

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju](#) [Poveznica].

Odluka u predmetu 811/2017/EA o transparentnosti „savjetodavnih tijela” koja utječu na razvoj politike EU-a

Odluka

Sučaj 811/2017/EA - Otvoren 12/07/2017 - Odluka donesena 19/09/2018 - Predmetna institucija Europska komisija (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Riječ je o transparentnosti „savjetodavnih tijela” koja utječu na razvoj politike EU-a.

„Skupinu ličnosti” osnovala je povjerenica za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća kako bi pomogla u savjetovanju o tome kako EU može poduprijeti istraživanja povezana sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom. Nevladina organizacija, Europska mreža protiv trgovine oružjem, žalila se ombudsmanu na nedostatak transparentnosti u pogledu Skupine osoba. Posebno je napomenuo da se Skupina nije pojavila u registru stručnih skupina i drugih sličnih subjekata Europske komisije.

Ombudsmanica se slaže da bi se, s obzirom na njegov sastav, koji uključuje političke zastupnike kao što su zastupnici u Europskom parlamentu, nacionalni parlamenti i Komisija, Skupina osoba teško mogla smatrati „stručnom skupinom”. Međutim, ombudsmanica napominje da je Skupina ličnosti pružala savjete u vezi s pripremom političke inicijative, na isti način kao i stručna skupina, te da bi se na njezin rad trebala primjenjivati odgovarajuća razina transparentnosti. Ombudsmanica predlaže da Komisija retroaktivno osigura odgovarajuću razinu transparentnosti u odnosu na tu skupinu. Također predlaže da Komisija u budućnosti može ojačati povjerenje javnosti u svoj rad osiguravanjem primjene odgovarajućih mjera transparentnosti na svaku novu verziju Skupine osoba i sličnih savjetodavnih skupina koje utječu na važna područja politika. Informacije koje treba dostaviti o takvim skupinama trebale bi posebno uključivati članstvo, dnevni red i zapisnike sa sastanaka, kao i kriterije za odabir njihovih nepolitičkih članova i mjere poduzete kako bi se osigurala ravnoteža relevantnih dionika.



Kontekst pritužbe

1. Povjerenik za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike u ožujku 2015. sazva je Skupinu osoba za pripremno djelovanje za istraživanja povezana sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom („skupina političara, *akademika, trustova mozgov* i izvršnih direktora poduzeća za obranu”) kao „skupinu političara na visokoj razini, stručnjaka za strateško promišljanje i izvršnih direktora poduzeća za obranu kako bi savjetovala o tome kako EU može poduprijeti istraživanja u vezi sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom” [1] Skupinom je predsjedao povjerenik. Sastojao se od šesnaest članova, od kojih je većina u to vrijeme radila za obrambenu industriju, istraživačke i tehnološke organizacije. Dva zastupnika bili su članovi nacionalnih parlamenata, jedan je bio zastupnik u Europskom parlamentu, a jedan član Komisije (Visoki predstavnik EU-a za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i potpredsjednik Komisije). Članovi skupine također su imenovali skupinu „Sherpa” kako bi pripremili raspravu. Skupina ličnosti sastala se tri puta i raspuštena je nakon objave izvješća 23. veljače 2016. [2]

2. Podnositelj pritužbe, Europska mreža protiv trgovine oružjem, pisao je Komisiji 23. svibnja 2016. o transparentnosti Skupine osoba, a posebno o činjenici da ona nije bila uključena u Komisijin registar stručnih skupina i drugih sličnih subjekata („registar”).

3. Komisija je 25. studenoga 2016. odgovorila podnositelju pritužbe navodeći da je Grupa osobnosti završila s radom i da više ne postoji. Dodala je da su informacije o radu Skupine ličnosti široko rasprostranjene, uključujući Europskom parlamentu i svim stalnim predstavništvima država članica u obliku izvješća. Komisija je podnositelju pritužbe dostavila poveznicu na to izvješće.

4. U ožujku 2017., odgovarajući na pitanje zastupnika u Europskom parlamentu [3] , Komisija je iznijela dodatne argumente zbog kojih Skupina osoba nije registrirana kao stručna skupina, navodeći političku i stratešku prirodu traženih savjeta i činjenicu da nije uključivala tehničke stručnjake.

5. Podnositelj pritužbe bio je nezadovoljan odgovorom Komisije te je 12. svibnja 2017. podnio pritužbu Ombudsmanu.

Istraga

6. Ombudsmanica je pokrenula istragu o pritužbi. Podnositelj pritužbe tvrdio je da je skupina trebala biti registrirana kao stručna skupina te da bi trebalo objaviti informacije o Skupini osobnosti, uključujući datume sastanaka, popis sudionika sastanaka Skupine osobnosti i Sherpa te zapisnike s tih sastanaka.

7. Tijekom istrage ombudsmanica je pozvala Komisiju da detaljnije odgovori na pitanja koja je



istaknuo podnositelj pritužbe. Ombudsmanica je primila odgovor Komisije, a zatim i primjedbe podnositelja pritužbe na taj odgovor. U odluci Ombudsmana uzimaju se u obzir argumenti i stajališta stranaka.

Procjena Europskog ombudsmana

Je li Komisija trebala registrirati skupinu osoba kao „stručnu skupinu”

8. Komisija smatra da se Skupina osoba nije smatrala „stručnom skupinom” u skladu s pravilima o stručnim skupinama primjenjivima u trenutku njezina osnivanja [4] ili u skladu s trenutačnim pravilima donesenima 30. svibnja 2016. [5] Komisija u biti tvrdi da je to zbog toga što je i. skupina ličnosti imala jasnu političku važnost i ii. da su savjeti koje je pružila bile političke i strateške prirode.

I. Članstvo u skupini ličnosti

9. Komisija tvrdi da se, s obzirom na njihov stvarni sastav tijekom godina i odredbe kojima se uređuje njihova uloga i članstvo, „*stručne skupine Komisije*” smatraju savjetodavnim tijelima koja djeluju na tehničkoj i/ili administrativnoj razini. Prema mišljenju Komisije, iako ta pravila izričito ne isključuju prisutnost članova vlade ili članova parlamenta u stručnim skupinama, tekst i duh tih pravila jasno upućuju na taj smjer. U tom pogledu Komisija navodi da se odredbama o članstvu u stručnim skupinama predviđa da Komisija može komunicirati s „*tijelima država članica*” za koje smatra da isključuju političku razinu.

10. Komisija smatra da je, s druge strane, članstvo u Skupini ličnosti imalo jasnu političku važnost, ukazujući na pet njezinih članova koji su imali politički mandat.

11. Komisija nadalje navodi da se skupina Sherpa, koja je pripremila sastanke Skupine ličnosti, nije kvalificirala ni kao „stručna skupina” Komisije jer su njezine članove imenovala Skupina ličnosti, a ne Komisija.

12. Podnositelj pritužbe upućuje na činjenicu da se u izvješću Skupine ličnosti skupina stručnjaka navodi kao „*skupina stručnjaka*”. U svojim primjedbama podnositelj pritužbe navodi da se može tvrditi da se za samo četiri od šesnaest članova Skupine osobnosti zapravo može smatrati da imaju politički mandat. Doista, dok je još jedan član bivši ministar, on je u to vrijeme bio član odbora neprofitne istraživačke organizacije.

13. Na temelju prethodno navedenog ombudsmanica zaključuje da je ispravno četiri člana (zastupnika u EP-u, dva zastupnika u nacionalnim parlamentima i jednog povjerenika) smatrati „*političkim članovima koji sudjeluju u Skupini osoba*”.



14. Ombudsmanica nadalje napominje da se u prethodnim „horizontalnim” pravilima o stručnim skupinama, primjenjivima u vrijeme osnivanja Skupine osoba, i trenutačnim pravilima utvrđuju različite vrste članova od kojih se stručne skupine mogu sastojati. Pri razmatranju položaja „*političkih članova*” Skupine ličnosti relevantne su tri vrste članova stručne skupine.

15. Prva vrsta odnosi se na „*osobe imenovane u osobnom svojstvu*”. [6] U postojećim pravilima dodaje se da ti članovi trebaju djelovati neovisno i u javnom interesu. Ombudsmanica napominje da bi se postupak odabira za tu vrstu člana obično trebao provoditi putem javnih poziva na podnošenje prijava. Ombudsmanica smatra da nije vjerojatno da su pojedinci s posebnim političkim mandatima (zastupnici/članovi nacionalnih parlamenata/povjerenici) mogli biti odabrani za sudjelovanje u stručnoj skupini putem javnog poziva.

16. Ostale dvije vrste relevantnih članova stručnih skupina su (1) „*agencija Unije*” i „*tijela Unije*” i (2) „*tijela država članica, na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini*”. [7] Komisija smatra da upućivanje na „*tijela država članica*” ne uključuje političku razinu. Ombudsmanica napominje da je to tumačenje izričito navedeno u postojećim pravilima u kojima se navodi da predstavnici tijela država članica ili tijela, ureda ili agencija Unije moraju biti javni službenici ili zaposlenici u javnom sektoru. [8] Činjenica da pravila predviđaju zastupanje **agencija, ureda ili tijela** Unije upućuje na to da se pojedinci, kao što su zastupnik u Europskom parlamentu ili povjerenik, ne smatraju članovima stručne skupine. [10]

17. Na temelju prethodno navedenog Ombudsman se općenito slaže s Komisijom da tekst i duh pravila o stručnim skupinama, kao i njihov stvarni sastav tijekom godina, upućuju na to da stručne skupine nisu namijenjene uključivanju „*političkih članova*”. Ombudsmanica nadalje napominje da, s obzirom na to da „stručne skupine” trebaju Komisiji pružati stručne savjete o političkim i zakonodavnim pitanjima, kojima se nastoji informirati donositelje odluka, članovima Komisije i donositeljima odluka ne bi bilo korisno da se u njih uključe.

18. Ombudsman stoga smatra da bi, s obzirom na njezin sastav, bilo teško – strogo govoreći – smatrati skupinom osoba „stručnu skupinu”.

II. Uloga skupine ličnosti

19. Kad je riječ o političkoj i strateškoj prirodi savjeta Skupine osoba, Komisija tvrdi da je skupina sastavila preporuke na visokoj razini koje su zahtijevale daljnju razradu kako bi se razvilo pripremno djelovanje za istraživanje povezano sa zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom („pripremno djelovanje”) i budući program istraživanja u području obrane. U tom pogledu Komisija potvrđuje da je preporuke Skupine ličnosti upotrijebila kao „*strateški i politički izvor doprinosa*” za Europski akcijski plan obrane („EDAP”) donesen 30. studenoga 2016. Međutim, navodi da u pripremi EDAP-a nije provedeno savjetovanje sa Skupinom osoba jer je on prestao postojati u veljači 2016. Komisija dodaje da su nakon toga osnovane dvije stručne skupine, koje su uključene u registar, kako bi se razradili savjeti o pripremnom djelovanju koje je pružila skupina osoba [11] .



20. U vezi s tim pitanjem podnositelj pritužbe ponovno upućuje na činjenicu da se u izvješću Skupine osoba navodi da je skupina predstavila „posebne prijedloge” i „jasnu viziju opsega pripremnog djelovanja, provediv format za njegovu provedbu”. Podnositelj pritužbe stoga smatra da to predstavlja savjet o „pripremi zakonodavnih prijedloga i političkih inicijativa”. [12]

21. Ombudsmanica ponavlja primjedbe iz njezina pisma o pokretanju istrage u kojem je napomenula da se čini da je Skupina ličnosti imala važnu ulogu u pripremi Komisijina akcijskog plana za europsku demokraciju, posebno u pogledu Europskog fonda za obranu.

22. Na primjer, ombudsmanica napominje da je u izvješću Skupine osoba predložen ukupni proračun od najmanje 3,5 milijardi EUR za razdoblje 2021. – 2027. kako bi se osigurala vjerodostojnost Europskog programa istraživanja u području obrane. Iako Komisija tvrdi da u pripremi akcijskog plana za europsku demokraciju nije provedeno savjetovanje sa Skupinom osoba, s obzirom na to da je on prestao postojati u veljači 2016., taj je prijedlog slijedio u izvješću Europskog parlamenta o Europskoj obrambenoj uniji [13] te ga je Komisija uključila u akcijski plan za europsku demokraciju. Ombudsmanica smatra da je to vjerojatno konkretan prijedlog koji nadilazi opće strateške savjete.

23. Ombudsmanica nadalje primjećuje, u pogledu pripremnog djelovanja, da izvješće Skupine osoba sadržava i preporuke o njezinu području primjene, upravljanju, modalitetima, načelima i resursima.

24. Ombudsmanica smatra da sve navedene preporuke predstavljaju „savjet” o pripremi političke inicijative.

25. Ombudsmanica ističe da povećana transparentnost u pripremi politika doprinosi većoj legitimnosti tih politika.

26. Ombudsmanica stoga smatra da je Skupina osoba, iako se čini da je bila *ad hoc* struktura, koju bi bilo teško smatrati „stručnom skupinom” s obzirom na njezin sastav, i dalje trebala podlijegati odgovarajućim zahtjevima u pogledu transparentnosti.

27. To je posebno važno ako su savjeti Skupine ličnosti „na visokoj razini” ili „strateški” i ako se odnose na pripremu „zakonodavnih prijedloga i političkih inicijativa”. Čak i ako se Skupina osoba ne bi registrirala kao stručna skupina s obzirom na njezin sastav, posebno je važno da takva savjetodavna tijela budu što transparentnija s obzirom na njihov mogući utjecaj na smjer zakonodavstva i politike EU-a.

28. Ombudsmanica nadalje napominje da bi, ako se hibridnim subjektima kao što je Skupina ličnosti dopusti da djeluju u potpunosti izvan odgovarajućih zahtjeva u pogledu transparentnosti, jednostavno zbog prisutnosti „političkih članova” bilo relativno lako zaobići pravila i načela transparentnosti. Naime, protivi se zdravom razumu da bi Komisija mogla izbjeći poštovanje standarda transparentnosti samo imenovanjem povjerenika, zastupnika u Europskom parlamentu ili člana nacionalnog parlamenta u savjetodavno tijelo.



29. Isto vrijedi i za grupu Sherpa koja je savjetovala Grupu ličnosti. Njezin rad ne bi smio izbjeći javni nadzor samo zato što podnosi izvješća Skupini ličnosti, a ne izravno Komisiji.

30. Ombudsmanica napominje da u skladu s trenutačnim režimom transparentnosti za stručne skupine Komisija „[...] stavlja na raspolaganje sve relevantne dokumente stručnih skupina i podskupina, uključujući dnevne redove, zapisnike i podneske sudionika, u registru stručnih skupina ili putem poveznice iz Registra na posebnu internetsku stranicu na kojoj se te informacije mogu pronaći. Pristup takvim internetskim stranicama ne smije se podvrgnuti [sic] registraciji korisnika ili bilo kojem drugom ograničenju. Službe posebno osiguravaju objavljivanje dnevnog reda i drugih relevantnih popratnih dokumenata pravodobno prije sastanka, nakon čega slijedi pravodobna objava zapisnika. Iznimke od objave predviđene su samo ako se smatra da bi otkrivanje dokumenta ugrozilo zaštitu bilo kojeg javnog ili privatnog interesa kako je definirano u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 .” [14]

31. Ombudsmanica smatra da bi se jednak stupanj transparentnosti trebao primjenjivati na skupinu osoba i sva druga tijela sa sličnom savjetodavnom ulogom, koja nisu registrirana kao stručne skupine. U slučaju Skupine osoba i sličnih skupina, mjere transparentnosti trebale bi uključivati objavljivanje dnevnih redova i zapisnika sastanaka te podnesaka sudionika, osim u slučajevima u kojima bi otkrivanje ugrozilo zaštitu javnog ili privatnog interesa kako je definirano u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001.

32. Postojećim pravilima o stručnim skupinama predviđa se da se odabir članova [15] provodi putem javnih poziva na podnošenje prijava, u kojima se jasno navode kriteriji odabira, uključujući potrebno stručno znanje i, ako postoje, interesi koje treba zastupati. Ako Komisija odluči da javni poziv nije prikladan instrument, odabir stručnjaka provodi se na temelju objektivno provjerljivih kriterija koji se objavljuju u registru. [16]

33. Postojećim pravilima predviđa se i da pri odabiru članova skupina službe Komisije nastoje osigurati, koliko je to moguće, visoku razinu stručnosti, zemljopisnu ravnotežu, kao i uravnoteženu zastupljenost relevantnih „znanja” i područja interesa, uzimajući u obzir posebne zadaće stručne skupine, vrstu potrebnog stručnog znanja i primljeni odgovor na pozive na podnošenje prijava. [17] Ombudsman smatra da su se ta pravila i načela trebala primjenjivati na transparentan način na odabir **nepolitičkih članova Skupine osobnosti** .

34. Transparentnost u tom pogledu trebala je biti posebno važna u slučaju grupe osoba s obzirom na to da bi trgovačka društva zastupljena u grupi mogla biti prihvatljiva za financiranje u okviru programa o kojima je savjetovala. Naime, društva zastupljena u grupi naknadno su primila takva sredstva. [18]

Zaključak

Ombudsmanica zaključuje da odluka Komisije da ne registrira Skupinu osoba kao stručnu skupinu ne predstavlja nepravilnosti u postupanju s obzirom na to da bi je bilo teško smatrati „stručnom skupinom” s obzirom na njezin sastav koji je uključivao pojedince s političkim



mandatom na razini država članica ili na institucijskoj razini EU-a. Međutim, osiguravanje odgovarajuće transparentnosti u odnosu na rad Skupine osoba ne bi trebalo ovisiti o tome je li ta skupina kategorizirana kao „stručna skupina”. Ombudsmanica ne utvrđuje nepravilnosti u postupanju jer Komisija nije osigurala odgovarajuću transparentnost u pogledu rada Skupine. Međutim, s obzirom na ulogu Skupine, jasno je da bi razina transparentnosti, općenito istovjetna onoj koja se primjenjuje u slučaju „stručne skupine”, bila primjerena. Ombudsman u tom pogledu iznosi prijedlog u nastavku.

Nadalje, ombudsmanica smatra da bi Komisija u budućnosti trebala poduzeti mjere kako bi osigurala da skupine koje utječu na razvoj politike EU-a, kao što je Skupina osoba, podliježu odgovarajućim zahtjevima u pogledu transparentnosti.

Prijedlozi za poboljšanje

Kad je riječ o skupini osoba, Komisija bi sada trebala objaviti svoje dnevne redove i zapisnike sa sastanaka, kao i podneske svojih sudionika (osim ako bi otkrivanje ugrozilo zaštitu javnog ili privatnog interesa kako je definirano u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001) .

Komisija bi u budućnosti trebala osigurati da se pravila o transparentnosti koja se primjenjuju na stručne skupine ili općenito jednakovrijedna pravila primjenjuju na svaku novu verziju Skupine osoba i na sva slična tijela koja utječu na razvoj politike EU-a.

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 19.9.2018.

[1]

<https://ec.europa.eu/growth/content/commissioner-bie%C5%84kowska-launches-high-level-group-defence-research>
[Poveznica]

[2] Institut Europske komisije za sigurnosne studije, *Skupina osoba: Europska istraživanja u području obrane – argument za program istraživanja i tehnologije u području obrane koji financira EU*, veljača 2016., dostupno na sljedećoj poveznici:

https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/GoP_report.pdf [Poveznica]

[3] Odgovor Komisije od 14. ožujka 2017. na parlamentarno pitanje br. E-009217/16, dostupno na sljedećoj poveznici:



<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-009217&language=EN>
[Poveznica]

[4] Komunikacija predsjednika Komisije od 10. studenoga 2010., Okvir za stručne skupine Komisije: Horizontalna pravila i javni registar, C (2010) 7649 final.

[5] Odluka Komisije od 30. svibnja 2016. o uspostavi horizontalnih pravila za osnivanje i rad stručnih skupina Komisije, C (2016) 3301 final.

[6] C (2010) 7649, pravilo 8. stavak 1. i C (2016) 3301, članak 7. stavak 2. točka (a).

[7] C (2010) 7649, pravilo 8. stavci 3., 4. i C (2016) 3301, članak 7. stavak 2. točke (d), (e).

[8] C (2016) 3301, članak 9. stavak 2.

[9] Pojam „uredi” pojavljuje se u postojećim pravilima, ali ne i u prethodnim pravilima.

Prethodna i trenutačna pravila o stručnim skupinama odnose se na moguće sudjelovanje „*stručnjaka Europskog parlamenta*” na sastancima stručnih skupina. Nije jasno u kojem će se svojstvu to sudjelovanje održati jer se primjenjivim pravilima predviđa da ih se može pozvati da *prisustvuju* sastancima. U svakom slučaju, naziv „*stručnjaka Europskog parlamenta*” vjerojatno nije namijenjen pokrivanju zastupnika u Europskom parlamentu.

[11] „A-If Programski odbor za istraživanja u području obrane” (E03524); „Savjetodavna skupina za pripremno djelovanje za istraživanja u području obrane” (E03523).

[12] C (2010) 7649, pravilo 3. (Uloga stručnih skupina) – C (2016) 3301, članak 3. stavak 1. točka (a).

[13] Izvješće Europskog parlamenta od 31. listopada 2016. o Europskoj obrambenoj uniji, 2016/2052(INI).

[14] C (2016) 3301, članak 26.

[15] Osim određenih kategorija članova kako je navedeno u članku 10. stavku 1. C (2016) 3301.

[16] C (2016) 3301, članak 10. stavak 1., 2., 4.

[17] C (2016) 3301, članak 10. stavak 5.

[18] Prema internetskim stranicama podnositelja pritužbe, najveći projekt dodijeljen u okviru pripremnog djelovanja Ocean2020 dodijeljen je konzorciju pod vodstvom društva Leonardo S.p.A (prethodno Finmeccanica). Glavni izvršni direktori/predsjednici vodeće tvrtke i drugih korisnika bili su članovi Grupe ličnosti.

