



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

19 юли 2016 година\*

„Обжалване — Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) — Решение 2009/906/ОВППС — Полицейска мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в Босна и Херцеговина — Командирован национален служител — Преназначаване в регионално бюро на тази мисия — Член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС — Член 275, първа алинея ДФЕС — Жалба за отмяна и искане за обезщетение — Компетентност на юрисдикциите на Европейския съюз — Членове 263 ДФЕС и 268 ДФЕС и член 340, втора алинея ДФЕС“

По дело C-455/14 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 29 септември 2014 г.,

Н, с местожителство в Катане (Италия), за която се явява M. Velardo, avvocato,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

**Съвет на Европейския съюз**, за който се явяват A. Vitro и F. Naert, в качеството на представители,

**Европейска комисия**, за която се явяват F. Erlbacher, G. Gattinara и J.-P. Kerpenne, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

**Полицейска мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в Босна и Херцеговина**, установена в Сараево (Босна и Херцеговина),

ответници в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz и C. Lycourgos, председатели на състави, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras и E. Regan (докладчик), съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: V. Tourgès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 януари 2016 г.,

\* Език на производството: английски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 април 2016 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 С жалбата си Н иска отмяна на определението на Общия съд на Европейския съюз от 10 юли 2014 г., Н/Съвет и др. (Т-271/10, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2014:702), с което той отхвърля като недопустима нейната жалба, с която тя иска, от една страна, отмяна на решението от 7 април 2010 г., подписано от ръководителя на личния състав на Полицейската мисия на Европейския съюз (ПМЕС), с която жалбоподателката е преназначена на длъжността „Criminal Justice Adviser — Prosecutor“ в регионалното бюро в Баня Лука (Босна и Херцеговина) и, ако е необходимо, отмяна на решението от 30 април 2010 г., подписано от ръководителя на тази мисия, предвиден в член 6 от Решение 2009/906/ОВППС на Съвета от 8 декември 2009 година относно Полицейската мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в [Босна и Херцеговина] (ОВ L 322, 2009, стр. 22), потвърждаващо решението от 7 април 2010 г., и от друга страна, осъждане на Съвета, на Европейската комисия и на ПМЕС да заплатят обезщетение за вреди.

### Правна уредба

- 2 Съгласно член 1, параграф 1 от Съвместно действие 2002/210/ОВППС на Съвета от 11 март 2002 г. относно полицейската мисия на Европейския съюз (ОВ L 70, 2002 г., стр. 1), ПМЕС е създадена, за да осигури продължение на дейността на Международните полицейски сили на Организацията на обединените нации в Босна и Херцеговина.
- 3 На основание член 28 и член 43, параграф 2 ДЕС, ПМЕС е продължавана неколкократно, последно с Решение 2009/906 до 31 декември 2011 г.
- 4 Член 2 от това решение, озаглавен „Мандат на мисията“, предвижда в първа алинея:

„В рамките на по-широкия подход, основан на принципите на правовата държава, в [Босна и Херцеговина] и в региона и като запазва остатъчен капацитет в областта на реформата и отчетността на полицията, ПМЕС преди всичко подкрепя съответните правоприлагащи агенции на [Босна и Херцеговина] в борбата с организираната престъпност и корупцията, най-вече като обръща специално внимание на правоприлагащите агенции на държавно равнище, на засилването на взаимодействието между полицията и прокуратурата и на регионалното и международното сътрудничество“.

- 5 Член 4 от решението, озаглавен „Структура на мисията“, предвижда в параграф 1:

„ПМЕС има следната структура:

а) генерален щаб в Сараево, съставен от ръководителя на мисията и личния състав, предвиден в оперативния план (OPLAN);

б) четири регионални бюра в Сараево, Баня Лука, Мостар и Тузла;

[...]“.

- 6 Член 5 от същото решение, озаглавен „Командващ гражданските операции“, предвижда в параграфи 2—4:

„2. Командващият гражданските операции осъществява командването и контрола на ПМЕС на стратегическо равнище под политическия контрол и стратегическото ръководство на Комитета по политика и сигурност (КПС) и под общото ръководство на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП).

3. Командващият гражданските операции осигурява правилното и ефективно изпълнение на решенията на Съвета, както и на решенията на КПС, включително като издава според необходимостта инструкции на стратегическо равнище на ръководителя на мисията и като му предоставя съвети и техническа подкрепа.

4. Целият командирован личен състав остава под пълното командване на националните органи на командироващата държава или съответната институция на ЕС. Националните органи прехвърлят оперативния контрол (OPCON) на техния личен състав, екипи и звена на командващия гражданските операции“.

- 7 Член 6 от Решение 2009/906, озаглавен „Ръководител на мисията“, предвижда в параграфи 1—5:

„1. Ръководителят на мисията поема отговорност за и упражнява командването и контрола на ПМЕС на ниво театър на операциите.

2. Ръководителят на мисията извършва възложеното му от командващия гражданските операции командване и контрол на личния състав, екипите и звената от участващите в мисията държави, като заедно с това носи административна и логистична отговорност, включително по отношение на предоставените на разположение на ПМЕС активи, ресурси и информация.

3. Ръководителят на мисията издава инструкции на целия личен състав на ПМЕС с оглед ефективното провеждане на ПМЕС на театъра на операциите, като осигурява нейната координация и ежедневно ръководство и като изпълнява инструкциите на стратегическо равнище на командващия гражданските операции.

4. Ръководителят на мисията отговаря за изпълнението на бюджета на ПМЕС. За тази цел ръководителят на мисията подписва договор с Комисията.

5. Ръководителят на мисията отговаря за дисциплинарния контрол над личния състав. Дисциплинарните мерки по отношение на командирвания личен състав се налагат от съответния национален орган или орган на ЕС“.

- 8 Член 7 от решението, озаглавен „Личен състав на ПМЕС“, гласи:

„[...]“

2. ПМЕС се състои основно от личен състав, командирован от държавите членки или от институциите на ЕС. Всяка държава членка или институция на ЕС поема разходите, свързани с командирвания от нея личен състав, включително пътните разноски до и от мястото на разполагане, заплати, медицински осигуровки и надбавки, различни от приложимите дневни такива, както и надбавки за работа при трудни условия и риск.

3. ПМЕС може също да назначава, според необходимостта, международен граждански личен състав и местен персонал на договорна основа, ако необходимите функции не са осигурени от персонала, командирован от държавите членки. [...].

4. Целият личен състав съблюдава специфичните за мисията минимални оперативни стандарти за сигурност и плана за сигурност на мисията, подкрепящ политиката на ЕС за сигурност на мястото на операциите. По отношение на защитата на класифицирана информация на ЕС, поверена на персонала с оглед на задълженията му, целият персонал спазва принципите и минималните стандарти за сигурност, установени с Решение 2001/264/ЕО на Съвета от 19 март 2001 г. за приемане на разпоредбите относно сигурността на Съвета [ОВ L 101, 2001, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 10] [...].

- 9 Член 8 от същото решение, озаглавен „Статут на мисията и личен състав на ПМЕС“, в параграф 2 предвижда следното:

„Държавата или институцията на ЕС, командировала член на личния състав, [е длъжна да отговори на] всички жалби, свързани с командироването, от или засягащи съответния член на личния състав. Въпросната държава или институция на ЕС отговаря за предприемането на действия срещу командирования служител“.

- 10 Съгласно член 9 от същото решение, озаглавен „Командна верига“:

„1. ПМЕС има единна командна верига, тъй като представлява операция по управление на криза.

2. КПС осъществява политическия контрол и стратегическото управление на ПМЕС под отговорността на Съвета.

3. Командващият гражданските операции, под политическия контрол и стратегическото ръководство на КПС и общото ръководство на ВП, е командващ ПМЕС на стратегическо равнище и като такъв издава инструкции на ръководителя на мисията и му предоставя съвети и техническа подкрепа.

[...]

5. Ръководителят на мисията осъществява командването и контрола на ПМЕС на ниво театър на операциите и отговаря пряко пред командващия гражданските операции“.

- 11 Член 10, параграф 1 от Решение 2009/906, заглавен „Политически контрол и стратегическо ръководство“, предвижда:

„КПС осъществява, под отговорността на Съвета, политическия контрол и стратегическото ръководство на ПМЕС. Съветът оправомощава КПС да взема необходимите решения съгласно член 38, трета алинея [ДЕС]. Това оправомощаване включва правомощия да назначава ръководител на мисията по предложение на ВП и да изменя CONOPS [оперативната концепция] и OPLAN [оперативния план]. Съветът запазва правомощията си по отношение на вземането на решения относно целите на ПМЕС и прекратяването ѝ“.

- 12 Член 91 от Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, установен с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година относно определяне на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейските общности и относно постановяване на специални мерки, временно приложими за длъжностни лица на Комисията (ОВ L 56, 1968 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12), изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1080/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. (ОВ L 311, 2010 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 144, 2012 г., стр. 48) (наричан по-нататък „Правилникът“), в параграф 1 предвижда, че

„[С]ъдът на Европейския съюз е компетентен да се произнесе по всеки възникнал спор между Съюза и лице, за което се прилага настоящият правилник, относно законосъобразността на акт, който засяга интересите на това лице [...]“.

### **Обстоятелства, предхождащи спора, и спорните решения**

- 13 Н е италиански магистрат, командирована към ПМЕС в Сараево (Босна и Херцеговина) с постановление на италианския министър на правосъдието от 16 октомври 2008 г., за да изпълнява функциите на „Criminal Justice Unit Adviser“, считано от 14 ноември 2008 г.
- 14 Постановление на този министър от 7 април 2009 г. продължава командировката на жалбоподателката до 31 декември 2009 г., за да изпълнява тя функциите на „Chief Legal Officer“. Постановление на същия министър от 9 декември 2009 г. отново продължава командировката ѝ до 31 декември 2010 г., за да продължи да изпълнява същите функции.
- 15 С решение от 7 април 2010 г., подписано от ръководителя на личния състав на ПМЕС, жалбоподателката е преназначена по оперативни съображения на длъжността „Criminal Justice Adviser — Prosecutor“ в регионалното бюро в Баня Лука, считано от 19 април 2010 г.
- 16 След като получава решението от 7 април 2010 г., жалбоподателката се обръща към италианските органи и подава оплакване.
- 17 С писмо по електронната поща от 15 април 2010 г. служител в постоянното представителство на Италианската република в Съюза информира жалбоподателката, че изпълнението на решението от 7 април 2010 г. е спряно.
- 18 С решение от 30 април 2010 г., подписано от предвидения в член 6 от Решение 2009/906 ръководител на мисията, той отговаря на оплакването на жалбоподателката, като потвърждава решението от 7 април 2010 г. (наричани по-нататък заедно „спорните решения“). По този повод ръководителят на мисията уточнява, че решението от 7 април 2010 г. е взето от самия него и че оперативното съображение за преназначаването на жалбоподателката е необходимостта от съвети в наказателноправната област в бюрото в Баня Лука.
- 19 На 4 юни 2010 г. жалбоподателката сезира Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Районен административен съд Лацио, Италия) с жалба срещу ПМЕС за отмяна на решението от 7 април 2010 г. и с искане за поправяне на вредите, които твърди, че е претърпяла. В заседанието пред Съда жалбоподателката отбелязва, че това производство все още не е приключило. Жалбоподателката сезира посочената италианска юрисдикция и с молба за спиране на изпълнението на това решение.

### **Производството пред Общия съд и обжалването определение**

- 20 На 16 юни 2010 г. жалбоподателката подава пред Общия съд жалба, с която иска отмяна на спорните решения и присъждане на обезщетение за вреди.
- 21 С отделни актове както Съветът, така и Комисията повдигат възражение за недопустимост на основание член 114 от Процедурния правилник на Общия съд, в приложимата му към съответния момент редакция, като по същество твърдят, че спорните решения са актове, взети в рамките на оперативно действие, прието и извършено в сферата на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), така че Общият съд не е компетентен да разгледа подадената до него жалба, предвид член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС.

- 22 Жалбоподателката иска отхвърляне на всяко от подадените възражения с мотива, че спорните решения не са политически или стратегически актове, свързани с ОВППС, и че липсата на компетентност на Общия съд би я лишила от право на ефективни правни средства за защита, тъй като националният съд не можел да отмени тези решения и да разпореди на институциите на Съюза да поправят причинените ѝ с тези решения вреди.
- 23 Тъй като счита, че не е компетентен да разгледа жалбата, с обжалваното определение Общият съд я отхвърля като недопустима.

### **Искания на страните**

- 24 С настоящата си жалба жалбоподателката иска от Съда:
- да отмени обжалваното определение в частта, в която Общият съд отхвърля като недопустима подадената от нея жалба,
  - да върне делото на Общия съд за постановяване на решение и
  - да осъди ответниците в първоинстанционното производство да заплатят съдебните разноски.
- 25 Съветът иска от Съда:
- да отхвърли жалбата,
  - да извърши замяна на мотивите в частта, в която се отнася до делегирането на правомощие, и
  - да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.
- 26 Комисията иска от Съда:
- да отмени обжалваното определение,
  - да отхвърли жалбата като недопустима,
  - при условията на евентуалност да отхвърли жалбата като недопустима в частта, в която е подадена срещу Комисията, и да върне делото за постановяване на решение от Общия съд,
  - да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

### **По жалбата**

- 27 В подкрепа на жалбата си жалбоподателката изтъква две основания. Като първо основание тя сочи нарушение на член 114 от Процедурния правилник на Общия съд в редакцията му, приложима към датата на обжалваното определение, и на правото на защита. Според второто основание Общият съд допуснал грешки при прилагане на правото, когато обявил, че не е компетентен да се произнесе по жалбата.

*Доводи на страните*

- 28 С второто си основание, което следва да бъде разгледано на първо място, жалбоподателката упреква Общия съд, в първата част, в това, че според него спорните решения не попадат в обхвата на компетентността му, съгласно член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС, а във втората част, за това, че според него отговорни за тези решения са националните органи.
- 29 Относно първата част на това основание жалбоподателката твърди, че спорните решения са просто административни актове, свързани с разпределянето на човешки ресурси, и поради това са част от ежедневно ръководство на операциите на ПМЕС в Босна и Херцеговина. Само актовете на Европейския съвет и на Съвета, посочени в член 25 ДЕС и приети в съответствие с предвидената в член 31 ДЕС процедура, представлявали актове, свързани с ОВППС.
- 30 Освен това според жалбоподателката компетентността на съда на Съюза да разгледа законосъобразността на спорните решения произтича от текста на член 215 и на член 275, втора алинея ДФЕС, както и от целите, преследвани с тези разпоредби, които възлагат на Съда компетентността да контролира законосъобразността на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица. При положение че в случая спорните решения са породили правно действие спрямо нея, те подлежат на съдебен контрол, съгласно решение на Общия съд от 8 октомври 2008 г., *Sogelma/EAB* (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 Като се позовава на решения от 27 февруари 2007 г., *Segi и др./Съвет* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, т. 51—54), и от 24 юни 2014 г., *Парламент/Съвет* (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 70), Комисията поддържа, че член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС не означават, че всеки акт, приет в контекста на ОВППС, автоматично е изключен от компетентността на съда на Съюза. Тъй като ограничаването на компетентността на Съда в областта на ОВППС е изключение от правилото за обща компетентност, предвидено в член 19 ДЕС, то би трябвало да бъде тълкувано ограничително. Възприетото от Общия съд тълкуване, че той не е компетентен само защото спорните решения са взети от орган, създаден с акт, приет в съответствие с дял V, глава 2 от Договора за ЕС, противоречало на текста, на общата структура и на целите на посочените разпоредби от Договора.
- 32 Всъщност според Комисията може да се наложи институциите на Съюза да приемат актове или да са в основата на действия или бездействия, които, макар да са взети в контекста на ОВППС, не са свързани, като управленски актове, с упражняването на ОВППС. Съставителите на Договорите обаче възнамерявали да изключат от обхвата на компетентност на Съда само тези актове. Така въведената с Договорите система установявала разграничение между управленските актове и прилагащите актове, приети въз основа на първите. Дори последните актове да са приети на основание дял V, глава 2 от Договора за ЕС, компетентността на Съда по отношение на тях произтичала от общите правила, предвидени в член 263 ДФЕС, без да е необходимо тази компетентност да се установява изрично.
- 33 По-нататък, според Комисията телеологичното тълкуване на Договорите, които се характеризират с изискването за спазване на основните права, повелява изразът „определени решения, посочени в член 275, втора алинея ДФЕС“, използван в член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС, да се тълкува в смисъл, че обхваща всеки акт, приет от институция на Съюза срещу дадено лице, пораждащ по отношение на него правно действие, което може да засегне основните му права.
- 34 При това положение Комисията предлага две алтернативни тълкувания на член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и на член 275, първа алинея ДФЕС, които отчасти водят до различни резултати от гледна точка на компетентността на съда на Съюза, като при първото се разглежда съдържанието на въпросния акт, действие или бездействие, а второто почива на

повдигнатите пред съда на Съюза основания. Според първото тълкуване Съдът би трябвало да стигне до извода, че съдът на Съюза не е компетентен да разгледа настоящото дело, доколкото спорните решения представляват оперативни актове, спадащи към ОВППС, които не произвеждат правно действие по отношение на жалбоподателката по начин, който може да бъде несъвместим с основните ѝ права. Прилагането на второто тълкуване би трябвало да доведе до разглеждане на основанията, представени в жалбата в първоинстанционното производство. Ако Съдът възприеме това тълкуване, той би трябвало да отхвърли частично жалбата като недопустима поради липса на компетентност, а в останалата част — да върне делото пред Общия съд или да се произнесе по допустимостта и по същество.

- 35 Съветът иска първата част от второто основание да се отхвърли. Той счита преди всичко че изключването от компетентността на съда на Съюза на актовете на ОВППС обхваща, съгласно член 275, първа алинея ДФЕС, всички разпоредби от Договора относно ОВППС, както и всички актове, „приети въз основа на тези разпоредби“. Това изключване обхващало и действията на „мисия по ОВППС“. Всъщност член 24, параграф 1 ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС включвали не само функциите на Европейския съвет и на Съвета, но и тези на ВП и на държавите членки при прилагането на ОВППС.
- 36 След това Съветът поддържа, че на понятието „ограничителни мерки“ по смисъла на член 275, втора алинея ДФЕС не би могло да се придава широк обхват. Всъщност това понятие визирало единствено политиката на санкции на Съюза. Освен това значението на използваните в тази разпоредба думи било по-ограничено от това на актовете, „предназначени да произведат правно действие“, посочени в член 263 ДФЕС. В това отношение обаче изобщо не би могла да бъде установена аналогия с решение на Общия съд от 8 октомври 2008 г., *Sogelma/AER* (T-411/06, EU:T:2008:419, т. 33—57), тъй като, от една страна, делото, по което е постановено това решение, се отнася до жалба срещу „общностна“ институция в рамките на предишния първи стълб, а не до решение относно ОВППС, и от друга страна, за разлика от разглежданата в това дело институция, ПМЕС няма правосубектност.
- 37 Накрая, що се отнася до естеството на спорните решения, Съветът счита, че те са част от оперативно решение в областта на политиката за сигурност и отбрана, която е извън компетентността на юрисдикциите на Съюза. Всъщност преназначаването на прокурор в рамките на мисия по управление на криза в чувствителен контекст не би могло да се счита за чисто административно решение. В това отношение фактът, че подобно решение може да бъде квалифицирано като акт на „ежедневно ръководство“, не би могъл да означава, че то е чисто административно, тъй като решенията, свързани с ежедневното ръководство, включват по-голямата част от оперативните решения, каквито са по-специално решенията, които определят мястото и условията на дадена интервенция.
- 38 При условията на евентуалност Съветът твърди, че доколкото спорните решения съдържат елементи с чисто административен характер, няма как те да бъдат отделени от оперативните елементи. Всъщност нищо не позволява ограничително тълкуване на израза „всички жалби, свързани с командироването“ от член 8 от Решение 2009/906, разграничавайки решението за командироване от неговото изпълнение с договор. Напротив, от член 6, параграф 5 от това решение — според който дисциплинарните мерки по отношение на командирования личен състав се налагат от командированата национална орган — следвало, че решенията относно условията за прилагане на командировката са от компетентността на държавите членки.



*Съображения на Съда*

- 39 Трябва да се напомни, че от член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и от член 275, първа алинея ДФЕС следва, че Съдът по принцип не е компетентен по отношение на разпоредбите относно ОВППС, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби (решения от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 69 и от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 41).
- 40 Тези разпоредби обаче въвеждат изключение от правилото за общата компетентност, която член 19 ДЕС предоставя на Съда, за да осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите, и следователно те трябва да се тълкуват ограничително (решения от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 70 и от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 42).
- 41 В това отношение трябва да се подчертае, че както следва, от една страна, от член 2 ДЕС, който е сред общите разпоредби на Договора за ЕС, и от друга страна, от член 21 ДЕС, който се отнася до външната дейност на Съюза, към който препраща свързания с ОВППС член 23 ДЕС, Съюзът се основава по-конкретно на ценностите на равенството и на правовата държава (в този смисъл вж. по-специално решение от 27 февруари 2007 г., Segi и др./Съвет C-355/04 P, EU:C:2007:116, т. 51 и становище 2/13 от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 168 и 169). Самото наличие обаче на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава (вж. решение от 6 октомври 2015 г., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, т. 95 и цитираната съдебна практика).
- 42 В случая без съмнение следва да се приеме, че спорните решения попадат в контекста на ОВППС. Всъщност тези решения, взети от ръководителя на ПМЕС в Босна и Херцеговина, създадена на основание член 28 и член 43, параграф 2 ДЕС, за да може чрез преназначаване да се заеме длъжност в регионално бюро на тази мисия, са свързани с оперативно действие на Съюза, прието и извършено в рамките на ОВППС, чийто предмет по същество, както е видно от член 2, първа алинея от Решение 2009/906, се състои в това да подкрепя правоприлагащите агенции на Босна и Херцеговина в борбата им с организираната престъпност и корупцията.
- 43 Това обстоятелство обаче не може непременно да доведе до изключване на компетентността на съда на Съюза (вж. в този смисъл решения от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 69—74 и от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 43—50).
- 44 Така в случая следва да се отбележи, както Съветът сам посочва в заседанието пред Съда, че юрисдикциите на Съюза са компетентни, в съответствие с член 270 ДФЕС, да се произнасят по всяка жалба, подадена от служителите на Съюза, командировани в ПМЕС. Всъщност по време на командировката им в ПМЕС за тях продължава да се прилага Правилникът и следователно те попадат в обхвата на компетентност на съда на Съюза, в съответствие с член 91 от този правилник.
- 45 Несъмнено от Решение 2009/906 следва, че служителите, командировани в ПМЕС в Босна и Херцеговина от държавите членки, и командированите в нея от институциите на Съюза в много отношения не са в сходно или идентично положение.
- 46 В частност командированите от държавите членки служители остават, съгласно член 5, параграф 4, първо изречение от това решение, под пълното командване на техните национални органи, а предвид тази разпоредба служителите, командировани от институциите на Съюза, са под пълното командване на последните.

- 47 По подобен начин от член 6, параграф 5 от това решение следва, че дисциплинарните мерки, предприети срещу командированите от държавите членки служители, са от компетентността на националните органи, докато същите мерки, когато са предприети срещу служители, командировани от институциите на Съюза, са от компетентността на последните.
- 48 По-нататък съгласно член 7, параграф 2 от същото решение държавите членки трябва да поемат разходите, свързани с техните командировани служители, каквито са пътните разноски до и от мястото на разполагане, заплати, медицински осигуровки и някои надбавки, а от своя страна институциите на Съюза са длъжни да поемат същите разходи, когато са свързани със собствените им командировани служители.
- 49 Освен това съгласно член 8, параграф 2 от Решение 2009/906 органите на държавите членки са компетентни да отговорят на всички жалби, свързани с командироването, подадени от или засягащи такъв служител, а институциите на Съюза са компетентни да отговорят на такава жалба, когато последната е подадена от командирован от тях служител или засяга такъв служител.
- 50 Трябва обаче да се отбележи, че от разпоредбите на това решение следва също, че служителите, командировани от държавите членки, и служителите, командировани от институциите на Съюза, се подчиняват на едни и същи правила, що се отнася до техните функции „на ниво театър на операциите“.
- 51 Всъщност съгласно член 5, параграф 4, второ изречение от това решение националните органи са прехвърлили оперативния контрол на техния личен състав, екипи и звена, на командващия гражданските операции, който по смисъла на параграф 2 от този член осъществява командването и контрола на стратегическо равнище на ПМЕС в Босна и Херцеговина и като такъв, в съответствие с параграф 3 на този член, както и с член 9, параграф 3 от същото решение, издава инструкции на ръководителя на мисията.
- 52 Освен това последният, както е видно от член 6, параграфи 1—3 и от член 9, параграф 5 от Решение 2009/906, в качеството си на отговарящ за тази ПМЕС „на ниво театър на операциите“, осъществява възложеното му от командващия гражданските операции командване и контрол на мисията, по-специално на личния състав, на екипите и звената „от участващите в мисията държави“, като освен това на същия ръководител на мисията е възложено да осигурява координацията и ежедневното ръководство на ПМЕС в Босна и Херцеговина, като издава всички необходими инструкции на „целия“ личен състав с оглед ефективното провеждане на тази мисия на театъра на операциите.
- 53 Също така от член 7, параграф 4 от това решение е видно, че целият личен състав на мисията трябва да съблюдава специфичните за същата мисия минимални оперативни стандарти за сигурност и плана за нейната сигурност, подкрепящ политиката на ЕС за сигурност „на мястото на операциите“.
- 54 Макар обаче решенията — които са приети от компетентните за тази мисия органи и са свързани с разпределението на човешките ресурси, предоставени за тази мисия от държавите членки и от институциите на Съюза, за осъществяване на провежданите на театъра на операциите действия — да имат оперативен аспект, който е от обхвата на ОВППС, в самата си същност те представляват и актове за управление на личния състав, подобно на всяко сходно решение, прието от институциите на Съюза при упражняване на техните правомощия.
- 55 При тези условия не може да се счита, че обхватът на прилаганото по изключение ограничение на компетентността на Съда, предвидено в член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и в член 275, първа алинея ДФЕС, се простира дотам, че да изключи компетентността на Съда да осъществява контрол върху актовете за управление за личния

състав — свързани с командированите от държавите членки служители — чийто предмет е да отговарят на нуждите на тази мисия на театъра на операциите, макар че съдът на Съюза така или иначе е компетентен да контролира такива актове, когато се отнасят до служителите, командировани от институциите на Съюза (вж. по аналогия решения от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 73 и от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 49).

- 56 Това тълкуване се потвърждава от предоставената на Съда компетентност да се произнася, от една страна, съгласно член 11, параграф 3, буква б) и параграф 6 от Решение (ОВППС) 2015/1835 на Съвета от 12 октомври 2015 година за определяне на статута, седалището и реда и условията за дейността на Европейската агенция по отбрана (ОВ L 266, 2015 г., стр. 55), по жалбите, подадени от националните експерти, командировани в тази агенция, а от друга страна, съгласно член 42, параграф 1 от Решение 2012/С 12/04 на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност от 23 март 2011 г. за установяване на правила, приложими за националните експерти, командировани към Европейската служба за външна дейност (ОВ С 12, 2012 г., стр. 8), по жалбите, подадени от командированите в тази служба национални експерти.
- 57 Всяко друго тълкуване би довело по-специално до това, че когато един и същ акт за управление на личния състав, свързан с дейността на „мястото на операциите“, засяга едновременно служители, командировани от държавите членки, и служители, командировани от институциите на Съюза, решението, постановено по отношение на първите, може да е несъвместимо с решението, постановено от съда на Съюза по отношение на последните.
- 58 Ето защо Общият съд и, при обжалване, Съдът, са компетентни да осъществят контрол върху такива актове. Тази компетентност произтича, съответно, що се отнася до контрола относно законосъобразността на тези актове, от член 263 ДФЕС, а що се отнася до споровете в областта на извъндоговорната отговорност — от член 268 ДФЕС, във връзка с член 340, втора алинея ДФЕС, като се вземат предвид член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 59 В случая следва да се констатира, че доколкото със спорните решения жалбоподателката е преназначена в рамките на ПМЕС в Босна и Херцеговина, те представляват актове за управление на личния състав, чийто предмет е реорганизацията на членовете на мисията на ниво театър на операциите, а не са, за разлика от постановеното от Общия съд по същество в точки 45 и 46 от обжалваното определение, актове по въпроси, свързани с командироването, по смисъла на член 8, параграф 2 от Решение 2009/906. Следователно, макар тези решения да са приети в контекста на ОВППС, те не са актове, предвидени в член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС и в член 275, първа алинея ДФЕС. Ето защо те са от компетентността на съда на Съюза на основание на общите разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, посочени в предходната точка от настоящото решение.
- 60 Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, когато в точка 58 от обжалваното определение е постановил, че не е компетентен да разгледа жалбата, с която в първоинстанционното производство жалбоподателката иска отмяната на тези решения и присъждането на обезщетение за вреди.
- 61 При това положение първата част от второто основание на настоящата жалба трябва да бъде уважена.
- 62 Предвид гореизложеното обжалваното определение следва да се отмени само на това основание, без да е необходимо да се разглежда нито първото основание, нито втората част от второто основание.

## По връщането на делото на Общият съд

- 63 Съгласно член 61 от Статута на Съда на Европейския съюз, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.
- 64 Поради мотивите, изложени в точки 39—60 от настоящото решение, доколкото възраженията за недопустимост, повдигнати от Съвета и от Комисията пред Общия съд, са изведени от некомпетентността на последния да се произнесе по жалбата, те трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.
- 65 Освен това, доколкото с повдигнатото пред Общия съд възражение Комисията оспорва допустимостта на жалбата в частта, в която е насочена срещу нея, следва да се констатира, че тъй като тази институция не участва в командната верига на ПМЕС в Босна и Херцеговина и спорните решения не се отнасят до изпълнението на бюджета на ПМЕС, което съгласно член 6, параграф 4 от Решение 2009/906 изисква сключване на договор между ръководителя на мисията и Комисията, тя не носи отговорност за тези решения. Следователно в частта, в която е насочена срещу Комисията, жалбата трябва да бъде отхвърлена като недопустима.
- 66 От друга страна, от член 10, параграф 1 от Решение 2009/906 следва, че ръководителят на ПМЕС в Босна и Херцеговина, приел спорните решения, е назначен от КПС, посочен в член 38 ДЕС. Освен това съгласно член 5, параграф 3, както и член 9, параграфи 3 и 5 от това решение, той е подчинен на командващия гражданските операции, който съгласно член 5, параграф 2 и член 9, параграф 3 от това решение е под контрола на КПС и на върховния представител на ВП.
- 67 От една страна обаче, както следва от член 5, параграф 2, от член 9, параграф 2 и от член 10, параграф 1 от Решение 2009/906, КПС осъществява политическия контрол и стратегическото ръководство на ПМЕС под отговорността на Съвета. От друга страна, съгласно член 5, параграф 3 от това решение командващият гражданските операции трябва да осигури правилното и ефективно изпълнение както на решенията на КПС, както и на тези на Съвета.
- 68 Следователно отговорност за спорните решения носи Съветът и поради това жалбата е допустима единствено в частта, в която е насочена срещу него.
- 69 Що се отнася до това дали спорните решения са незаконосъобразни или могат да доведат до обезщетяване на вреди в тежест на Съюза, то този въпрос включва, в контекст, в който институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка, разглеждането на сложни фактически въпроси въз основа на обстоятелства, които не са разгледани от Общия съд и не са обсъдени пред Съда.
- 70 При тези условия фазата на производство не позволява по настоящото дело да бъде постановено решение.
- 71 Следователно делото трябва да се върне на Общия съд за произнасяне по съществуващото на жалбата в частта, в която е насочена срещу Съвета, без Съдът да се произнася по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Отменя определение на Общия съд на Европейския съюз от 10 юли 2014 г., Н/Съвет и др. (Т-271/10, непубликувано, ЕУ:Т:2014:702).**

- 2) Отхвърля като недопустима жалбата на Н в частта, в която е насочена срещу Европейската комисия и Полицейската мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в Босна и Херцеговина.
- 3) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за произнасяне по съществуването на жалбата в частта, в която е насочена срещу Съвета на Европейския съюз.
- 4) Не се произнася по съдебните разноски.

Подписи