeva tijesnu saradnju Evropskog ombudsmena sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim ombudsmenima u cilju osiguranja prava građana Evropske unije i ostalih koji žive na njenim prostorima. Nastala je kao posljedica činjenice da se veliki broj pritužbi građana odnosi na rad nacionalnih, regionalnih ili lokalnih upravnih organa, a ovaj mehanizam omogućava Evropskom ombudsmenu da takve pritužbe proslijedi nadležnom ombudsmenu.³⁴

34 Misita Nevenko, *Evropska unija – institucije*, 300. Evropska mreža pučkih pravobranitelja ujedinjuje, na dobrovoljnoj osnovi, nacionalne i regionalne pučke pravobranitelje te slična tijela država članica Evropske unije, nacionalne pučke pravobranitelje država kandidatkinja te Islanda i Norveške, kao i Evropskog ombudsmena, te Odbor za predstavke Evropskog parlamenta, a dio Mreže su i odbori za predstavke na nacionalnom i regionalnom nivou u Njemačkoj koji imaju ulogu sličnu pučkim pravobraniteljima. Danas Evropsku



Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i Statut Evropskog ombudsmena postavljaju visoke etičke principe koji usmjeravaju Evropskog ombudsmena u obavljanju njegovih dužnosti. S tim u vezi, da bi se detaljnije pojasnile obaveze i opće ponašanje koje se očekuje od Evropskog ombudsmena, Evropski ombudsmen je 5. februara 2015. godine usvojio *Kodeks ponašanja Evropskog ombudsmena*³⁵ koji sadrži najviše etičke standarde ponašanja kojih se Evropski ombudsmen mora pridržavati u obavljanju svojih dužnosti.

2.3. Postupanje Evropskog ombudsmena po pritužbama

Generalni okvir postupanja Evropskog ombudsmena definisan je članom 228. stav (1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a detaljnije odredbe su sadržane u Statutu Evropskog ombudsmena i Odluci Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi. Naime, svaki građanin Evropske unije, odnosno svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registrovanim sjedištem u državi članici može direktno ili preko zastupnika u Evropskom parlamentu podnijeti pritužbu Evropskom ombudsmenu u pogledu slučaja nepravilnosti u postupanju institucija, tijela, ureda i agencija Evropske unije, sa izuzetkom Suda Evropske unije kada obavlja svoju sudsku djelatnost. Za pokretanje postupka pred Evropskim ombudsmenom ne traži se postojanje neposrednog interesa u predmetnom slučaju, što znači da pritužbu može podnijeti bilo koje lice, pa čak i ako se oni koji su neposredno zainteresovani tome protive (*actio popularis*)³⁶.

mrežu pučkih pravobranitelja čini više od 95 ureda iz 36 evropskih zemalja. Kada su u pitanju nadležnosti za rješavanje po pritužbama, odgovarajući nacionalni ili regionalni pučki pravobranitelj se bavi pritužbama na javne vlasti države članice, uključujući i pitanja unutar područja prava Evropske unije, dok Evropski ombudsmen istražuje pritužbe koje se odnose na institucije i tijela Evropske unije. O Evropskoj mreži pučkih pravobranitelja detaljnije na službenoj stranici Evropskog ombudsmena, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/european-network-of-ombudsmen/about/hr>, 25.01.2025.

35 Tekst Etičkog kodeksa Evropskog ombudsmena dostupan na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/the-ombudsman/declarations-and-transparency/code-of-conduct/en>, 26.01.2025.

36 Misita Nevenko, *Evropska unija – institucije*, 298.

Postupak je neformalan i besplatan. Pritužba se podnosi u pisanom oblikuna bilo kojem službenom jeziku Evropske unije i u njoj mora bit jasno naveden predmet pritužbe i identitet podnosioca pritužbe, a podnosilac pritužbe može zahtijevati da pritužba ili njeni pojedini dijelovi ostanu povjerljivi. Rok za podnošenje pritužbe je dvije godine od dana kada je podnosilac pritužbe saznao za činjenice na kojima se ona zasniva. Prije podnošenja pritužbe Evropskom ombudsmenu, podnosilac pritužbe prethodno mora pokušati ostvariti, odnosno zaštititi svoje pravo u redovnom administrativnom postupku. Pritužbe koje su podnesene Evropskom ombudsmenu ne utiču na rokove za žalbe u upravnim ili sudskim postupcima.³⁷

Po prijemu pritužbe, Ombudsmen prvo provjerava da li je pritužba u njegovoj nadležnosti, a ako jeste, onda utvrđuje da li je dopuštena u skladu sa članom 2. stav (4) Statuta Evropskog parlamenta. Naime, Evropski ombudsmen će odbaciti pritužbu kao nedopuštenu ako za istu nije nadležan ili ako nisu ispunjeni navedeni procesni zahtjevi po pitanju jasnog navođenja predmeta i identiteta podnosioca pritužbe, zatim, ako je istekao rok od dvije godine od dana kada je podnosilac pritužbe saznao za činjenice na kojima se pritužba zasniva, te ukoliko nije prethodno iskorišten redovni upravni put.³⁸ Pritužbu za koju nije nadležan, Evropski ombudsmen može, kada je to moguće, te uz saglasnost podnosioca pritužbe, proslijediti drugom nadležnom tijelu.³⁹

37 Član 2. Statuta Evropskog ombudsmena.

38 Član 3. stavovi (2) i (3) Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

39 Član 2. stav (3) Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

Statut Evropskog ombudsmena posebno reguliše pitanje podnošenja pritužbi koje se odnose na radne odnose između institucija, tijela, ureda ili agencija Evropske unije i njihovih zaposlenika na način da propisuje da su takve pritužbe dopuštene samo ako je dotična osoba iscrpila sve interne upravne postupke, i ako je nadležno tijelo dotične institucije, tijela, ureda ili agencije Evropske unije donijelo odluku ili ako su rokovi za odgovor istekli (član 2. stav (6) Statuta Evropskog ombudsmena).



Ako Evropski ombudsmen utvrdi da je pritužba očito neosnovana, jer ne postoji osnov za pokretanje istrage, zatvorit će predmet i obavijestiti podnosioca pritužbe, a ako je podnosilac pritužbe obavijestio o svojoj pritužbi dotičnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju Evropske unije, onda će Evropski ombudsmen obavijestiti i dotično tijelo protiv kojeg je pritužba podnesena.⁴⁰

Kada po prijemu pritužbe utvrdi da postoje razlozi za istragu dopuštene pritužbe, Evropski ombudsmen pokreće istragu i o tome obavještava dotičnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju Evropske unije, te od predmetne institucije može zatražiti odgovor na navode iz pritužbe, kao i dostavljanje određenih informacija ili dokumenata povezanih sa navodnim nepravilnostima u postupanju institucije. Također, Evropski ombudsmen što prije obavještava podnosioca pritužbe o mjerama koje je poduzeo u vezi s njegovom pritužbom. Postupajući po pritužbi, Evropski ombudsmen, u mjeri u kojoj je to moguće, traži rješenje zajedno sa dotičnom institucijom, tijelom, uredom ili agencijom Evropske unije, u cilju otklanjanja nepravilnosti u postupanju. Evropski ombudsmen obavještava podnosioca pritužbe o predloženom rješenju, te o eventualnim primjedbama dotične institucije, tijela, ureda ili agencije Evropske unije. Podnosilac pritužbe može u bilo kojoj fazi postupka dostaviti svoje primjedbe ili dodatne informacije koje nisu bile poznate u vrijeme podnošenja pritužbe. U slučaju postizanja dogovora, odnosno pronalaska rješenja koje prihvataju i podnosilac pritužbe i dotična institucija, tijelo, ured ili agencija Evropske unije, Evropski ombudsmen zatvara predmet bez davanja preporuka.⁴¹ Istraga se zatvara i u slučaju ako Ombudsmen ne utvrdi nepravilnosti u postupanju ili ako utvrdi da daljnje istrage nisu opravdane. U tim slučajevima, odluku u kojoj se navode rezultati istrage šalje podnosiocu pritužbe i dotičnoj instituciji.⁴²

Budući da podnosilac pritužbe može povući pritužbu u bilo kojoj fazi istrage, to ne sprečava Evropskog ombudsmena da nastavi istragu o predmetu pritužbe na vlastitu inicijativu.⁴³ Također, kad god smatra da za to postoji osnova, Evropski ombudsmen može provoditi istrage na vlastitu inicijativu, a naročito u ponovljenim, sistemskim ili posebno ozbiljnim slučajevima nepravilnosti u postupanju kako bi se takvi slučajevi riješili kao pitanje od javnog interesa.⁴⁴

40 Član 2. stav (5) Statuta Evropskog ombudsmena.

41 Član 2. stavovi (7) i (10) Statuta Evropskog ombudsmena.

42 Član 6. stav (2) Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

43 Član 9. stav (6) Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

44 Član 3. stav (3) Statuta Evropskog ombudsmena.

Ako Evropski ombudsmen nakon istrage utvrdi nepravilnosti u postupanju, bez odlaganja obavještava dotičnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju Evropske unije o rezultatima istrage, te daje odgovarajuće preporuke predmetnoj instituciji, koja je dužna dostaviti Evropkom ombudsmenu detaljno mišljenje o datoj preporuci u roku od tri mjeseca, a taj rok Evropski ombudsmen može na obrazložen zahtjev dotične institucije produžiti za najviše još dva mjeseca. Evropski ombudsmen to mišljenje proslijeđuje podnosiocu pritužbe, koji može podnijeti svoje primjedbe u roku od mjesec dana. Ako dotična institucija, tijelo, ured ili agencija Evropske unije ne dostave mišljenje u prvobitnom roku od tri mjeseca ili u produženom roku, Evropski ombudsmen može zaključiti istragu bez tog mišljenja.⁴⁵ Nakon analize mišljenja predmetne institucije i svih primjedbi koje je podnosilac pritužbe podnio, Evropski ombudsmen može zaključiti istragu i iznijeti nalaze. Ako Evropski ombudsmen zaključi istragu utvrđivanjem nepravilnosti u postupanju, onda može ponoviti sve prethodno date preporuke.⁴⁶

Nakon zaključenja istrage, Evropski ombudsmen šalje izvještaj dotičnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Evropske unije, a ako je to potrebno zbog prirode ili obima otkrivenog slučaja nepravilnosti u postupanju, i Evropskom parlamentu. Evropski ombudsmen također obavještava podnosioca pritužbe o rezultatima istrage, dostavljenom mišljenju dotične institucije, tijela, ureda ili agencije Evropske unije, te o eventualnim preporukama koje je dao u izvještaju.⁴⁷

Ako Evropski ombudsmen sazna da je predmet istrage postao predmet sudskog postupka, on zaključuje istragu i o tome obavještava podnosioca pritužbe i instituciju.⁴⁸

Institucije, tijela, uredi i agencije Evropske unije, kao i nadležna tijela država članica su dužni na zahtjev Evropskog ombudsmena bez odlaganja dostaviti sve informacije koje je Evropski ombudsmen zatražio u svrhu istrage⁴⁹. Također, Evropski ombudsmen u toku istrage ima pravo saslušati

45 Član 4. stavovi (1) i (2) Statuta Evropskog ombudsmena.

46 Član 6. stavovi (3) i (4) Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

47 Član 4. stavovi 1-3. Statuta Evropskog ombudsmena.

48 Član 6. stav (5) Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

49 Klasificirani podaci Evropske unije, pod kojim se podrazumijevaju podaci i materijali koji su označeni stepenom tajnosti Evropske unije, dostavljaju se

dužnosnike i ostale službenike institucija, tijela, ureda i agencija Evropske unije u vezi sa činjenicama koje se odnose na predmet istrage.⁵⁰ Evropski ombudsmen i njegovo osoblje ne smiju otkrivati informacije ili dokumente dobivene tokom istrage. Ako smatra da bi činjenice koje je saznao tokom istrage mogle predstavljati krivično djelo ili se odnositi na krivično djelo, Evropski ombudsmen je dužan odmah obavijestiti nadležna tijela država članica i, u mjeri u kojoj je slučaj u njihovoj nadležnosti, Ured evropskog javnog tužitelja i Evropski ured za borbu protiv prevara (u daljem tekstu: OLAF). Također, po potrebi, i u dogovoru sa Uredom evropskog javnog tužitelja ili OLAF-om, Evropski ombudsmen obavještava i instituciju, tijelo, ured ili agenciju Evropske unije u čijoj je nadležnosti dotični dužnosnik ili drugi službenik i koja protiv njega može pokrenuti odgovarajuće postupke.⁵¹

Na kraju svakog godišnjeg zasjedanja, Evropski ombudsmen podnosi Evropskom parlamentu izvještaj o rezultatima istraga koje je proveo. Izvještaj uključuje procjenu usklađenosti sa Ombudsmenovim preporukama, prijedlozima rješenja i prijedlozima za poboljšanje.⁵² Evropski ombudsmen

Evropskom ombudsmenu u skladu sa posebnim načelima i uslovima koji su definisani u članu 5. Statuta Evropskog ombudsmena.

50 Član 7. Statuta Evropskog ombudsmena.

51 Član 9. Statuta Evropskog ombudsmena.

52 Analiza godišnjih izvještaja Evropskog ombudsmena za prethodnih pet godina (2019-2023.) pokazuje da su institucije Evropske unije sarađivale sa Evropskim ombudsmenom na zadovoljavajućem nivou, što pokazuje stopa prihvatanja prijedloga Evropskog ombudsmena od strane institucija koja je u godinama koje su bile predmet izvještaja bila vrlo visoka, što znači da su institucije pozitivno reagovala na prijedloge koje im je Ombudsmen uputio u cilju ispravljanja ili poboljšanja njihovih administrativne prakse. Naime, stopa prihvatanja predstavlja postotak pozitivnih odgovora u odnosu na ukupan broj prijedloga (rješenja, preporuka i prijedloga) koje daje Evropski ombudsmen. Budući da Evropski ombudsmen institucijama daje do šest mjeseci da odgovore na preporuke koje je predložio u svojim odlukama kojima se zaključuje istraga, stopa prihvatanja za 2023. godinu se odnosi na predmete zaključene 2022. godine, stopa prihvatanja za 2022. godinu se odnosi na predmete zaključene 2021. godine, itd. Uvažavajući navedeno, stopa prihvatanja za 2022. godinu je iznosila 81%, za 2021.

može podnijeti i poseban izvještaj Evropskom parlamentu nakon što obavijesti predmetnu instituciju da će sastaviti takav izvještaj. Posebni izvještaji mogu obuhvatati bilo koje istrage u kojima je Evropski ombudsman utvrdio nepravilnosti u postupanju i za koje smatra da su od posebnog javnog interesa.⁵³

Ovlaštenja Evropskog ombudsmena su široko definisana i obuhvataju obavljanje kontrolne funkcije nad svim institucijama Evropske unije, osim Suda Evropske unije u okviru njegovih sudskih nadležnosti. U cilju efikasnog ostvarivanja svoje kontrolne i zaštitne uloge, Evropski ombudsman ima mogućnost saradnje s tijelima u državama članicama, u skladu sa važećim nacionalnim pravom i pravom Evropske unije, kao i s drugim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Evropske unije, a posebno s onima koja su zadužena za promociju i zaštitu temeljnih prava.⁵⁴

3. NAČELA DOBRE UPRAVE PREMA KODEKSU

Kodeks sadrži 27 članova koji obuhvataju materijalna načela i procesne principe koji se odnose na postupanje javne uprave, a sva ta načela i principi zajedno predstavljaju okvir standarda za ponašanje i djelovanje uprave u odnosima prema građanima⁵⁵. Odredbe Kodeksa se primjenjuju na sve

godinu 79%, za 2020. godinu 81%, za 2019. godinu 79%, dok je za 2018. godinu stopa prihvatanja iznosila 77%. Vidi: *Godišnji izvještaj Evropskog ombudsmena za 2023. godinu*, koji je dostupan na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/183636>, 28.01.2025.

53 Član 7. Odluke Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi.

54 Član 10. Statuta Evropskog ombudsmena.

55 Sva načela utvrđena Kodeksom mogu se podijeliti na tri temeljne skupine: a) opća načela upravnog prava: zakonitost, proporcionalnost, nediskriminacija, samostalnost i nezavisnost, odsustvo zlorabotrebne moći, zaštita legitimnih očekivanja, zaštita podataka, te pravo pristupa informacijama i dokumentima; b) načela upravnog postupka: objektivnost, javnost, jednak i pošten tretman, pravo korištenja jezika, pravo da se bude saslušan, razumno vrijeme za donošenje odluka, mogućnost ulaganja žalbe i c) nepravna načela koja su povezana sa službeničkom etikom. Vidi: Koprić Ivan, Musa

dužnosnike i službenike Evropske unije na koje se odnose propisi o osoblju i uvjetima zapošljavanja ostalih službenika, u njihovim odnosima s javnošću⁵⁶. Također, sve institucije i njihove uprave su obavezne da poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurale da se odredbe Kodeksa primjenjuju i na osobe koje za njih rade, poput pripravnika, osoba zaposlenih prema općim ugovorima radnog prava, te eksperata na posudbi iz državnih službi zemalja članica. Kodeks nalaže institucijama, kao i njihovim dužnosnicima i službenicima da u odnosima s javnošću poštuju načela koja se detaljno razrađena u ovom dokumentu. U pitanju su načela kroz koja je razrađeno pravo na dobru upravu, odnosno opća načela dobrog upravnog ponašanja koja se primjenjuju na sve odnose institucija i njihovih uprava s javnošću, tj. građanima, osim ako ti odnosi ne podliježu posebnim odredbama.⁵⁷ Radi se, naime, o osnovnim načelima koja definišu kako bi evropska administracija trebala funkcionisati u smislu pravičnosti, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti prema građanima.

Prema Kodeksu, službena osoba se u svom radu mora pridržavati načela zakonitosti koje podrazumijeva obavezu ponašanja u skladu sa zakonom, te obavezu primjenjivanja pravila i postupaka u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije. Također, ovo načelo podrazumijeva i obavezu službene osobe da osigura da odluke koje utiču na prava pojedinca budu utemeljene na zakonu, te da njihov sadržaj bude u skladu sa zakonom. Prilikom rješavanja po zahtjevima stranaka i prilikom donošenja odluka, službena osoba je dužna da se rukovodi načelom jednakosti u postupanju koje podrazumijeva da se svi građani u istoj situaciji moraju tretirati na jednak način, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu. Kod donošenja odluka, službena osoba mora poštovati korektnu ravnotežu između interesa pojedinaca i općeg javnog interesa, te je obavezna osigurati da poduzete mjere budu proporcionalne cilju koji se želi postići, što znači da ograničenja prava građana i nametnuti troškovi moraju biti u razumnom odnosu sa svrhom radnje koja se poduzima.⁵⁸

Anamarija, Lalić Novak Gordana, *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 5, 2011, 1524-1525.

- 56 Pod terminom „javnost“ podrazumijevaju se fizičke i pravne osobe, bez obzira da li imaju prebivalište ili prijavljeni ured u nekoj od država članica ili ne. Član 2. stav (3) Kodeksa.
- 57 Načela navedena u Kodeksu se ne primjenjuju na odnose između pojedine institucije i njenih službenih osoba. Ti odnosi su regulisani Propisima o osoblju. Član 3. Kodeksa.
- 58 Članovi 3-6. Kodeksa.

Nadalje, službenoj osobi je zabranjeno da zloupotrebljava svoja ovlaštenja, te se izričito navodi da se ovlaštenja ne smiju koristiti u svrhe koje nisu utemeljene u zakonu ili koje nisu motivisane nikakvim javnim interesom. Također, Kodeks naglašava nezavisnost i nepristrasnost službenih osoba u obavljanju njihovih dužnosti, kao i obavezu objektivnog pristupa prilikom odlučivanja.⁵⁹

Službena osoba mora poštovati legitimna i razumna očekivanja građana, osiguravajući dosljednost u upravnom ponašanju i slijedeći uobičajenu praksu institucije, osim ako izričito nije predviđen izuzetak za odstupanje od te prakse. U svom radu je dužna da se rukovodi načelom pravednosti, mora postupati korektno i razumno, te mora biti uslužna i pristupačna u odnosima s građanima.⁶⁰

Svakoj stranci koja se obrati instituciji Evropske unije na jednom od službenih jezika Unije, mora se odgovoriti na istom jeziku, a za svako pismeno koje se uputi instituciji mora se podnosiocu izdati potvrda o prijemu pismena uz naznaku službene osobe koja je zadužena za konkretan predmet. Ako su pismeno ili pritužba upućeni službi koja nije nadležna za njih, služba koja je zaprimila pismeno ili pritužbu dužna je predmet bez odlaganja dostaviti nadležnoj službi institucije, te o tome obavijestiti pošiljaoca. Svakoj stranci mora biti omogućeno da učestvuje u postupku i da se u cilju zaštite svojih prava i interesa izjasni o svim okolnostima i činjenicama na kojima treba da se zasniva konačna odluka.⁶¹

Odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi koja je podnesena instituciji mora biti donesena u razumnom roku, bez odgađanja, a najkasnije u roku od dva mjeseca od dana prijema. Ako se o zahtjevu ili pritužbi ne može odlučiti u navedenom roku zbog složenosti predmeta, službena osoba je dužna o tome što prije obavijestiti pošiljaoca. Svaka odluka institucije mora biti jasno obrazložena u smislu jasnog i preciznog navođenja svih relevantnih činjenica i pravnog osnova za donošenje konkretne odluke. Također, odluka mora sadržavati uputu o pravnim lijekovima koji stranci stoje na raspolaganju za osporavanje odluke, uz tačnu naznaku vrste pravnog lijeka, tijela kojem se podnosi i rokova za podnošenje istih.⁶²

59 Članovi 7-9. Kodeksa.

60 Članovi 10-12. Kodeksa.

61 Članovi 13-16. Kodeksa.

62 Članovi 17-19. Kodeksa.

Službena osoba u obavljanju svojih dužnosti mora voditi računa o zaštiti ličnih podataka, te, kad je ovlaštena u konkretnoj stvari, omogućiti pristup informacijama i podacima koji se od nje traže, a kada su u pitanju zahtjevi za pristup dokumentima, iste razmatra u skladu s pravilima koje je usvojila određena institucija, kao i u skladu sa općim načelima i ograničenjima.⁶³

Na kraju, Kodeks predviđa pravo na pritužbu Evropskom ombudsmenu za svaki propust institucije ili službene osobe u smislu nepostupanja u skladu sa načelima sadržanim u Kodeksu.⁶⁴

Važno je istaći da ispravna i potpuna primjena Kodeksa, Povelje, te općenito prava Evropske unije zavisi od dosljednog poštovanja određenih etičkih načela kojima se javni službenici trebaju rukovoditi u svakodnevnom radu. Ova načela im omogućavaju pravilno razumijevanje i preciznu primjenu načela dobre uprave, te ih usmjeravaju u pravcu donošenja ispravnih odluka u situacijama koje zahtijevaju pažljivu procjenu. Naime, riječ je o pet temeljnih načela javne službe koja predstavljaju sažeti okvir etičkih normi na temelju kojih funkcionira javna uprava Evropske unije. Evropski ombudsmen je, nakon javnog savjetovanja, objavio ova načela u junu 2012. godine i na njih se poziva u relevantnim slučajevima prilikom ispitivanja mogućih nepravilnosti u radu uprave. Ta načela obuhvataju: posvećenost Evropskoj uniji i njenim građanima, integritet, objektivnost, poštovanje drugih i transparentnost.⁶⁵

63 Članovi 21-23. Kodeksa.

64 Član 26. Kodeksa.

65 Sadržaj ovih načela dostupan je u dokumentu Evropskog ombudsmena iz 2012. godine pod nazivom „Načela javne službe“. Tekst navedenog dokumenta dostupan je na sljedećem linku: https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/11650?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25, (17.02.2025).

4. ZAKLJUČAK

Ovaj rad istražuje pristup Evropskog ombudsmena konceptu dobre uprave, koja predstavlja temeljno pravo građana Evropske unije. Također, analizira na koji način i kroz koja načela doprinosi efikasnijoj implementaciji ovog prava, s ciljem zaštite prava građana u njihovim sve učestalijim interakcijama sa evropskom upravom. Ključna funkcija Evropskog ombudsmena, kao nezavisnog, neutralnog i nepristrasnog nadzornog organa, ogleda se u ispitivanju pritužbi građana Evropske unije u vezi s nepravilnostima u radu institucija, tijela, ureda i agencija Evropske unije, izuzev Suda Evropske unije u obavljanju njegovih pravosudnih funkcija. Na temelju rezultata istraga, Evropski ombudsmen preporučuje odgovarajuće korektivne mjere za poboljšanje administrativnih procedura i praksi, šta ga čini ključnim mehanizmom za očuvanje i unapređenje standarda dobre uprave unutar Evropske unije. On se direktno bavi pitanjima efikasnosti, pravičnosti, transparentnosti i odgovornosti administracije prema građanima, kao pitanjima od fundamentalnog značaja za demokratiju i ljudska prava.

Njegova uloga u promociji i zaštiti dobre uprave, kroz ispitivanje pritužbi, davanje preporuka i objavljivanje izvještaja, od suštinskog je značaja za oblikovanje administrativnog okruženja koje poštuje ljudska prava, smanjuje birokratske prepreke i unapređuje kvalitet rada uprave. Kroz njegov rad, institucije postaju odgovornije prema građanima, čime se istovremeno jača povjerenje u evropsku administraciju i njenu sposobnost da pruži pravičan, brz i efikasan odgovor na potrebe građana.

Iz perspektive Evropskog ombudsmena, dobra uprava počivana ključnim načelima utvrđenim u Kodeksu, koja čine temelj odgovornog i efikasnog funkcionisanja evropske administracije u cilju zaštite prava i interesa građana. Postojanje i uloga Evropskog ombudsmena su od suštinskog značaja za očuvanje i unapređenje demokratskih principa i ljudskih prava unutar Evropske unije.

Kroz dosadašnji rad, Evropski ombudsmen je efikasno obavljao svoju funkciju, koja se kontinuirano razvijala i prilagođavala potrebama građana Evropske unije. Među ključnim segmentima u kojima Evropski ombudsmen ostvaruje značajne rezultate izdvajaju se zaštita ljudskih prava putem jednostavnog, besplatnog i efikasnog mehanizma, unapređenje administrativnih praksi, te jačanje odgovornosti i transparentnosti evropskih institucija putem njegovih preporuka i izvještaja. Međutim, postoje i izazovi sa kojima se ova institucija suočava u svom radu, kao što su ograničena



pravna moć – jer, iako može davati preporuke, one nisu pravno obavezujuće, što znači da ne može direktno mijenjati odluke institucija Evropske unije niti izricatisankcije. Također, preopterećenost pritužbama i kašnjenje u implementaciji preporuka predstavljaju dodatne prepreke. Unapređenjem ovih segmenata, Evropski ombudsmen bi mogao dodatno ojačati svoju ulogu, što bi, u konačnici, dovelo do povećanja odgovornosti i efikasnosti administracije u odnosima s građanima.

LITERATURA:

1. Aviani Damir (1999.), *Parlamentarni ombudsman*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split
2. Bojarski Lukasz, Schindlauer Dieter, Wladasch Katrin (2014.), *Europska povelja temeljnih prava kao živi instrument*, Priručnik za obuku, Rim-Varšava-Beč, https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/guidelines_web.pdf
3. Dokument Evropskog ombudsmena pod nazivom „Načela javne službe“, https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/11650?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25
4. Etički kodeks Evropskog ombudsmena, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/the-ombudsman/declarations-and-transparency/code-of-conduct/en>
5. Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/document/hr/3510>
6. *Europski kodeks dobrog upravnog ponašanja Europskog ombudsmena*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009), br. 4., 965-976., prevod Habeš Irena, <https://hrcak.srce.hr/file/200575>
7. Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi Evropske ombudsmenice Emily O'Reilly iz 2015. godine, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510>
8. Godišnji izvještaj Evropskog ombudsmena za 1997. godinu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/3447>

9. Godišnji izvještaj Evropskog ombudsmena za 1999. godinu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/doc/annual-report/en/3443>
10. Godišnji izvještaj Evropskog ombudsmena za 2023. godinu, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/183636>
11. Informativni članci o Europskoj uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/18/europski-ombudsman>
12. Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Goranka (2012.), *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb
13. Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak Gordana, *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61/5, Zagreb, 2011
14. Lalić Novak Goranka, *Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Evropi*, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2.
15. Lilić Stevan, u saradnji sa Golubović Katarinom (2011.), *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
16. Milkov Dragan, *Ombudsman Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1-3/2022
17. Misita Nevenko (2009.), *Evropska unija - institucije*, Revicon, Sarajevo
18. Misita Nevenko (2010.), *Evropska unija, osnivanje i razvoj*, Revicon, Sarajevo
19. Odluka Evropskog ombudsmena o donošenju provedbenih odredbi od 21. juna 2023. godine (stupila na snagu 10. oktobra 2023. godine), <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/legal-basis/implementing-provisions/hr>



20. OECD (1999), *European Principles for Public Administration (Evropski principi za državnu upravu)*” SIGMA Papers No. 27, OECD Publishing, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/39560668.pdf>
21. Poslovnik Evropskog parlamenta, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-10-2025-01-20_HR.pdf
22. Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>
23. Radojević Miodrag, „Ombudsman i „loša uprava“, Politička revija, br. 3/2011
24. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://rm.coe.int/16807096b9>
25. Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in relation to the Acts of Administrative Authorities od 28. septembra 1977. godine, <https://rm.coe.int/16804dec56>
26. Rizvanović Edin, Hasanagić Emina, Batinović Željko (2022.), *Pravo Evropske unije: refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine*, Široki Brijeg
27. Samardžić Darko, Meškić Zlatan (2017.), *Pravo Evropske unije II – Povelja Evropske unije o osnovnim pravima*, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica
28. Službena stranica Evropskog ombudsmena, <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/european-network-of-ombudsmen/about/hr>
29. Službena stranica Sigme: <https://sigmaweb.org/>
30. Šimac Neven, *Pravo na dobru javnu upravu - u kontekstu europskih integracija*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016
31. Tanović Merima, Delić Amel, Jelovac Aldin, *Reformski značaj i uloga Institucije Ombudsmena kao mehanizma zaštite od pojavnih oblika loše uprave*, Revija za pravo i ekonomiju, god. 24, 2/2023

32. Uredba Evropskog parlamenta (EU, Euratom) 2021/1163 od 24. juna 2021. o utvrđivanju propisa i općih uvjeta kojima se uređuje obnašanje dužnosti Evropskog ombudsmena (Statut Evropskog ombudsmena) i o stavljanju izvan snage Odluke 94/962/EZUČ, EZ, Euratom, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238385/F3_HR_2.pdf
33. Zakona o parlamentarnom povjereniku (*Parliamentary Comunissioner Act 1967*), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/pdfs/ukpga_19670013_en.pdf

GOOD ADMINISTRATION THROUGH THE PRISM OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN: EUROPEAN PRINCIPLES AND STANDARDS

Lejla Avdić, Master of Law

PhD candidate at the Faculty of Law, University of Tuzla

e-mail: lejla.karic@tuzla.ba

SUMMARY

The subject of this paper is an analysis of the concept of good administration from the perspective of the European Ombudsman, with a particular focus on his key role in advancing standards of good administration, whose primary goal is to protect the rights of citizens in their increasingly frequent interactions with the European administration. In order to strengthen and implement this right, the European Ombudsman drafted and in 2001 the European Parliament adopted the European Code of Good Conduct for Staff in the Administration of the European Union, which elaborates in detail the right to good administration through a series of principles that provide guidelines for the responsible conduct of staff in the institutions of the European Union, with the aim of ensuring a quality and accountable administration that respects citizens' rights. At the same time, these principles also represent the basic criteria according to which the European Ombudsman acts in the event of complaints from citizens about the inadequate work of the European institutions.

This paper will present the key principles of good administration as codified by the European Ombudsman, and in order to provide a comprehensive framework for a deeper understanding of this topic, it will analyze the position, role and competence of the European Ombudsman, as well as his manner of dealing with citizens' complaints regarding irregularities in the work of the European institutions. Based on the conducted analysis, a conclusion will be drawn on the importance of the concept of good administration in the context of the European Ombudsman, as well as his central role in its promotion and protection.

Keywords: European Ombudsman, good administration, maladministration, protection of citizens' rights, European principles, standards

