



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. srpnja 2016. *

„Žalba – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Odluka 2009/906/ZVSP – Policijska misija Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini – Upućeni nacionalni član osoblja – Preraspoređivanje u regionalni ured te misije – Članak 24. stavak 1. podstavak 2. posljednja rečenica UFEU-a – Članak 275. stavak 1. UFEU-a – Tužba za poništenje i naknadu štete – Nadležnost sudova Europske unije – Članci 263. i 268. te članak 340. stavak 2. UFEU-a“

U predmetu C-455/14 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 29. rujna 2014.,

H., sa stalnom adresom u Cataniji (Italija), koju zastupa M. Velardo, *avvocato*,

žaliteljica,

a druge stranke u postupku su:

Vijeće Europske unije, koje zastupaju A. Vitro i F. Naert, u svojstvu agenata,

Europska komisija, koju zastupaju F. Erlbacher, G. Gattinara i J.-P. Keppenne, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Policijska misija Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini, sa sjedištem u Sarajevu (Bosna i Hercegovina),

tuženici u prvom stupnju,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, M. Ilešić, L. Bay Larsen, T. von Danwitz i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras i E. Regan (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. siječnja 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. travnja 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

- 1 H. žalbom zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 10. srpnja 2014., H./Vijeće i dr. (T-271/10, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2014:702) kojim je odbačena kao nedopuštena njezina tužba kojom traži, s jedne strane, poništenje odluke od 7. travnja 2010. koju je potpisao voditelj osoblja Policijske misije Europske unije (EUPM) i kojom je žaliteljica preraspoređena na radno mjesto „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” u regionalnom uredu u Banjoj Luci (Bosna i Hercegovina) i, po potrebi, odluke od 30. travnja 2010., koju je potpisao voditelj te misije u smislu članka 6. Odluke Vijeća 2009/906/ZVSP od 8. prosinca 2009. o Policijskoj misiji Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini (SL 2009., L 322, str. 22.), kojom se potvrđuje odluka od 7. travnja 2010., kao i, s druge strane, da se Vijeću, Europskoj komisiji i EUPM-u naloži plaćanje naknade štete.

Pravni okvir

- 2 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Zajedničke akcije Vijeća 2002/210/ZVSP od 11. ožujka 2002. o Policijskoj misiji Europske unije (SL 2002., L 70, str. 1.), EUPM je stvoren kako bi se osigurala smjena međunarodnih policijskih snaga Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini.
- 3 Na temelju članka 28. i članka 43. stavka 2. UEU-a EUPM je u nekoliko navrata produljen, a posljednji put Odlukom 2009/906 do 31. prosinca 2011.
- 4 Članak 2. te odluke, naslovljen „Cilj misije”, u stavku 1. propisuje:

„U okviru šire akcije ostvarivanja pravne države u [Bosni i Hercegovini] i regiji, EUPM, koji zadržava svoje preostale funkcije u području reforme policije i jačanja njezine odgovornosti, prije svega je usmjeren na podupiranje nadležnih tijela za provedbu zakona u [Bosni i Hercegovini] u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, pri čemu se posebno usredotočuje na državna tijela za provedbu zakona, poboljšanje suradnje između policije i tužiteljstva te na regionalnu i međunarodnu suradnju.”

- 5 Članak 4. spomenute odluke, naslovljen „Struktura misije”, u stavku 1. određuje:

„Struktura EUPM-a je kako slijedi:

(a) glavno sjedište u Sarajevu, koje se sastoji od voditelja misije i osoblja predviđenog operativnim planom (OPLAN);

(b) četiri regionalna ureda u Sarajevu, Banjoj Luci, Mostaru i Tuzli;

[...]”

- 6 Članak 5. te odluke, naslovljen „Zapovjednik civilne operacije”, u stavcima 2. do 4. propisuje:

„2. Zapovjednik civilne operacije, u okviru političkog nadzora i strateškog usmjeravanja Političkog i sigurnosnog odbora (PSO) i sveukupne ovlasti Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (VP), na strateškoj razini izvršava zapovjedništvo i nadzor nad EUPM-om.

3. Zapovjednik civilne operacije osigurava pravilnu i učinkovitu provedbu odluka Vijeća kao i odluka PSO-a, među ostalim, izdajući voditelju misije upute na strateškoj razini i savjetujući ga i pružajući mu tehničku potporu.

4. Sveukupno upućeno osoblje ostaje pod punim zapovjedništvom nacionalnih tijela države koja ga je uputila ili predmetne institucije Europske unije. Nacionalna tijela prenose operativni nadzor (OPCON) nad vlastitim osobljem, timovima i jedinicama na zapovjednika civilne operacije.”

7 Članak 6. Odluke 2009/906, naslovljen „Voditelj misije”, u stavcima 1. do 5. određuje:

„1. Voditelj misije snosi odgovornost za EUPM te izvršava zapovjedništvo i nadzor nad EUPM-om na terenu.

2. Voditelj misije izvršava zapovjedništvo i nadzor nad osobljem, timovima i jedinicama iz država koje sudjeluju, kako ih je dodijelio zapovjednik civilne operacije, te je odgovoran i za upravljanje i logistiku, uključujući u pogledu sredstava, resursa i informacija koji su stavljani na raspolaganje EUPM-u.

3. Voditelj misije daje upute sveukupnom osoblju EUPM-a radi učinkovite provedbe EUPM-a na terenu, pri čemu preuzima njegovu koordinaciju i svakodnevno upravljanje, u skladu s uputama zapovjednika civilne operacije na strateškoj razini.

4. Voditelj misije odgovoran je za izvršenje proračuna EUPM-a. U tu svrhu, potpisuje sporazum s Komisijom.

5. Voditelj misije odgovoran je za disciplinski nadzor nad osobljem. Disciplinske radnje nad dodijeljenim osobljem izvršava predmetno nacionalno tijelo ili tijelo Europske unije.”

8 Članak 7. te odluke, naslovljen „Osoblje EUPM-a”, određuje:

„[...]

2. EUPM se ponajprije sastoji od osoblja koje su uputile države članice ili institucije Europske unije. Svaka država članica ili institucija Europske unije snosi troškove povezane s članom osoblja kojeg je uputila, uključujući putne troškove do i iz mjesta raspoređivanja, plaće, zdravstveno osiguranje i dodatke, osim odgovarajućih dnevnica i dodataka za teške poslove i rizike.

3. EUPM može također po potrebi zaposliti međunarodno i lokalno civilno osoblje na ugovornoj osnovi ako potrebne funkcije nisu popunjene članovima osoblja koje su uputile države članice. [...].

4. Svi članovi osoblja poštuju minimalne operativne sigurnosne standarde specifične za Misiju i sigurnosni plan Misije kojim se podupire sigurnosna politika Europske unije na terenu. Svi članovi osoblja kojima su u okviru njihovih funkcija povjereni klasificirani podaci Europske unije moraju poštovati sigurnosna načela i minimalne standarde utvrđene u Odluci Vijeća 2001/264/EZ od 19. ožujka 2001. o donošenju propisa Vijeća o sigurnosti [SL 2001., L 101, str. 1.] [...]”

9 Članak 8. spomenute odluke, naslovljen „Status misije i osoblja EUPM-a”, sadrži stavak 2. koji glasi kako slijedi:

„Država članica ili institucija Europske unije koja je uputila člana osoblja dužna je odgovoriti na svaku pritužbu u vezi s upućivanjem koja dolazi od tog člana osoblja ili se na njega odnosi. Odnosna država ili institucija Europske unije odgovorna je za pokretanje svakog postupka protiv upućenog člana osoblja.”

10 U skladu s člankom 9. te odluke, naslovljenim „Zapovjedni lanac”:

„1. EUPM ima jedinstven zapovjedni lanac kao operacija za upravljanje krizama.

2. U okviru odgovornosti Vijeća, PSO obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje EUPM-a.

3. Zapovjednik civilne operacije, u okviru političkog nadzora i strateškog usmjeravanja PSO-a te ukupnih ovlasti VP-a, zapovjednik je EUPM-a na strateškoj razini te, kao takav, izdaje voditelju misije upute i daje mu savjete i tehničku potporu.

[...].

5. Voditelj misije provodi zapovjedništvo i nadzor nad EUPM-om na terenu i izravno odgovara zapovjedniku civilne operacije.”

- 11 Članak 10. Odluke 2009/906, naslovljen „Politički nadzor i strateško usmjeravanje”, u stavku 1. određuje:

„1. PSO, u okviru odgovornosti Vijeća, obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje EUPM-a. Vijeće ovime ovlašćuje PSO da donosi odgovarajuće odluke u tu svrhu, u skladu s člankom 38. stavkom 3. [UEU-a]. To ovlaštenje osobito uključuje ovlast imenovanja voditelja misije na prijedlog VP-a i izmjene [koncepta operacije] i [plana operacije]. Vijeće i dalje odlučuje o ciljevima i okončanju EUPM-a.” [neslužbeni prijevod]

- 12 Članak 91. stavak 1. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica, utvrđen Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968. o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike i uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica i uvođenju posebnih mjera koje se privremeno primjenjuju na dužnosnike Komisije (SL 1968., L 56, str. 1.), kako je izmijenjen Uredbom (EU, Euratom) br. 1080/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. (SL 2010., L 311, str. 1. i ispravak SL 2012., L 144, str. 48.) (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), propisuje da je „Sud Europske unije nadležan [...] u svim sporovima između Unije i svake osobe na koju se ovaj Pravilnik o osoblju primjenjuje, koji se odnose na zakonitost akta kojim je dotična osoba oštećena [...]”.

Okolnosti spora i sporne odluke

- 13 H. je talijanska sutkinja koja je uredbom talijanskog Ministarstva pravosuđa od 16. listopada 2008. upućena EUPM-u u Sarajevu (Bosna i Hercegovina) radi obavljanja funkcije „Criminal Justice Unit Adviser”, počevši od 14. studenoga 2008.
- 14 Uredbom spomenutog ministra od 7. travnja 2009. žaliteljici je produljeno njezino upućivanje do 31. prosinca 2009., radi obavljanja funkcije „Chief Legal Officer”. Dekretom tog ministra od 9. prosinca 2009. upućivanje žaliteljice ponovno je produljeno, do 31. prosinca 2010., kako bi nastavila obavljati tu istu funkciju.
- 15 Odlukom od 7. travnja 2010., koju je potpisao voditelj osoblja EUPM-a, žaliteljica je počevši od 19. travnja 2010. preraspoređena na mjesto „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” u uredu u Banjoj Luci (Bosna i Hercegovina).
- 16 Nakon što je primila odluku od 7. travnja 2010., žaliteljica se obratila talijanskim tijelima i podnijela pritužbu.
- 17 Službenik u stalnom predstavništvu Talijanske Republike pri Europskoj uniji 15. travnja 2010. elektroničkom je poštom obavijestio žaliteljicu da je provedba odluke od 7. travnja 2010. odgođena.
- 18 Odlukom od 30. travnja 2010., koju je potpisao voditelj misije u smislu članka 6. Odluke 2009/906, on je odgovorio na pritužbu žaliteljice na način da je potvrdio odluku od 7. travnja 2010. (u daljnjem tekstu, zajedno nazvane: sporne odluke). Voditelj misije tom je prilikom pojasnio da je on sam donio odluku od 7. travnja 2010. i da je operativni razlog za preraspoređivanje žaliteljice potreba za kaznenopravnim savjetovanjem u uredu u Banjoj Luci.

- 19 Žaliteljica je 4. lipnja 2010. pred Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Regionalni upravni sud u Laciju, Italija) podnijela tužbu protiv EUPM-a radi poništenja odluke od 7. travnja 2010. i naknade navodno pretrpljene štete. Tijekom rasprave pred Sudom žaliteljica je navela da je taj postupak još uvijek u tijeku. Ona je također podnijela zahtjev talijanskom sudu radi odgode provedbe te odluke.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

- 20 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 16. lipnja 2010. žaliteljica je pred tim sudom pokrenula postupak za poništenje pobijanih odluka i dodjelu naknade štete.
- 21 Vijeće i Komisija zasebnim su aktima podnijeli prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Općeg suda, u tada mjerodavnoj verziji, istaknuvši u bitnome da su sporne odluke akti obuhvaćeni operativnim djelovanjem, o kojem se odlučuje i koje se vodi u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), tako da Opći sud, s obzirom na članak 24. stavak 1. podstavak 2. posljednju rečenicu UFEU-a i članak 275. stavak 1. UFEU-a, nije nadležan za odlučivanje o tužbi koja mu je podnesena.
- 22 Žaliteljica je zatražila odbijanje obaju podnesenih prigovora uz obrazloženje da sporne odluke nisu politički ili strateški akti povezani sa ZVSP-om i da bi ju se u slučaju nenadležnosti Općeg suda lišilo prava na djelotvoran pravni lijek, s obzirom na to da nacionalni sud ne može ni poništiti spomenute odluke ni naložiti institucijama Unije da poprave štetu koju su prouzročile.
- 23 Opći sud pobijanim je rješenjem odbacio tužbu kao nedopuštenu, smatrajući da nije nadležan za odlučivanje o njoj.

Zahtjevi stranaka

- 24 Svojom žalbom žaliteljica od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijano rješenje jer je Opći sud njezinu tužbu odbacio kao nedopuštenu;
 - vrati predmet Općem sudu na odlučivanje;
 - naloži tuženicima iz prvog stupnja snošenje troškova.
- 25 Vijeće od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu;
 - izmijeni obrazloženje u pogledu delegacije ovlasti i
 - naloži žaliteljici snošenje troškova.
- 26 Komisija od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijano rješenje;
 - odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - podredno, odbaci tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem je podnesena protiv Komisije i vrati predmet Općem sudu na odlučivanje i

— naloži žaliteljici snošenje troškova.

O žalbi

- 27 Žaliteljica u potporu žalbi ističe dva žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na povredi članka 114. Poslovnika Općeg suda, u verziji mjerodavnoj u vrijeme donošenja pobijanog rješenja, i prava obrane. Drugi žalbeni razlog temelji se na tome da je Opći sud počinio povrede koje se tiču prava jer se proglasio nenadležnim za odlučivanje o tužbi.

Argumentacija stranaka

- 28 Drugim žalbenim razlogom, koji treba ispitati na prvom mjestu, žaliteljica Općem sudu prigovora, u njegovu prvom dijelu, da je na temelju članka 24. stavka 1. podstavka 2. posljednje rečenice UEU-a i članka 275. stavka 1. UFEU-a smatrao da sporne odluke nisu u njegovoj nadležnosti i, u njegovu drugom dijelu, da je te odluke pripisao nacionalnim tijelima.
- 29 Što se tiče prvog dijela tog žalbenog razloga, žaliteljica ističe da su sporne odluke samo upravni akti koji se odnose na raspoređivanje ljudskih resursa i stoga spadaju u svakodnevno upravljanje operacijama EUPM-a u Bosni i Hercegovini. Akti povezani sa ZVSP-om samo su oni akti Europskog vijeća i Vijeća koji su obuhvaćeni člankom 25. UEU-a i doneseni u skladu s postupkom predviđenim u članku 31. UEU-a.
- 30 Osim toga, žaliteljica smatra da nadležnost suda Unije za ispitivanje zakonitosti spornih odluka proizlazi iz sadržaja članka 215. i članka 275. stavka 2. UFEU-a kao i iz ciljeva koji se tim odredbama nastoje postići, kojima se Sudu dodjeljuje nadležnost za nadzor zakonitosti odluka koje određuju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba. Budući da su u predmetnom slučaju sporne odluke u odnosu na nju proizvele pravne učinke, one mogu biti predmet sudskog nadzora, sukladno presudi Općeg suda od 8. listopada 2008., *Sogelma/AER* (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 Komisija tvrdi, pozivajući se na presude od 27. veljače 2007., *Segi i dr./Vijeće* (C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 51. do 54.) i od 24. lipnja 2014., *Parlament/Vijeće* (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 70.), da članak 24. stavak 1. podstavak 2. posljednja rečenica UEU-a i članak 275. stavak 1. UFEU-a ne znače da su svi akti doneseni u okviru ZVSP-a automatski izvan nadležnosti suda Unije. Budući da ograničenje nadležnosti Suda u pogledu ZVSP-a predstavlja odstupanje od pravila o općoj nadležnosti iz članka 19. UEU-a, treba ga tumačiti restriktivno. Tumačenje Općeg suda prema kojem on nije nadležan samo zato što je sporne odluke donijelo tijelo uspostavljeno aktom donesenim na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a protivno je tekstu, općoj strukturi i ciljevima spomenutih odredbi Ugovorâ.
- 32 Naime, prema mišljenju Komisije, moguće je da institucije Unije donose akte ili budu izvor postupanja ili propusta koji se, iako je do njih došlo u okviru ZVSP-a, kao politički akti (*actes de gouvernement*) ne odnose na provedbu ZVSP-a. Sastavljači Ugovorâ nisu namjeravali iz nadležnosti Suda isključiti samo te akte. U sustavu koji je uspostavljen Ugovorima uvedena je razlika između političkih akata i provedbenih akata koji se donose na temelju političkih. Iako se provedbeni akti donose na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a, nadležnost Suda u pogledu njih proizlazi iz općih pravila utvrđenih člankom 263. UFEU-a i nije ju potrebno izrijekom utvrditi.
- 33 Osim toga, Komisija ističe da na temelju teleološkog tumačenja Ugovorâ, koje obilježava zahtjev za poštovanje temeljnih prava, izraz „određenih odluka kako je predviđeno člankom 275. stavkom drugim UFEU-a” koji je upotrijebljen u članku 24. stavku 1. podstavku 2. posljednjoj rečenici UEU-a treba tumačiti na način da se odnosi na sve akte koje je institucija Unije donijela protiv određene osobe i koji u odnosu na nju proizvode pravne učinke koji mogu povrijediti njezina temeljna prava.

- 34 Komisija stoga predlaže dva alternativna tumačenja članka 24. stavka 1. podstavka 2. posljednje rečenice UEU-a i članka 275. stavka 1. UFEU-a, koja djelomično dovode do drukčijeg ishoda što se tiče nadležnosti suda Unije, s obzirom na to da u skladu s prvim treba ispitati sadržaj predmetnog akta, postupanja ili propusta, dok se drugo temelji na razlozima koji su istaknuti pred sudom Unije. Prema prvom tumačenju, Sud bi trebao doći do zaključka da sud Unije nije nadležan za odlučivanje o ovom predmetu jer su sporne odluke operativni akti iz područja ZVSP-a koji u odnosu na žaliteljicu ne proizvode pravne učinke koji bi mogli biti u suprotnosti s njezinim temeljnim pravima. U skladu s drugim tumačenjem trebalo bi ispitati razloge iznesene u tužbi u prvom stupnju. Ako Sud prihvati to tumačenje, mora djelomično odbaciti tužbu kao nedopuštenu zbog nepostojanja nadležnosti, a u preostalom dijelu vratiti predmet Općem sudu na ponovno suđenje ili odlučiti o dopuštenosti i meritumu.
- 35 Vijeće zahtijeva da se prvi dio drugog žalbenog razloga odbije. Prije svega smatra da isključenje akata ZVSP-a iz nadležnosti suda Unije u skladu s člankom 275. stavkom 1. UFEU-a obuhvaća sve odredbe Ugovora koje se odnose na ZVSP kao i sve akte „donesene na temelju tih odredaba”. To isključenje također se odnosi na djelovanje „misije ZVSP-a”. Naime, članak 24. stavak 1. UEU-a i članak 275. stavak 1. UFEU-a obuhvaćaju ne samo ulogu Europskog vijeća i Vijeća nego i ulogu VP-a i država članica u provedbi ZVSP-a.
- 36 Nadalje, Vijeće tvrdi da se pojmu „mjere ograničavanja” u smislu članka 275. stavka 2. UFEU-a ne može dati široki doseg. Naime, taj pojam odnosi se isključivo na Unijinu politiku u području sankcija. Osim toga, izraz koji je upotrijebljen u toj odredbi ima uže značenje u usporedbi s onim akata „s pravnim učinkom” iz članka 263. UFEU-a. U tom se smislu ne može utvrditi nikakva analogija s presudom Općeg suda od 8. listopada 2008., Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419, t. 33. do 57.), s obzirom na to da se, s jedne strane, predmet u kojem je donesena ta presuda odnosio na tužbu protiv tijela „Zajednice” u okviru prijašnjeg prvog stupa, a ne na odluku povezanu sa ZVSP-om, i da, s druge strane, EUPM, za razliku od tijela o kojem je bila riječ u tom predmetu, nema pravnu osobnost.
- 37 Naposljetku, što se tiče naravi spornih odluka, Vijeće smatra da su one smještene u okvir operativne odluke u području sigurnosne i obrambene politike, koja nije u nadležnosti sudova Unije. Naime, preraspoređivanje javnog tužitelja u okviru misije upravljanja krizom koja djeluje u osjetljivim okolnostima ne može se smatrati isključivo upravnom odlukom. U tom pogledu, činjenica da se takva odluka može smatrati aktom „svakodnevnog upravljanja” ne znači da je ona isključivo upravne naravi, s obzirom na to da odluke iz područja svakodnevnog upravljanja obuhvaćaju većinu operativnih odluka, kao što su, među ostalim, one koje imaju za cilj odrediti mjesto i način djelovanja.
- 38 Podredno, Vijeće ističe da u dijelu u kojem sporne odluke sadrže elemente upravne naravi, te elemente nije moguće odvojiti od operativnih elemenata. Naime, ne postoji nikakva osnova za restriktivno tumačenje izraza „svaka pritužba u vezi s upućivanjem” iz članka 8. Odluke 2009/906, na način da se napravi razlika između odluke o upućivanju i njezine provedbe putem ugovora. Naprotiv, iz članka 6. stavka 5. te odluke, koji propisuje da disciplinske radnje nad upućenim osobljem izvršava upravno tijelo koje ih je uputilo, proizlazi da odluke o uvjetima provedbe upućivanja spadaju u nadležnost država članica.

Ocjena Suda

- 39 Treba podsjetiti da u skladu s člankom 24. stavkom 1. podstavkom 2. posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. stavkom 1. UFEU-a Sud načelno nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP niti za akte donesene na temelju tih odredaba (presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 69. i od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, t. 41.).

- 40 Međutim, spomenutim se odredbama uvodi odstupanje od pravila o općoj nadležnosti koju članak 19. UEU-a dodjeljuje Sudu za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ i one se stoga moraju restriktivno tumačiti (presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 70. i od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, t. 42.)
- 41 U tom pogledu treba istaknuti da se, kao što proizlazi kako iz članka 2. UEU-a, koji je dio općih odredbi UEU-a, tako i članka 21. UEU-a o vanjskom djelovanju Unije, na koji upućuje članak 23. UEU-a o ZVSP-u, Unija osobito temelji na vrijednostima jednakosti i vladavine prava (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 27. veljače 2007., Segi i dr./Vijeće, C-355/04 P, EU:C:2007:116, t. 51. kao i mišljenje 2/13 od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 168. i 169.). Samo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja Unijinih pravnih odredaba svojstveno je postojanju pravne države (vidjeti presudu od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 95. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Točno je da u predmetnom slučaju treba utvrditi da su sporne odluke smještene u okvir ZVSP-a. Naime, te odluke, koje je donio voditelj EUPM-a u Bosni i Hercegovini, uspostavljenog na temelju članka 28. i članka 43. stavka 2. UEU-a, kako bi se preraspoređivanjem popunilo radno mjesto u regionalnom uredu te misije, odnose se na operativno djelovanje Unije o kojem se odlučuje i koje se vodi u okviru ZVSP-a te čiji je cilj, kao što proizlazi iz članka 2. stavka 1. Odluke 2009/906, poduprijeti tijela za provedbu zakona u Bosni i Hercegovini u njihovoj borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije.
- 43 Međutim, takva okolnost ne dovodi nužno do isključenja nadležnosti suda Unije (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 69. do 74. i od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, t. 43. do 50.).
- 44 U predmetnom slučaju stoga treba istaknuti, kao što je to i samo Vijeće učinilo tijekom rasprave pred Sudom, da su sudovi Unije sukladno članku 270. UFEU-a nadležni odlučivati o svim tužbama koje podnesu Unijini članovi osoblja upućeni u EUPM. Naime, na njih se tijekom trajanja upućivanja i dalje primjenjuje Pravilnik o osoblju i oni stoga sukladno njegovu članku 91. spadaju u nadležnost suda Unije.
- 45 Točno je da iz Odluke 2009/906 proizlazi da članovi osoblja koje su EUPM-u u Bosni i Hercegovini uputile države članice i oni koje su uputile institucije Unije u nekoliko pogleda nisu u sličnom odnosu istom položaju.
- 46 Članovi osoblja koje je uputila država članica na temelju članka 5. stavka 4. prve rečenice te odluke ostaju pod punim zapovjedništvom njihovih nacionalnih tijela, dok članovi osoblja koje su uputile institucije Unije u skladu s tom odredbom ostaju pod zapovjedništvom potonjih.
- 47 Istodobno iz članka 6. stavka 5. spomenute odluke proizlazi da su disciplinske radnje protiv članova osoblja koje su uputile države članice u nadležnosti nacionalnih tijela, dok su te iste radnje usmjerene protiv članova osoblja koje su uputile institucije Unije u nadležnosti potonjih.
- 48 Osim toga, sukladno članku 7. stavku 2. te odluke, države članice snose troškove povezane s članovima osoblja koje su uputile, poput, među ostalim, putnih troškova do i iz mjesta raspoređivanja, plaća, zdravstvenog osiguranja i određenih dodataka, dok institucije Unije snose te iste troškove ako su povezani s upućenim članovima svojeg osoblja.
- 49 Nadalje, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Odluke 2009/906, tijela država članica nadležna su odgovoriti na svaku pritužbu u vezi s upućivanjem koja dolazi od člana osoblja kojeg su ona uputila ili se na njega odnosi, dok su institucije Unije nadležne odgovoriti na takvu pritužbu u slučaju da dolazi od člana osoblja kojeg su uputile te institucije ili se na njega odnosi.

- 50 Međutim, treba utvrditi da iz odredbi te odluke također proizlazi da se na članove osoblja koje su uputile države članice i one koje su uputile institucije Unije primjenjuju ista pravila u pogledu izvršavanja njihovih dužnosti „na terenu”.
- 51 Naime, na temelju članka 5. stavka 4. druge rečenice spomenute odluke, nacionalna tijela prenijela su operativni nadzor nad svojim osobljem, timovima i jedinicama na zapovjednika civilne operacije, koji u skladu sa stavkom 2. tog članka na strateškoj razini izvršava zapovjedništvo i nadzor EUPM-a u Bosni i Hercegovini i u tom svojstvu, sukladno stavku 3. spomenutog članka i članku 9. stavku 3. te odluke, daje upute voditelju misije.
- 52 Osim toga, kao što proizlazi iz članka 6. stavaka 1. do 3. i članka 9. stavka 5. Odluke 2009/906, potonji kao odgovorna osoba za taj EUPM „na terenu” izvršava zapovjedništvo i nadzor nad tom misijom, a osobito nad osobljem, timovima i jedinicama „iz država koje sudjeluju” koje je uputio zapovjednik civilne operacije, pri čemu je, osim toga, spomenuti zapovjednik misije dužan osigurati koordinaciju i svakodnevno upravljanje EUPM-om u Bosni i Hercegovini, na način da daje upute „sveukupnom” osoblju radi učinkovite provedbe te misije na terenu.
- 53 Isto tako, iz članka 7. stavka 4. te odluke proizlazi da svi članovi osoblja poštuju minimalne operativne sigurnosne standarde specifične za tu misiju kao i njezin sigurnosni plan kojim se podupire sigurnosna politika Unije „na terenu”.
- 54 Iako odluke koje nadležna tijela te misije donose u vezi s raspoređivanjem ljudskih resursa koje su misiji dodijelile države članice i institucije Unije radi obavljanja aktivnosti na terenu imaju operativni aspekt koji ulazi u područje ZVSP-a, one su također, po samoj svojoj biti, akti upravljanja osobljem, isto kao i sve slične odluke koje institucije Unije donose u okviru izvršavanja svojih nadležnosti.
- 55 U tim okolnostima ne može se smatrati da se doseg iznimnog ograničenja nadležnosti Suda predviđenog u članku 24. stavku 1. podstavku 2. posljednjoj rečenici UFEU-a i članku 275. stavku 1. UFEU-a proteže do isključenja nadležnosti suda Unije za nadzor nad aktima upravljanja osobljem u vezi s članovima osoblja koje su uputile države članice, koji imaju za cilj odgovoriti potrebama spomenute misije na terenu, s time da je sud Unije u svakom slučaju nadležan za nadzor nad takvim aktima ako se odnose na članove osoblja koje su uputile institucije Unije (vidjeti analogijom presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 73. i od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, t. 49.).
- 56 To tumačenje potvrđuje i nadležnost Suda za odlučivanje, s jedne strane, o tužbama nacionalnih stručnjaka na temelju članka 11. stavka 3. točke (b) i članka 11. stavka 6. Odluke Vijeća (ZVSP) 2015/1835 od 12. listopada 2015. o utvrđivanju statuta, sjedišta i načina djelovanja Europske obrambene agencije (SL 2015., L 266, str. 55.) i, s druge strane, o tužbama koje su podnijeli nacionalni stručnjaci koji su upućeni u tu službu na temelju članka 42. stavka 1. Odluke 2012/C 12/04 Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku od 23. ožujka 2011. o pravilima koja se primjenjuju na nacionalne stručnjake upućene u Europsku službu za vanjsko djelovanje (SL 2012., C 12, str. 8.).
- 57 Svako drukčije tumačenje imalo bi za posljedicu osobito to da bi, kada bi se isti akt upravljanja osobljem u vezi s operacijama „na terenu” istodobno odnosio na članove osoblja koje su uputile države članice i na one koje su uputile institucije Unije, odluka donesena u odnosu na prve mogla biti nespojiva s onom koju je donio sud Unije u odnosu na potonje.
- 58 Stoga su Opći sud, a u slučaju žalbe, Sud, nadležni za nadzor takvih akata. Ta nadležnost proizlazi, kada je riječ o nadzoru zakonitosti spomenutih akata, iz članka 263. UFEU-a, a kada je riječ o sporovima iz područja izvanugovorne odgovornosti, iz članka 268. UFEU-a u vezi s člankom 340. stavkom 2. UFEU-a, uzimajući u obzir članak 19. stavak 1. UFEU-a i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

- 59 U predmetnom slučaju valja utvrditi da su sporne odluke, s obzirom na to da se njima žaliteljica preraspoređuje unutar EUPM-a u Bosni i Hercegovini, akti upravljanja osobljem s ciljem preraspoređivanja članova misije na terenu, a ne, kao što je to Opći sud u bitnome utvrdio u točkama 45. i 46. pobijanog rješenja, akti koji se odnose na pitanja u vezi s upućivanjem, u smislu članka 8. stavka 2. Odluke 2009/906. Slijedom toga, te odluke, iako su donesene u okviru ZVSP-a, nisu akti obuhvaćeni člankom 24. stavkom 1. podstavkom 2. UEU-a i člankom 275. stavkom 1. UFEU-a. One su stoga u nadležnosti suda Unije na temelju općih odredbi UFEU-a spomenutih u prethodnoj točki ove presude.
- 60 Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 58. pobijanog rješenja presudio da nije nadležan za odlučivanje o tužbi kojom je žaliteljica u prvom stupnju zahtijevala poništenje tih odluka i dodjelu naknade štete.
- 61 Slijedom navedenog, prvi dio drugog žalbenog razloga treba prihvatiti.
- 62 S obzirom na prethodno navedeno, pobijano rješenje treba ukinuti samo na temelju tog razloga, bez potrebe ispitivanja prvog žalbenog razloga i drugog dijela drugog žalbenog razloga.

O tužbi pred Općim sudom

- 63 U skladu s člankom 61. Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. Može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.
- 64 Iz razloga navedenih u točkama 39. do 60. ove presude, prigovore nedopuštenosti koje su pred Općim sudom istaknuli Vijeće i Komisija i koji se odnose na nenadležnost tog suda za odlučivanje o tužbi treba odbiti kao neosnovane.
- 65 Osim toga, što se tiče Komisijina osporavanja, u prigovoru istaknutom pred Općim sudom, dopuštenosti tužbe u dijelu u kojem je podnesena protiv nje, treba utvrditi da s obzirom na to da ta institucija nije bila uključena u zapovjedni lanac EUPM-a u Bosni i Hercegovini i da se sporne odluke ne odnose na izvršenje proračuna EUPM-a, za što je u skladu s člankom 6. stavkom 4. Odluke 2009/906 potrebno sklapanje ugovora između voditelja misije i Komisije, te odluke ne mogu se pripisati potonjoj. Tužbu stoga treba odbaciti kao nedopuštenu u dijelu u kojem je podnesena protiv Komisije.
- 66 Nasuprot tomu, iz članka 10. stavka 1. Odluke 2009/906 proizlazi da voditelja EUPM-a u Bosni i Hercegovini, koji je donio sporne odluke, imenuje PSO iz članka 38. UEU-a. Osim toga, na temelju članka 5. stavka 3. i članka 9. stavaka 3. i 5. te odluke, on je pod zapovjedništvom zapovjednika civilne operacije, koji se pak, u skladu s člankom 5. stavkom 2. i člankom 9. stavkom 3. spomenute odluke, nalazi pod nadzorom PSO-a i podređen je ukupnim ovlastima VP-a.
- 67 S jedne strane, kao što proizlazi iz članka 5. stavka 2., članka 9. stavka 2. i članka 10. stavka 1. Odluke 2009/906, PSO obavlja, u okviru odgovornosti Vijeća, politički nadzor i strateško usmjeravanje EUPM-a. S druge strane, u skladu s člankom 5. stavkom 3. te odluke, zapovjednik civilne operacije osigurava pravilnu i učinkovitu provedbu odluka PSO-a i Vijeća.
- 68 Iz toga proizlazi da se sporne odluke mogu pripisati Vijeću i da je, slijedom toga, tužba dopuštena samo u dijelu u kojem je podnesena protiv njega.
- 69 Što se tiče pitanja jesu li sporne odluke nezakonite ili se na temelju njih od Unije može tražiti naknada štete, ono zahtijeva da se u kontekstu u kojem institucije uživaju široku diskrecijsku ovlast ispitaju složena činjenična pitanja, na temelju elemenata koje Opći sud nije ispitao i o kojima se pred Sudom nije raspravljalo.

- 70 U tim je okolnostima jasno da stanje postupka ne dopušta odlučivanje o ovom predmetu.
- 71 Ovaj predmet stoga treba vratiti Općem sudu radi odlučivanja o osnovanosti tužbe u dijelu u kojem je podnesena protiv Vijeća, a o troškovima odlučiti naknadno.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 10. srpnja 2014., H./Vijeće i dr., T-271/10, neobjavljeno, EU:T:2014:702.**
- 2. H.-ina tužba odbacuje se kao nedopuštena u dijelu u kojem je podnesena protiv Europske komisije i Policijske misije Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini.**
- 3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije radi odlučivanja o osnovanosti tužbe u dijelu u kojem je podnesena protiv Vijeća Europske unije.**
- 4. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi