

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Beslut i ärende OI/12/2010/MMN - Ansvar för administrativa missförhållanden i den verksamhet som omfattas av uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Beslut

Ärende OI/12/2010/MMN - **Undersökning inledd den 17/12/2010** - **Beslut den 30/08/2013** - **Berörda institutioner** Europeiska unionens råd (Inga ytterligare undersökningar motiverade)
| Europeiska kommissionen |

Ärendet gäller frågan om ansvar för administrativa missförhållanden i den verksamhet som omfattas av civila och militära uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Eftersom det är oklart vilken institution eller vilket organ som har befogenhet att åtgärda eventuella administrativa missförhållanden inledde ombudsmannen en undersökning på eget initiativ.

Kommissionen betonade att dess övervakande roll är begränsad till budgetgenomförande och sund ekonomisk förvaltning i fråga om civila uppdrag. Därmed kan den inte hållas ansvarig för ärenden utanför detta begränsade område.

Rådet ansåg att det inte var behörigt när det gäller detta och att det var den höga representanten som var ansvarig för hanteringen av sådana ärenden.

Den höga representanten påpekade att GSFP-uppdragen själva inte kunde hållas ansvariga av flera skäl, *bl.a.* det faktum att de inte är juridiska personer. Hon tillade att den höga representanten inte själv kan hållas juridiskt ansvarig eftersom uppdragen, till skillnad från en EU-delegation, inte tillhör hennes befogenheter. Den höga representanten medgav dock att det är upp till henne att beakta de enskilda klagomål som ingetts till ombudsmannen, att begära att institutionernas berörda avdelningar hanterar dem och att förse ombudsmannen med relevanta svar.

Ombudsmannen började med att konstatera att institutionernas svar dessvärre varit otillräckliga



för att reda ut ovannämnda oklarheter. Påståendet att ingen EU-institution kan hållas ansvarig för de administrativa missförhållandena kan inte godtas.

Ombudsmannen välkomnade emellertid den höga representantens pragmatiska och användbara erbjudande i syfte att hitta en lösning på problemet.

Ombudsmannen drog slutsatsen att han själv därför, i framtida undersökningar, kommer att vända sig till följande institutioner: (i) kommissionen när det gäller ärenden kopplade till budgetgenomförande vid civila uppdrag och (ii) till den höga representanten/Europeiska utrikestjänsten när det gäller alla andra påstådda administrativa missförhållanden kopplade till GSFP-uppdrag.

Det tycktes inte finnas något skäl att betvivla att ovanstående åtgärder skulle garantera den grundläggande rätten *att klaga hos ombudsmannen* i artikel 43 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Därför fanns det inget behov av att gå vidare med den aktuella undersökningen. Det var emellertid inte självklart att dessa åtgärder skulle vara tillräckliga för att garantera den grundläggande rätten *till god förvaltning* i artikel 41 i stadgan. Om det skulle visa sig att nämnda åtgärder inte fungerar på ett tillfredsställande sätt i fråga om båda dessa rättigheter skulle ombudsmannen bli tvungen att ta upp principfrågan igen.

Bakgrunden till klagomålet

1. Förevarande mål rör frågan om ansvarsskyldighet för fall av administrativa missförhållanden i samband med uppdrag som utförs inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).
2. Under de senaste åren har rådet, under överinseende av GSFP, inrättat ett antal militära och civila uppdrag i tredjeländer, såsom EU:s polisuppdrag i de palestinska territorierna (Eupol Copps), EU:s polisuppdrag i Bosnien och Hercegovina (EUPM/BiH), EU:s polisuppdrag i Afghanistan (Eupol Afghanistan), EU:s rättsstatsuppdrag i Kosovo (Eulex) och EU:s militära insats i Bosnien och Hercegovina (Eufor Althea).
3. Ett gemensamt inslag i de *civila* uppdragen verkar vara att uppdragschefen utövar operativ kontroll och daglig förvaltning. Uppdragschefen, som ingår ett anställningsavtal med Europeiska kommissionen (nedan kallad kommissionen), övervakas av kommissionen. Civila GSFP-uppdrag sysselsätter personal som utstationeras av medlemsstaterna och/eller EU-institutionerna samt internationell och lokal personal. När det gäller den sistnämnda kategorin uppdragspersonal fastställs anställningsvillkoren samt deras rättigheter och skyldigheter i avtal mellan uppdragschefen och personalen. Uppdragschefen ingår också anställningsavtal med personal som utstationerats av medlemsstaterna och/eller EU-institutionerna. Uppdragschefen ansvarar också för den disciplinära kontrollen över personalen.



4. När det gäller *militära* uppdrag utser rådet i) operationschefer som utövar militär kontroll på strategisk nivå och ansvarar för förvaltningen av budgeten, samt ii) befälhavare för EU-styrkan, som ansvarar för den dagliga driften av uppdraget.

5. GSFP-uppdragens dagliga insatser skulle kunna ge upphov till administrativa missförhållanden i personalfrågor och även i andra frågor. Ombudsmannen har i själva verket mottagit ett antal klagomål om GSFP-uppdragens verksamhet tidigare. [1]

6. Den institutionella struktur som sammanfattas ovan har dock gett upphov till osäkerhet om vilken institution eller organ som skulle vara behörig att avhjälpa eventuella administrativa missförhållanden. En annan fråga är dessutom i vilken utsträckning GSFP-uppdragen själva kan ställas till svars för eventuella administrativa missförhållanden.

Föremålet för utredningen

7. Mot bakgrund av denna osäkerhet beslutade ombudsmannen att inleda en undersökning på eget initiativ av frågan om ansvarighet för fall av administrativa missförhållanden i GSFP-uppdragens verksamhet.

Utredningen

8. Den 17 december 2010 begärde ombudsmannen att kommissionen och Europeiska unionens råd skulle avge ett yttrande.

9. Den 11 april 2011 informerade Europeiska unionens råd ombudsmannen om att det, eftersom hans skrivelse rörde frågor som rör GSFP, hade vidarebefordrat skrivelsen till Ashton i egenskap av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten), för att hon skulle kunna lämna relevanta svar.

10. Den 4 maj 2011 lämnade den höga representanten ett yttrande till ombudsmannen som svar på ombudsmannens skrivelse till Europeiska unionens råd.

11. Den 8 juni 2011 lämnade Catherine Ashton, i egenskap av vice ordförande för kommissionen, ett yttrande till ombudsmannen på kommissionens vägnar.

12. Den 7 november 2011 skickade ombudsmannen en skrivelse till kommissionens höga representant och vice ordförande med en begäran om ytterligare ett yttrande. Den 29 november 2011 skickade ombudsmannen samma skrivelse till kommissionen.

13. Den 29 februari 2012 översände kommissionens generalsekreterare ytterligare ett yttrande på kommissionens vägnar.

14. Samma dag översände Europeiska utrikestjänsten ytterligare ett yttrande på den höga



representantens vägnar, som biträds av utrike tjänsten i sina uppgifter.

15. Den 12 december 2012 informerade ombudsmannen parterna om att han, i enlighet med sin praxis när det gäller systematiska undersökningar på eget initiativ, hade för avsikt att på sin webbplats offentliggöra en kopia av all korrespondens som hittills utväxlats samt eventuell framtida korrespondens inom ramen för denna undersökning.

16. Den 3 januari 2013 motsatte sig Europeiska utrike tjänsten på den höga representantens vägnar den 11 januari 2013 och kommissionen den 13 januari 2013 att korrespondensen offentliggjordes i nästan identiska ordalag. Institutionerna hävdade särskilt att eftersom undersökningen på eget initiativ ännu inte avgjorts skulle offentliggörandet av korrespondensen inkräkta på deras rätt att försvara sin ståndpunkt, utan yttre påverkan.

Ombudsmannens analys och slutsatser

Inledande anmärkningar

17. Ombudsmannen erinrar inledningsvis om att han, såsom angetts ovan, vid flera tillfällen tidigare har haft möjlighet att undersöka påståenden om fall av administrativa missförhållanden i CFDP-uppdragets verksamhet, däribland följande fall.

18. Klagomål 955/97/IJH mot kommissionen gällde utbetalning av bidrag till en observatör vid ett valobservatörsuppdrag i Palestina. Kommissionen avböjde inledningsvis ansvaret i frågan på grund av *bland annat* att den inte avsåg en EU-verksamhet som genomfördes under kommissionens ansvar, utan en gemensam åtgärd som rådet antog inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). Slutligen godtog kommissionen, uppmuntrad av rådet, ett vänskapligt lösningsförslag för detta specifika ärende och gick med på att betala de belopp som klaganden begärde.

19. I sitt beslut om klagomål 3008/2005/OV mot kommissionen analyserade ombudsmannen påståenden om administrativa missförhållanden avseende en ändring av anställningsvillkoren för personal som är anställd vid EU:s polisuppdrag i f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (Eupol Proxima). I förevarande fall gjorde kommissionen *bland annat* gällande att uppdragschefen förblev den upphandlande myndigheten och att kommissionen inte kunde tillskrivas något administrativt missförhållande i detta avseende. Ombudsmannen gjorde två kritiska anmärkningar riktade till kommissionen för att de i god tid inte informerat de klagande om ändringen av deras anställningsvillkor. I detta avseende tog ombudsmannen hänsyn till att kommissionen ingår ett avtal med uppdragschefen och att uppdragschefen senare ingår avtal med internationell personal, vilket är i linje med bestämmelserna i kommissionens meddelande om särskilda regler för särskilda rådgivare [2] .

20. Klagomål 3328/2008/ELB mot kommissionen rörde en tvist om lönegraden av en anställd som rekryterats för övervakningsuppdraget i Georgien (EUMM Georgia). Även om



uppdragsschefen ursprungligen erbjöd klaganden en tjänst med en viss lönegrad rekommenderade kommissionen därefter en lägre lönegrad, som uppdragsschefen slutligen antog. I sitt beslut gjorde ombudsmannen en kritisk anmärkning till slutsatsen att kommissionen begick administrativa missförhållanden genom att anta ett alltför formalistiskt tillvägagångssätt vid sin granskning av klagandens yrkeserfarenhet.

21. I beslutet om klagomål 3177/2008/(JDG)OV mot kommissionen analyserade ombudsmannen att en anställd som rekryterats till EU:s övervakningsuppdrag i f.d. Jugoslavien hade sagts upp i förtid (EUMM i f.d. Jugoslavien). I januari 2008, när klaganden skrev till rådet för att begära ersättning för den påstått felaktiga uppsägningen av hans kontrakt, informerades han om att uppdraget hade upphört att existera i december 2007. Rådet ansåg dessutom att förhållandet mellan klaganden och uppdragsschefen omfattades av kommissionens behörighet, till vilken rådet överförde skrivelsen. Kommissionen ansåg att uppdragsschefen ingick avtal "för egen räkning" och förblev ekonomiskt ansvarig för dessa avtal. Kommissionen föreslog därför att klaganden skulle kunna vända sig till den tidigare uppdragsschefen. Den senare hade under tiden blivit ambassadör för en medlemsstat i ett annat land. Eftersom det inte inkommit något svar från den tidigare uppdragsschefen vände sig klaganden till ombudsmannen.

22. I det fallet ansåg ombudsmannen att det faktum att kommissionen övervakade uppdragsschefen inte innebar att den behövde göra en minutöversyn av var och en av de åtgärder som vidtagits av denna person på grundval av hans/hennes avtal med kommissionen. Det innebar inte heller att kommissionen nödvändigtvis var ansvarig för eventuella anspråk på att en anställd skulle kunna härledas från sitt avtal med uppdragsschefen. Ombudsmannen ansåg dock att kommissionens tillsynsroll innebar att den på ett korrekt sätt skulle undersöka alla klagomål som den mottagit rörande det sätt på vilket uppdragsschefen hade fullgjort sina uppgifter enligt den senares avtal med den. [3]

23. Ombudsmannen noterade vidare att det fanns två omständigheter som var särskilt relevanta i det aktuella ärendet. För det första reagerade den tidigare uppdragsschefen, som senare hade utnämnts till ambassadör i en medlemsstat i ett tredjeland, inte på skrivelserna från klaganden och hans advokat. För det andra, och ännu viktigare, hävdade klaganden att hans avsked av den tidigare uppdragsschefen var resultatet av att ha informerat kommissionen och Olaf om ekonomiska oegentligheter som enligt hans uppfattning förekom under uppdraget. Ombudsmannen anser att detta var en mycket allvarlig fråga [4] .

24. Under ombudsmannens undersökning föreslog kommissionen att klaganden skulle kontakta utrikestjänsten. Ombudsmannen ansåg att kommissionen således verkade undvika sitt ansvar i frågan. Mot bakgrund av ovanstående avslutade ombudsmannen sin undersökning med en kritisk anmärkning om att kommissionen inte hade hanterat ärendet på ett lämpligt sätt [5] .

25. I sin undersökning på eget initiativ OI/1/2010/(BEH)MMN, som gällde Eupol Copps rekrytering av personal, vände sig ombudsmannen direkt till uppdraget som sådant. Även om Eupol Copps uttryckte vissa tvivel om huruvida denna undersökning var tillåtlig, lämnade den, som ett tecken på god vilja och öppenhet, ett yttrande i sak. I sitt beslut drog ombudsmannen



slutsatsen att Eupol Copps begick administrativa missförhållanden i det aktuella rekryteringsförfarandet genom att inte uppfylla de villkor som fastställts i meddelandet om ledig tjänst.

26. I sitt beslut om klagomål 1519/2011/AN mot rådet granskade ombudsmannen fallet med en klagande som tidigare arbetade som civil personal vid EU:s militära uppdrag i Bosnien och Hercegovina (Eufor Althea) och hade fått ett meddelande om uppsägning av sitt anställningsavtal under sjukledigheten. I sitt svar på ombudsmannens vänliga lösningsförslag uppgav rådet att det inte var behörigt att behandla ärendet och föreslog att förslaget skulle riktas till insatschefen för uppdraget. Operationschefen godtog ombudsmannens vänliga lösningsförslag.

27. Slutligen undersökte ombudsmannen i sitt beslut om klagomål 532/2011/(FOR)CK mot utrikestjänsten påståenden om åldersdiskriminering av en anställd vid Eulex vars anställningsavtal sades upp när han fyllde 65 år. I sitt svar bifogade utrikestjänsten ett yttrande från uppdragschefen, som hävdade att Eulex hade en enhetlig pensionspolicy vid 65 års ålder. I sitt beslut drog ombudsmannen slutsatsen att utrikestjänsten hade gjort sig skyldig till administrativa missförhållanden, *bland annat* genom att inte motivera särbehandlingen på grund av ålder.

28. Det framgår av ovanstående analys av ombudsmannens beslutspraxis på detta område före den aktuella undersökningen på eget initiativ att situationen kännetecknades av betydande osäkerhet om vilken EU-institution eller EU-organ som skulle vara behörig att avhjälpa eventuella fall av administrativa missförhållanden i denna typ av situationer (dvs. rådet, kommissionen eller den höga representanten/utrikestjänsten). Det blev faktiskt uppenbart att ingen av EU:s institutioner eller organ ofta ansåg sig vara ansvarig för sådana frågor. Dessutom var det lika oklart i vilken utsträckning GSFP-uppdragen själva kunde ställas till svars för eventuella administrativa missförhållanden. I det senare avseendet uttryckte EU-institutionerna och uppdragen själva olika åsikter i samband med ombudsmannens undersökningar.

A. Frågan om ansvarsutkrävande för GSFP-uppdrag

Argument som läggs fram för ombudsmannen

29. I sitt svar påpekade **rådet** att det hade hänskjutit ärendet till den höga representanten, eftersom det inte var behörigt att behandla frågor om ansvarsutkrävande till exempel administrativa missförhållanden i GSFP-uppdragens verksamhet.

30. I sitt svar på ombudsmannens skrivelse till rådet uppgav den **höga representanten** att hon förstod att ombudsmannens undersökning endast avsåg civila uppdrag.

31. När det gäller utredningens innehåll hänvisade den höga representanten till artikel 41.2 i fördraget om Europeiska unionen (kapitel 2, ”*Särskilda bestämmelser om den gemensamma*



utrikes- och säkerhetspolitiken ”) som föreskriver följande:

” Driftsutgifter för vilka genomförandet av detta kapitel ger upphov till ska också belasta unionens budget, med undantag för sådana utgifter som uppstår till följd av operationer med militära eller försvarsmässiga konsekvenser och fall där rådet enhälligt beslutar något annat. ”

32. Den höga representanten tillade att alla civila GSFP-uppdrag fram till dess hade finansierats genom EU:s budget. I artikel 317 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrevs dessutom följande:

” Kommissionen ska genomföra budgeten i samarbete med medlemsstaterna, i enlighet med bestämmelserna i de förordningar som antas i enlighet med artikel 322, på eget ansvar och inom ramen för anslagen, med beaktande av principerna för en sund ekonomisk förvaltning [...]. ”

33. Vidare hänvisade den höga representanten till artikel 54.2 d i budgetförordningen, där det fastställs att kommissionen får delegera budgetgenomförandeuppgifter till ” *personer som anförtrotts genomförandet av särskilda åtgärder enligt avdelning V i fördraget om Europeiska unionen och som anges i den relevanta grundläggande akten i den mening som avses i artikel 49 i denna förordning* ”. [6]

34. Den höga representanten uppgav dessutom att uppdragschefen står under kommissionens överinseende i egenskap av särskild rådgivare till kommissionen, även när det gäller anställningsavtal med internationell och lokal personal. I detta avseende hänvisade hon till kommissionens meddelande om särskilda regler för kommissionens särskilda rådgivare som anförtrotts genomförandet av operativa Gusp-åtgärder. Den höga representanten påpekade att även om anställningsavtal med internationell eller lokal personal ingås mellan uppdragschefen och personalen, grundar sig sådana avtal på modeller som utarbetats av kommissionen och följer de relevanta bestämmelserna i de särskilda reglerna för särskilda rådgivare (t.ex. när det gäller tvister).

35. Hon tillade att det var hennes uppfattning att kommissionen fullt ut erkände sitt tillsynsansvar över uppdragscheferna.

36. Slutligen hävdade den höga representanten att GSFP-uppdragen själva inte kunde ställas till svars för eventuella administrativa missförhållanden av flera skäl. För det första är civila GSFP-uppdrag en operativ åtgärd från EU som inrättats av rådet. För det andra omfattas GSFP-uppdrag inte av begreppet ”organ, kontor eller byråer” vars handlingar kan prövas av domstolen. För det tredje är GSFP-uppdrag inte juridiska personer. För det fjärde kan GSFP-uppdrag inte vara part i rättsliga förfaranden vid någon domstol.

37. I sitt yttrande på kommissionens vägnar noterade **kommissionen** att EU, på grund av den ganska unika strukturen, de otrygga förhållandena på området, behovet av snabb utplacering och den begränsade varaktigheten av sådana insatser, anförtror uppdragschefen rekrytering och anställning av den personal som behövs för att uppnå de fastställda målen. Majoriteten av



personalen vid sådana uppdrag består av utstationerade tjänstemän från EU-institutionerna och från medlemsstaterna (t.ex. poliser), som fortsätter att ha anställningsförhållanden med den berörda EU-institutionen eller den berörda nationella myndigheten snarare än med uppdragschefen.

38. Uppdragschefen ingår anställningsavtal för egen räkning endast med lokal och internationell personal (som vanligtvis utför administrativa uppgifter eller stödfunktioner), i enlighet med den nuvarande versionen av de särskilda reglerna för särskilda rådgivare. [7] När det gäller lokalanställda omfattas anställningsavtalet av den lag som är tillämplig på uppdragsorten. När det gäller internationell personal omfattas anställningsavtalet av den lag som är tillämplig i den anställdes ursprungsland.

39. Mot bakgrund av det ovan anförda drog kommissionen slutsatsen att den inte kan anses vara arbetsgivare för GSFP-uppdragspersonal.

40. Kommissionen betonade dessutom att dess tillsynsroll när det gäller uppdragschefen är begränsad till förvaltningen av den budget som kommissionen anförtrott honom eller henne.

41. I detta avseende hänvisade kommissionen till rådets beslut om inrättande av *Eupol Cops*, där det föreskrivs att *"uppdragets lednings- och kontrollstruktur bör inte påverka uppdragschefens avtalsenliga ansvar gentemot Europeiska kommissionen för genomförandet av uppdragets budget."* [8] Enligt kommissionen innehåller varje rådsbeslut om inrättande av ett GSFP-uppdrag en liknande bestämmelse.

42. Kommissionen hävdade att uppdragschefen utövar sina operativa uppgifter utan att stå under kommissionens överinseende. Kommissionen har således ingen befogenhet att se till att uppdragschefen ändrar sitt beslut om operativ verksamhet för att tillgodose kommissionens farhågor. Kommissionen kunde därför inte ställas till svars för det ansvar som tilldelats rådet, den höga representanten eller den civila operationschefen [9] .

43. I det ytterligare yttrande som **Europeiska utrikestjänsten** skickade på den **höga representantens** vägnar noterades att medlemsstaterna har ansvar i finansiella frågor som rör militära uppdrag, medan kommissionen har ansvar i finansiella frågor som rör civila uppdrag. I yttrandet noterade den höga representanten vidare att förvaltningen av uppdragen, bortsett från ekonomiska frågor, ankommer på de myndigheter som ansvarar för att genomföra uppdragen, nämligen operationscheferna, styrkecheferna och de berörda uppdragscheferna. Dessutom är det ytterst rådet som ansvarar för genomförandet av uppdragen, eftersom det är rådet som inrättar varje uppdrag inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som det fastställer och genomför (artikel 24.2 FEU).

44. Enligt den höga representantens åsikt är det den höga representantens uppgift att förbereda, planera och övervaka att uppdragen genomförs korrekt. Den höga representanten kan dock inte hållas juridiskt ansvarig för fall av administrativa missförhållanden i samband med dessa uppdrags funktion, eftersom den förra, till skillnad från EU:s delegationer, inte är underställd den höga representanten i den mening som avses i rådets beslut om inrättande av



Europeiska utrikestjänsten. [10] Det är därför som påståenden om administrativa missförhållanden inom ett civilt eller militärt uppdrag hanteras av uppdragschefen respektive operationschefen.

45. Enligt yttrandet är det återigen cheferna för *civila* uppdrag som ansvarar för förvaltningen av budgeten i enlighet med ett avtal som undertecknats med kommissionen. I slutändan är det kommissionens ansvar att förvalta budgeten. I detta sammanhang agerar de berörda kommissionsavdelningarna under den höga representantens överinseende i egenskap av vice ordförande för kommissionen. Påståenden om administrativa missförhållanden hanteras därför antingen av uppdragschefen eller av kommissionen själv.

46. När det gäller *militära* operationer ansvarar operationschefen för förvaltningen av budgeten i egenskap av utanordnare för budgeten för den särskilda Athenakommittén. [11] Slutligen ansvarar den särskilda kommittén för Athena för förvaltningen av budgeten. Därför behandlas påståenden om administrativa missförhållanden antingen av operationschefen eller av Athenas särskilda kommitté.

47. Som en del av den höga representantens politiska ansvar för genomförandet av rådets beslut om dessa uppdrag kommer hon dock att i planerings- och genomförandeskedet se till att alla villkor för uppdragschefernas och insatschefernas framgångsrika förvaltning är uppfyllda. I detta sammanhang får den höga representanten lägga fram förslag till rådet, kommissionen eller medlemsstaterna när dessa villkor saknas eller behöver förbättras.

48. Dessutom betonade den höga representanten att hon skulle ägna särskild uppmärksamhet åt de fall av administrativa missförhållanden som ombudsmannen pekade på som ett sätt att förbättra administrationen av uppdragen och genomförandet av rådets beslut om att inrätta dem under den höga representantens ansvar.

49. Sammanfattningsvis påpekade den höga representanten att den, förutom de klagomål som rör genomförandet av budgeten för civila uppdrag som överlämnas till kommissionen, omfattas av den höga representantens behörighet att ta del av de enskilda klagomål som lämnats in till ombudsmannen, att begära att berörda avdelningar vid institutionerna behandlar dem och att förse ombudsmannen med relevanta svar.

50. Slutligen konstaterade den höga representanten att den nuvarande rättsliga situationen kanske inte är tillfredsställande, men betonade att hon var fast besluten att samarbeta nära med kommissionen inom den befintliga rättsliga ramen för att säkerställa att ombudsmannens undersökningar hanteras korrekt.

Ombudsmannens bedömning

51. Som en utgångspunkt beklagar ombudsmannen att de svar som han har fått från rådet, kommissionen och den höga representanten (direkt eller via utrikestjänsten) under denna undersökning inte har varit tillräckliga för att undanröja den ovannämnda osäkerheten när det



gäller ansvarsutkrävande.

52. Huvuddragen i de mottagna svaren kan i huvudsak sammanfattas på följande sätt.

53. Rådet föreslog att det inte var behörigt att behandla frågor om ansvarsskyldighet som rör fall av administrativa missförhållanden inom ramen för GSFP-uppdragens verksamhet och att det ankom på den höga representanten att behandla sådana frågor.

54. Kommissionen betonade för sin del att dess tillsynsroll är begränsad till budgetgenomförandet och sund ekonomisk förvaltning av civila uppdrag. Den ansåg således att den inte kunde hållas ansvarig för utövandet av ansvar utanför detta begränsade område.

55. Den höga representanten hävdade att GSFP-uppdragen själva inte kunde ställas till svars av flera skäl, bland annat det faktum att de inte är juridiska personer. Även om hon inledningsvis hävdade att kommissionen hade tillsynsansvar över en uppdragschef, hävdade hon vidare att kommissionens tillsynsroll är begränsad till frågor som rör genomförandet av budgeten för civila uppdrag. När det gäller den höga representanten själv hävdade hon att hon inte kan hållas juridiskt ansvarig för fall av administrativa missförhållanden i samband med dessa uppdrags funktion, eftersom de, till skillnad från en EU-delegation, inte står under hennes överinseende. Hon anser att denna slutsats inte påverkades av det faktum att det är den höga representantens uppgift att förbereda, planera och övervaka det korrekta genomförandet av sådana uppdrag. Den höga representanten medgav dock att det ankommer på henne att ta del av de enskilda klagomål som lämnats in till ombudsmannen, att uppmana berörda avdelningar vid institutionerna att behandla dem och att förse ombudsmannen med relevanta svar.

56. Mot bakgrund av ovanstående anser ombudsmannen att den nuvarande situationen när det gäller frågan om vilken av EU:s institutioner eller organ som ska hållas ansvarig och ansvarig för fall av administrativa missförhållanden inom ramen för GSFP-uppdrag som inrättats av EU är mycket otillfredsställande. Med undantag för fall av administrativa missförhållanden i samband med genomförandet av budgeten för civila uppdrag, för vilka kommissionen erkänner sin övervakande roll, är den oundvikliga slutsatsen av ovanstående svar att det inte finns någon institution eller ett organ som har förklarat sig ansvarig och ansvarig för fall av administrativa missförhållanden i GSFP-uppdrag som inrättas, förvaltas och finansieras av EU.

57. I detta sammanhang anser ombudsmannen att det är lämpligt att framföra följande synpunkter:

58. Rådets, kommissionens och den höga representantens/utrikes tjänstens ståndpunkt kan inte lätt förenas med den princip som fastställs i rättspraxis om att EU grundar sig på rättsstatsprincipen, där ingen av institutionerna och organen kan undvika en prövning av huruvida deras rättsakter är förenliga med den grundläggande konstitutionella stadgan, fördraget. [12]

59. Det bör vidare noteras att rätten till god förvaltning är en grundläggande rättighet. [13] Det är därför nödvändigt att säkerställa att denna rättighet skyddas även när det gäller



GSFP-uppdragens verksamhet.

60. I detta avseende erinrar ombudsmannen om att det i artikel 24 i EUF-fördraget tydligt anges att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) ska genomföras av den höga representanten och av medlemsstaterna i enlighet med fördragen. Enligt artikel 42 i EUF-fördraget är GSFP en viktig del och en integrerad del av Gusp. Hittills omfattar GSFP mer än 20 civila och militära uppdrag och insatser på tre kontinenter.

61. Både civila och militära GSFP-uppdrag inrättas genom en rättsakt som antas av rådet (ett beslut eller en gemensam åtgärd) inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som fastställs av Europeiska rådet och rådet (artikel 26 i EU-fördraget). Rådet fastställer befälsordningen för militära och civila GSFP-uppdrag. Dessutom utövar rådet den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av uppdragen. [14]

62. Den höga representanten säkerställer genomförandet av de beslut som antagits av Europeiska rådet och rådet (artikel 27.1 i EU-fördraget), inbegripet beslut som rör GSFP-uppdrag. Vid fullgörandet av sitt uppdrag biträds den höga representanten av Europeiska utrikestjänsten (artikel 27.3 i EU-fördraget).

63. Uppdragschefen, när det gäller civila uppdrag, och operationschefen, när det gäller militära uppdrag, utses av och förblir under rådets yttersta överinseende. [15] Uppdragschefen och operationschefen utövar ledning och kontroll av uppdraget på operativ nivå. [16] Dessutom förvaltar uppdagschefen i civila uppdrag och operationschefen för militära uppdrag var och en uppdragets budget. I detta avseende finansieras civila uppdrag genom EU:s budget, men militära uppdrag finansieras av de deltagande medlemsstaterna. [17] Kommissionen har en övervakande roll över uppdagschefen när det gäller budgetgenomförandet i civila uppdrag [18] När det gäller militära uppdrag förvaltar *Athena*, en mekanism som inrättats av rådet, finansieringen av de gemensamma kostnaderna för uppdragen på de deltagande medlemsstaternas vägnar [19].

64. Det är dessutom viktigt att notera att uppdagschefen för ett civilt uppdrag ingår ett avtal med kommissionen [20] och utses till kommissionens särskilda rådgivare med ansvar för genomförandet av Gusp-åtgärder. [21] Uppdragschefen har befogenhet att ingå avtal med internationell personal och lokalanställda. [22] Dessutom får deltagande medlemsstater och EU-institutionerna utstationera personal till uppdraget. [23] Under utstationeringen är det endast uppdagschefen som ansvarar för ledningen av den anställda, med undantag för den berörda medlemsstaten eller EU-institutionen. [24]

65. Mot bakgrund av ovanstående kan det inte förnekas att EU på ett avgörande sätt deltar i inrättandet och genomförandet av både civila och militära GSFP-uppdrag.

66. Påståendet att ingen EU-institution bör ställas till svars för administrativa missförhållanden (förutom administrativa missförhållanden i samband med budgetgenomförandet i civila GSFP-uppdrag) kan därför inte godtas.



67. Ombudsmannen anser att det är lämpligt att hänvisa till ett beslut fattat av tribunalens ordförande inom ramen för interimistiska åtgärder avseende EU:s polisuppdrag i Bosnien och Hercegovina (nedan kallat EUPM/BiH). I förevarande fall väckte sökanden, en anställd som utstationerats av en medlemsstat, talan om ogiltigförklaring av ett beslut som fattats av uppdragschefen i ett personalärende. I sitt beslut slog tribunalens ordförande fast följande: [25]

" 24. I detta avseende ska det erinras om att det är rådet som har inrättat EUPM och att även om chefen för EUPM ansvarar för EUPM och utfärdar instruktioner till all personal inom EUPM (artikel 6.1 och 6.3 i beslut 2009/906/Gusp), behåller rådet ansvaret för EUPM:s åtgärder i flera avseenden (artiklarna 9.2, 9.4, 10.1, 10.2, 13.1 och 13.3 i beslut 2009/906/Gusp). När det gäller kommissionen har den en roll för budgetmässiga och finansiella ändamål i förvaltningen av EUPM (artiklarna 6.4 och 12.3 i beslut 2009/906/Gusp). I förevarande fall har sökanden dessutom gjort gällande, och motsägs inte av rådet eller kommissionen, att chefen för EUPM hade rekryterats av kommissionen.

25. Under dessa omständigheter kan det vid första anblicken inte uteslutas att beslutet av den 7 april 2010 och det beslut av den 30 april 2010, som formellt fattades av chefen för EUPM, kan tillskrivas rådet eller kommissionen i den mån chefen för EUPM agerade rättsligt på en av dessa institutioners vägnar. Mot denna bakgrund bör det säkerställas att dessa institutioner inte undgår unionsdomstolarnas prövning av rent administrativa beslut som fattas i samband med personalförvaltningen inom EUPM, vilket tydligt skulle kunna skiljas från de "politiska" åtgärder som vidtagits inom ramen för Gusp. När ett sådant beslut går emot den person som det riktar sig till och väsentligen ändrar den personens rättsliga ställning, kan det inte i en union som grundar sig på rättsstatsprincipen vara godtagbart att ett sådant beslut undgår all domstolsprövning (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 15 juni 2008 i mål T-411/06, Sogelma mot EAR, REG 2008, s. II-2771, punkt 36).

68. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser ombudsmannen att det är beklagligt att rådet, kommissionen och den höga representanten/utrikestjänsten hittills inte har uppnått klarhet om ansvarsfördelningen för eventuella fall av administrativa missförhållanden inom ramen för GSFP-uppdrag, med undantag för frågor som rör budgetaspekterna av civila uppdrag, för vilka kommissionen uttryckligen har accepterat ansvaret.

69. Samtidigt noterar ombudsmannen att den höga representanten via utrikestjänsten har informerat honom om att hon kommer att ta del av de enskilda klagomål som lämnats in till ombudsmannen, begära att de berörda avdelningarna vid EU-institutionerna behandlar dem och förse ombudsmannen med relevanta svar (se punkt 49 ovan). Ombudsmannen välkomnar varmt detta förslag, som är både pragmatiskt och användbart. Han noterar att den höga representanten faktiskt verkar vara i en mycket god position för att se till att detta arrangemang fungerar, med tanke på hennes institutionella förbindelser med både rådet och kommissionen.

70. Eftersom det för närvarande inte finns något skäl att betvivla att ovannämnda arrangemang kommer att säkerställa effektiviteten i den grundläggande rättigheten att klaga till ombudsmannen i artikel 43 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, finns det inget behov av att förlänga den aktuella undersökningen. Med detta sagt är det inte på något sätt uppenbart



att nämnda arrangemang kommer att visa sig vara tillräckliga för att säkerställa den grundläggande rätten *till god förvaltning*, som nämns i punkt 59 ovan, vilken återfinns i artikel 41 i stadgan. Om det skulle visa sig att dessa arrangemang inte fungerar på ett tillfredsställande sätt när det gäller någon av rättigheterna, skulle ombudsmannen känna sig tvungen att ta upp frågan om principen på nytt.

B. Slutsatser

På grundval av sin undersökning på eget initiativ av detta klagomål avslutar ombudsmannen det med följande slutsats:

På grundval av resultaten av sin undersökning på eget initiativ av detta ärende kommer ombudsmannen att vända sig till kommissionen när det gäller framtida klagomål och undersökningar om EU-uppdragets verksamhet, i) till kommissionen när det gäller frågor som rör budgetgenomförande i civila uppdrag och ii) till den höga representanten/utrikestjänsten i den mån alla andra påståenden om administrativa missförhållanden i samband med GSFP-uppdrag berörs.

Ombudsmannen anser att ovannämnda arrangemang bör vara tillräckliga för att säkerställa effektiviteten i den grundläggande rättigheten *att klaga till ombudsmannen* i artikel 43 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Det finns därför ingen grund för ytterligare undersökningar i förevarande mål. Det är emellertid inte uppenbart att dessa arrangemang är tillräckliga för att säkerställa den grundläggande rätten *till god förvaltning* i artikel 41 i stadgan. Om det skulle visa sig att dessa arrangemang inte fungerar på ett tillfredsställande sätt när det gäller någon av rättigheterna, skulle ombudsmannen känna sig tvungen att ta upp frågan om principen på nytt.

Rådet, kommissionen och den höga representanten/utrikestjänsten kommer att informeras om detta beslut.

P. Nikiforos Diamandouros

Utfärdat i Strasbourg den 30 augusti 2013

[1] Se till exempel ombudsmannens beslut om klagomål 955/97/IJH mot Europeiska kommissionen, klagomål 3008/2005/OV mot Europeiska kommissionen, klagomål 3328/2008/ELB mot Europeiska kommissionen, klagomål 3177/2008/(JDG)OV mot Europeiska kommissionen, initiativyttrande OI/2010/(BEH)MMN om Eupol Copps, klagomål 1519/2011/AN mot Europeiska unionens råd och klagomål 532/2011/(FOR)CK mot Europeiska utrikestjänsten.

[2] Kommissionens meddelande K(2007) 1746 av den 21 december 2007 ("Särskilda regler för särskilda rådgivare").



[3] Ombudsmannens beslut i klagomål 3177/2008/(JDG)OV mot kommissionen, punkt 31.

[4] *Ibid.* , punkterna 34–37.

[5] *Ibid.* , punkt 69 och *följande punkter* .

[6] Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med förordning om Europeiska gemenskapernas allmänna budget (budgetförordningen). EGT L 248, 2002, s. 1. Det bör noteras att förordning 1605/2002 sedan dess har upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 298, 2012, s. 1). Den relevanta motsvarande bestämmelsen är nu artikel 58.1 c viii.

[7] Kommissionens meddelande om särskilda regler för särskilda rådgivare som anförtratts genomförandet av operativa Gusp-åtgärder och kontrakterad internationell personal (K(2009) 9502 av den 30 november 2009).

[8] Se till exempel skäl 4 i rådets beslut 2010/784/Gusp av den 17 december 2010 om Europeiska unionens polisuppdrag för de palestinska territorierna (Eupol Copps), EUT L 335, 2010, s. 60. I artikel 6.4 i detta beslut föreskrivs dessutom följande: ” *Uppdragschefen ska ansvara för genomförandet av uppdragets budget. I detta syfte ska uppdragschefen underteckna ett avtal med kommissionen.* ” Dessutom anges i artikel 13.4 att ” *uppdragschefen/polischefen ska till fullo rapportera till och övervakas av kommissionen om den verksamhet som bedrivs inom ramen för hans kontrakt.* ”

[9] I detta avseende hänvisade kommissionen till artikel 9 i rådets beslut om inrättande av Eupol Copps:

” *Befälsordning*

1. *Eupol Copps ska ha en enhetlig befälsordning som en krishanteringsinsats.*

2. *Under rådets och den höga representantens ansvar ska Kusp utöva politisk kontroll och strategisk ledning av Eupol Copps.*

3. *Den civila operationschefen ska, under politisk kontroll och strategisk ledning av Kusp och under överinseende av den höga representanten, vara befälhavare för Eupol Copps på strategisk nivå och som sådan ge instruktioner till uppdragschefen och ge honom råd och tekniskt stöd.*

4. *Den civila operationschefen ska rapportera till rådet via den höga representanten.*

5. *Uppdragschefen ska utöva ledning och kontroll av Eupol Copps på insatsområdet och ska vara direkt ansvarig inför den civila operationschefen.* ”



[10] Rådets beslut av den 26 juli 2010 om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta. EUT L 201, 2010, s. 30.

[11] Den särskilda kommittén för Athena består av en företrädare för varje deltagande medlemsstat och leds av det roterande ordförandeskapet för Europeiska unionens råd. Kommissionen deltar i mötena utan att delta i omröstningarna. Se artikel 6 i rådets beslut 2004/197/GUSP av den 23 februari 2004 om inrättande av en mekanism för att förvalta finansieringen av de gemensamma kostnaderna för Europeiska unionens operationer med militära eller försvarsmässiga konsekvenser (EUT L 63, 2004, s. 68).

Se mål 294/83 , *Les Verts* mot *parlamentet* , REG 1986, s. 1339, punkt 23. Se även dom av den 11 juli 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, *Kadi och Al Barakaat International Foundation* mot *rådet och kommissionen* , REG 2008, s. I-6351, punkt 281.

[13] Artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

[14] Se som exempel artikel 6 i rådets gemensamma åtgärd 2004/570/Gusp av den 12 juli 2004 om Europeiska unionens militära operation i Bosnien och Hercegovina (EUT L 252, 2004, s. 10) och artikel 9 i rådets beslut 2011/781/Gusp av den 1 december 2011 om Europeiska unionens polisuppdrag i Bosnien och Hercegovina.

[15] Se som exempel artikel 6 i rådets gemensamma åtgärd 2004/570/Gusp och artikel 6 i rådets beslut 2011/781/Gusp.

[16] Se som exempel artikel 8 i rådets gemensamma åtgärd 2004/570/Gusp och artikel 6 i rådets beslut 2011/781/Gusp.

[17] Artikel 41 i EU-fördraget.

[18] Se som exempel artikel 12 i rådets beslut 2011/781/Gusp.

[19] Se rådets beslut 2011/871/Gusp av den 19 december 2011 om inrättande av en mekanism för att förvalta finansieringen av de gemensamma kostnaderna för Europeiska unionens operationer med militära eller försvarsmässiga konsekvenser (Athena), EUT L 343, 2011, s. 35.

[20] Se till exempel artikel 6 i rådets beslut 2011/781/Gusp.

[21] Se kommissionens meddelande om särskilda regler för särskilda rådgivare.

[22] Se till exempel artikel 7 i rådets beslut 2011/781/Gusp. Mer allmänt, se kommissionens meddelande om särskilda regler för särskilda rådgivare.

[23] Ibid.

[24] Ibid.



Beslut av ordföranden i mål T-271/10 R, *H mot rådet och kommissionen*, beslut av den 22 juli 2010, ännu ej offentliggjort i sin helhet, punkterna 18–21.

Beslut av ordföranden i mål T-271/10 R, *H mot rådet och kommissionen*, beslut av den 22 juli 2010, ännu ej offentliggjort i sin helhet, punkterna 24–25. I mål T-411/06, *Sogelma mot Europeiska byrån för återuppbyggnad*, REG 2008, s. II-2771, ett mål om ogiltigförklaring av ett beslut av ett organ att avbryta ett anbudsförfarande, fann förstainstansrätten dessutom följande:

” 37. Den allmänna princip som ska följa av denna dom är att varje rättsakt från ett gemenskapsorgan som är avsedd att ha rättsverkan i förhållande till tredje man ska kunna bli föremål för domstolsprövning. Det är riktigt att domen i det ovannämnda målet *Les Verts*, punkt 24, endast avser gemenskapsinstitutionerna och att EAR inte är en av de institutioner som räknas upp i artikel 7 EG. Situationen för gemenskapsorgan som har befogenhet att vidta åtgärder som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man är emellertid identisk med den situation som föranledde domen i målet *Les Verts*: det kan inte vara acceptabelt, i ett samhälle som bygger på rättsstatsprincipen, att sådana handlingar undgår domstolsprövning [...]

40. Beslut som kommissionen skulle ha fattat får inte upphöra att vara rättsakter som kan överklagas enbart på grund av att kommissionen har delegerat befogenheter till reserven, annars skulle det finnas ett rättsligt tomrum. ”