



Evropski varuh
človekovih pravic

Prevod te strani je bil narejen s strojnim prevajanjem [Povezava]. Strojni prevodi lahko vsebujejo napake, ki bi lahko zmanjšale jasnost in natančnost, zato varuhinja človekovih pravic ne prevzema odgovornosti za kakršna koli odstopanja. Za najzanesljivejše informacije in pravno varnost glejte zgornjo povezavo z izvirno različico v jeziku angleščina. Za več informacij si oglejte našo [jezikovno in prevajalsko politiko](#) [Povezava].

Odločba v zadevi OI/12/2010/MMN - Odgovornost za nepravilnosti pri dejavnostih misij v okviru skupne varnostne in obrambne politike

Odločba

Primer OI/12/2010/MMN - **Preiskava uvedena dne** 17/12/2010 - **Odločba z dne** 30/08/2013
- **Zadevne institucije** Svet Evropske unije (Nadaljna preiskava ni utemeljena) | Evropska komisija |

Ta zadeva se nanaša na vprašanje odgovornosti za nepravilnosti pri dejavnostih civilnih in vojaških misij v okviru skupne varnostne in obrambne politike (SVOP). Glede na negotovosti v zvezi s tem, katera institucija ali organ bi bil pristojen za odpravo morebitnih primerov nepravilnosti, je varuh človekovih pravic začel preiskavo na lastno pobudo.

Komisija je poudarila, da je njena nadzorna vloga omejena samo na izvrševanje proračuna in dobro finančno upravljanje civilnih misij. Zato je zunaj tega omejenega področja ni mogoče šteti za odgovorno.

Svet je navedel, da v zvezi s tem ni pristojen in da mora take zadeve reševati visoka predstavnica.

Visoka predstavnica je trdila, da samih misij SVOP ni mogoče šteti za odgovorne iz več razlogov, med drugim zato, ker niso pravne osebe. Dodala je, da tudi visoke predstavnice ni mogoče šteti za pravno odgovorno, ker za razliko od delegacij EU misije niso v njeni pristojnosti. Vendar je priznala, da je njena naloga, da se seznani s posameznimi pritožbami, vloženimi pri varuhu človekovih pravic, da zahteva, naj ustrezni oddelki institucij te pritožbe obravnavajo, in da varuhu človekovih pravic zagotovi ustrezne odgovore.

Varuh človekovih pravic je najprej z obžalovanjem ugotovil, da odgovori institucij ne zadostujejo za odpravo zgoraj navedenih negotovosti. Predloga, da se nobena institucija EU ne more šteti za odgovorno za nepravilnosti, ni mogoče sprejeti.



Vendar je pozdravil pragmatično in koristno ponudbo visoke predstavnice, da bi našli rešitev za to težavo.

Zato je sklenil, da se bo pri prihodnjih preiskavah obrnil (i) na Komisijo, kar zadeva vprašanja izvrševanja proračuna v civilnih misijah, in (ii) na visoko predstavnico/ESZD, kar zadeva druge trditve o nepravilnostih v zvezi z misijami SVOP.

Nobenega razloga naj ne bi bilo za dvom, da bo zgornja ureditev zagotavljala učinkovitost temeljne pravice *do pritožbe pri varuhu človekovih pravic* v skladu s členom 43 Listine o temeljnih pravicah. Zato te preiskave ni bilo treba nadaljevati. Vendar pa nikakor ni bilo očitno, da bo ta ureditev zadostovala za zagotavljanje temeljne pravice *do dobrega upravljanja* iz člena 41 Listine. Če bi se izkazalo, da navedena ureditev v zvezi s pravicama ne deluje zadovoljivo, bo varuh človekovih prisiljen znova odpreti načelno vprašanje.

Ozadje pritožbe

1. Obravnavana zadeva se nanaša na vprašanje odgovornosti za primere nepravilnosti pri dejavnostih misij, ki se izvajajo v okviru skupne varnostne in obrambne politike (v nadaljevanju: SVOP).
2. Svet je v zadnjih letih pod okriljem SVOP ustanovil številne vojaške in civilne misije v tretjih državah, kot so policijska misija EU na palestinskih ozemljih (EUPOL COPPS), policijska misija EU v Bosni in Hercegovini (EUPM/BiH), policijska misija EU v Afganistanu (EUPOL AFGHANISTAN), misija EU za krepitev pravne države na Kosovu (EULEX) in vojaška operacija EU v Bosni in Hercegovini (EUFOR Althea).
3. Zdi se, da je skupna značilnost *civilnih* misij, da vodja misije izvaja operativni nadzor in vsakodnevno upravljanje. Vodjo misije, ki sklene pogodbo o zaposlitvi z Evropsko komisijo (v nadaljnjem besedilu: Komisija), nadzoruje Komisija. Civilne misije SVOP zaposlujejo osebje, ki ga dodelijo države članice in/ali institucije EU, pa tudi mednarodno in lokalno osebje. Kar zadeva zadnjenavedeno kategorijo osebja misije, so pogoji za zaposlitev ter njihove pravice in obveznosti določeni v pogodbah med vodjo misije in člani osebja. Poleg tega vodja misije sklepa tudi pogodbe o zaposlitvi s člani osebja, ki jih začasno dodelijo države članice in/ali institucije EU. Poleg tega je vodja misije odgovoren tudi za disciplinski nadzor nad člani osebja.
4. Kar zadeva *vojaške* misije, Svet imenuje (i) poveljnike operacij, ki izvajajo vojaški nadzor na strateški ravni in so odgovorni za upravljanje proračuna, ter (ii) poveljnike sil EU, ki so odgovorni za vsakodnevno izvajanje misije.
5. Vsakodnevne operacije misij SVOP bi lahko povzročile nepravilnosti pri kadrovskih zadevah in tudi v zvezi z drugimi zadevami. Varuh človekovih pravic je dejansko prejel številne pritožbe v zvezi z dejavnostmi misij SVOP v preteklosti. [1]



6. Vendar je institucionalna ureditev, ki je na kratko povzeta zgoraj, povzročila negotovost glede tega, katera institucija ali organ bi bil pristojen za odpravo morebitnih primerov nepravilnosti. Poleg tega je dodatno vprašanje, v kolikšni meri bi lahko same misije SVOP odgovarjale za morebitne nepravilnosti.

Predmet preiskave

7. Glede na te negotovosti se je varuhinja človekovih pravic odločila, da začne preiskavo na lastno pobudo o vprašanju odgovornosti za primere nepravilnosti pri dejavnostih misij SVOP.

Preiskava

8. Varuh človekovih pravic je 17. decembra 2010 zaprosil Komisijo in Svet EU za mnenje.

9. Svet EU je 11. aprila 2011 varuha človekovih pravic obvestil, da je pismo, ki se je nanašalo na vprašanja v zvezi s SVOP, poslal go. Ashton kot visoki predstavnici Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljnjem besedilu: visoka predstavnica), da bi ji zagotovil ustrezne elemente odgovora.

10. Visoka predstavnica je 4. maja 2011 varuhu človekovih pravic predložila mnenje v odgovor na pismo varuhinje človekovih pravic Svetu EU.

11. Gospa Ashton je 8. junija 2011 v vlogi podpredsednice Komisije varuhu človekovih pravic predložila mnenje v imenu Komisije.

12. Varuhinja človekovih pravic je 7. novembra 2011 visoki predstavnici in podpredsednici Komisije poslala pismo, v katerem jo je pozvala, naj poda nadaljnje mnenje. Varuh človekovih pravic je 29. novembra 2011 Komisiji poslal isti dopis.

13. Generalni sekretar Komisije je 29. februarja 2012 v imenu Komisije poslal dodatno mnenje.

14. Istega dne je Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) poslala dodatno mnenje v imenu visoke predstavnice, ki ji pri njenih nalogah pomaga ESZD.

15. Varuh človekovih pravic je 12. decembra 2012 stranke obvestil, da namerava v skladu s svojo prakso v zvezi s sistemskimi preiskavami na lastno pobudo na svoji spletni strani objaviti kopijo vse do zdaj izmenjane korespondence in morebitne prihodnje korespondence v okviru te preiskave.

16. Svet sta 3. januarja 2013 v imenu visoke predstavnice 11. januarja 2013 in Komisija 13. januarja 2013 izrazila nasprotovanje skoraj enaki objavi korespondence. Institucije so zlasti trdile, da bi objava korespondence, ker preiskava na lastno pobudo še poteka, posegala v njihovo pravico, da zagovarjajo svoje stališče brez zunanjih vplivov.



Analiza in sklepi varuha človekovih pravic

Uvodne pripombe

17. Varuh človekovih pravic najprej opozarja, da je imel, kot je navedeno zgoraj, priložnost, da v preteklosti večkrat preuči primere nepravilnosti pri dejavnostih misij CFDP, vključno z naslednjimi primeri.

18. Pritožba 955/97/IJH proti Komisiji se je nanašala na izplačilo nadomestil opazovalcu v nadzorni volilni misiji v Palestini. Komisija je sprva zavrnila odgovornost na tem področju, *med drugim* zato, ker se ni nanašala na dejavnost Unije, za katero je odgovorna Komisija, ampak na skupni ukrep, ki ga je Svet sprejel v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). Vendar je Komisija, ki jo je spodbudil Svet, sprejela predlog sporazumne rešitve za ta posebni primer in se strinjala, da bo plačala zneske, ki jih je zahteval pritožnik.

19. Varuh človekovih pravic je v sklepu o pritožbi 3008/2005/OV proti Komisiji analiziral obtožbe o nepravilnostih v zvezi s spremembo pogojev za zaposlitev osebja, zaposlenega v policijski misiji EU v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji (EUPOL Proxima). V tej zadevi je Komisija *med drugim* trdila, da je vodja misije ostal naročnik in da Komisiji v zvezi s tem ni mogoče pripisati nepravilnosti. Varuhinja človekovih pravic je podala dve kritični pripombi, naslovljeni na Komisijo, ker pritožnikov ni pravočasno obvestila o spremembi njihovih pogojev za zaposlitev. V zvezi s tem je varuh človekovih pravic upošteval dejstvo, da Komisija sklene pogodbo z vodjo misije in da vodja misije nato sklene pogodbe z mednarodnim osebjem, kar je v skladu z določbami Sporočila Komisije o posebnih pravilih za posebne svetovalce [2] .

20. Pritožba 3328/2008/ELB zoper Komisijo se je nanašala na spor o razvrstitvi člana osebja, zaposlenega v nadzorni misiji v Gruziji (v nadaljevanju: EUMM Georgia). Čeprav je vodja misije pritožniku sprva ponudil položaj v določenem razredu, je Komisija nato priporočila nižji razred, ki ga je vodja misije na koncu sprejel. Varuh človekovih pravic je v svoji odločitvi podal kritično pripombo, v kateri je ugotovil, da je Komisija storila primer nepravilnosti s tem, da je pri pregledu poklicnih izkušenj pritožnika sprejela preveč formalistični pristop.

21. Varuhinja človekovih pravic je v sklepu o pritožbi 3177/2008/(JDG)OV proti Komisiji analizirala predčasno prekinitev pogodbe uslužbenca, zaposlenega za nadzorno misijo EU v nekdanji Jugoslaviji (v nadaljnjem besedilu: EUMM v nekdanji Jugoslaviji). Januarja 2008, ko je pritožnik pisal Svetu, naj zahteva odškodnino za domnevno neupravičeno predčasno odpoved pogodbe, je bil obveščen, da je misija decembra 2007 prenehala obstajati. Poleg tega je Svet menil, da je za odnos med pritožnikom in vodjo misije pristojna Komisija, na katero je Svet prenesel pismo. Komisija je menila, da je vodja misije sklenil pogodbe „v svojem imenu“ in ostal finančno odgovoren za te pogodbe. Zato je Komisija predlagala, da se pritožnik lahko obrne na nekdanjega vodjo misije. Slednja je medtem postala veleposlanica države članice v drugi državi. Ker nekdanji vodja misije ni odgovoril, se je pritožnik obrnil na varuha človekovih pravic.



22. V tem primeru je varuh človekovih pravic menil, da dejstvo, da je Komisija nadzorovala vodjo misije, ne pomeni, da mora opraviti minutni pregled vsakega dejanja, ki ga je ta oseba izvedla na podlagi svoje pogodbe s Komisijo. To tudi ne pomeni, da je Komisija nujno odgovorna za morebitne trditve, ki bi jih uslužbenec lahko imel na podlagi pogodbe z vodjo misije. Vendar je varuh človekovih pravic menil, da nadzorna vloga Komisije pomeni, da bi morala Komisija ustrezno preučiti vse pritožbe, ki jih je prejela v zvezi z načinom, kako je vodja misije opravljal svoje naloge na podlagi njegove pogodbe z njim [3] .

23. Varuh človekovih pravic je nadalje ugotovil, da sta v obravnavani zadevi še posebej pomembni dve okoliščini. Prvič, po koncu misije se nekdanji vodja misije, ki je bil pozneje imenovan za veleposlanika države članice v tretji državi, ni odzval na dopisa, ki sta ju poslala pritožnik in njegov odvetnik. Drugič, in še pomembneje, pritožnik je trdil, da je bila njegova razrešitev s strani nekdanjega vodje misije posledica tega, da je Komisijo in OLAF obvestila o finančnih nepravilnostih, do katerih je po njegovem mnenju prišlo med misijo. Po mnenju varuha človekovih pravic je bila to zelo resna zadeva [4] .

24. Med preiskavo varuha človekovih pravic je Komisija predlagala, naj pritožnik stopi v stik z ESZD. Varuhinja človekovih pravic je menila, da se Komisija tako očitno izogiba svoji odgovornosti v tej zadevi. Glede na navedeno je varuh človekovih pravic zaključil svojo preiskavo s kritično pripombo, da Komisija zadeve ni ustrezno obravnavala [5] .

25. Varuh človekovih pravic se je v svoji preiskavi na lastno pobudo OI/1/2010/(BEH)MMN, ki se je nanašala na zaposlovanje osebja EUPOL COPPS, neposredno obrnil na misijo. Čeprav je EUPOL COPPS izrazila določene dvome o dopustnosti te preiskave, je kot znak dobre volje in preglednosti predložila mnenje o vsebini zadeve. Varuh človekovih pravic je v svoji odločitvi ugotovil, da je EUPOL COPPS storil primer nepravilnosti v zadevnem postopku zaposlovanja, ker ni izpolnil pogojev, ki jih je določil v razpisu prostega delovnega mesta.

26. Varuh človekovih pravic je v sklepu o pritožbi 1519/2011/AN proti Svetu preučil primer pritožnika, ki je delal kot civilni uslužbenec vojaške misije EU v Bosni in Hercegovini (EUFOR Althea) in je med bolniškim dopustom prejel obvestilo o prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Svet je v odgovoru na predlog varuhinje človekovih pravic za sporazumno rešitev navedel, da ni pristojen za obravnavo zadeve, in predlagal, da se predlog naslovi na poveljnika operacije misije. Poveljnik operacije je sprejel predlog varuhinje človekovih pravic za sporazumno rešitev.

27. Nazadnje je varuh človekovih pravic v sklepu o pritožbi 532/2011/(FOR)CK proti ESZD preiskal obtožbe o diskriminaciji na podlagi starosti uslužbenca EULEX, katerega pogodba je prenehala, ko je dopolnil 65 let. ESZD je v odgovoru priložila mnenje vodje misije, ki je trdil, da ima EULEX enotno politiko upokojevanja pri starosti 65 let. Varuh človekovih pravic je v svoji odločitvi ugotovil, da je ESZD storila primer nepravilnosti, *med drugim* s tem, da ni utemeljila različnega obravnavanja na podlagi starosti.

28. Iz zgornje analize prakse odločanja varuhinje človekovih pravic na tem področju pred to preiskavo na lastno pobudo je razvidno, da so za razmere značilne precejšnje negotovosti



glede tega, katera institucija ali organ EU bi bil pristojen za odpravo morebitnih nepravilnosti v tovrstnih situacijah (tj. Svet, Komisija ali visoki predstavnik/ESZD). Izkazalo se je namreč, da za take zadeve pogosto ni odgovorna nobena od institucij ali organov Unije. Poleg tega je bilo prav tako nejasno, v kolikšni meri bi lahko same misije SVOP odgovarjale za morebitne primere nepravilnosti. V zvezi s tem so institucije EU in same misije med preiskavami, ki jih je opravil varuh človekovih pravic, izrazile različna stališča.

A. Vprašanje odgovornosti misij SVOP

Argumenti, predstavljeni varuhu človekovih pravic

29. Svet je v svojem odgovoru poudaril, da je zadevo predložil visokemu predstavniku, saj ni pristojen za obravnavanje vprašanj odgovornosti, na primer nepravilnosti pri dejavnostih misij SVOP.

30. Visoka predstavnica je v svojem odgovoru na pismo varuhinje človekovih pravic Svetu navedla, da razume, da se preiskava varuhinje človekovih pravic nanaša le na civilne misije.

31. Glede vsebine preiskave se je visoki predstavnik skliceval na člen 41(2) Pogodbe o Evropski uniji (poglavje 2, v nadaljevanju: *Posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki*), ki določa:

„Odhodki iz poslovanja, ki nastanejo zaradi izvrševanja tega poglavja, bremenijo tudi proračun Unije, razen odhodkov, ki nastanejo zaradi vojaških ali obrambnih operacij in v primerih, ko Svet soglasno odloči drugače.“

32. Visoka predstavnica je dodala, da so bile do takrat vse civilne misije SVOP financirane iz proračuna EU. Poleg tega je člen 317 Pogodbe o delovanju EU (v nadaljnjem besedilu: PDEU) določal:

„Komisija izvršuje proračun v sodelovanju z državami članicami v skladu z določbami uredb, sprejetih v skladu s členom 322, na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, ob upoštevanju načel dobrega finančnega poslovanja [...].“

33. Poleg tega se je visoki predstavnik skliceval na člen 54(2)(d) finančne uredbe, ki določa, da lahko Komisija naloge izvrševanja proračuna prenese na „osebe, ki so pooblaščen za izvajanje posebnih ukrepov v skladu z naslovom V Pogodbe o Evropski uniji in opredeljene v ustreznem temeljnem aktu v smislu člena 49 te uredbe“. [6]

34. Poleg tega je visoki predstavnik navedel, da je vodja misije pod nadzorom Komisije kot posebni svetovalec Komisije, tudi v zvezi s pogodbami o zaposlitvi z mednarodnim in lokalnim osebjem. V zvezi s tem se je sklicevala na Sporočilo Komisije o posebnih pravilih za posebne svetovalce Komisije, pooblaščen za izvajanje operativnih ukrepov SZVP. Visoki predstavnik je



navedel, da čeprav vodja misije in osebje skleneta pogodbe o zaposlitvi z mednarodnim ali lokalnim osebjem, take pogodbe temeljijo na modelih, ki jih pripravi Komisija, in upoštevajo ustrezne določbe posebnih pravil za posebne svetovalce (na primer v zvezi s spori).

35. Dodala je, da razume, da je Komisija v celoti priznala svojo nadzorno odgovornost nad vodji misij.

36. Na koncu je visoka predstavnica navedla, da same misije SVOP iz več razlogov ne morejo odgovarjati za morebitne nepravilnosti. Prvič, civilne misije SVOP so operativni ukrep EU, ki ga je vzpostavil Svet. Drugič, misije SVOP ne spadajo na področje uporabe pojma „organi, uradi ali agencije“, katerih dejanja lahko pregleda Sodišče. Tretjič, misije SVOP nimajo pravne osebnosti. Četrto, misije SVOP ne morejo biti stranke v sodnem postopku pred nobenim sodiščem.

37. Komisija je v mnenju, ki ga je poslala v imenu Komisije, navedla, da EU zaradi precej edinstvene strukture, negotovih razmer na terenu, potrebe po hitri napotitvi in omejenega trajanja takih operacij vodi misije zaupa zaposlovanje in zaposlovanje osebja, potrebnega za doseganje zastavljenih ciljev. Večino osebja v takih misijah sestavljajo napoteni uradniki iz institucij EU in držav članic (npr. policisti), ki imajo delovna razmerja z ustrežno institucijo EU ali nacionalnim organom in ne z vodjo misije.

38. Vodja misije v svojem imenu sklepa pogodbe o zaposlitvi samo z lokalnim in mednarodnim osebjem (ki običajno opravlja upravne ali podporne naloge) v skladu z veljavno različico posebnih pravil za posebne svetovalce [7]. Za pogodbo o zaposlitvi za lokalno osebje velja pravo, ki se uporablja v kraju misije. Kar zadeva mednarodno osebje, se za pogodbo o zaposlitvi uporablja pravo, ki se uporablja v matični državi uslužbenca.

39. Glede na navedeno je Komisija sklenila, da je ni mogoče šteti za delodajalca osebja misije SVOP.

40. Poleg tega je Komisija poudarila, da je njena nadzorna vloga v zvezi z vodjo misije omejena na upravljanje proračuna, ki mu ga je zaupala Komisija.

41. V zvezi s tem se je Komisija sklicevala na Sklep Sveta o ustanovitvi EUPOL COPPS, ki določa, da „*struktura poveljevanja in nadzora misije ne bi smela posegati v pogodbene odgovornosti vodje misije do Evropske komisije za izvrševanje proračuna misije.*“ [8]. Po mnenju Komisije vsak sklep Sveta o vzpostavitvi misije v okviru SVOP vsebuje podobno določbo.

42. Komisija je trdila, da vodja misije opravlja svoje operativne naloge, ne da bi bil podrejen Komisiji. Zato Komisija nima pooblastil, da bi zagotovila, da vodja misije spremeni svojo odločitev v zvezi s katero koli operativno dejavnostjo, da bi se odzvala na pomisleke Komisije. Zato Komisija ni mogla biti odgovorna za izvajanje odgovornosti, ki so dodeljene Svetu EU, visokemu predstavniku ali poveljniku civilne operacije [9].

43. V nadaljnjem mnenju, ki ga je v imenu **visoke predstavnice** poslala **ESZD**, je navedeno,



da so države članice odgovorne za finančne zadeve v zvezi z vojaškimi misijami, Komisija pa je odgovorna za finančne zadeve v zvezi s civilnimi misijami. Visoka predstavnica je v mnenju nadalje ugotovila, da so za upravljanje misij razen finančnih zadev odgovorni organi, pristojni za izvajanje misij, in sicer poveljniki operacij, poveljniki sil in vodje zadevnih misij. Poleg tega je za izvajanje misij nazadnje odgovoren Svet, saj je Svet tisti, ki vsako misijo ustanovi v okviru skupne zunanje in varnostne politike, ki jo opredeljuje in izvaja (člen 24(2) PEU).

44. V skladu z mnenjem visoke predstavnice je naloga visokega predstavnika, da pripravi, načrtuje in nadzoruje pravilno izvajanje misij. Vendar visoki predstavnik ne more biti pravno odgovoren za primere nepravilnosti pri delovanju teh misij, saj v nasprotju z delegacijami EU prve niso podrejene visokemu predstavniku v smislu sklepa Sveta o ustanovitvi ESZD [10]. Zato obtožbe o nepravilnostih v okviru civilne ali vojaške misije obravnava vodja misije oziroma poveljnik operacije.

45. V skladu z mnenjem so vodje *civilnih* misij odgovorni za upravljanje proračuna v skladu s pogodbo, podpisano s Komisijo. Končno je za upravljanje proračuna odgovorna Komisija. V zvezi s tem ustrezne službe Komisije delujejo pod vodstvom visoke predstavnice v vlogi podpredsednice Komisije. Zato obtožbe o finančnih nepravilnostih obravnava bodisi vodja misije bodisi Komisija sama.

46. Kar zadeva *vojaške* operacije, so poveljniki operacij odgovorni za upravljanje proračuna v vlogi odredbodajalcev za proračune Posebnega odbora Athena [11]. Upravljanje proračuna je v pristojnosti Posebnega odbora Athena. Zato obtožbe o finančnih nepravilnostih obravnava poveljnik operacije ali posebni odbor Athena.

47. Vendar bo v okviru politične odgovornosti visoke predstavnice za izvajanje sklepov Sveta o teh misijah v fazi načrtovanja in izvajanja poskrbela, da bodo vzpostavljeni vsi pogoji za uspešno upravljanje s strani vodij misij in poveljnikov operacij. V zvezi s tem lahko visoki predstavnik Svetu, Komisiji ali državam članicam predloži predloge, če ti pogoji manjkajo ali jih je treba izboljšati.

48. Poleg tega je poudarila, da bo posebno pozornost namenila primerom nepravilnosti, ki jih je varuh človekovih pravic izpostavil kot sredstvo za izboljšanje upravljanja misij in izvajanja sklepov Sveta o njihovi ustanovitvi v pristojnosti visoke predstavnice.

49. Visoka predstavnica je na koncu navedla, da je poleg pritožb v zvezi z izvrševanjem proračuna civilnih misij, ki se posredujejo Komisiji, pristojna visoka predstavnica, da se seznani s posameznimi pritožbami, ki so bile vložene pri varuhu človekovih pravic, da od ustreznih oddelkov institucij zahteva, da jih obravnavajo, in varuhu človekovih pravic zagotovijo ustrezne odgovore.

50. Ob priznavanju, da sedanji pravni položaj morda ni zadovoljiv, je visoka predstavnica poudarila, da je zavezana tesnemu sodelovanju s Komisijo v obstoječem pravnem okviru, da bi zagotovila ustrezno obravnavo preiskav varuha človekovih pravic.



Ocena varuha človekovih pravic

51. Kot izhodišče varuhinja človekovih pravic z obžalovanjem ugotavlja, da odgovori, ki jih je prejel od Sveta, Komisije in visokega predstavnika (neposredno ali prek ESZD) med to preiskavo, niso zadostovali za odpravo zgoraj navedenih negotovosti v zvezi z vprašanjem odgovornosti.

52. Bistvo prejetih odgovorov je v bistvu mogoče povzeti, kot sledi.

53. Svet je predlagal, da ni pristojen za obravnavanje vprašanj odgovornosti, ki vključujejo primere nepravilnosti v okviru dejavnosti misij SVOP, in da mora te zadeve obravnavati visoki predstavnik.

54. Komisija je poudarila, da je njena nadzorna vloga omejena na področje izvrševanja proračuna in dobrega finančnega poslovanja samo civilnih misij. Zato je menila, da ne more biti odgovorna za izvajanje odgovornosti zunaj tega omejenega področja.

55. Visoka predstavnica je navedla, da same misije SVOP ne morejo biti odgovorne iz več razlogov, *med drugim* iz dejstva, da nimajo pravne osebnosti. Poleg tega, čeprav je sprva trdila, da ima Komisija nadzorno odgovornost nad vodjo misije, je nato trdila, da je nadzorna vloga Komisije omejena na vprašanja v zvezi z izvrševanjem proračuna civilnih misij. V zvezi s svojo visoko predstavnico je trdila, da ne more biti pravno odgovorna za primere nepravilnosti pri delovanju teh misij, saj v nasprotju z delegacijo EU niso pod njeno pristojnostjo. Po njenem mnenju na to ugotovitev ni vplivalo dejstvo, da je visoka predstavnica zadolžena za pripravo, načrtovanje in nadzor pravilnega izvajanja takih misij. Vendar je visoka predstavnica priznala, da se mora seznaniti s posameznimi pritožbami, ki so bile vložene pri varuhu človekovih pravic, od ustreznih oddelkov institucij zahtevati, da jih obravnavajo, in varuhu človekovih pravic zagotoviti ustrezne odgovore.

56. Glede na navedeno varuhinja človekovih pravic meni, da je trenutno stanje v zvezi z vprašanjem, katera institucija ali organ EU bi morala biti odgovorna in odgovorna za primere nepravilnosti v okviru misij SVOP, ki jih je vzpostavila EU, zelo nezadovoljivo. Z izjemo primerov nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem proračuna civilnih misij, za katere Komisija priznava svojo nadzorno vlogo, je neizogibna ugotovitev iz zgoraj navedenih odgovorov, da ni nobene institucije ali organa, ki bi se izjavil, da je odgovoren in odgovoren za primere nepravilnosti v misijah SVOP, ki jih vzpostavlja, upravlja in financira EU.

57. V zvezi s tem varuhinja človekovih pravic meni, da je primerno podati naslednje pripombe.

58. Stališča Sveta, Komisije in visoke predstavnice/ESZD ni mogoče zlahka uskladiti z načelom, ki ga določa sodna praksa, da EU temelji na pravni državi, v kateri se nobena od institucij in organov ne more izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s temeljno ustavno listino, tj. Pogodbo [12] .



59. Poleg tega je treba opozoriti, da je pravica do dobrega upravljanja temeljna pravica. [13] Zato je treba zagotoviti, da se ta pravica zaščiti tudi v zvezi z dejavnostmi misij SVOP.

60. Varuh človekovih pravic v zvezi s tem opozarja, da člen 24 PDEU jasno določa, da skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) izvajajo visoki predstavniki in države članice v skladu s Pogodbama. V skladu s členom 42 PDEU je SVOP pomemben sestavni del in sestavni del SZVP. Do zdaj SVOP vključuje več kot 20 civilnih in vojaških misij in operacij na treh celinah.

61. Civilne in vojaške misije SVOP se ustanovijo s pravnim aktom, ki ga sprejme Svet (sklep ali skupni ukrep), v okviru SZVP, ki ga opredelita Evropski svet in Svet (člen 26 PEU). Svet vzpostavlja strukturo poveljevanja vojaških in civilnih misij SVOP. Poleg tega Svet izvaja politični nadzor in strateško vodenje misij. [14]

62. Visoki predstavniki zagotavlja izvajanje sklepov, ki sta jih sprejela Evropski svet in Svet (člen 27(1) PEU), vključno s sklepi v zvezi z misijami SVOP. Visoki predstavniki pri izpolnjevanju njenega mandata pomaga ESZD (člen 27(3) PEU).

63. Vodja misije v primeru civilnih misij in poveljnik operacije v primeru vojaških misij imenujeta in ostaneta pod končno pristojnostjo Sveta. [15] Vodja misije in poveljnik operacije izvršujeta poveljevanje in nadzor nad misijo na operativni ravni. [16] Poleg tega vodja misije v civilnih misijah in poveljnik operacije v vojaških misijah upravljata proračun misije. V zvezi s tem, medtem ko se civilne misije financirajo iz proračuna EU, vojaške misije financirajo sodelujoče države članice. [17] Komisija ima nadzorno vlogo nad vodjo misije v zvezi z izvrševanjem proračuna v civilnih misijah. [18] Kar zadeva vojaške misije, *Athena*, mehanizem, ki ga je vzpostavil Svet, v imenu sodelujočih držav članic upravlja financiranje skupnih stroškov misij. [19]

64. Poleg tega je treba opozoriti, da vodja misije v civilni misiji sklene pogodbo s Komisijo [20] in je imenovan za posebnega svetovalca Komisije, zadolženega za izvajanje ukrepov SZVP. [21] Vodja misije je pooblaščen za sklepanje pogodb z mednarodnim osebjem in lokalnim osebjem. [22] Poleg tega lahko sodelujoče države članice in institucije EU v misijo napotijo osebje. [23] Med napotitvijo je za upravljanje uslužbenca odgovoren samo vodja misije, razen zadevne države članice ali institucije EU. [24]

65. Glede na navedeno ni mogoče zanikati, da je EU odločilno vključena v oblikovanje in vodenje civilnih in vojaških misij SVOP.

66. Zato ni mogoče sprejeti predloga, da nobena institucija EU ne bi smela odgovarjati za primere nepravilnosti (razen nepravilnosti, povezanih z izvrševanjem proračuna v civilnih misijah SVOP).

67. Varuh človekovih pravic v zvezi s tem meni, da se je koristno sklicevati na sklep predsednika Splošnega sodišča, sprejet v okviru postopka za izdajo začasne odredbe v zvezi s policijsko misijo EU v Bosni in Hercegovini (v nadaljevanju: EUPM/BiH). V obravnavani zadevi je tožeča stranka, uslužbenec, ki ga je dodelila država članica, vložila ničnostno tožbo zoper



sklep vodje misije v zvezi z osebjem. Predsednik Splošnega sodišča je v svojem sklepu odločil: [25]

„ 24. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je EUPM ustanovil Svet in da je medtem ko je vodja EUPM odgovoren za EUPM in daje navodila vsem uslužbencem EUPM (člen 6(1) in (3) Sklepa 2009/906/SZVP), Svet v več pogledih še naprej odgovoren za delovanje EUPM (člen 9(2) in (4), člen 10(1) in (2) ter člen 13(1) in (3) Sklepa 2009/906/SZVP). Komisija ima v proračunske in finančne namene vlogo pri upravljanju EUPM (člen 6(4) in člen 12(3) Sklepa 2009/906/SZVP). Poleg tega je tožeča stranka v obravnavani zadevi trdila, ne da bi ji Svet ali Komisija nasprotovala, da je vodjo EUPM zaposlila Komisija.

25. V teh okoliščinah na prvi pogled ni mogoče izključiti, da je mogoče sklep z dne 7. aprila 2010 in sklep z dne 30. aprila 2010, ki ga je uradno sprejel vodja EUPM, pripisati Svetu ali Komisiji v delu, v katerem je vodja EUPM zakonito deloval v imenu ene od teh institucij. V zvezi s tem je treba zagotoviti, da se te institucije ne izognejo nadzoru sodišč Unije v zvezi s povsem upravnimi odločitvami, sprejetimi v zvezi z upravljanjem osebja v okviru EUPM, ki bi jih bilo mogoče jasno ločiti od „političnih“ ukrepov, sprejetih v okviru SZVP. Če taka odločba posega v položaj naslovnika in bistveno spremeni njen pravni položaj, v Uniji, ki temelji na pravni državi, ne more biti dopustno, da se taka odločba izogne sodnemu nadzoru (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 11. julija 2008 v zadevi Sogelma proti EAR, T-411/06, ZOdl., str. II-2771, točka 36).

68. Glede na navedeno varuhinja človekovih pravic meni, da je obžalovanja vredno, da Svet, Komisija in visoka predstavnica/ESZD doslej niso dosegli jasnosti glede dodelitve odgovornosti za morebitne primere nepravilnosti pri dejavnostih misij SVOP, z izjemo zadev, povezanih s proračunskimi vidiki civilnih misij, za katere je Komisija izrecno sprejela odgovornost.

69. Hkrati pa varuhinja človekovih pravic ugotavlja, da ga je visoka predstavnica prek ESZD obvestila, da se bo seznanila s posameznimi pritožbami, vloženimi pri varuhu človekovih pravic, od ustreznih oddelkov institucij EU zahtevala, da jih obravnavajo, in varuhu človekovih pravic predložila ustrezne odgovore (glej točko 49 zgoraj). Varuh človekovih pravic zelo pozdravlja ta predlog, ki je pragmatičen in koristen. Ugotavlja, da se zdi, da je visoka predstavnica dejansko v zelo dobrem položaju, da zagotovi, da bo ta dogovor deloval glede na njene institucionalne vezi s Svetom in Komisijo.

70. Ker se zdi, da trenutno ni nobenega razloga za dvom, da bo navedena ureditev zagotovila učinkovitost temeljne pravice *do pritožbe pri varuhu človekovih pravic* iz člena 43 Listine o temeljnih pravicah, te preiskave ni treba podaljšati. Vendar pa nikakor ni očitno, da bo navedena ureditev zadostovala za zagotovitev temeljne pravice *do dobrega upravljanja*, navedene v točki 59 zgoraj, ki je vsebovana v členu 41 Listine. Če bi se izkazalo, da navedena ureditev ne deluje zadovoljivo, kar zadeva nobeno pravico, bi moral varuh človekovih pravic ponovno obravnavati načelno vprašanje.

B. Sklepi



Varuh človekovih pravic na podlagi svoje preiskave na lastno pobudo o tej pritožbi zaključi z naslednjo ugotovitvijo:

Na podlagi rezultatov svoje preiskave na lastno pobudo v tej zadevi se bo varuh človekovih pravic v zvezi s prihodnjimi pritožbami in preiskavami v zvezi z dejavnostmi misij EU obrnil na Komisijo, (i) v zvezi z vprašanji v zvezi z izvrševanjem proračuna v civilnih misijah in (ii) na visokega predstavnika/ESZD, kar zadeva vse druge obtožbe o nepravilnostih v zvezi z misijami SVOP.

Varuhinja človekovih pravic meni, da bi morala zgornja ureditev zadostovati za zagotovitev učinkovitosti temeljne pravice *do pritožbe pri varuhu človekovih pravic* iz člena 43 Listine o temeljnih pravicah. Zato v obravnavani zadevi ni razlogov za nadaljnje preiskave. Vendar nikakor ni očitno, da ta ureditev zadostuje za zagotovitev temeljne pravice *do dobrega upravljanja* iz člena 41 Listine. Če bi se izkazalo, da navedena ureditev ne deluje zadovoljivo, kar zadeva nobeno pravico, bi moral varuh človekovih pravic ponovno obravnavati načelno vprašanje.

O tej odločitvi bodo obveščeni Svet EU, Komisija in visoki predstavnik/ESZD.

P. Nikiforos Diamandouros

V Strasbourgu, 30. avgusta 2013

[1] Glej na primer sklepe varuha človekovih pravic o pritožbi 955/97/IJH zoper Evropsko komisijo, pritožbo 3008/2005/OV proti Evropski komisiji, pritožbo 3328/2008/ELB zoper Evropsko komisijo, pritožbo 3177/2008/(JDG)OV proti Evropski komisiji, pobudo OI/2010/(BEH)MMN v zvezi z EUPOL COPPS, pritožbo 1519/2011/AN proti Svetu EU in pritožbo 532/2011/(FOR)CK proti Evropski službi za zunanje delovanje.

[2] Sporočilo Komisije C(2007) 1746 z dne 21. decembra 2007 („Posebna pravila za posebne svetovalce“).

[3] Sklep varuha človekovih pravic o pritožbi 3177/2008/(JDG)OV proti Komisiji, točka 31.

[4] *Prav tam*, točke 34–37.

[5] *Prav tam*, točka 69 in naslednje.

[6] Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba); UL L 248, str. 1. Opozoriti je treba, da je bila Uredba 1605/2002 razveljavljena z Uredbo (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, str. 1). Ustrezna enakovredna določba je zdaj



člen 58(1)(c)(viii).

[7] Sporočilo Komisije o posebnih pravilih za posebne svetovalce, pooblašcene za izvajanje operativnih ukrepov SZVP, in pogodbeno mednarodno osebje (C(2009) 9502 z dne 30. novembra 2009).

[8] Glej na primer uvodno izjavo 4 Sklepa Sveta 2010/784/SZVP z dne 17. decembra 2010 o Policijski misiji Evropske unije za Palestinska ozemlja (EUPOL COPPS), UL 2010, L 335, str. 60. Poleg tega člen 6(4) tega sklepa določa: „*Vodja misije je odgovorna za izvrševanje proračuna misije. V ta namen vodja misije podpiše pogodbo s Komisijo*“. Poleg tega v skladu s členom 13(4) „*Vodja misije/policijski komisar v celoti poroča Komisiji in jo nadzoruje o dejavnostih, ki se izvajajo v okviru njegove pogodbe.*“

[9] V zvezi s tem se je Komisija sklicevala na člen 9 Sklepa Sveta o ustanovitvi EUPOL COPPS:

„*Veriga poveljevanja*

1. *EUPOL COPPS ima enotno strukturo poveljevanja kot operacija kriznega upravljanja.*
2. *PVO v okviru odgovornosti Sveta in VP izvaja politični nadzor in strateško vodenje misije EUPOL COPPS.*
3. *Poveljnik civilne operacije, ki je pod političnim nadzorom in strateškim vodenjem PVO ter splošno podrejen VP, je poveljnik EUPOL COPPS na strateški ravni in kot tak vodi misije izdaja navodila ter mu svetuje in zagotavlja tehnično podporo.*
4. *Poveljnik civilne operacije prek VP poroča Svetu.*
5. *Vodja misije izvršuje poveljevanje in nadzor nad EUPOL COPPS na območju operacije in je neposredno odgovoren poveljniku civilne operacije .*

[10] Sklep Sveta z dne 26. julija 2010 o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje; UL 2010, L 211, str. 30.

[11] Posebni odbor Athena sestavlja po en predstavnik vsake sodelujoče države članice, predseduje pa mu šestmesečno predsedstvo Sveta Evropske unije. Komisija se sej udeležuje brez udeležbe pri glasovanju. Glej člen 6 Sklepa Sveta 2004/197/SZVP z dne 23. februarja 2004 o določitvi mehanizma za upravljanje financiranja skupnih stroškov operacij Evropske unije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena, UL L 63, str. 68.

[12] Glej zadevo 294/83 *Les Verts* proti *Parlamentu*, Recueil 1986, str. 1339, točka 23. Glej tudi združeni zadevi *Kadi in Al Barakat International Foundation* proti *Svetu in Komisiji* (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 281).



[13] Člen 41 Listine o temeljnih pravicah.

[14] Glej na primer člen 6 Skupnega ukrepa Sveta 2004/570/SZVP z dne 12. julija 2004 o vojaški operaciji Evropske unije v Bosni in Hercegovini (UL L 252, str. 10) in člen 9 Sklepa Sveta 2011/781/SZVP z dne 1. decembra 2011 o policijski misiji Evropske unije v Bosni in Hercegovini.

[15] Za primer glej člen 6 Skupnega ukrepa Sveta 2004/570/SZVP in člen 6 Sklepa Sveta 2011/781/SZVP.

[16] Za primer glej člen 8 Skupnega ukrepa Sveta 2004/570/SZVP in člen 6 Sklepa Sveta 2011/781/SZVP.

[17] Člen 41 PEU.

[18] Za primer glej člen 12 Sklepa Sveta 2011/781/SZVP.

[19] Glej Sklep Sveta 2011/871/SZVP z dne 19. decembra 2011 o določitvi mehanizma za upravljanje financiranja skupnih stroškov operacij Evropske unije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena (Athena), UL L 343, str. 35.

[20] Glej na primer člen 6 Sklepa Sveta 2011/781/SZVP.

[21] Glej Sporočilo Komisije o posebnih pravilih za posebne svetovalce.

[22] Glej na primer člen 7 Sklepa Sveta 2011/781/SZVP. Splošneje glej Sporočilo Komisije o posebnih pravilih za posebne svetovalce.

[23] *Ibid* .

[24] *Ibid* .

[25] Sklep predsednika v zadevi T-271/10 R, *H* proti *Svetu in Komisiji* , sklep z dne 22. julija 2010, še neobjavljen v celoti v ZOdl., točke od 18 do 21.

[26] Sklep predsednika v zadevi T-271/10 R, *H* proti *Svetu in Komisiji* , sklep z dne 22. julija 2010, še neobjavljen v celoti v ZOdl., točke 24–25. Poleg tega je Sodišče prve stopnje v zadevi T-411/06, *Sogelma proti Evropski agenciji za obnovo* (T-411/06, ZOdl., str. II-2771), ki se nanaša na ničnostno tožbo zoper odločbo agencije o razveljavitvi razpisnega postopka, razsodilo:

„ 37. Splošno načelo, ki ga je treba izpeljati iz te sodbe, je, da mora biti vsak akt organa Skupnosti, ki ima pravne učinke za tretje osebe, predmet sodnega nadzora. Res je, da se zgoraj navedena sodba *Les Verts*, točka 24, nanaša le na institucije Skupnosti in EAR ni ena od institucij, naštetih v členu 7 ES. Vendar je položaj organov Skupnosti, ki so pristojni za sprejemanje



ukrepov, katerih namen je ustvariti pravne učinke za tretje osebe, enak položaju, v katerem je bila izdana sodba Les Verts: v skupnosti, ki temelji na pravni državi, ne more biti sprejemljivo, da se taka dejanja izognejo sodnemu nadzoru [...]

40. Odločitve, ki bi jih Komisija sprejela, ne morejo biti več izpodbojni akti samo zato, ker je Komisija pooblastila za EAR prenesla, sicer bi obstajala pravna praznina .