



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2016. július 19.*

„Fellebbezés — Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) — 2009/906/KKBP határozat — Az Európai Unió Bosznia-Hercegovinában folytatott rendfenntartó missziója (EUPM) — Kirendelt nemzeti szakértő — E misszió regionális irodájába történő átcsoportosítás — Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata — Az EUMSZ 275. cikk első bekezdése — Megsemmisítés iránti és kártérítési kereset — Az európai uniós bíróságok hatásköre — Az EUMSZ 263. cikk, az EUMSZ 268. cikk és az EUMSZ 340. cikk második bekezdése”

A C-455/14. P. sz. ügyben,

H (lakóhelye: Catania [Olaszország], képviseli: M. Velardo avvocato)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2014. szeptember 29-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselek: A. Vitro és F. Naert, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Bizottság** (képviselek: F. Erlbacher, G. Gattinara és J.-P. Keppenne, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg),

az **Európai Unió Bosznia-Hercegovinában folytatott rendfenntartó missziója (EUPM)** (székhelye: Szarajevó [Bosznia-Hercegovina])

alperesek az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, M. Ilešić, L. Bay Larsen, T. von Danwitz és C. Lycourgos tanácselnökök, A. Rosas, Juhász E., A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras és E. Regan (előadó) bírák,

főtanácsnok: N. Wahl,

hivatalvezető: V. Tourrès tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. január 18-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2016. április 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

* Az eljárás nyelve: angol.

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Fellebbezésével H az Európai Unió Törvényszéke 2014. július 10-i H kontra Tanács és társai végzésének (T-271/10, nem tették közzé, a továbbiakban: megtámadott végzés, EU:T:2014:702) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék mint elfogadhatatlant elutasította az arra irányuló keresetét, hogy egyrésztől semmisítse meg a az Európai Unió rendfenntartó missziója (EUPM), személyzeti vezetője által aláírt, 2010. április 7-i azon határozatot, amely a fellebbezőt „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” munkakörbe csoportosította át a Banja Luka-i (Bosznia-Hercegovina) regionális irodába, és szükség esetén az Európai Unió Bosznia-Hercegovinában folytatott rendfenntartó missziójáról (EUPM) szóló, 2009. december 8-i 2009/906/KKBP tanácsi határozat (HL 2009. L 322., 22. o.) 6. cikkében meghatározott misszióvezető által aláírt, a 2010. április 7-i határozatot helybenhagyó, 2010. április 30-i határozatot, másrésztől pedig a Tanács, az Európai Bizottság és az EUPM kártérítés megfizetésére való kötelezését kéri.

Jogi háttér

- 2 Az Európai Unió Rendőri Missziójáról szóló, 2002. március 11-i 2002/210/KKBP tanácsi együttes fellépés (HL 2002. L 70., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 278. o.) 1. cikkének (1) bekezdése értelmében az EUPM az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Rendőri Munkacsoportja további fenntartásának biztosítására jött létre.
- 3 Az EUSZ 28. cikk és az EUSZ 43. cikk (2) bekezdése alapján az EUPM-et több alkalommal meghosszabbították, legutóbb a 2009/906 határozattal 2011. december 31-ig.

- 4 E határozat „Megbízatus” című 2. cikkének első bekezdése szerint:

„Az EUPM – a Bosznia-Hercegovinával és a régióval kapcsolatos szélesebb értelemben vett jogállami megközelítés részeként – elsődlegesen Bosznia-Hercegovina megfelelő bűnüldöző szerveinek nyújt segítséget a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelemben, különös hangsúlyt fektetve mindenekelőtt az állami szintű bűnüldöző szervekre, a rendőrség és az ügyészség közötti kapcsolatok megerősítésére, valamint a regionális és nemzetközi együttműködésre, miközben csökkentett képességeket tart fenn a rendőrségi reform és az elszámoltathatóság területén.”

- 5 Az említett határozatnak „A misszió felépítése” című 4. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Az EUPM felépítése a következő:

a) a szarajevói főparancsnokság, amely a misszióvezetőből és a műveleti tervben meghatározott személyi állományból áll;

b) négy regionális iroda Szarajevóban, Banja Lukában, Mostarban és Tuzlában;

[...]”

- 6 Ugyanezen határozat „Polgári műveleti parancsnok” című 5. cikkének (2)–(4) bekezdése a következőket mondja ki:

„(2) A polgári műveleti parancsnok – a Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB) politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása mellett, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének átfogó felügyelete alatt – stratégiai szintű parancsnokságot és felügyeletet gyakorol az EUPM felett.

(3) A polgári műveleti parancsnok biztosítja a Tanács és a PBB határozatainak megfelelő és hatékony végrehajtását, adott esetben a misszióvezetőnek kiadott stratégiai szintű utasítások, valamint a misszióvezetőnek adott tanács és technikai támogatás révén is.

(4) A teljes kirendelt állomány a kirendelő állam nemzeti hatóságainak vagy az uniós intézménynek a teljes körű parancsnoksága alatt marad. A nemzeti hatóságok személyi állományuk, csoportjaik és egységeik operatív irányítását (OPCON) a polgári műveleti parancsnokra ruházzák át.”

- 7 A 2009/906 határozatnak „A misszióvezető” című 6. cikkének (1)–(5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A misszióvezető tartozik felelősséggel az EUPM-ért, és gyakorolja annak helyszíni parancsnoklását és ellenőrzését.

(2) A misszióvezető gyakorolja a polgári műveleti parancsnok által kirendelt, a közreműködő államokból érkező személyi állomány, csoportok és egységek feletti parancsnoklást és ellenőrzést, valamint ellátja az EUPM rendelkezésére bocsátott eszközöket, forrásokat és információkat is érintő adminisztratív és logisztikai feladatokat.

(3) A misszióvezető – a polgári műveleti parancsnok stratégiai szintű utasításait követve – az EUPM hatékony helyszíni tevékenysége érdekében utasításokat ad az EUPM teljes személyzetének, koordinálja a műveleteket, és ellátja a napi irányítást.

(4) A misszióvezető felel az EUPM költségvetésének végrehajtásáért. A misszióvezető e célból szerződést ír alá a Bizottsággal.

(5) A misszióvezető felelős a személyi állományt érintő fegyelmi kérdésekben. A személyzet kirendelt tagjai tekintetében fegyelmi eljárást az érintett nemzeti vagy uniós hatóság folytathat.”

- 8 Ugyanezen határozatnak „Az EUPM személyi állománya” című 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[...]

(2) Az EUPM személyi állományát elsősorban a tagállamok vagy az uniós intézmények rendelik ki. Minden tagállam vagy uniós intézmény maga viseli az általa kiküldött személyi állománnyal kapcsolatos költségeket, beleértve a kiküldetési helyre történő utazás, valamint az onnan történő elutazás költségeit, a fizetést, az orvosi ellátást és – a napidíjak, a nehézségi és kockázati pótlékok kivételével – a juttatásokat.

(3) Az EUPM szükség szerint, szerződéses alapon alkalmazhat nemzetközi polgári és helyi személyzetet, amennyiben a szükséges funkciókat a tagállamok által kirendelt személyzet nem látja el. [...]

(4) A személyzet valamennyi tagja köteles betartani a misszióra vonatkozó minimális biztonsági műveleti követelményeket, valamint a misszióval kapcsolatos, az EU helyszíni biztonságra vonatkozó politikáját támogató biztonsági tervet. A feladatuk ellátása során a birtokukba kerülő EU minősített információk védelme tekintetében a személyzet tagjai tiszteletben tartják a Tanács biztonsági szabályzatának elfogadásáról szóló, 2001. március 19-i 2001/264/EK tanácsi határozatban [(HL 2001. L 101., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 263. o.)] [...] megállapított biztonsági alapelveket és minimumszabályokat.”

- 9 Az említett határozatnak „A misszió és az EUPM személyi állományának jogállása” című 8. cikke (2) bekezdésének szövege a következő:

„A személyi állomány tagjait kirendelő tagállam vagy EU-intézmény felelős a kirendeléshez kapcsolódó, a személyzet tagja részéről vagy vele összefüggésben felmerülő bármely követelés rendezéséért. A szóban forgó tagállam vagy EU-intézmény felelős a kirendelt személlyel szembeni bármely eljárás megindításáért.”

- 10 Ugyanezen határozatnak „A parancsnoki lánc” című 9. cikke értelmében:

„(1) Az EUPM mint válságkezelési művelet, egységes parancsnoki láncsal rendelkezik.

(2) A Tanács irányítása alatt a PBB gyakorolja az EUPM politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.

(3) A polgári műveleti parancsnok – a PBB politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása mellett, valamint a főképviselő átfogó felügyelete alatt – az EUPM stratégiai szintű parancsnoka, és e minőségében utasításokat ad a misszióvezetőnek, valamint tanácsokkal és technikai támogatással látja el.

[...]

(5) Helyi szinten a misszióvezető gyakorolja az EUPM feletti parancsnoklást és ellenőrzést, és közvetlenül a polgári műveleti parancsnoknak felel.”

- 11 A 2009/906 határozat „Politikai ellenőrzés és stratégiai irányítás” című 10. cikkének (1) bekezdése a következőket mondja ki:

„A Tanács irányítása alatt a PBB gyakorolja az EUPM politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását. A Tanács felhatalmazza a PBB-t, hogy az [EUSZ] 38. cikk harmadik bekezdése alapján meghozza a vonatkozó határozatokat. E felhatalmazás a misszióvezetőnek a főképviselő javaslata alapján történő kinevezésére, valamint a [műveleti koncepció] és a műveleti terv módosítására is vonatkozik. Az EUPM céljaival és befejezésével kapcsolatos döntéshozatali hatáskör továbbra is a Tanácsot illeti meg.”

- 12 A 2010. november 24-i 1080/2010/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2010. L 311., 1. o., helyesbítés: HL 2012. L 144., 48. o.) módosított, az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról, egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről, valamint a Bizottság tisztviselőire ideiglenesen alkalmazandó különleges intézkedések bevezetéséről szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (HL 1968. L 56., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.; a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 91. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Európai Unió Bírósága rendelkezik hatáskörrel az Unió és az e személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy között keletkező minden olyan jogvita tekintetében, amely az adott személyt [...] hátrányosan érintő intézkedés jogszerűségére vonatkozik”.

A jogvita előzményei és a vitatott határozatok

- 13 H egy olasz igazságügyi tisztviselő, akit az olasz igazságügy miniszter 2008. október 16-i rendeletével 2008. november 14-től „Criminal Justice Unit Adviseri” feladatok ellátása érdekében rendelt ki a szarajevói (Bosznia-Hercegovina) EUPM-hez.
- 14 Az említett miniszter 2009. április 7-i rendelete a fellebbező kirendelését „Chief Legal Officer” feladatkör ellátása érdekében 2009. december 31-ig meghosszabbította. Ugyanezen miniszter 2009. december 9-i rendelete a fellebbező kirendelését ugyanezen feladatkör ellátása érdekében ismételt meghosszabbította 2010. december 31-ig.

- 15 Az EUPM személyzeti vezetője által aláírt, 2010. április 7-i határozattal a fellebbezőt – operatív okokból – 2010. április 19-től „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” munkakörbe csoportosították át a Banja Luka-i regionális irodába.
- 16 A 2010. április 7-i határozat kézhezvételét követően a fellebbező panaszt nyújtott be az olasz hatóságokhoz.
- 17 2010. április 15-i elektronikus levelében az Olasz Köztársaság Európai Unió melletti állandó képviselőjének egyik tisztviselője tájékoztatta a fellebbezőt, hogy a 2010. április 7-i határozatot felfüggesztették.
- 18 A 2009/906 határozat 6. cikkében meghatározott misszióvezető, az általa aláírt 2010. április 30-i határozatban a 2010. április 7-i határozat helybenhagyásával válaszolt a fellebbező panaszára (a továbbiakban együtt: vitatott határozatok). Ekkor a misszióvezető kifejtette, hogy e 2010. április 7-i határozatot ő maga hozta, és hogy a fellebbező operatív okokból történő átcsoportosítására azért volt szükség, hogy büntetőjogi tanácsadó álljon a Banja Luka-i iroda rendelkezésére.
- 19 2010. június 4-én a fellebbező a 2010. április 7-i határozat megsemmisítése és az állítólagosan elszenvedett kár megtérítése iránt keresetet indított az EUPM-mel szemben a Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (laziói regionális közigazgatási bíróság, Olaszország) előtt. A Bíróság előtti tárgyaláson a fellebbező előadta, hogy ez az eljárás még mindig folyamatban van. A fellebbező ezenkívül e határozat végrehajtásának felfüggesztése iránt is terjesztett elő kérelmet az említett olasz bírósághoz.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott végzés

- 20 A Törvényszék Hivatalához 2010. június 16-án benyújtott keresetlevelével a fellebbező a vitatott határozatok megsemmisítése iránti és kártérítési keresetet indított e bíróság előtt.
- 21 Külön beadványban a Tanács, illetve a Bizottság elfogadhatatlansági kifogást emelt a Törvényszék eljárási szabályzata akkoriban alkalmazandó változatának 114. cikke alapján, lényegében azzal érvelve, hogy a vitatott határozatok olyan jogi aktusok, amelyek a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott és foganatosított operatív intézkedés körébe tartoznak, és így a Törvényszéknek az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatára és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésére tekintettel nincs hatásköre az elé terjesztett kereset elbírálására.
- 22 A fellebbező a felhozott kifogások elutasítását kérte, azzal az indokkal, hogy a vitatott határozatok nem a KKBP-vel kapcsolatos politikai vagy stratégiai aktusok, és hogy a Törvényszék hatáskörének hiánya megfosztaná őt a hatékony jogorvoslathoz való jogától, mivel a nemzeti bíróság nem semmisítheti meg az említett határozatokat, és nem is kötelezheti az uniós intézményeket az általa elszenvedett károk megtérítésére.
- 23 A Törvényszék a megtámadott végzésben, mivel úgy ítélte meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására, a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította.

A felek kérelmei

- 24 Fellebbezésében a fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság:
- helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést, amennyiben a Törvényszék a keresetét mint elfogadhatatlant elutasította;

- utalja vissza az ügyet határozathozatalra a Törvényszék elé, és
 - kötelezze az elsőfokú eljárás alpereseit a költségek viselésére.
- 25 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:
- utasítsa el a fellebbezést;
 - változtassa meg a hatáskör-átruházásra vonatkozó indokolást, és
 - a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.
- 26 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:
- helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést;
 - a fellebbezést mint elfogadhatatlant utasítsa el;
 - másodlagosan a Bizottság ellen irányuló részében a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el, és határozathozatal céljából utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, és
 - a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

- 27 Fellebbezésének alátámasztására a fellebbező két jogalapot hoz fel. Az első jogalapot a Törvényszék eljárási szabályzatának a megtámadott végzés meghozatalakor alkalmazandó változata 114. cikkének megsértésére és a védelemhez való jog megsértésére alapítja. A második jogalapot arra alapítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a kereset elbírálása tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg.

A felek érvei

- 28 Az elsőként vizsgálandó második jogalapjával a fellebbező egyrészt azt kifogásolja, hogy a Törvényszék azt állapította meg, hogy a vitatott határozatok az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata és az EUMSZ 275. cikk első bekezdése értelmében nem tartoznak a hatáskörébe, másrészt pedig azt, hogy e határozatok elbírálását a nemzeti hatóságokra hárította.
- 29 E jogalap első részében a fellebbező azzal érvel, hogy a vitatott határozatok a humán erőforrások elosztására vonatkozó, pusztán adminisztratív aktusok, amelyek így Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM műveleteinek napi irányítása körébe tartozik. Csupán az Európai Tanács és a Tanács által az EUSZ 25. cikk értelmében és az EUSZ 31. cikk szerinti eljárásban elfogadott jogi aktusok minősülnek a KKBP-vel kapcsolatos jogi aktusoknak.
- 30 Ezenkívül a fellebbező szerint az uniós bíróságnak a vitatott határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára kiterjedő hatásköre az EUMSZ 215. cikkből és az EUMSZ 275. cikk második bekezdéséből, valamint e rendelkezések azon célkitűzéseiből következik, amely a Bíróságra ruházza a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára kiterjedő hatáskört. Mivel a jelen ügyben a vitatott határozatok rá nézve joghatást váltottak ki, így a Törvényszék 2008. október 8-i Sogelma kontra EÚÚ ítélete (T-411/06, EU:T:2008:419) értelmében bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.

- 31 A Bizottság a 2007. február 27-i Segi és társai kontra Tanács ítéletre (C-355/04 P, EU:C:2007:116, 51–54. pont) és a 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítéletre (C-658/11, EU:C:2014:2025, 70. pont) hivatkozva azt állítja, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata és az EUMSZ 275. cikk első bekezdése nem jelenti azt, hogy a KKBP keretében elfogadott valamennyi jogi aktus automatikusan kikerül az uniós bíróság hatásköréből. Mivel a Bíróság hatáskörének a KKBP terén való korlátozása az EUSZ 19. cikkben meghatározott általános hatásköri szabálytól való eltérésnek minősül, azt megszorítóan kell értelmezni. A Törvényszék által elfogadott értelmezés, amely szerint amiatt nem rendelkezik hatáskörrel, hogy a vitatott határozatokat az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete értelmében elfogadott jogi aktussal létrehozott szerv fogadta el, ellentétben áll a Szerződések említett rendelkezéseinek megfogalmazásával, általános rendszerével és céljaival.
- 32 A Bizottság szerint ugyanis az uniós intézmények elfogadhatnak olyan jogi aktusokat, vagy állhatnak olyan cselekmények vagy mulasztások hátterében, amelyek – bár a KKBP összefüggésébe illeszkednek – mint kormányzati aktusok nem állnak kapcsolatban a KKBP folytatásával. Márpedig a Szerződések megalkotói csakis ezeket a jogi aktusokat kívánták kivenni a Bíróság hatásköréből. A Szerződések által létrehozott rendszer ily módon különbséget tesz a kormányzati aktusok és a kormányzati aktusok alapján elfogadott végrehajtási aktusok között. Még ha ez utóbbi aktusokat az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete alapján fogadják is el, a Bíróság ezen aktusokat illető hatásköre, anélkül hogy azt kifejezetten meg kellene állapítani, az EUMSZ 263. cikkben meghatározott általános szabályokból ered.
- 33 Egyébiránt a Bizottság azzal érvel, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelményét megtestesítő Szerződések teleológiai értelmezése azt kívánja meg, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata szerinti „az [EUMSZ] 275. cikk második bekezdésében meghatározott bizonyos határozatok” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az az uniós intézmények által valamely személyt illetően elfogadott, e személlyel szemben az alapvető jogok megsértésére alkalmas joghatást kiváltó, valamennyi jogi aktusra vonatkozik.
- 34 A Bizottság ennél fogva az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdése utolsó mondatának és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésének két alternatív értelmezésére tesz javaslatot, amelyek részben eltérő eredményre vezetnek az uniós bíróság hatáskörét tekintve: az első a szóban forgó jogi aktus, cselekvés vagy mulasztás tartalmának vizsgálatában áll, a második pedig az uniós bíróság előtt felhozott jogalapokra támaszkodik. Az első értelmezés szerint a Bíróságnak azt kellene megállapítania, hogy az uniós bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jelen ügy elbírálására, mivel a vitatott határozatok a KKBP-be tartozó operatív aktusok, amelyek a fellebbezővel szemben nem váltanak ki olyan joghatást, amely összeegyeztethetetlen lenne alapvető jogaival. A második értelmezés alkalmazása az első fokon előterjesztett kereset jogalapjainak vizsgálatához vezet. Amennyiben a Bíróság ezt az értelmezést fogadja el, a fellebbezést mint elfogadhatatlant a hatáskör hiánya miatt részben el kell utasítania, a fennmaradó részben pedig vissza kell utalnia az ügyet a Törvényszék elé, vagy határoznia kell az elfogadhatóságról és az ügy érdeméről.
- 35 A Tanács a második jogalap első részének elutasítását kéri. Először is úgy véli, hogy a KKBP-be tartozó aktusoknak az uniós bíróság hatásköréből való kivétele az EUMSZ 275. cikk első bekezdése értelmében a Szerződés KKBP-re vonatkozó valamennyi rendelkezésére, és valamennyi „azok alapján elfogadott” jogi aktusra kiterjed. Ez a kizárás egy „KKBP misszió” cselekményeire is kiterjed. Ugyanis az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk első bekezdése nem csupán az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, hanem a főképviseletnek és a tagállamoknak a KKBP végrehajtásában betöltött szerepét is felöleli.
- 36 Továbbá a Tanács azt állítja, hogy a „korlátozó intézkedések” EUMSZ 275. cikk második bekezdése értelmében vett fogalmának nem lehet tág jelentést tulajdonítani. Ez a fogalom ugyanis kizárólag az Unió szankcionálási politikájára vonatkozik. Ezenkívül az e rendelkezésben alkalmazott kifejezések megszorítóbb értelműek, mint az EUMSZ 263. cikkben meghatározott, „joghatással járó” jogi aktusok. Márpedig e tekintetben semmiféle hasonlóság nem állapítható meg a Törvényszék 2008. október 8-i

Sogelma kontra EÚÜ ítéletével (T-411/06, EU:T:2008:419, 33–57. pont), mivel egyrészt az ezen ítélet alapjául szolgáló ügy a korábbi első pillér keretében a „Közösség” valamely szervével szemben előterjesztett keresetre vonatkozott, nem pedig a KKBP-vel kapcsolatos határozatra, másrészt az említett ügyben szóban forgó szervvel ellentétben az EUPM nem rendelkezik jogi személyiséggel.

- 37 Végül a vitatott határozatok természetét illetően a Tanács úgy véli, hogy ezek a határozatok a biztonság- és védelempolitika operatív határozatai közé illeszkednek, és így nem tartoznak az uniós bíróságok hatáskörébe. Ugyanis valamely ügyésznek egy érzékeny környezetben működő, válságkezelő misszió keretében történő átcsoportosítása nem tekinthető tisztán adminisztratív határozatnak. E tekintetben az, hogy egy ilyen határozat „napi irányítási” aktusnak minősülhet, nem feltétlenül jelenti azt, hogy e határozat pusztán adminisztratív jellegű, mivel a napi irányítás területére tartozó jogi aktusok felölelik az olyan operatív határozatok többségét, mint például valamely beavatkozás helyének és módjainak meghatározására irányuló határozatok.
- 38 Másodlagosan a Tanács azzal érvel, hogy a vitatott határozatok ugyan tartalmaznak adminisztratív jellegű elemeket, ezek azonban nem választhatók külön az operatív elemektől. Ugyanis semmi nem indokolja a 2009/906 határozat 8. cikkében foglalt „a kirendeléshez kapcsolódó [...] bármely követelés” kifejezés megszorító értelmezését, elkülönítve egymástól a kirendelési határozatot és annak szerződés keretében történő végrehajtását. Éppen ellenkezőleg, e határozat 6. cikkének (5) bekezdéséből, amely úgy rendelkezik, hogy a személyzet kirendelt tagjai tekintetében fegyelmi eljárást a nemzeti hatóság folytathat, kitűnik hogy a kirendelés feltételeire vonatkozó határozatok a tagállamok hatáskörébe tartoznak.

A Bíróság álláspontja

- 39 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata és az EUMSZ 275. cikk első bekezdése értelmében a Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezéseket és az ezek alapján elfogadott aktusokat illetően (2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 69. pont; 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet, C-439/13 P, EU:C:2015:753, 41. pont).
- 40 Mindazonáltal ezek a rendelkezések eltérést vezetnek be a Bíróságra az EUSZ 19. cikk értelmében azért ruházott általános hatáskörre vonatkozó szabálytól, hogy biztosítani lehessen a Szerződések alkalmazása és értelmezése során a jog tiszteletben tartását, következésképpen e rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni (2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 70. pont; 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet, C-439/13 P, EU:C:2015:753, 42. pont).
- 41 E tekintetben ki kell emelni, hogy amint az az EU-Szerződés közös rendelkezéseiben foglalt EUSZ 2. cikkből és az Unió külső tevékenységére vonatkozó EUSZ 21. cikkből – amelyre a KKBP-re vonatkozó EUSZ 23. cikk visszautal – következik, az Unió többek között az egyenlőség és a jogállamiság értékein alapul (lásd ebben az értelemben különösen: 2007. február 27-i Segi és társai kontra Tanács ítélet, C-355/04 P, EU:C:2007:116, 51. pont; 2014. december 18-i 2/13 vélemény, EU:C:2014:2454, 168. és 169. pont). Márpedig az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság létének velejárója (lásd: 2015. október 6-i Schrems-ítélet, C-362/14, EU:C:2015:650, 95. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 42 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a vitatott határozatok kétségtől a KKBP összefüggéseibe illeszkednek. Ugyanis ezek, a Bosznia-Hercegovinában az EUSZ 28. cikk és az EUSZ 43. cikk (2) bekezdése alapján folytatott EUPM vezetője által annak érdekében hozott határozatok, hogy e misszió valamely regionális irodájában átcsoportosítás útján betöltsenek egy álláshelyet, az Unió által a KKBP keretében elfogadott és foganatosított, olyan operatív intézkedéshez kapcsolódnak, amelynek

lényegében az a célja, hogy – amint az a 2009/906 határozat 2. cikkének első bekezdéséből kitűnik – Bosznia-Hercegovina bűnüldöző szerveinek segítséget nyújtson a szervezett bűnözés és a korrupció elleni küzdelemben.

- 43 Egy ilyen körülmény azonban nem kell, hogy szükségképpen az uniós bíróság hatáskörének kizárásához vezessen (lásd ebben az értelemben: 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 69–74. pont; 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet, C-439/13 P, EU:C:2015:753, 43–50. pont).
- 44 Így a jelen ügyben meg kell jegyezni, hogy amint azt a Tanács maga is felhozta a Bíróság előtti tárgyaláson, az uniós bíróságok az EUMSZ 270. cikk értelmében hatáskörrel rendelkeznek az Unió EUPM-hez kirendelt tisztviselői által előterjesztett valamennyi kereset tekintetében. Ez utóbbiak ugyanis az EUPM-hez való kirendelésük ideje alatt továbbra is a személyzeti szabályzat hatálya alá tartoznak, következésképpen e személyzeti szabályzat 91. cikke értelmében az uniós bíróság hatáskörébe tartoznak.
- 45 A 2009/906 határozatból kétségtől az következik, hogy a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM-hez a tagállamok által kirendelt személyi állomány és az uniós intézmények által kirendelt személyi állomány több szempontból sincs hasonló, még kevésbé azonos helyzetben.
- 46 Különösen a tagállamok által kirendelt személyi állomány e határozat 5. cikke (4) bekezdésének első mondata értelmében a nemzeti hatóságai teljes körű parancsnoksága alatt marad, míg az uniós intézmények által kirendelt személyi állomány e rendelkezés szerint az uniós intézmények parancsnoksága alatt marad.
- 47 Ugyanígy az említett határozat 6. cikkének (5) bekezdéséből kitűnik, hogy a tagállamok által kirendelt személyi állomány tekintetében indított fegyelmi eljárás a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik, míg az uniós intézmények által kirendelt személyi állomány tekintetében indított ugyanezen eljárások az uniós intézmények hatáskörébe tartoznak.
- 48 Egyébiránt ugyanezen határozat 7. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamok maguk viselik az általuk kiküldött személyi állománnyal kapcsolatos költségeket, így többek között a kiküldetési helyre történő utazás, valamint az onnan történő elutazás költségeit, a fizetést, az orvosi ellátást, és bizonyos juttatásokat, az uniós intézmények pedig az általuk kirendelt személyi állomány vonatkozásában viselik ugyanezeket a költségeket.
- 49 Ezenfelül a 2009/906 határozat 8. cikkének (2) bekezdése értelmében a személyi állomány tagjait kirendelő tagállam hatóságainak hatáskörébe tartozik a kirendeléshez kapcsolódó, a személyzet tagja részéről vagy vele összefüggésben felmerülő bármely követelés rendezése, míg az uniós intézmények hatáskörébe tartozik az uniós intézmények által kirendelt személyi állomány részéről vagy vele összefüggésben felmerülő bármely követelés rendezése.
- 50 Ez alapján meg kell állapítani, hogy e határozat rendelkezéseiből az is kitűnik, hogy a tagállamok által kirendelt személyi állományra és az uniós intézmények által kirendelt személyi állományra ugyanazok a szabályok vonatkoznak a feladatkörüknek a „műveleti területen” való gyakorlására.
- 51 Ugyanis az említett határozat 5. cikke (4) bekezdésének második mondata értelmében a nemzeti hatóságok személyi állományuk, csoportjaik és egységeik operatív irányítását a polgári műveleti parancsnokra ruházzák át, aki e cikk (2) bekezdése értelmében stratégiai szintű parancsnokságot és felügyeletet gyakorol a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM felett, és az említett cikk (3) bekezdése, valamint ugyanezen határozat 9. cikkének (3) bekezdése szerint e minőségében utasításokat ad a misszióvezetőnek.

- 52 Ezenkívül, amint az a 2009/906 határozat 6. cikkének (1)–(3) bekezdéséből és 9. cikkének (5) bekezdéséből kitűnik, a misszióvezető mint ezen EUPM felelős vezetője gyakorolja „a műveleti területen” az említett misszió parancsnoklását és ellenőrzését, többek között a polgári műveleti parancsnok által kirendelt, „a közreműködő államokból érkező” személyi állomány, csoportok és egységek felett, mivel egyébiránt az említett misszióvezető feladata a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM műveletei koordinálásának és napi irányításának biztosítása, e misszió hatékony helyszíni tevékenysége érdekében megadva a szükséges utasításokat a „teljes” személyzetnek.
- 53 Ugyanígy e határozat 7. cikkének (4) bekezdéséből az következik, hogy az említett misszió teljes személyi állománya köteles betartani a misszióra vonatkozó minimális biztonsági műveleti követelményeket, valamint a misszióval kapcsolatos, az EU „helyszíni” biztonságra vonatkozó politikáját támogató biztonsági tervet.
- 54 Márpedig, bár e misszió hatáskörrel rendelkező hatóságai által elfogadott, a tagállamok és az uniós intézmények által kirendelt humán erőforrásoknak a műveleti területen végzett tevékenységek elvégzése érdekében történő elosztására vonatkozó határozatok a KKBP-be tartozó operatív vetülettel bírnak, lényegükönél fogva személyzeti igazgatási aktusoknak is minősülnek, az uniós intézmények által a hatásköreik gyakorlása során elfogadott valamennyi ilyen határozathoz hasonlóan.
- 55 E körülmények között nem tekinthető úgy, hogy a Bíróság hatáskörének az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatában és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésében meghatározott, kivételes jellegű korlátozásának hatálya addig terjed, hogy kizárja azt, hogy az uniós bíróság hatáskörrel rendelkezzen a tagállamok által kirendelt személyi állományra vonatkozó, az említett misszió műveleti területen fennálló szükségleteinek kielégítését célzó személyzeti igazgatási aktusok felülvizsgálatára, jöllehet az uniós bíróság mindenképpen hatáskörrel rendelkezik az uniós intézmények által kirendelt személyi állományt érintő ilyen aktusok felülvizsgálatára (lásd analógia útján: 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 73. pont; 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet, C-439/13 P, EU:C:2015:753, 49. pont).
- 56 Ezt az értelmezést alátámasztja a Bíróságra ruházott, egyrészt az Európai Védelmi Ügynökség jogállásának, székhelyének és működési szabályainak meghatározásáról szóló, 2015. október 12-i (KKBP) 2015/1835 tanácsi határozat (HL 2015. L 266., 55. o.) 11. cikke (3) bekezdésének b) pontja és (6) bekezdése értelmében az ezen Ügynökséghez kirendelt nemzeti szakértők által benyújtott keresetek elbírálására, másrészt pedig az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének az Európai Külügyi Szolgálatához kirendelt nemzeti szakértőkre alkalmazandó szabályok megállapításáról szóló, 2011. március 23-i 2012/C 12/04 határozatának (HL 2012. C 12., 8. o.) 42. cikke (1) bekezdésének értelmében az e Szolgálatához kirendelt nemzeti szakértők által benyújtott keresetek elbírálására vonatkozó hatáskör.
- 57 Bármely más értelmezés többek között azt eredményezné, hogy amennyiben a „helyszíni” műveletekkel kapcsolatos ugyanazon személyzeti igazgatási aktus egyaránt vonatkozik a tagállamok által kirendelt személyi állományra és az uniós intézmények által kirendelt személyi állományra, az előbbiekkal kapcsolatban hozott határozat nem állna összhangban az uniós bíróság által az utóbbiakat illetően hozott határozattal.
- 58 Következésképpen a Törvényszék, illetve fellebbezés esetén a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az ilyen jogi aktusok felülvizsgálatára. Ez a hatáskör az említett jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát illetően az EUMSZ 263. cikkből, illetve a szerződésen kívüli felelősséggel kapcsolatos jogvitákat illetően az EUMSZ 340. cikk második bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 268. cikkből következik, figyelembe véve az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkét.

- 59 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a vitatott határozatok, mivel a fellebbezőnek a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM-hez történő átcsoportosítására vonatkoznak, olyan személyzeti igazgatási aktusoknak minősülnek, amelyek célja a misszió tagjainak a műveleti területen való átcsoportosítása, nem pedig – ellentétben a Törvényszék által lényegében a megtámadott végzés 45. és 46. pontjában megállapítottakkal – a 2009/906 határozat 8. cikkének (2) bekezdése értelmében vett kirendeléshez fűződő kérdéseket rendező jogi aktusoknak. Ennélfogva ezek a határozatok, bár a KKBP-vel összefüggésben fogadták el, nem minősülnek az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésében meghatározott jogi aktusoknak. Következésképpen az EUM-Szerződésnek a jelen ítélet előző pontjában említett általános rendelkezései alapján az uniós bíróság hatáskörébe tartoznak.
- 60 Ebből következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott végzés 58. pontjában azt állapította meg, hogy nincs hatásköre a fellebbező első fokon benyújtott, e határozatok megsemmisítése és kártérítés megfizetése iránti keresetének elbírálására.
- 61 Ennek megfelelően a második fellebbezési jogalap első részének helyt kell adni.
- 62 A fentiekre tekintettel már önmagában emiatt hatályon kívül kell helyezni a megtámadott végzést, anélkül hogy szükség lenne az első jogalap vagy a második jogalap második részének vizsgálatára.

Az ügynek a Törvényszék elé való visszautalásáról

- 63 Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 61. cikke szerint, ha a fellebbezés megalapozott, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi. Ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.
- 64 A jelen ítélet 39–60. pontjában kifejtett okokból a Tanács és a Bizottság által a Törvényszék előtt felhozott elfogadhatatlansági kifogásokat, amennyiben azokat a Törvényszéknek a kereset elbírálására vonatkozó hatáskörének hiányára alapítják, mint megalapozatlanokat el kell utasítani.
- 65 Egyébiránt, mivel a Bizottság a Törvényszék előtt felhozott kifogásban a kereset ellene irányuló részének elfogadhatóságát vitatja, meg kell állapítani, hogy ez az intézmény nem része a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM parancsnoki láncának, és mivel a vitatott határozatok nem az EUPM költségvetésének végrehajtására vonatkoznak, amely a 2009/906 határozat 6. cikkének (4) bekezdése értelmében megköveteli a misszióvezető és a Bizottság közötti szerződéskötést, ezek a határozatok nem tudhatók be a Bizottságnak. Következésképpen a keresetet a Bizottság ellen irányuló részében, mint elfogadhatatlant, el kell utasítani.
- 66 Ezzel szemben a 2009/906 határozat 10. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM vezetőjét, aki elfogadta a vitatott határozatokat, az EUSZ 38. cikkben meghatározott PBB nevezi ki. Továbbá e határozat 5. cikkének (3) bekezdése, valamint 9. cikkének (3) és (5) bekezdése értelmében a polgári műveletek parancsnokának felel, aki pedig az említett határozat 5. cikkének (2) bekezdése és 9. cikkének (3) bekezdése értelmében a PBB ellenőrzése és a főképviselő átfogó felügyelete alá tartozik.
- 67 Márpedig, amint az egyrészt a 2009/906 határozat 5. cikkének (2) bekezdéséből, 9. cikkének (2) bekezdéséből és 10. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, a PBB gyakorolja az EUPM politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását a Tanács irányítása alatt. Másrészt e határozat 5. cikkének (3) bekezdése szerint a polgári műveleti parancsnok biztosítja mind a PBB, mind pedig a Tanács határozatainak megfelelő és hatékony végrehajtását.
- 68 Ebből következik, hogy a vitatott határozatok a Tanácsnak tudhatók be, és hogy ennélfogva a kereset csakis a Tanács ellen irányuló részében fogadható el.

- 69 Az a kérdés, hogy a vitatott határozatok jogellenesek-e, vagy az Uniót terhelő kártérítési kötelezettség alapjául szolgálhatnak-e, összetett ténykérdések vizsgálatát feltételezi, méghozzá olyan összefüggésben, amelyben az uniós intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, és olyan tényezők alapján, amelyeket a Törvényszék nem vizsgált meg, és amelyeket nem vitattak meg a Bíróság előtt.
- 70 E körülmények között úgy tűnik, hogy a jelen ügyben a per állása nem teszi lehetővé a döntést.
- 71 Következésképpen ezt az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé, hogy a kereset Tanács ellen irányuló részét érdemben bírálja el, és a költségekről jelenleg nem kell határozni.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2014. július 10-i H kontra Tanács és társai végzését (T-271/10, nem tették közzé, EU:T:2014:702) hatályon kívül helyezi.**
- 2) **A Bíróság H keresetét az Európai Bizottság és az Európai Unió Bosznia-Hercegovinában folytatott rendfenntartó missziója (EUPM) ellen irányuló részében, mint elfogadhatatlant, elutasítja.**
- 3) **A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé, hogy a keresetnek az Európai Unió Tanácsa ellen irányuló részét érdemben bírálja el.**
- 4) **A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.**

Aláírások