

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 OI/12/2010/MMN - Odgovornost za nepravilan rad uprave u aktivnostima misija Zajedničke sigurnosne i obrambene politike

Odluka

Slučaj OI/12/2010/MMN - **Otvoren** 17/12/2010 - **Odluka donesena** 30/08/2013 - **Predmetne institucije** Vijeće Europske unije (Nisu opravdani daljnji upiti) | Europska komisija |

Ovaj se slučaj odnosi na pitanje odgovornosti za nepravilan rad uprave u aktivnostima civilnih i vojnih misija u kontekstu Zajedničke sigurnosne i obrambene politike („CSDP”). S obzirom na nesigurnosti povezane s pitanjem institucije ili tijela koje je nadležno za otklanjanje mogućih slučajeva nepravilnog rada uprave Ombudsman je otvorio istragu na vlastitu inicijativu.

Komisija je istaknula da je njezina nadzorna uloga ograničena isključivo na izvršenje proračuna i dobro financijsko upravljanje civilnim misijama. Ona se stoga ne može smatrati odgovornom za pitanja izvan tog ograničenog područja.

Vijeće je izjavilo da nije nadležno u tom smislu te da se tim pitanjima treba baviti visoka predstavica.

Visoka predstavica utvrdila je da se same misije CDSP-a ne mogu smatrati odgovornima iz nekoliko razloga uključujući, između ostalog, činjenicu da one nemaju pravnu osobnost. Dodala je da se sama visoka predstavica ne može smatrati zakonski odgovornom budući da misije, za razliku od delegacije EU-a, nisu u njezinoj nadležnosti. Međutim visoka predstavica je potvrdila da je njezina dužnost uzeti u obzir pojedinačne pritužbe podnesene Ombudsmanu, zatražiti da se njima bave odgovarajući odjeli institucija te dostaviti Ombudsmanu odgovarajuće odgovore.

Za početak Ombudsman je sa žaljenjem napomenuo da su odgovori institucija bili nedovoljni za otklanjanje gore navedenih nesigurnosti. Prijedlog da se nijedna institucija EU-a ne treba smatrati odgovornom za nepravilan rad uprave nije prihvatljiv.



Međutim Ombudsman je pozdravio pragmatičnu i korisnu ponudu visoke predstavnice u cilju pronalaženja rješenja ovog problema.

Ombudsman je zaključio da će se zbog toga u pogledu budućih istraga obratiti (i) Komisiji kada je riječ o pitanjima koja se odnose na izvršenje proračuna u civilnim misijama te (ii) visokoj predstavnici/EEAS-u kada je riječ o svim ostalim navodima o nepravilnom radu uprave povezanom s misijama CSDP-a.

Čini se da nije bilo razloga sumnjati da će gore navedene mjere osigurati djelotvornost temeljnog prava *na podnošenje pritužbe Ombudsmanu* navedenog u članku 43. Povelje o temeljnim pravima. Stoga nije bilo potrebno produžiti trenutačnu istragu. Međutim nipošto nije bilo očito da će te mjere biti dovoljne za osiguranje temeljnog prava *na dobru upravu* navedenog u članku 41. Povelje. U slučaju da je postalo očito da navedene mjere ne funkcioniraju na zadovoljavajući način u odnosu na bilo koje pravo Ombudsman bi se osjećao obveznim ponovno se baviti pitanjem načela.

Kontekst pritužbe

1. Ovaj predmet odnosi se na pitanje odgovornosti za slučajeve nepravilnosti u djelovanju misija koje se provode u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike („ZSOP”).
2. Vijeće je posljednjih godina, pod pokroviteljstvom ZSOP-a, uspostavilo niz vojnih i civilnih misija u trećim zemljama kao što su Policijska misija EU-a na palestinskim područjima („EUPOL COPPS”), Policijska misija EU-a u Bosni i Hercegovini („EUPM/BiH”), Policijska misija EU-a u Afganistanu („EUPOL AFGHANISTAN”), Misija EU-a za uspostavu vladavine prava na Kosovu („EULEX”) i vojna operacija EU-a u Bosni i Hercegovini („EUFOR Althea”).
3. Čini se da je zajednička značajka *civilnih* misija da voditelj misije provodi operativni nadzor i svakodnevno upravljanje. Komisija nadzire voditelja misije, koji sklapa ugovor o radu s Europskom komisijom („Komisija”). Civilne misije ZSOP-a zapošljavaju osoblje koje su uputile države članice i/ili institucije EU-a te međunarodno i lokalno osoblje. Što se tiče potonje kategorije osoblja službenog putovanja, uvjeti njihova zaposlenja te njihova prava i obveze utvrđeni su ugovorima između voditelja misije i članova osoblja. Nadalje, voditelj misije sklapa i ugovore o radu s osobljem koje su uputile države članice i/ili institucije EU-a. Nadalje, voditelj misije odgovoran je i za disciplinski nadzor nad članovima osoblja.
4. Kad je riječ o *vojnim* misijama, Vijeće imenuje i. zapovjednike operacije koji imaju vojnu kontrolu na strateškoj razini i zaduženi su za upravljanje proračunom, kao i ii. zapovjednike snaga EU-a koji su odgovorni za svakodnevno vođenje misije.
5. Svakodnevne operacije misija ZSOP-a mogle bi dovesti do nepravilnosti u postupanju u vezi s osobljem i drugim pitanjima. Zapravo, Ombudsman je u prošlosti zaprimio niz pritužbi u vezi s aktivnostima misija ZSOP-a [1] .



6. Međutim, ukratko sažeti institucionalni ustroj doveo je do nesigurnosti u pogledu toga koja bi institucija ili tijelo bili nadležni za ispravljanje mogućih slučajeva nepravilnosti u postupanju. Nadalje, postavlja se pitanje u kojoj bi se mjeri same misije ZSOP-a mogle smatrati odgovornima za moguće slučajeve nepravilnosti u postupanju.

Predmet istrage

7. S obzirom na te nesigurnosti Ombudsman je odlučio pokrenuti istragu na vlastitu inicijativu o pitanju odgovornosti za slučajeve nepravilnosti u djelovanju misija ZSOP-a.

Istraga

8. Ombudsmanica je 17. prosinca 2010. od Komisije i Vijeća EU-a zatražila mišljenje.

9. Vijeće EU-a obavijestilo je 11. travnja 2011. ombudsmanicu da je, s obzirom na to da se njegovo pismo odnosilo na pitanja koja se odnose na ZSOP, prosljedilo pismo gđi Ashton u svojstvu visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik) kako bi ona pružila relevantne elemente odgovora.

10. Visoka predstavnica dostavila je 4. svibnja 2011. Europskom ombudsmanu mišljenje kao odgovor na pismo Europskog ombudsmana Vijeću EU-a.

11. Gđa Ashton, u svojstvu potpredsjednice Komisije, 8. lipnja 2011. Ombudsmanu je dostavila mišljenje u ime Komisije.

12. Ombudsmanica je 7. studenoga 2011. uputila pismo Visokoj predstavnici i potpredsjednici Komisije tražeći od nje da dostavi daljnje mišljenje. Ombudsmanica je 29. studenoga 2011. poslala isto pismo Komisiji.

13. Glavni tajnik Komisije poslao je 29. veljače 2012. dodatno mišljenje u ime Komisije.

14. Istog je dana Europska služba za vanjsko djelovanje („ESVD”) poslala dodatno mišljenje u ime visoke predstavnice kojoj pomaže ESVD u njezinim dužnostima.

15. Ombudsman je 12. prosinca 2012. obavijestio stranke da, u skladu sa svojom praksom koja se odnosi na sustavne istrage na vlastitu inicijativu, namjerava na svojoj internetskoj stranici objaviti kopiju sve do sada razmijenjene korespondencije, kao i eventualnu buduću korespondenciju u okviru ove istrage.

16. Vijeće su 3. siječnja 2013. u ime Visokog predstavnika 11. siječnja 2013. i Komisija 13. siječnja 2013. izrazili svoje protivljenje objavi korespondencije na gotovo identičan način. Konkretno, institucije su tvrdile da bi, s obzirom na to da je istraga na vlastitu inicijativu još bila u



tijeku, objava korespondencije utjecala na njihovo pravo da brane svoje stajalište, bez vanjskih utjecaja.

Analiza i zaključci Europskog ombudsmana

Uvodne napomene

17. Kao prvo, Ombudsman podsjeća da je, kako je prethodno navedeno, imao priliku ispitati navode o nepravilnostima u djelovanju misija CFDP-a u više navrata u prošlosti, uključujući sljedeće slučajeve.

18. Pritužba 955/97/IJH protiv Komisije odnosila se na isplatu naknada promatraču u izornoj misiji za praćenje u Palestini. Komisija je prvotno odbila odgovornost za to pitanje jer se, *među ostalim*, nije odnosila na aktivnost EU-a koja se provodi pod odgovornošću Komisije, nego na zajedničku akciju koju je Vijeće donijelo u kontekstu zajedničke vanjske i sigurnosne politike („ZVSP”). Međutim, u konačnici je Komisija, koju je potaknulo Vijeće, prihvatila prijedlog prijateljskog rješenja za ovaj konkretan slučaj i pristala platiti iznose koje je podnositelj pritužbe zatražio.

19. U svojoj odluci o pritužbi 3008/2005/OV protiv Komisije Ombudsman je analizirao navode o nepravilnostima u postupanju u vezi s promjenom uvjeta zapošljavanja osoblja zaposlenog u Policijskoj misiji EU-a u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji („EUPOL Proxima”). U ovom slučaju Komisija je tvrdila, *među ostalim*, da je voditelj misije i dalje javni naručitelj i da se Komisiji u tom pogledu ne mogu pripisati nepravilnosti u postupanju. Ombudsmanica je iznijela dvije kritičke primjedbe upućene Komisiji jer nije pravodobno obavijestila podnositelje pritužbe o promjeni njihovih uvjeta zaposlenja. U tom je pogledu ombudsmanica uzela u obzir činjenicu da Komisija sklapa ugovor s voditeljem misije i da voditelj misije naknadno sklapa ugovore s međunarodnim osobljem, koji su u skladu s odredbama Komunikacije Komisije o posebnim pravilima za posebne savjetnike [2].

20. Pritužba 3328/2008/ELB protiv Komisije odnosila se na spor o razvrstavanju člana osoblja zaposlenog u misiju praćenja u Gruziji („EUMM Georgia”). Iako je voditelj misije prvotno ponudio podnositelju pritužbe stajalište određenog razreda, Komisija je nakon toga preporučila niži razred koji je voditelj misije konačno usvojio. Ombudsman je u svojoj odluci iznio kritičku primjedu u kojoj je zaključio da je Komisija počinila nepravilnosti u postupanju primjenjujući previše formalistički pristup u okviru preispitivanja radnog iskustva podnositelja pritužbe.

21. U odluci o pritužbi 3177/2008/(ZDG)OV protiv Komisije ombudsmanica je analizirala prijevremeni raskid ugovora člana osoblja zaposlenog u Promatračkoj misiji EU-a u bivšoj Jugoslaviji („EUMM u bivšoj Jugoslaviji”). U siječnju 2008., kada je podnositelj pritužbe pisao Vijeću kako bi zatražio naknadu štete zbog navodno nezakonitog prijevremenog raskida njegova ugovora, obaviješten je da je misija prestala postojati u prosincu 2007. Osim toga, Vijeće je smatralo da je odnos između podnositelja pritužbe i voditelja misije u nadležnosti



Komisije, na koju je Vijeće prenijelo pismo. Komisija je smatrala da je voditelj misije sklopio ugovore „u svoje ime” i da je i dalje financijski odgovoran za te ugovore. Stoga je Komisija predložila da se podnositelj pritužbe obrati bivšem voditelju misije. Potonji je u međuvremenu postao veleposlanik države članice u drugoj zemlji. Budući da bivši voditelj misije nije odgovorio, podnositelj pritužbe obratio se Ombudsmanu.

22. U tom je slučaju ombudsmanica smatrala da činjenica da je Komisija nadzirala voditelja misije ne znači da je trebala provesti minutno preispitivanje svake radnje koju je ta osoba poduzela na temelju svojeg ugovora s Komisijom. To također nije značilo da je Komisija nužno bila odgovorna za eventualna potraživanja koja bi član osoblja mogao proizaći iz njegova ugovora s voditeljem misije. Ombudsman je, međutim, smatrao da je nadzorna uloga Komisije značila da bi Komisija trebala pravilno ispitati sve pritužbe koje je zaprimila u vezi s načinom na koji je voditelj misije obavljao svoje dužnosti na temelju ugovora koji je s njom sklopio. [3]

23. Ombudsmanica je nadalje napomenula da postoje dvije okolnosti koje su posebno relevantne u ovom predmetu. Kao prvo, nakon završetka misije bivši voditelj misije, koji je naknadno imenovan veleposlanikom države članice u trećoj zemlji, nije reagirao na pisma koja su poslali podnositelj pritužbe i njegov odvjetnik. Kao drugo i još važnije, podnositelj pritužbe tvrdio je da je njegovo razrješenje od strane bivšeg voditelja misije bilo posljedica toga što je obavijestio Komisiju i OLAF o financijskim nepravilnostima do kojih je, prema njegovu mišljenju, došlo u okviru misije. Prema mišljenju pučkog pravobranitelja, to je bila vrlo ozbiljna stvar. [4]

24. Tijekom istrage Ombudsmana Komisija je predložila da se podnositelj pritužbe obrati ESVD-u. Ombudsmanica je stoga smatrala da se čini da Komisija izbjegava svoju odgovornost u tom području. S obzirom na prethodno navedeno, Ombudsman je zaključio svoju istragu kritičkom napomenom da Komisija nije primjereno postupila u vezi s tim pitanjem [5] .

25. U svojoj istrazi na vlastitu inicijativu OI/1/2010/(BEH)MMN, koja se odnosila na zapošljavanje osoblja u misiji EUPOL COPPS, Ombudsman se obratio izravno u misiji kao takvoj. Iako je EUPOL COPPS izrazio određene sumnje u pogledu dopuštenosti ove istrage, dao je, kao znak dobre volje i transparentnosti, mišljenje o meritumu predmeta. Ombudsman je u svojoj odluci zaključio da je EUPOL COPPS počinio nepravilnosti u postupanju u predmetnom postupku zapošljavanja jer nije ispunio uvjete koje je utvrdio u svojem oglasu za slobodno radno mjesto.

26. U svojoj odluci o pritužbi 1519/2011/AN protiv Vijeća ombudsmanica je ispitala slučaj podnositelja pritužbe koji je radio kao civilni član osoblja vojne misije EU-a u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: EUFOR Althea) i koji je dobio obavijest o raskidu ugovora o radu dok je bio na bolovanju. U svojem odgovoru na prijedlog prijateljskog rješenja Europskog ombudsmana Vijeće je navelo da nije nadležno za rješavanje predmeta i predložilo da se prijedlog uputi zapovjedniku operacije misije. Zapovjednik operacije prihvatio je prijedlog prijateljskog rješenja Ombudsmana.

27. Naposljetku, Ombudsman je u svojoj odluci o pritužbi 532/2011/(FOR)CK protiv ESVD-a istražio navode o diskriminaciji na temelju dobi protiv člana osoblja EULEX-a čiji je ugovor



raskinut kada je navršio 65 godina. ESVD je u svojem odgovoru priložio mišljenje voditelja misije, koji je tvrdio da EULEX ima jedinstvenu politiku umirovljenja u dobi od 65 godina. Ombudsman je u svojoj odluci zaključio da je ESVD počinio nepravilnosti u postupanju, *među ostalim*, time što nije opravdao različito postupanje na temelju dobi.

28. Iz prethodno navedene analize prakse donošenja odluka Europskog ombudsmana u tom području prije ove istrage na vlastitu inicijativu proizlazi da je situacija obilježena znatnim nesigurnostima u pogledu toga koja bi institucija ili tijelo EU-a bile nadležne za rješavanje mogućih slučajeva nepravilnosti u postupanju u toj vrsti situacija (tj. u Vijeću, Komisiji ili Visokom predstavniku/ESVD-u). Naime, postalo je očito da se često nijedna od institucija ili tijela Unije ne smatra odgovornima za takva pitanja. Osim toga, nije bilo jasno u kojoj se mjeri same misije ZSOP-a mogu smatrati odgovornima za moguće slučajeve nepravilnosti u postupanju. U tom pogledu institucije EU-a i same misije izrazile su različita stajališta tijekom istraga koje provodi Europski ombudsman.

A. Pitanje odgovornosti misija ZSOP-a

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

29. Vijeće je u svojem odgovoru istaknulo da je predmet uputilo Visokom predstavniku, s obzirom na to da nije nadležno za rješavanje pitanja odgovornosti za slučajeve nepravilnosti u djelovanju misija ZSOP-a.

30. U svojem odgovoru na pismo Ombudsmana **Vijeću Visoki predstavnik** naveo je da smatra da se istraga Ombudsmana odnosi samo na civilne misije.

31. Što se tiče merituma istrage, Visoki predstavnik uputio je na članak 41. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (poglavlje 2., u daljnjem tekstu: *Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici*), kojim se predviđa sljedeće:

„Operativni rashodi koji proizlaze iz provedbe ovog poglavlja također terete proračun Unije, osim onih rashoda koji proizlaze iz operacija koje imaju implikacije u području vojske ili obrane i slučajeva kada Vijeće jednoglasno odluči drukčije.”

32. Visoki predstavnik dodao je da su do tada sve civilne misije ZSOP-a financirane iz proračuna EU-a. Nadalje, člankom 317. Ugovora o funkcioniranju EU-a („UFEU”) predviđeno je sljedeće:

„Komisija izvršava proračun u suradnji s državama članicama, u skladu s odredbama uredbi donesenih na temelju članka 322., na vlastitu odgovornost i u granicama odobrenih sredstava, uzimajući u obzir načela dobrog financijskog upravljanja [...].”

33. Nadalje, Visoki predstavnik uputio je na članak 54. stavak 2. točku (d) Financijske uredbe,



kojim se utvrđuje da Komisija može delegirati zadaće izvršenja proračuna „*osobama kojima je povjerena provedba posebnih djelovanja u skladu s glavom V. Ugovora o Europskoj uniji i koje su utvrđene u odgovarajućem temeljnom aktu u smislu članka 49. ove Uredbe*”. [6]

34. Nadalje, visoki predstavnik naveo je da je voditelj misije pod nadzorom Komisije u svojstvu posebnog savjetnika Komisije, među ostalim u vezi s ugovorima o radu s međunarodnim i lokalnim osobljem. U tom pogledu uputila je na Komunikaciju Komisije o posebnim pravilima za posebne savjetnike Komisije kojima je povjerena provedba operativnih djelovanja ZVSP-a. Visoki predstavnik naveo je da se, iako se ugovori o radu s međunarodnim ili lokalnim osobljem sklapaju između voditelja misije i osoblja, takvi ugovori temelje na modelima koje je pripremila Komisija i u skladu su s relevantnim odredbama posebnih pravila za posebne savjetnike (na primjer, u pogledu sporova).

35. Dodala je da je njezino razumijevanje da je Komisija u potpunosti priznala svoju nadzornu odgovornost nad voditeljima misija.

36. Naposljetku, visoka predstavnica tvrdila je da se same misije ZSOP-a ne mogu smatrati odgovornima za moguće slučajeve nepravilnosti u postupanju iz nekoliko razloga. Kao prvo, civilne misije ZSOP-a operativno su djelovanje EU-a koje je uspostavilo Vijeće. Kao drugo, misije ZSOP-a nisu obuhvaćene pojmom „tijela, uredi ili agencije” čije akte Sud može preispitati. Treće, misije ZSOP-a nemaju pravnu osobnost. Četvrto, misije ZSOP-a ne mogu biti stranke u sudskim postupcima pred bilo kojim sudom.

37. U mišljenju poslanom u ime **Komisije Komisija** je napomenula da, zbog prilično jedinstvene strukture, nesigurnih uvjeta na terenu, potrebe za brzim raspoređivanjem i ograničenog trajanja takvih operacija, EU voditelju misije povjerava zapošljavanje i zapošljavanje osoblja potrebnog za postizanje postavljenih ciljeva. Većinu osoblja u takvim misijama čine upućeni dužnosnici iz institucija EU-a i država članica (npr. policijski službenici) koji i dalje imaju radne odnose s relevantnom institucijom EU-a ili nacionalnim tijelom, a ne s voditeljem misije.

38. Voditelj misije sklapa ugovore o radu u svoje ime samo s lokalnim i međunarodnim osobljem (koje obično obavlja administrativne ili pomoćne funkcije), u skladu s trenutačnom verzijom posebnih pravila za posebne savjetnike. [7] Što se tiče lokalnog osoblja, ugovor o radu podliježe pravu koje se primjenjuje na mjestu službenog putovanja. Kad je riječ o međunarodnom osoblju, ugovor o radu podliježe pravu koje se primjenjuje u zemlji podrijetla člana osoblja.

39. S obzirom na prethodno navedeno, Komisija je zaključila da se ne može smatrati poslodavcem osoblja misije ZSOP-a.

40. Nadalje, Komisija je naglasila da je njezina nadzorna uloga u pogledu voditelja misije ograničena na upravljanje proračunom koji mu je povjerila Komisija.

41. U tom pogledu Komisija je uputila na Odluku Vijeća o uspostavi misije EUPOL COPPS,



kojom se predviđa da „komandacijska i nadzorna struktura misije ne bi trebala dovoditi u pitanje ugovorne odgovornosti voditelja misije prema Europskoj komisiji za izvršenje proračuna misije.” [8] Prema Komisiji, svaka odluka Vijeća o uspostavi misije ZSOP-a sadržava sličnu odredbu.

42. Komisija je tvrdila da voditelj misije izvršava svoje operativne funkcije, a da pritom nije pod nadležnošću Komisije. Stoga Komisija nema ovlasti osigurati da voditelj misije izmijeni svoju odluku u vezi s bilo kojom operativnom aktivnošću kako bi se odgovorilo na zabrinutost Komisije. Stoga se Komisija ne može smatrati odgovornom za izvršavanje odgovornosti koje su dodijeljene Vijeću EU-a, visokom predstavniku ili zapovjedniku civilne operacije [9] .

43. U daljnjem mišljenju koje je **ESVD** poslao u ime **Visokog predstavnika** navedeno je da države članice imaju odgovornosti u vezi s financijskim pitanjima povezanim s vojnim misijama, dok Komisija ima odgovornosti u financijskim pitanjima koja se odnose na civilne misije. U mišljenju je Visoki predstavnik nadalje napomenuo da, osim financijskih pitanja, upravljanje misijama pripada tijelima zaduženima za provođenje misija, odnosno zapovjednicima operacija, zapovjednicima snaga i dotičnim voditeljima misija. Osim toga, vođenje misija u konačnici je u nadležnosti Vijeća, s obzirom na to da Vijeće utvrđuje svaku misiju u okviru ZVSP-a koju ono definira i provodi (članak 24. stavak 2. UEU-a).

44. Prema mišljenju visokog predstavnika, zadaća je Visokog predstavnika pripremiti, planirati i nadzirati ispravnu provedbu misija. Međutim, visoki predstavnik ne može se smatrati pravno odgovornim za slučajeve nepravilnosti u funkcioniranju tih misija jer, za razliku od delegacija EU-a, prvi nisu pod nadležnošću Visokog predstavnika u smislu Odluke Vijeća o osnivanju ESVD-a. [10] Zbog toga navode o nepravilnostima u upravljanju civilnom ili vojnom misijom rješava voditelj misije odnosno zapovjednik operacije.

45. Prema mišljenju, voditelji *civilnih* misija zaduženi su za upravljanje proračunom u skladu s uvjetima ugovora potpisanog s Komisijom. Naposljetku, upravljanje proračunom u nadležnosti je Komisije. U tom kontekstu relevantne službe Komisije djeluju pod nadležnošću visoke predstavnice u svojstvu potpredsjednice Komisije. Stoga navode o financijskim nepravilnostima u postupanju rješava voditelj misije ili sama Komisija.

46. Kad je riječ o *vojnim* operacijama, zapovjednici operacija zaduženi su za upravljanje proračunom u svojstvu dužnosnika za ovjeravanje za proračune Posebnog odbora Athena. [11] U konačnici, za upravljanje proračunom odgovoran je Posebni odbor Athena. Stoga navode o financijskim nepravilnostima rješava zapovjednik operacije ili Posebni odbor Athena.

47. Međutim, u okviru političke odgovornosti visoke predstavnice za provedbu odluka Vijeća o tim misijama, u fazi planiranja i izvršenja pobrinut će se da su ispunjeni svi uvjeti za uspješno upravljanje od strane voditelja misija i zapovjednika operacija. U tom kontekstu Visoki predstavnik može davati prijedloge Vijeću, Komisiji ili državama članicama ako ti uvjeti nedostaju ili ih je potrebno poboljšati.

48. Nadalje, visoka predstavnica naglasila je da će posebnu pozornost posvetiti slučajevima



nepravilnosti u postupanju koje je ombudsmanica istaknula kao sredstvo za poboljšanje upravljanja misijama i provedbe odluka Vijeća kojima se one uspostavljaju pod odgovornošću Visokog predstavnika.

49. Zaključno, Visoki predstavnik naveo je da je, osim pritužbi koje se odnose na izvršenje proračuna civilnih misija koje se proslijeđuju Komisiji, u nadležnosti Visokog predstavnika da se upozna s pojedinačnim pritužbama podnesenima Ombudsmanu, da od nadležnih službi institucija zatraži da ih rješavaju i da Ombudsmanu dostave odgovarajuće odgovore.

50. Naposljetku, iako priznaje da trenutačna pravna situacija možda neće biti zadovoljavajuća, visoka predstavnica naglasila je da je predana bliskoj suradnji s Komisijom u okviru postojećeg pravnog okvira kako bi se osiguralo da se istrage ombudsmanice propisno obrađuju.

Procjena Europskog ombudsmana

51. Kao početnu točku, Ombudsman sa žaljenjem primjećuje da odgovori koje je primio od Vijeća, Komisije i Visokog predstavnika (izravno ili putem ESVD-a) tijekom ove istrage nisu bili dovoljni za uklanjanje navedenih nesigurnosti u pogledu pitanja odgovornosti.

52. U biti, glavnina primljenih odgovora može se sažeti kako slijedi.

53. Vijeće je predložilo da nije nadležno za rješavanje pitanja odgovornosti koja uključuju slučajeve nepravilnosti u postupanju u kontekstu aktivnosti misija ZSOP-a te da je na Visokom predstavniku da se bavi tim pitanjima.

54. Komisija je sa svoje strane naglasila da je njezina nadzorna uloga ograničena samo na područje izvršenja proračuna i dobrog financijskog upravljanja samo civilnim misijama. Stoga je smatrao da se ne može smatrati odgovornim za izvršavanje odgovornosti izvan tog ograničenog područja.

55. Visoki predstavnik tvrdio je da se same misije ZSOP-a ne mogu smatrati odgovornima iz više razloga, uključujući, *među ostalim*, činjenicu da nemaju pravnu osobnost. Osim toga, iako je prvotno tvrdila da Komisija ima nadzorne odgovornosti nad voditeljem misije, ona je zatim tvrdila da je nadzorna uloga Komisije ograničena na pitanja koja se odnose na izvršenje proračuna civilnih misija. Što se tiče same visoke predstavnice, tvrdila je da se ne može smatrati pravno odgovornom za slučajeve nepravilnosti u funkcioniranju tih misija jer, za razliku od delegacije EU-a, one nisu pod njezinom nadležnošću. Prema njezinu mišljenju, na taj zaključak nije utjecala činjenica da je na Visokom predstavniku da pripremi, planira i nadzire pravilnu provedbu takvih misija. Međutim, visoka predstavnica priznala je da je na njoj da se upozna s pojedinačnim pritužbama podnesenima Europskom ombudsmanu, da od nadležnih službi institucija zatraži da ih riješe i da Ombudsmanu dostave relevantne odgovore.

56. S obzirom na prethodno navedeno, Europski ombudsman smatra da je trenutačna situacija u pogledu pitanja koja bi institucija ili tijelo EU-a trebalo smatrati odgovornima za slučajeve



nepravilnosti u postupanju u kontekstu misija ZSOP-a koje je uspostavio EU vrlo nezadovoljavajuća. Naime, uz iznimku slučajeva nepravilnosti u upravljanju koji se odnose na izvršenje proračuna civilnih misija, za koje Komisija priznaje svoju nadzornu ulogu, neizbježan je zaključak iz prethodno navedenih odgovora da ne postoji institucija ili tijelo koje se izjasnilo odgovornima za slučajeve nepravilnosti u upravljanju misijama ZSOP-a koje su uspostavljene, kojima upravlja i koje financira EU.

57. U tom kontekstu Europski ombudsman smatra primjerenim iznijeti sljedeće primjedbe.

58. Stajalište Vijeća, Komisije i Visokog predstavnika/ESVD-a ne može se lako pomiriti s načelom uspostavljenim sudskom praksom prema kojem se EU temelji na vladavini prava u kojoj nijedna institucija i tijelo ne može izbjeći preispitivanje usklađenosti svojih akata s temeljnom ustavnom poveljom, odnosno Ugovorom. [12]

59. Nadalje, treba napomenuti da je pravo na dobru upravu temeljno pravo. [13] Stoga je potrebno osigurati zaštitu tog prava i u pogledu aktivnosti misija ZSOP-a.

60. U tom pogledu Europski ombudsman podsjeća da se u članku 24. UFEU-a jasno navodi da Visoki predstavnik i države članice provode zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku („ZVSP”) u skladu s Ugovorima. U skladu s člankom 42. UFEU-a ZSOP je glavna sastavnica i sastavni dio ZVSP-a. Do danas ZSOP obuhvaća više od 20 civilnih i vojnih misija i operacija na tri kontinenta.

61. Civilne i vojne misije ZSOP-a osnivaju se pravnim aktom koji donosi Vijeće (odluka ili zajednička akcija) u kontekstu ZVSP-a koji su definirali Europsko vijeće i Vijeće (članak 26. UEU-a). Vijeće uspostavlja zapovjedni lanac vojnih i civilnih misija ZSOP-a. Osim toga, Vijeće izvršava politički nadzor i strateško usmjeravanje misija [14] .

62. Visoki predstavnik osigurava provedbu odluka koje su donijeli Europsko vijeće i Vijeće (članak 27. stavak 1. UEU-a), uključujući one koje se odnose na misije ZSOP-a. U ispunjavanju njezina mandata Visokoj predstavnici pomaže ESVD (članak 27. stavak 3. UEU-a).

63. Voditelj misije, u slučaju civilnih misija, i zapovjednik operacije, u slučaju vojnih misija, imenuju i ostaju pod krajnjom nadležnošću Vijeća [15] Voditelj misije i zapovjednik operacije obavljaju zapovjedništvo i nadzor nad misijom na operativnoj razini. [16] Osim toga, voditelj misije u civilnim misijama i zapovjednik operacije u vojnim misijama upravljaju proračunom misije. U tom pogledu, dok se civilne misije financiraju iz proračuna EU-a, vojne misije financiraju države članice sudionice. [17] Komisija ima nadzornu ulogu nad voditeljem misije u pogledu izvršenja proračuna u civilnim misijama. [18] Što se tiče vojnih misija, *Athena* , mehanizam koji je uspostavilo Vijeće, upravlja financiranjem zajedničkih troškova misija u ime država članica sudionica. [19]

64. Nadalje, važno je napomenuti da voditelj misije u civilnoj misiji sklapa ugovor s Komisijom [20] i imenovan je posebnim savjetnikom Komisije zaduženim za provedbu djelovanja ZVSP-a. [21] Voditelj misije ovlašten je sklapati ugovore s međunarodnim osobljem i lokalnim osobljem



[22] Osim toga, države članice sudionice i institucije Unije mogu uputiti osoblje u misiju. [23] Tijekom upućivanja samo je voditelj misije odgovoran za upravljanje članom osoblja, isključujući dotičnu državu članicu ili instituciju Unije [24] .

65. S obzirom na prethodno navedeno, ne može se poreći da EU ima odlučujuću uključenost u stvaranje i vođenje civilnih i vojnih misija ZSOP-a.

66. Stoga se ne može prihvatiti prijedlog da nijedna institucija EU-a ne bi trebala odgovarati za slučajeve nepravilnosti u postupanju (osim nepravilnosti u postupanju povezanih s izvršenjem proračuna u civilnim misijama ZSOP-a).

67. U tom pogledu ombudsmanica smatra korisnim uputiti na rješenje predsjednika Općeg suda doneseno u okviru postupka privremene pravne zaštite u vezi s policijskom misijom EU-a u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: EUPM/BiH). U ovom slučaju tužitelj, član osoblja koje je uputila jedna država članica, podnio je tužbu za poništenje protiv odluke voditelja misije koja se odnosi na osoblje. Predsjednik Općeg suda u svojem je rješenju utvrdio sljedeće: [25]

„ 24. U tom pogledu valja podsjetiti da je Vijeće osnovalo EUPM i da, iako je voditelj EUPM-a odgovoran za EUPM i daje upute cjelokupnom osoblju EUPM-a (članak 6. stavci 1. i 3. Odluke 2009/906/ZVSP), Vijeće zadržava odgovornost za djelovanje EUPM-a u više aspekata (članak 9. stavci 2. i 4., članak 10. stavci 1. i 2. i članak 13. stavci 1. i 3. Odluke 2009/906/ZVSP). Kad je riječ o Komisiji, ona ima ulogu u proračunskom i financijskom smislu u upravljanju EUPM-om (članak 6. stavak 4. i članak 12. stavak 3. Odluke 2009/906/ZVSP). Osim toga, u ovom slučaju tužitelj tvrdi, a Vijeće ni Komisija mu ne proturječe, da je ravnatelj EUPM-a zaposlila Komisija.

25. U tim se okolnostima ne može isključiti, na prvi pogled, da se odluka od 7. travnja 2010. i odluka od 30. travnja 2010., koju je formalno donio čelnik EUPM-a, mogu pripisati Vijeću ili Komisiji jer je čelnik EUPM-a zakonito djelovao u ime jedne od tih institucija. U tom pogledu valja osigurati da te institucije ne izbjegnu nikakav nadzor sudova Unije u pogledu isključivo administrativnih odluka donesenih u vezi s upravljanjem osobljem unutar EUPM-a, koje bi se očito odvojile od „političkih” mjera poduzetih u okviru ZVSP-a. Ako takva odluka negativno utječe na osobu kojoj je upućena i znatno mijenja pravni položaj te osobe, u Uniji koja se temelji na vladavini prava ne može se prihvatiti da takva odluka ne može biti predmet sudskog nadzora (vidjeti po analogiji presudu Općeg suda od 8. srpnja 2008., Sogelma/EAR, T-411/06, Zb., str. II-2771., t. 36.).

68. S obzirom na prethodna razmatranja, Europski ombudsman žali zbog toga što Vijeće, Komisija i Visoki predstavnik/ESVD dosad nisu postigli jasnoću u pogledu raspodjele odgovornosti za moguće slučajeve nepravilnosti u postupanju u okviru aktivnosti misija ZSOP-a, uz iznimku pitanja povezanih s proračunskim aspektima civilnih misija, za koje je Komisija izričito prihvatila odgovornost.

69. Međutim, ombudsmanica istodobno napominje da ga je visoka predstavница obavijestila putem ESVD-a da će se upoznati s pojedinačnim pritužbama podnesenima Europskom ombudsmanu, zatražiti od relevantnih odjela institucija EU-a da ih riješe i Ombudsmanu



dostaviti relevantne odgovore (vidjeti točku 49. ovog mišljenja). Ombudsmanica iznimno pozdravlja taj prijedlog, koji je pragmatičan i koristan. Napominje da se zapravo čini da je visoka predstavnica u vrlo dobrom položaju da osigura da taj aranžman funkcionira, s obzirom na njezine institucionalne veze i s Vijećem i s Komisijom.

70. Budući da se čini da trenutačno nema razloga sumnjati u to da će se navedenim mehanizmima osigurati djelotvornost temeljnog prava *na podnošenje pritužbe Europskom ombudsmanu* iz članka 43. Povelje o temeljnim pravima, nije potrebno produljiti ovu istragu. S obzirom na navedeno, nipošto nije očito da će se navedeni aranžmani pokazati dostatnima za osiguranje temeljnog prava *na dobru upravu*, spomenutog u točki 59. ovog mišljenja, koje se nalazi u članku 41. Povelje. Ako bi postalo očito da navedeni aranžmani ne funkcioniraju na zadovoljavajući način ni u pogledu prava, Ombudsman bi se osjećao obveznim ponovno se pozabaviti pitanjem načela.

B. Zaključci

Na temelju istrage na vlastitu inicijativu u vezi s tom pritužbom Europski ombudsman zaključuje je sljedećim zaključkom:

Na temelju rezultata istrage na vlastitu inicijativu u ovom predmetu, Ombudsman će se obratiti, u pogledu budućih pritužbi i istraga u vezi s aktivnostima misija EU-a, (i) Komisiji u pogledu pitanja koja se odnose na izvršenje proračuna u civilnim misijama i (ii) Visokom predstavniku/ESVD-u u pogledu svih drugih navoda o nepravilnostima u postupanju u vezi s misijama ZSOP-a.

Ombudsmanica smatra da bi gore navedeni mehanizmi trebali biti dovoljni kako bi se osigurala učinkovitost temeljnog prava *na podnošenje pritužbe Europskom ombudsmanu* iz članka 43. Povelje o temeljnim pravima. Stoga u ovom slučaju ne postoje razlozi za daljnje istrage. Međutim, nipošto nije očito da su ti aranžmani dovoljni za osiguranje temeljnog prava *na dobru upravu* sadržanog u članku 41. Povelje. Ako bi postalo očito da navedeni aranžmani ne funkcioniraju na zadovoljavajući način ni u pogledu prava, Ombudsman bi se osjećao obveznim ponovno se pozabaviti pitanjem načela.

Vijeće EU-a, Komisija i Visoki predstavnik/ESVD bit će obaviješteni o toj odluci.

P. Nikiforos Diamandouros

Sastavljeno u Strasbourgu 30. kolovoza 2013.

[1] Vidjeti, primjerice, odluke Ombudsmana o pritužbi 955/97/IJH protiv Europske komisije, pritužbu 3008/2005/OV protiv Europske komisije, pritužbu 3328/2008/ELB protiv Europske komisije, pritužbu 3177/2008/(JDG)OV protiv Europske komisije, samoinicijativno mišljenje



OI/2010/(BEH)MMN o misiji EUPOL COPPS, pritužbu 1519/2011/AN protiv Vijeća EU-a i pritužbu 532/2011/(FOR)CK protiv Europske službe za vanjsko djelovanje.

[2] Komunikacija Komisije C(2007) 1746 od 21. prosinca 2007. („Posebna pravila za posebne savjetnike”).

[3] Odluka Ombudsmana o pritužbi 3177/2008/(ZDG)OV protiv Komisije, točka 31.

[4] *Ibid.* , točke 34. – 37.

[5] *Ibid.* , točka 69. i *sljedeće točke* .

[6] Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica („Financijska uredba”); SL 2002., L 248, str. 1. Treba napomenuti da je Uredba 1605/2002 otada stavljena izvan snage Uredbom (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, SL 2012., L 298 str. 1. Relevantna istovjetna odredba sada je članak 58. stavak 1. točka (c) podtočka viii.

[7] Komunikacija Komisije o posebnim pravilima za posebne savjetnike kojima je povjerena provedba operativnih djelovanja ZVSP-a i ugovorno međunarodno osoblje (C(2009) 9502 od 30. studenoga 2009.).

[8] Vidjeti, primjerice, uvodnu izjavu 4. Odluke Vijeća 2010/784/ZVSP od 17. prosinca 2010. o Policijskoj misiji Europske unije za palestinska područja („EUPOL COPPS”), SL 2010., L 335, str. 60. Osim toga, članak 6. stavak 4. ove Odluke predviđa: „*Voditelj misije odgovoran je za izvršenje proračuna misije. U tu svrhu voditelj misije potpisuje ugovor s Komisijom*”. Osim toga, u skladu s člankom 13. stavkom 4., „*voditelj misije/načelnik policije u potpunosti izvješćuje Komisiju i nadzire ga o aktivnostima poduzetima u okviru svojeg ugovora.*”

[9] U tom je pogledu Komisija uputila na članak 9. Odluke Vijeća o uspostavi misije EUPOL COPPS:

„*Zapovjedni lanac*

1. Misija EUPOL COPPS ima jedinstveni zapovjedni lanac kao operacija za upravljanje krizama.

2. Pod odgovornošću Vijeća i VP-a PSO provodi politički nadzor i strateško usmjeravanje misije EUPOL COPPS.

3. Zapovjednik civilne operacije, pod političkim nadzorom i strateškim vodstvom PSO-a i cjelokupnom nadležnošću VP-a, zapovjednik je misije EUPOL COPPS na strateškoj razini te kao takav izdaje naputke voditelju misije i pruža mu savjete i tehničku potporu.

4. Zapovjednik civilne operacije izvješćuje Vijeće preko VP-a.



5. Voditelj misije obavlja zapovjedništvo i kontrolu nad misijom EUPOL COPPS na terenu i izravno odgovara zapovjedniku civilne operacije. ”

[10] Odluka Vijeća od 26. srpnja 2010. o uspostavi organizacije i funkcioniranja Europske službe za vanjsko djelovanje; SL 2010., L 210, str. 30.

[11] Posebni odbor Athena sastoji se od jednog predstavnika svake države članice sudionice, a njime predsjedava rotirajuće predsjedništvo Vijeća Europske unije. Komisija sudjeluje na sastancima bez sudjelovanja u glasovanju. Vidjeti članak 6. Odluke Vijeća 2004/197/ZVSP od 23. veljače 2004. o uspostavi mehanizma za upravljanje financiranjem zajedničkih troškova operacija Europske unije koje imaju vojne ili obrambene implikacije, SL 2004., L 63, str. 68.

[12] Vidjeti predmet 294/83 *Les Verts* protiv *Parlamenta* [1986.] ECR 1339, stavak 23. Vidjeti i spojene predmete C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat International Foundation* protiv *Vijeća i Komisije* [2008.] ECR I-6351, stavak 281.

[13] Članak 41. Povelje o temeljnim pravima.

[14] Na primjer, vidjeti članak 6. Zajedničke akcije Vijeća 2004/570/ZVSP od 12. srpnja 2004. o vojnoj operaciji Europske unije u Bosni i Hercegovini i članak 9. Odluke Vijeća 2011/781/ZVSP od 1. prosinca 2011. o Policijskoj misiji Europske unije u Bosni i Hercegovini.

[15] Kao primjer, vidjeti članak 6. Zajedničke akcije Vijeća 2004/570/ZVSP i članak 6. Odluke Vijeća 2011/781/ZVSP.

[16] Na primjer, vidjeti članak 8. Zajedničke akcije Vijeća 2004/570/ZVSP i članak 6. Odluke Vijeća 2011/781/ZVSP.

[17] Članak 41. UEU-a.

[18] Kao primjer, vidjeti članak 12. Odluke Vijeća 2011/781/ZVSP.

[19] Vidjeti Odluku Vijeća 2011/871/ZVSP od 19. prosinca 2011. o uspostavi mehanizma za upravljanje financiranjem zajedničkih troškova operacija Europske unije koje imaju vojne ili obrambene implikacije (Athena), SL L 343, str. 35.

[20] Vidjeti, primjerice, članak 6. Odluke Vijeća 2011/781/ZVSP.

[21] Vidjeti Komunikaciju Komisije o posebnim pravilima za posebne savjetnike.

[22] Vidjeti, primjerice, članak 7. Odluke Vijeća 2011/781/ZVSP. Općenito, vidjeti Komunikaciju Komisije o posebnim pravilima za posebne savjetnike.

[23] *Ibid* .



[24] *Ibid* .

[25] Rješenje predsjednika u predmetu T-271/10 R, *H* protiv *Vijeća i Komisije* , rješenje od 22. srpnja 2010., koje još nije u cijelosti objavljeno u Zborniku, točke 18. do 21.

[26] Rješenje predsjednika u predmetu T-271/10 R, *H* protiv *Vijeća i Komisije* , rješenje od 22. srpnja 2010., koje još nije u cijelosti objavljeno u Zborniku, točke 24. – 25. Osim toga, u predmetu T- 411/06, *Sogelma* protiv *Europske agencije za obnovu* [2008.] ECR II-2771, koji se odnosio na tužbu za poništenje odluke agencije o poništenju postupka javne nabave, tadašnji Prvostupanjski sud presudio je sljedeće:

„ 37. Opće načelo koje proizlazi iz te presude jest da svaki akt tijela Zajednice koji proizvodi pravne učinke u odnosu na treće osobe mora biti predmet sudskog nadzora. Točno je da se točka 24. Les Verts odnosi samo na institucije Zajednice i da EAR nije jedna od institucija navedenih u članku 7. UEZ-a. Međutim, situacija tijela Zajednice koja imaju ovlast poduzimanja mjera koje proizvode pravne učinke u odnosu na treće osobe jednaka je situaciji koja je dovela do presude Les Verts: ne može biti prihvatljivo, u zajednici koja se temelji na vladavini prava, da takva djela izbjegnu sudski nadzor [...]

40. Odluke koje bi Komisija donijela ne mogu prestati biti akti koji se mogu pobijati samo zato što je Komisija delegirala ovlasti EAR-u, inače bi postojao pravni vakuum. ”