



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

19. juuli 2016\*

Apellatsioonkaebus — Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) — Otsus 2009/906/ÜVJP — Euroopa Liidu politseimissioon (EUPM) Bosnias ja Hertsegoviinas — Lähetatud isikkoosseisu liige — Üleviimine selle missiooni piirkondlikku bürosse — ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimane lause — ELTL artikli 275 esimene lõik — Tühistamishagi ja kahju hüvitamise nõue — Euroopa Liidu kohtute pädevus — ELTL artiklid 263, 268 ja artikli 340 teine lõik

Kohtuasjas C-455/14 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 29. septembril 2014 esitatud apellatsioonkaebus,

H, elukoht Catania (Itaalia), esindaja: *avvocato* M. Velardo,

apellant,

teised menetlusosalised:

**Euroopa Liidu Nõukogu**, esindajad: A. Vitro ja F. Naert,

**Euroopa Komisjon**, esindajad: F. Erlbacher, G. Gattinara ja J.-P. Keppenne, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

**Euroopa Liidu politseimissioon (EUPM) Bosnias ja Hertsegoviinas**, asukoht Sarajevo (Bosnia ja Hertsegoviina),

kostjad esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz ja C. Lycourgos, kohtunikud A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras ja E. Regan (ettekandja),

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik V. Tourrès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 18. jaanuari 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 7. aprill 2016. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Apellatsioonkaebuses palub H tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 10. juuli 2014. aasta määruse H vs. nõukogu jt (T-271/10, ei avaldata, edaspidi „vaidlustatud kohtumäärus“, EU:T:2014:702), millega Üldkohus jättis vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata tema hagi, milles ta esiteks palus tühistada Euroopa Liidu politseimissiooni (edaspidi „EUPM“) personalijuhi 7. aprilli 2010. aasta otsuse viia hageja üle Banja Luka (Bosnia ja Hertsegoviina) piirkondlikku büroosse „Criminal Justice Adviser – Prosecutor’i“ ametikohale, ja vajaduse korral 30. aprilli 2010. aasta otsuse, millele on alla kirjutanud missiooni juht, kelle ametikoht on ette nähtud nõukogu 8. detsembri 2009. aasta otsuse 2009/906/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni (EUPM) kohta Bosnias ja Hertsegoviinas (ELT 2009, L 322, lk 22) artiklis 6, ja millega kinnitatakse 7. aprilli 2010. aasta otsust, ning teiseks mõista nõukogult, Euroopa Komisjonilt ja EUPMilt välja tekkinud kahju.

### Õiguslik raamistik

- 2 Vastavalt nõukogu 11. märtsi 2002. aasta ühismeetme 2002/210/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni kohta (EÜT 2002, L 70, lk 1; ELT eriväljaanne 18/01, lk 278) artikli 1 lõikele 1 loodi EUPM, et tagada ÜRO rahvusvahelise politseijõudude üksuse operatsiooni jätkumine Bosnias ja Hertsegoviinas.

- 3 ELL artikli 28 ja artikli 43 lõike 2 alusel pikendati EUPMi korduvalt, kõige viimati otsusega 2009/906 kuni 31. detsembrini 2011.

- 4 Selle otsuse artikkel 2 „Missiooni kirjeldus“ sätestab esimeses lõigus järgmist:

„EUPM, kelle pädevusse kuuluvad jätkuvalt politseireform ja politsei vastutus, toetab Bosnias ja Hertsegoviinas ning piirkonnas laialdasema õigusriigi kehtestamise põhimõtte raames eeskätt Bosnia ja Hertsegoviina asjaomaseid õiguskaitseasutusi organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooni vastases võitluses, keskendudes eelkõige riikliku tasandi õiguskaitseasutustele, politsei ja prokuratuuri vaheliste suhete edendamisele ning piirkondlikule ja rahvusvahelisele koostööle.“

- 5 Otsuse artiklis 4 „Missiooni struktuur“ on lõikes 1 märgitud:

„EUPMi struktuur on järgmine:

a) Sarajevos asuv peakontor, mis koosneb missiooni juhust ja operatsiooni plaanis (OPLAN) määratletud isikkoosseisust;

b) neli piirkondlikku bürood Sarajevos, Banja Lukas, Mostaris ja Tuzlas;

[...]“.

- 6 Nimetatud otsuse artiklis 5 „Tsiiviiloperatsiooni ülem“ on lõigetes 2–4 sätestatud:

„2. Tsiiviiloperatsiooni ülem juhib ja kontrollib EUPMi strateegilisel tasandil, tehes seda poliitika- ja julgeolekukomitee poliitilise kontrolli all ja strateegilisel juhtimisel ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (kõrge esindaja) üldises alluvuses.

3. Tsiiviiloperatsiooni ülem tagab nõukogu otsuste ning poliitika- ja julgeolekukomitee otsuste nõuetekohase ja tõhusa rakendamise, sealhulgas missiooni juhile strateegilisel tasandil antud asjakohaste juhiste ning nõu ja tehnilise toetuse kaudu.

4. Kogu lähetatud isikkoosseis jääb asjaomase lähetajariigi siseriiklike asutuste või ELi institutsiooni täieliku käsutamiseõiguse alla. Siseriiklikud asutused annavad oma isikkoosseisu, meeskondade ja üksuste operatiivjuhtimise üle tsiviiloperatsiooni ülemale.“

7 Otsuse 2009/906 artiklis 6 „Missiooni juht“ on lõigetes 1–5 sätestatud:

„1. Missiooni juht vastutab EUPMi eest ning juhib ja kontrollib seda kohapeal.

2. Missiooni juht juhib ja kontrollib operatsioonis osalevate riikide isikkoosseisu, meeskondi ja üksusi tsiviiloperatsiooni ülema määratud korras, vastutades ühtlasi töökorralduse ja logistika, sealhulgas EUPMi käsutusse antud varade, ressursside ja teabe eest.

3. Missiooni juht annab juhiseid EUPMi kogu isikkoosseisule EUPMi tõhusaks läbiviimiseks kohapeal, vastutades missiooni koordineerimise ja igapäevase juhtimise eest tsiviiloperatsiooni ülema strateegilisel tasandil antud juhiseid järgides.

4. Missiooni juht vastutab EUPMi eelarve täitmise eest. Selleks allkirjastab missiooni juht komisjoniga lepingu.

5. Missiooni juht vastutab isikkoosseisu distsiplinaarkontrolli eest. Lähetatud isikkoosseisu suhtes võtavad distsiplinaarmeetmeid asjaomased siseriiklikud või ELi ametiasutused.“

8 Otsuse artiklis 7 „EUPMi isikkoosseis“ on sätestatud:

„[...]“

2. EUPM koosneb peamiselt liikmesriikide või ELi institutsioonide lähetatud isikkoosseisust. Iga liikmesriik või ELi institutsioon katab oma isikkoosseisu lähetamisega seotud kulud, sealhulgas sõidukulud lähetuse asukohta ja tagasi, töötasud, tervisekindlustuse ja toetused, välja arvatud päevaraha, ning keerulistes ja ohtlikes tingimustes töötamise eest makstavad toetused.

3. EUPM võib vajadusel võtta lepingulisel alusel tööle ka rahvusvahelisi tsiviilisikkoosseisu liikmeid ja kohalikke isikkoosseisu liikmeid, kui liikmesriikide lähetatud töötajad ei taga nõutavate ülesannete täitmist. [...]

4. Kõik isikkoosseisu liikmed järgivad missioonile eriomaseid minimaalseid julgeolekustandardeid ning missiooni julgeolekukava, mis toetab ELi kohapealset julgeolekupoliitikat. Isikkoosseisu liikmetele nende ülesannete täitmisel usaldatud ELi salastatud teabe kaitse osas peavad kõik isikkoosseisu liikmed kinni julgeolekupõhimõtetest ja miinimumstandarditest, mis on kehtestatud nõukogu 19. märtsi 2001. aasta otsusega 2001/264/EÜ, millega võetakse vastu nõukogu julgeolekueeskirjad [EÜT 2001, L 101, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 263] [...].“

9 Selle otsuse artikkel 8 „Missiooni ja EUPMi isikkoosseisu staatus“ sisaldab lõiget 2 järgmises sõnastuses:

„Isikkoosseisu liikme lähetanud riik või ELi institutsioon vastutab kõikide lähetusega seotud nõuete lahendamise eest, olenemata sellest, kas nõude on esitanud isikkoosseisu liige või käib see tema kohta. Kõnealune riik või ELi institutsioon vastutab lähetatud isiku suhtes võetavate meetmete eest.“

10 Sama otsuse artiklis 9 „Käsuliin“ on sätestatud:

„1. EUPMil on ühtne käsuliin nagu kriisihjamisoperatsioonil.

2. Poliitika- ja julgeolekukomitee teostab nõukogu vastutusel EUPMi poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist.

3. Tsiiviiloperatsiooni ülem on, poliitika- ja julgeolekukomitee poliitilise kontrolli all ja strateegilisel juhtimisel ning kõrge esindaja üldises alluvuses, EUPMi ülem strateegilisel tasandil, jagades missiooni juhile juhiseid ning andes talle nõu ja tehnilist abi.

[...]

5. Missiooni juht juhib ja kontrollib EUPMi kohapeal ning allub otseselt tsiiviiloperatsiooni ülemale.“

11 Otsuse 2009/906 artiklis 10 „Poliitiline kontroll ja strateegiline juhtimine“ on lõikes 1 sätestatud:

„Poliitika- ja julgeolekukomitee teostab nõukogu vastutusel EUPMi poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist. Nõukogu volitab käesolevaga poliitika- ja julgeolekukomiteed tegema asjakohaseid otsuseid kooskõlas [ELL] artikli 38 kolmanda lõiguga. Kõnealune volitus sisaldab õigust nimetada kõrge esindaja ettepanekul ametisse missiooni juht ning teha muudatusi operatsiooni kontseptsioonis ja operatsiooni plaanis. EUPMi eesmärkide ja lõpetamise osas jääb otsustusõigus nõukogule.“

12 Artikkel 91 Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjades, mis kehtestati nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrusega (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68, millega kehtestatakse Euroopa Ühenduste ametnike personalieeskirjad ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT 1968, L 56, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrusega (EL, Euratom) nr 1080/2010 (ELT 2010, L 311, lk 1, parandus ELT 2012, L 144, lk 48) (edaspidi „personalieeskirjad“) sätestab lõikes 1, et „Euroopa Liidu Kohtu jurisdiktsiooni alla kuuluvad kõik liidu ja käesolevate personalieeskirjadega hõlmatud isikute vahelised vaidlused, milles käsitletakse seda isikut kahjustavat meedet [...]“.

### **Vaidluse taust ja vaidlusalused otsused**

13 H on Itaalia kohtunik, kes lähetati EUPMi juurde Sarajevosse (Bosnia ja Hertsegoviina) Itaalia justiitsministri 16. oktoobri 2008. aasta otsusega, et täita seal alates 14. novembrist 2008 „Criminal Justice Unit Adviser“i“ ülesandeid.

14 Sama ministri 7. aprilli 2009. aasta otsusega pikendati apellandi lähetust kuni 31. detsembrini 2009, et täita „Chief Legal Officer“i“ ülesandeid. Sama ministri 9. detsembri 2009. aasta otsusega pikendati apellandi lähetust uuesti kuni 31. detsembrini 2010 samade tööülesannete täitmiseks.

15 EUPMi personalijuhhi 7. aprilli 2010. aasta otsusega viidi apellant alates 19. aprillist 2010 operatiivsetel põhjustel üle Banja Luka piirkondlikku büroosse ametikohale „Criminal Justice Adviser – Prosecutor“.

16 Pärast 7. aprilli 2010. aasta otsuse kättesaamist pöördus apellant Itaalia ametiasutuste poole ja esitas kaebuse.

17 Itaalia Vabariigi alalise esinduse Euroopa Liidus ametnik teatas 15. aprilli 2010. aasta e-kirjas apellandile, et 7. aprilli 2010. aasta otsuse kohaldamine oli peatatud.

18 30. aprilli 2010. aasta otsusega, mis oli allkirjastatud otsuse 2009/906 artiklis 6 käsitletud missiooni juhi poolt, vastas see juht apellandi kaebusele ja kinnitas 7. aprilli 2010. aasta otsust (edaspidi koos „vaidlusalused otsused“). Sellega seoses täpsustas missiooni juht, et 7. aprilli 2010. aasta otsuse tegi tema ise ja et apellandi üleviimise operatiivsed põhjused vastasid vajadusele saada karistusõiguse alast nõu Banja Luka büroos.

- 19 Apellant esitas 4. juunil 2010 Tribunale amministrativo regionale del Lazio'le (Lazio piirkondlik halduskohus, Itaalia) kaebuse EUPMi vastu, milles palus tühistada 7. aprilli 2010. aasta otsuse ja hüvitada väidetavalt tekkinud kahju. Euroopa Kohtus toimunud kohtuistungil kinnitas apellant, et see menetlus on endiselt pooleli. Hageja pöördus sama Itaalia kohtu poole ka nõudega peatada selle otsuse täitmine.

### **Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtumäärus**

- 20 Üldkohtu kantseleisse 16. juunil 2010 saabunud avaldusega esitas apellant hagi vaidlusaluste otsuste tühistamiseks ning kahju hüvitamise nõude.
- 21 Nõukogu ja komisjon esitasid kumbki eraldi dokumentidega vastuvõetamatuse vastuväite tollal kehtinud Üldkohtu kodukorra artikli 114 alusel, märkides sisuliselt, et vaidlusalused otsused on aktid, mis kuuluvad ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) raames otsustatud ja läbi viidud operatiivtegevuse alla, mistõttu Üldkohtul puudub pädevus talle esitatud hagi läbi vaadata, arvestades ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimast lauset ja ELTL artikli 275 esimest lõiku.
- 22 Hageja palus kõik esitatud vastuväited tagasi lükata, kuna vaidlusalused otsused ei ole ÜVJP alla kuuluvad poliitika- või strateegiaotsused ja kuna Üldkohtu pädevuse puudumine võtaks talt õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, kuna liikmesriigi kohus ei saa neid otsuseid tühistada ega kohustada liidu institutsioone hüvitama nende otsustega tekkinud kahju.
- 23 Vaidlustatud kohtumäärusega jättis Üldkohus hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kuna ta leidis, et tal puudus pädevus seda läbi vaadata.

### **Poolte nõuded**

- 24 Apellatsioonkaebuses palub apellant Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtumäärus, kuna Üldkohus jättis selles tema hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
  - saata asi tagasi Üldkohtule otsustamiseks, ja
  - mõista kohtukulud välja kostjatelt esimeses astmes.
- 25 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:
- jätta appellatsioonkaebus rahuldamata;
  - asendada põhjendused seoses pädevuse delegeerimisega, ja
  - mõista kohtukulud välja apellandilt.
- 26 Komisjon palub Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtumäärus;
  - jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
  - teise võimalusena jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata osas, kus see on esitatud komisjoni vastu, ja saata asi tagasi Üldkohtule otsustamiseks, ja

— mõista kohtukulud välja apellandilt.

### Apellatsioonkaebus

27 Oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks esitab apellant kaks väidet. Esimene väide käsitleb Üldkohtu kodukorra artikli 114 rikkumist vaidlustatud kohtumääruse tegemise hetkel kehtinud redaktsioonis ja kaitseõiguste rikkumist. Teine väide käsitleb seda, et Üldkohus on õigusnormi rikkunud, kui ta tunnistas, et tal puudub pädevus hagi üle otsustada.

### Poolte argumendid

28 Teise väitega, mida tuleb esimesena hinnata, heidab apellant Üldkohtule esiteks ette, et viimane leidis, et vaidlusalused otsused ei kuulu tema pädevusse vastavalt ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimasele lausele ja ELTL artikli 275 esimesele lõigule; ja teiseks, et ta omistas need otsused liikmesriigi ametiasutustele.

29 Mis puudutab selle väite esimest osa, siis väidab apellant, et vaidlusalused otsused on pelgad haldusaktid, mis puudutavad personali üleviimist ning käsitlevad seetõttu EUPMi Bosnia ja Hertsegoviina operatsioonide igapäevast haldamist. Üksnes ELL artiklis 25 käsitletud Euroopa Ülemkogu ja nõukogu aktid, mis on vastu võetud vastavalt ELL artiklis 31 sätestatud menetlusele, kujutavad endast ÜVJP alla kuuluvaid akte.

30 Lisaks tuleneb apellandi sõnul liidu kohtu pädevus vaidlusaluste otsuste õiguspärasust hinnata ELTL artikli 215 ja artikli 275 teise lõigu sõnastusest ning nende sätete eesmärkidest, mis annavad Euroopa Kohtule pädevuse kontrollida selliste otsuste õiguspärasust, mis näevad ette piiravaid meetmeid füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes. Kuna vaidlusalused otsused tekitasid siinses asjas tema suhtes õiguslikke tagajärgi, siis saab nende suhtes teostada kohtulikku kontrolli vastavalt Üldkohtu 8. oktoobri 2008. aasta otsusele *Sogelma vs. Euroopa Ülesehitusamet (EAR)* (T-411/06, EU:T:2008:419).

31 Komisjon viitab 27. veebruari 2007. aasta kohtuotsusele *Segi jt vs. nõukogu* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punktid 51–54) ja 24. juuni 2014. aasta kohtuotsusele *parlament vs. nõukogu* (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70) ning väidab, et ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimane lause ja ELTL artikli 275 esimene lõik ei tähenda, et kõik ÜVJP raames vastu võetud aktid on automaatselt välistatud liidu kohtu pädevusest. Kuna Euroopa Kohtu pädevuse piirang ÜVJP valdkonnas on erand ELL artiklis 19 sätestatud üldisest pädevusest, siis tuleb seda kitsendavalt tõlgendada. Üldkohtu tõlgendus, et tal puudub pädevus pelgalt seetõttu, et vaidlusalused otsused võttis vastu organ, mis loodi EL lepingu V jaotise 2. peatüki alusel vastu võetud aktiga, on vastuolus aluslepingute nende sätete sõnastuse, üldise ülesehituse ja eesmärkidega.

32 Nimelt leiab komisjon, et liidu institutsioonidel võib olla vajadus vastu võtta akte või algatada tegevusi või hoiduda tegevusest, mis toimuvad küll ÜVJP kontekstis, kuid ei ole valitsusaktidena ÜVJP teostamisega seotud. Aluslepingute koostajad soovisid välistada Euroopa Kohtu pädevusest üksnes need aktid. Aluslepingutega loodud süsteem eristab seega valitsusakte ja nende aktide põhjal vastu võetud rakendusakte. Isegi kui need viimati mainitud on vastu võetud EL lepingu V jaotise 2. peatüki alusel, tuleneb Euroopa Kohtu pädevus nende suhtes üldsätetest, mis on ette nähtud ELTL artiklis 263, ilma et see tuleks otsesõnu sätestada.

- 33 Lisaks väidab komisjon, et põhiõiguste järgimist nõudvate aluslepingute eesmärgipärane tõlgendamine nõuab, et ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimases lauses kasutatud väljendit „teatud otsus[ed] [...] vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 275 teises lõigus sätestatule“ tuleb tõlgendada nii, et need viitavad kõigile liidu institutsioonide aktidele, mis on tehtud isiku suhtes ja tekitavad tema suhtes õiguslikke tagajärgi, mis võivad kahjustada tema põhiõigusi.
- 34 Komisjon pakub seetõttu ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimase lause ja ELTL artikli 275 esimese lõigu kohta kaks tõlgendust, mis viivad osaliselt erinevate tulemusteni seoses liidu kohtu pädevusega; esimene seisneb kõnealuse akti, tegevuse või tegevusest hoidumise sisu hindamises ja teine tugineb liidu kohtus esitatud väidetele. Esimese tõlgenduse kohaselt peaks Euroopa Kohus järelutama, et liidu kohtul ei ole pädevust käesolevat asja läbi vaadata, kuna vaidlusalused aktid on ÜVJP alla kuuluvad operatiivaktid, mis ei tekita apellandi suhtes õiguslikke tagajärgi viisil, mis võiks olla vastuolus tema põhiõigustega. Mis puudutab teist tõlgendust, siis peaks selle alusel hindama väiteid, mida apellant esimeses astmes esitas. Kui Euroopa Kohus kasutab seda tõlgendust, peaks ta jätma hagi osaliselt vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata ja ülejäänud osas saatma asja tagasi Üldkohtule või tegema otsuse vastuvõetavuse ja sisulise küsimuse osas.
- 35 Nõukogu palub teise väite esimese osa tagasi lükata. Ta leiab esmalt, et ÜVJP aktide välistamine liidu kohtu pädevusest laieneb ELTL artikli 275 esimese lõigu sõnastuse kohaselt kõigile aluslepingu sätetele, mis puudutavad ÜVJPd, ja ka kõigile „nende alusel vastu võetud“ aktidele. See välistamine puudutab ka „ÜVJP missiooni“ toiminguid. Nimelt hõlmab ELL artikli 24 lõige 1 ja ELTL artikli 275 esimene lõik mitte üksnes Euroopa Ülemkogu ja nõukogu rolli, vaid ka kõrge esindaja ja liikmesriikide rolli ÜVJP rakendamisel.
- 36 Seejärel väidab nõukogu, et ELTL artikli 275 teise lõigu mõistele „piiravad meetmed“ ei saa omistada laia ulatust. Nimelt hõlmab see mõiste üksnes liidu sanktsioonide poliitikat. Lisaks on selles sättes kasutatud mõistetel kitsam tähendus kui ELTL artiklis 263 kasutatud mõistel „aktid, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi“. Sellega seoses ei saa paralleele tõmmata Üldkohtu 8. oktoobri 2008. aasta otsusega *Sogelma vs. Euroopa Ülesehitusamet (EAR)* (T-411/06, EU:T:2008:419, punktid 33–57), kuna esiteks puudutas viidatud kohtuotsuse aluseks olnud asi hagi „ühenduse“ asutuse vastu endise esimese samba raames, mitte aga otsust, mis puudutas ÜVJPd, ja teiseks erinevalt tolles kohtuasjas käsitletud asutusest ei ole EUPM juriidiline isik.
- 37 Lõpuks, mis puudutab vaidlusaluste otsuste laadi, siis leiab nõukogu, et need kuulvad julgeoleku- ja kaitsepoliitika operatiivotsuste raamesse, mistõttu need ei kuulu liidu kohtute pädevusse. Nimelt ei saa tundlikus kontekstis toimuva kriisiohjamissmissiooni raames prokuröri üleviimine kujutada endast pelgalt juhtimisotsust. Sellega seoses asjaolu, et sellist otsust võiks määratleda „igapäevase juhtimise“ alla kuuluvaks aktiks, ei saa tähendada, et see on pelgalt halduslik, kuna igapäevased haldusotsused hõlmavad suurt osa operatiivotsustest, nagu on eelkõige otsused, millega määratakse sekkumise koht ja viis.
- 38 Teise võimalusena väidab nõukogu, et kui vaidlusalused otsused sisaldavad halduslikke elemente, ei saa neid eraldada operatiivelementidest. Nimelt ei ole mingit alust tõlgendada otsuse 2009/906 artiklis 8 esitatud väljendit „kõik[...] lähetusega seotud nõu[ded]“ kitsendavalt, eristades lähetusega seotud otsust ja selle rakendamist lepinguga. Vastupidi, selle otsuse artikli 6 lõikest 5 (mille kohaselt lähetatud töötajad jäävad distsiplinaarküsimustes lähetajariigi asutuste alluvusse) ilmneb, et lähetuse kohaldamise tingimusi puudutavad otsused kuuluvad liikmesriikide pädevusse.

*Euroopa Kohtu hinnang*

- 39 Tuleb meenutada, et ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimasest lausest ja ELTL artikli 275 esimesest lõigust tulenevalt ei kuulu üldjuhul Euroopa Kohtu pädevusse ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud sätted ning nende alusel vastu võetud õigusaktid (kohtuotsused, 24.6.2014, parlament *vs.* nõukogu, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 69, ja 12.11.2015, *Elitaliana vs. Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 41).
- 40 Siiski on nende sätetega kehtestatud erand ELL artikliga 19 Euroopa Kohtule antud üldisest pädevusest tagada õiguse järgimine aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel ning seega tuleb neid sätteid tõlgendada kitsalt (kohtuotsused, 24.6.2014, parlament *vs.* nõukogu, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70, ja 12.11.2015, *Elitaliana vs. Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 42).
- 41 Sellega seoses tuleb rõhutada, et – nagu ilmneb nii ELL artiklist 2 (mis asub EL lepingu ühissätete all) kui ka liidu välistegevust puudutavast ELL artiklist 21, millele viitab ÜVJPD puudutav ELL artikkel 23 – liit rajaneb eelkõige sellistel väärtustel nagu võrdsus ja õigusriik (vt selle kohta eelkõige kohtuotsus 27.2.2007, *Segi jt vs. nõukogu*, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 51, ja arvamused 2/13, 18.12.2014, EU:C:2014:2454, punktid 168 ja 169). Juba tõhusa kohtuliku kontrolli olemasolu, mille eesmärk on tagada liidu õigusnormide järgimine, on õigusriigi olemuslik tunnus (vt kohtuotsus, 6.10.2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 95 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Siinses asjas tuleb tõepoolest tunnistada, et vaidlusalused otsused kuuluvad ÜVJP konteksti. Nimelt need otsused, mille võttis EUPMi juhataja Bosnias ja Hertsegoviinas (mis asutati ELL artikli 28 ja artikli 43 lõike 2 alusel), et üleviimise teel täita selle missiooni piirkondliku büroo üks ametikoht, on seotud ÜVJP raames otsustatud ja teostatud liidu operatiivtegevusega, mille eesmärk on (nagu ilmneb otsuse 2009/906 artikli 2 esimesest lõigust) sisuliselt aidata Bosnia ja Hertsegoviina õiguskaitseasutusi organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooni vastases võitluses.
- 43 Siiski ei saa selline asjaolu tingimata viia liidu kohtu pädevuse välistamiseni (vt selle kohta kohtuotsused, 24.6.2014, parlament *vs.* nõukogu, C-658/11, EU:C:2014:2025, punktid 69–74, ja 12.11.2015, *Elitaliana vs. Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punktid 43–50).
- 44 Seega tuleb siin esile tuua, et nagu nõukogu ise märkis Euroopa Kohtus toimunud istungil, on liidu kohtutel pädevus vastavalt ELTL artiklile 270 otsustada mis tahes liidu ametnike hagide üle, kes on lähetatud EUPMi juurde. Nimelt kehtivad neile EUPMi juures toimuva lähetuse ajaks personalieeskirjad, mille üle on liidu kohtul pädevus vastavalt nende personalieeskirjade artiklile 91.
- 45 Vastab tõele, et otsusest 2009/906 ilmneb, et EUPMi juurde Bosniasse ja Hertsegoviinasse liikmesriikide poolt lähetatud töötajad ja liidu institutsioonide poolt sinna lähetatud töötajad ei ole mitmes aspektis sarnases või koguni identses olukorras.
- 46 Eelkõige selle otsuse artikli 5 lõike 4 esimese lause kohaselt jääb liikmesriikide poolt lähetatud isikkoosseis lähetajariigi siseriiklike asutuste täieliku käsutamiseõiguse alla, samas kui liidu institutsioonide lähetatud isikkoosseis jääb selle sätte kohaselt nende institutsioonide käsutamiseõiguse alla.
- 47 Sarnaselt ilmneb selle otsuse artikli 6 lõikest 5, et liikmesriikide poolt lähetatud isikkoosseisu suhtes võtavad distsiplinaarmedmeid asjaomased riiklikud asutused, needsamad meetmed liidu institutsioonide lähetatud isikkoosseisu vastu kuuluvad aga nende institutsioonide pädevusse.
- 48 Lisaks peavad liikmesriigid sama otsuse artikli 7 lõike 2 kohaselt katma oma isikkoosseisu lähetamisega seotud kulud, sealhulgas sõidukulud lähetuse asukohta ja tagasi, töötasud, tervisekindlustuse ja teatavad toetused; ning liidu institutsioonid on omakorda kohustatud katma need kulud, kui tegu on nende lähetatud isikkoosseisuga.



- 49 Lisaks on otsuse 2009/906 artikli 8 lõike 2 kohaselt liikmesriikide ametiasutused vastutavad lähetusega seotud nõuete lahendamise eest, mille on esitanud tema poolt lähetatud isikkoosseisu liige või mis on esitatud tema kohta, ning liidu institutsioonid vastutavad selliste nõuete eest juhul, kui nõude on esitanud nende lähetatud isikkoosseisu liige või see on esitatud tema kohta.
- 50 Seda arvestades tuleb märkida, et selle otsuse sätetest ilmneb samuti, et liikmesriikide poolt lähetatud isikkoosseisule ja liidu institutsioonide poolt lähetatud isikkoosseisule kehtivad kohapeal nende ülesannete täitmisel samad reeglid.
- 51 Nimelt on selle otsuse artikli 5 lõike 4 teise lause kohaselt liikmesriikide asutused andnud oma isikkoosseisu, meeskondade ja üksuste operatiivjuhtimise üle tsiviiloperatsiooni ülemale, kes sama artikli lõike 2 kohaselt juhib ja kontrollib EUPMi Bosnias ja Hertsegoviinas strateegilisel tasandil ja annab sama artikli lõike 3 ja selle otsuse artikli 9 lõike 3 kohaselt missiooni juhile juhiseid.
- 52 Vastavalt otsuse 2009/906 artikli 6 lõigetest 1–3 ja artikli 9 lõikest 5 ilmneb, et see missiooni juht vastutab EUPMi eest ning juhib ja kontrollib seda kohapeal, eelkõige „osalevate riikide“ isikkoosseisu, meeskondi ja üksusi tsiviiloperatsiooni ülema määratud korras; kusjuures see missiooni juht vastutab EUPMi Bosnias ja Hertsegoviinas koordineerimise ja igapäevase juhtimise eest, andes kõik vajalikud juhised „kogu“ isikkoosseisule missiooni tõhusaks läbiviimiseks kohapeal.
- 53 Samuti ilmneb otsuse artikli 7 lõikest 4, et missiooni kõik isikkoosseisu liikmed peavad järgima missioonile eriomaseid minimaalseid julgeolekustandardeid ning missiooni julgeolekukava, mis toetab liidu „kohapealset“ julgeolekupoliitikat.
- 54 Ehkki selle missiooni pädevate asutuste võetud otsused, mis puudutavad kohapeal läbi viidava tegevuse sooritamiseks liikmesriikide ja liidu institutsioonide poolt missioonile lähetatud personali paigutamist, omavad ÜVJP alla kuuluvat operatiivaspekti, on need ühtlasi oma laadilt personalihalduse aktid, sarnaselt kõigile samalaadsetele otsustele, mille on vastu võtnud liidu institutsioonid oma pädevuse teostamise raames.
- 55 Selles olukorras ei saa järeldada, et ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu viimases lauses ja ELTL artikli 275 esimeses lõigus ette nähtud Euroopa Kohtu pädevust piirava erandi ulatus oleks nii suur, et liidu kohtul puuduks pädevus kontrollida liikmesriikide poolt lähetatud ametnikke puudutavaid personalihalduse akte, mille eesmärk on vastata selle missiooni vajadustele kohapeal, ehkki liidu kohtul on igal juhul pädevus kontrollida neid akte, kui need puudutavad liidu institutsioonide poolt lähetatud ametnikke (vt analoogia alusel 24.6.2014, parlament *vs.* nõukogu, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 73, ja 12.11.2015, Elitaliana *vs.* Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 49).
- 56 Seda tõlgendust kinnitab Euroopa Kohtule antud pädevus teha otsuseid esiteks nõukogu 12. oktoobri 2015. aasta otsuse (ÜVJP) 2015/1835, milles määratakse kindlaks Euroopa Kaitseagentuuri põhikiri, asukoht ja töökord (ELT 2015, L 266, lk 55), artikli 11 lõike 3 punkti b ja lõike 6 alusel vaidluste üle, mis on algatatud selle agentuuri juurde lähetatud riiklike ekspertide poolt; ja teiseks vastavalt liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja 23. märtsi 2011. aasta otsuse 2012/C 12/04, millega määratakse kindlaks Euroopa välisteenistusse lähetatud riiklike ekspertide suhtes kohaldatavad eeskirjad (EL 2012, C 12, lk 8), artikli 42 lõikele 1 teenistusse lähetatud riiklike ekspertide esitatud kaebuste kohta.
- 57 Mis tahes muu tõlgendus tooks eelkõige kaasa selle, et kui sama personalihaldusakt, mis käsitleb kohapealseid operatsioone, puudutab samal ajal liikmesriikide ja liidu institutsioonide lähetatud ametnikke, siis võib esimeste ametnike suhtes tehtud otsus osutada kokkusobimatuks otsusega, mille liidu kohus on teinud teisena mainitud ametnike suhtes.

- 58 Seetõttu on Üldkohus ning apellatsiooniasemes Euroopa Kohus pädevad selliseid akte kontrollima. See pädevus tuleneb vastavalt nende aktide õiguspärasuse kontrolli osas ELTL artiklist 263 ja lepinguvälise vastutuse vaidluste osas ELTL artiklist 268 koostoimes ELTL artikli 340 teise lõiguga, võttes arvesse ELL artikli 19 lõiget 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47.
- 59 Käesolevas asjas tuleb märkida, et kuna vaidlusaluste otsustega viidi apellant üle EUPMi raames Bosnias ja Hertsegoviinas, siis kujutavad need endast personalihalduse akte, mille eesmärk on viia missiooni liikmeid kohapeal üle, mitte aga (nagu Üldkohus leidis sisuliselt vaidlustatud kohtumääruse punktides 45 ja 46) akte, mis puudutavad lähetusega seotud küsimusi otsuse 2009/906 artikli 8 lõike 2 tähenduses. Seetõttu need otsused, mis võeti küll vastu ÜVJP raames, ei ole ELL artikli 24 lõike 1 teises lõigus ja ELTL artikli 275 esimeses lõigus käsitletud aktid. Järelikult kuuluvad need liidu kohtu pädevusse EL toimimise lepingu üldsätete alusel, mida mainiti käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis.
- 60 Sellest tuleneb, et Üldkohus on õigusnormi rikkunud, kui ta leidis vaidlustatud kohtumääruse punktis 58, et tal puudub pädevus vaadata läbi hagi, millega hageja palus esimeses astmes tühistada need otsused ja mõista välja kahju.
- 61 Niisiis tuleb apellatsioonkaebuse teise väite esimese osaga nõustuda.
- 62 Eelnevat silmas pidades tuleb vaid sellel põhjusel tühistada vaidlustatud kohtumäärus, ilma et oleks vaja hinnata esimest väidet ega teise väite teist osa.

### **Kohtuasja suunamine tagasi Üldkohtusse**

- 63 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 61 on sätestatud, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud, tühistab Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse. Ta võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.
- 64 Käesoleva kohtuotsuse punktides 39–60 esitatud põhjustel tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata nõukogu ja komisjoni poolt Üldkohtus esitatud vastuvõetamatusse vastuväited, mis puudutasid Üldkohtu pädevuse puudumist hagi üle otsustada.
- 65 Lisaks, kuivõrd komisjon vaidleb Üldkohtus esitatud vastuväitega vastu hagi vastuvõetavusele osas, milles see on tema vastu esitatud, siis tuleb märkida, et kuna see institutsioon ei osalenud käsuliinis EUPMis Bosnias ja Hertsegoviinas ja kuna vaidlusalused otsused ei puuduta EUPMi eelarve täitmist, milleks on otsuse 2009/906 artikli 6 lõike 4 kohaselt vaja sõlmida leping missiooni juhi ja komisjoni vahel, siis ei saa neid otsuseid komisjonile omistada. Seetõttu tuleb hagi vastuvõetamatusse tõttu jätta läbi vaatamata osas, milles see on suunatud komisjoni vastu.
- 66 Seevastu ilmneb otsuse 2009/906 artikli 10 lõikest 1, et EUPMi juht Bosnias ja Hertsegoviinas, kes võttis vastu vaidlusalused otsused, määrati ametisse ELL artiklis 38 käsitletud poliitika- ja julgeolekukomitee poolt. Lisaks allub ta otsuse artikli 5 lõike 3 ning artikli 9 lõigete 3 ja 5 kohaselt tsiviiloperatsiooni ülemale, kes selle otsuse artikli 5 lõike 2 ning artikli 9 lõike 3 kohaselt on ise poliitika- ja julgeolekukomitee kontrolli all ja kõrge esindaja üldises alluvuses.
- 67 Esiteks, nagu selgub otsuse 2009/906 artikli 5 lõikest 2, artikli 9 lõikest 2 ja artikli 10 lõikest 1, teostab poliitika- ja julgeolekukomitee nõukogu vastutusel poliitilist kontrolli ja strateegilist juhtimist. Teiseks peab selle otsuse artikli 5 lõike 3 kohaselt tsiviiloperatsiooni ülem tagama nii poliitika- ja julgeolekukomitee kui ka nõukogu otsuste nõuetekohase ja tõhusa rakendamise.
- 68 Sellest tuleneb, et vaidlusalused otsused on omistatavad nõukogule ja et seega on hagi vastuvõetav üksnes osas, milles see on tema vastu suunatud.

69 Mis puudutab küsimust, kas vaidlusalustes otsustes on õigusnormi rikutud või kas nende alusel võib liidult kahjuhüvitise välja mõista, siis kaasneb sellega kontekstis, milles liidu institutsioonidel on ulatuslik kaalutusõigus, keeruliste faktiliste küsimuste hindamine asjaolude põhjal, mida ei hinnatud Üldkohtus ega arutatud Euroopa Kohtus.

70 Selles olukorras näib, et menetlusstaadium ei luba asja lahendada.

71 Järelikult tuleb asi saata Üldkohtule hagi sisulistes küsimustes otsuse tegemiseks osas, milles hagi on suunatud nõukogu vastu, ja kohtukulude kandmine otsustatakse edaspidi.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 10. juuli 2014. aasta määrus H vs. nõukogu jt (T-271/10, ei avaldata, EU:T:2014:702).
2. Jätta H hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata osas, milles see on suunatud Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Politseimissiooni (EUPM) Bosnias ja Hertsegoviinas vastu.
3. Saata asi Euroopa Liidu Üldkohtule hagi sisulistes küsimustes otsuse tegemiseks osas, milles see on suunatud Euroopa Liidu Nõukogu vastu.
4. Kohtukulude kandmine otsustatakse edaspidi.

Allkirjad