



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. julija 2016 \*

„Pritožba — Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) — Sklep 2009/906/SZVP — Policijska misija Evropske unije (EUPM) v Bosni in Hercegovini — Napoteni nacionalni član osebja — Premestitev v regionalni urad te misije — Člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU — Člen 275, prvi odstavek, PDEU — Ničnostna in odškodninska tožba — Pristojnost sodišč Evropske unije — Členi 263 PDEU, 268 PDEU in 340, drugi odstavek, PDEU“

V zadevi C-455/14 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 29. septembra 2014,

H, stanujoča v Catanii (Italija), ki jo zastopa M. Velardo, odvetnik,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

**Svet Evropske unije**, ki ga zastopata A. Vitro in F. Naert, agenta,

**Evropska komisija**, ki jo zastopajo F. Erlbacher, G. Gattinara in J.-P. Keppenne, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

**Policijska misija Evropske unije (EUPM) v Bosni in Hercegovini** s sedežem v Sarajevu (Bosna in Hercegovina),

tožene stranke v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz in K. Likurgos, predsedniki senatov, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, sodniki, M. Berger, K. Jürimäe, sodnici, M. Vilaras in E. Regan (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. januarja 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. aprila 2016

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: angleščina.

## Sodbo

- 1 H s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. julija 2014, H/Svet in drugi (T-271/10, neobjavljen, v nadaljevanju: izpodbijani sklep, EU:T:2014:702), s katerim je bila njena tožba – za, prvič, razglasitev ničnosti odločbe z dne 7. aprila 2010, ki jo je podpisal vodja osebja Policijske misije Evropske unije (EUPM) in s katero je bila pritožnica premeščena na mesto „Criminal Justice Adviser-Prosecutor“ v regionalnem uradu v Banja Luki (Bosna in Hercegovina) in, po potrebi, odločbe z dne 30. aprila 2010, ki jo je podpisal vodja te misije v smislu člena 6 Sklepa Sveta 2009/906/SVZP z dne 8. decembra 2009 o policijski misiji Evropske unije (EUPM) v [Bosni in Hercegovini] (UL L 322, str. 22), s katero je bila potrjena odločba z dne 7. aprila 2010, in drugič, naj se Svetu, Evropski komisiji in EUPM naloži plačilo odškodnine – zavržena kot nedopustna.

### Pravni okvir

- 2 Na podlagi člena 1(1) Skupnega ukrepa Sveta 2002/210/SZVP z dne 11. marca 2002 o Policijski misiji Evropske unije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 278) je bila ustanovljena EUPM z namenom zagotovitve zamenjave Mednarodnih policijskih sil Združenih narodov v Bosni in Hercegovini.
- 3 Na podlagi členov 28 PEU in 43(2) PEU je bila EUPM večkrat podaljšana, nazadnje s Sklepom 2009/906 do 31. decembra 2011.

- 4 Člen 2 tega sklepa, naslovljen „Naloge misije“, v prvem odstavku določa:

„V okviru širšega pristopa k zagotavljanju pravne države v [Bosni in Hercegovini] in v regiji EUPM sicer obdrži nekatere zmogljivosti na področju reforme policije in odgovornosti, vendar je zlasti usmerjena v podporo boja zadevnih organov pregona [Bosne in Hercegovine] proti organiziranemu kriminalu in korupciji ter je predvsem osredotočena na organe pregona na državni ravni, izboljšanje medsebojne povezave med policijo in tožilstvom ter na regionalno in mednarodno sodelovanje.“

- 5 Člen 4 navedenega sklepa, naslovljen „Struktura misije“, v odstavku 1 določa:

„Struktura EUPM je naslednja:

- (a) glavni sedež v Sarajevu z vodjem misije in osebjem, določenim v operativnem načrtu (OPLAN);
- (b) štiri regionalni uradi v Sarajevu, Banja Luki, Mostarju in Tuzli;

[...]“

- 6 Člen 5 tega sklepa, naslovljen „Poveljnik civilne operacije“, v odstavkih od 2 do 4 določa:

„2. Poveljnik civilne operacije, ki je pod političnim nadzorom in strateškim vodstvom Političnega in varnostnega odbora (PVO) in splošno podrejen visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (VP), izvršuje poveljevanje in nadzor nad misijo EUPM na strateški ravni.

3. Poveljnik civilne operacije zagotavlja ustrezno in učinkovito izvajanje odločitev Sveta in odločitev PVO, vključno z dajanjem potrebnih strateških navodil vodji misije ter zagotavljanjem svetovanja in tehnične podpore vodji misije.

4. Vsi dodeljeni člani osebja ostajajo [...] še naprej pod polnim poveljstvom nacionalnih organov države članice, ki jih je dodelila, ali [...] zadevne institucije [Evropske unije]. Nacionalni organi prenesejo operativni nadzor (OPCON) nad svojim osebjem, skupinami in enotami na poveljnika civilne operacije.“

7 Člen 6 Sklepa 2009/906, naslovljen „Vodja misije“, v odstavkih od 1 do 5 določa:

„1. Vodja misije nosi odgovornost ter izvršuje poveljevanje in nadzor nad EUPM na območju operacije.

2. Vodja misije izvršuje poveljevanje in nadzor nad osebjem, skupinami in enotami iz sodelujočih držav, kot jih dodeli poveljnik civilne operacije, odgovoren pa je tudi za upravljanje in logistiko, kar vključuje sredstva, vire in informacije, ki so dani na razpolago [EUPM].

3. Vodja misije izdaja navodila celotnemu osebju EUPM za učinkovito izvajanje EUPM na območju operacije, pri čemer prevzame usklajevanje in vsakodnevno upravljanje misije ter sledi navodilom na strateški ravni poveljnika civilne operacije.

4. Vodja misije je odgovoren za izvrševanje proračuna EUPM. V ta namen vodja misije podpiše pogodbo z Komisijo.

5. Vodja misije je odgovoren za disciplinski nadzor nad osebjem. Za napoteno osebje disciplinske ukrepe izvršuje pristojni nacionalni organ ali organ EU.“

8 Člen 7 tega sklepa, naslovljen „Osebje EUPM“, določa:

„[...]“

2. EUPM sestavlja predvsem osebje, ki ga dodelijo države članice ali institucije EU. Vsaka država članica ali institucija EU krije stroške osebja, ki ga je dodelila, tudi stroške potovanja do kraja premestitve in nazaj, plače, zdravstveno zavarovanje ter nadomestila, z izjemo ustreznih dnevnic, ter nadomestila za težke razmere in tveganje.

3. EUPM lahko po potrebi pogodbeno zaposli tudi mednarodno civilno osebje in lokalno osebje, če potrebnih nalog ne more opraviti osebje, ki so ga dodelile države članice. [...]

4. Vse osebje spoštuje minimalne varnostne operativne standarde, specifične za misijo, ter varnostni načrt misije, ki podpira varnostno politiko EU na tem področju. Glede varovanja tajnih informacij EU, ki so jim zaupane pri opravljanju njihovih nalog, osebje spoštuje varnostna načela in minimalne standarde, določene v Sklepu Sveta 2001/264/ES z dne 19. marca 2001 o sprejetju predpisov Sveta o varovanju tajnosti [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 263)] [...]

9 Člen 8 navedenega sklepa, naslovljen „Status misije in osebja EUPM“, v odstavku 2 določa:

„Država ali institucija EU, ki je dodelila člana osebja, je odgovorna, da se odzove na pritožbe v zvezi z dodelitvijo, ki jih vložijo člani osebja ali pa se nanašajo nanje. Zadevna država ali institucija EU je odgovorna za vložitev morebitne tožbe zoper dodeljeno osebo.“

10 Člen 9 tega sklepa, naslovljen „Struktura poveljevanja“, določa:

„1. EUPM ima kot operacija kriznega upravljanja enotno strukturo poveljevanja.

2. PVO v okviru odgovornosti Sveta zagotavlja politični nadzor in strateško vodstvo EUPM.

3. Poveljnik civilne operacije je, pod političnim nadzorom in strateškim vodstvom PVO ter splošno podrejen VP, poveljnik EUPM na strateški ravni, ki v tej vlogi vodi misije izdaja navodila ter mu svetuje in zagotavlja tehnično podporo.

[...]

5. Vodja misije izvršuje poveljevanje in nadzor nad EUPM na območju operacije in je neposredno odgovoren poveljniku civilne operacije.“

11 Člen 10 Sklepa 2009/906, naslovljen „Politični nadzor in strateško vodenje“, v odstavku 1 določa:

„PVO v okviru odgovornosti Sveta zagotavlja politični nadzor in strateško vodi EUPM. Svet pooblašča PVO za sprejemanje ustreznih odločitev v skladu s tretjim odstavkom člena 38 [PEU]. To pooblastilo vključuje pristojnost za imenovanje vodje misije na predlog VP ter za spreminjanje [koncepta operacij] in [operativnega načrta]. Za odločanje v zvezi s cilji in prenehanjem EUPM je še naprej pristojen Svet.“

12 Člen 91 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih Skupnosti, uvedenih z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti in o posebnih ukrepih, ki se začasno uporabljajo tudi za uradnike, zaposlene na Komisiji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 5), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) št. 1080/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (UL L 311, str. 1) (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), v odstavku 1 določa, da je „Sodišče Evropske unije [...] pristojno za vse spore med Unijo in katero koli osebo, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, v zvezi z zakonitostjo akta, ki ima negativne posledice za to osebo [...]“.

### **Dejansko stanje in sporni odločbi**

13 H je italijanska sodnica, ki je bila z odlokom italijanskega ministra za pravosodje z dne 16. oktobra 2008 napotena na EUPM v Sarajevo (Bosna in Hercegovina), da bi od 14. novembra 2008 tam opravljala naloge „Criminal Justice Unit Adviser“ (svetovalka v enoti za kazensko pravosodje).

14 Z odlokom tega ministra z dne 7. aprila 2009 je bila napotitev pritožnice podaljšana do 31. decembra 2009, da bi lahko opravljala naloge „Chief Legal Officer“ (vodja pravne službe). Z odlokom tega ministra z dne 9. decembra 2009 je bila napotitev pritožnice spet podaljšana do 31. decembra 2010, da bi lahko še naprej opravljala te naloge.

15 Z odločbo z dne 7. aprila 2010, ki jo je podpisal vodja osebja EUPM, je bila pritožnica iz operativnih razlogov od 19. aprila 2010 premeščena na delovno mesto „Criminal Justice Adviser – Prosecutor“ (svetovalka v kazenskem pravosodju – tožilka) v regionalnem uradu v Banja Luki.

16 Po prejetju odločbe z dne 7. aprila 2010 se je pritožnica obrnila na italijanske organe in vložila pritožbo.

17 Uradnik iz stalnega predstavništva Italijanske republike pri Uniji je z elektronskim sporočilom z dne 15. aprila 2010 pritožnico obvestil, da je izvršitev odločbe z dne 7. aprila 2010 odložena.

18 Z odločbo z dne 30. aprila 2010, ki jo je podpisal vodja misije v smislu člena 6 Sklepa 2009/906, je zadnji odgovoril na pritožbo pritožnice, tako da je potrdil odločbo z dne 7. aprila 2010 (v nadaljevanju: skupaj: sporni odločbi). Ob tej priložnosti je vodja misije pojasnil, da je odločbo z dne 7. aprila 2010 sprejel sam in da je operativni razlog za premestitev pritožnice potreba po svetovanju v kazenskih zadevah v uradu v Banja Luki.

- 19 Pritožnica je 4. junija 2010 pri Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regijsko upravno sodišče v Laciju, Italija) vložila tožbo proti EUPM za razglasitev ničnosti odločbe z dne 7. aprila 2010 in povrnitev škode, ki naj bi jo utrpela. Na obravnavi pred Sodiščem je pritožnica navedla, da ta postopek še vedno poteka. Pritožnica je pri navedenem italijanskem sodišču vložila tudi predlog za odložitev izvršitve te odločbe.

### **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep**

- 20 Pritožnica je 16. junija 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornih odločb in za dodelitev odškodnine.
- 21 Svet in Komisija sta z ločenima aktoma podala ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča v različici, ki je takrat veljala, pri čemer sta v bistvu trdila, da sta sporni odločbi akta, ki se umeščata v operativni ukrep, sprejet in voden v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), tako da Splošno sodišče glede na člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU ni pristojno za odločanje o tožbi, ki je bila vložena pri njem.
- 22 Pritožnica je predlagala zavrnitev vsakega od podanih ugovorov nedopustnosti iz razloga, da sporni odločbi nista politična ali strateška akta v zvezi s SZVP in da bi ji bila v primeru nepristojnosti Splošnega sodišča kratena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, saj nacionalno sodišče ne more niti razglasiti ničnosti navedenih odločb niti odrediti institucijam Unije, naj povrnejo povzročeno škodo.
- 23 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom tožbo zavrglo kot nedopustno, ker je menilo, da ni pristojno za odločanje o njej.

### **Predlogi strank**

- 24 Pritožnica s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razveljavi, ker je Splošno sodišče njeno tožbo zavrglo kot nedopustno;
  - zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in
  - toženim strankam v postopku na prvi stopnji naloži plačilo stroškov.
- 25 Svet Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne;
  - nadomesti obrazložitev glede prenosa pooblastil in
  - pritožnici naloži plačilo stroškov.
- 26 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razveljavi;
  - tožbo zavrže kot nedopustno;
  - podredno, tožbo v delu, v katerem se nanaša na Komisijo, zavrže kot nedopustno, v preostalem delu pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, in

— pritožnici naloži plačilo stroškov.

## **Pritožba**

- 27 Pritožnica v utemeljitev pritožbe navaja dva razloga. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča v različici, ki je veljala v času sprejetja izpodbijanega sklepa, in na kršitev pravice do obrambe. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko se je izreklo za nepristojno za odločanje o tožbi.

### *Trditve strank*

- 28 Pritožnica z drugim pritožbenim razlogom, ki ga je treba preučiti najprej, Splošnemu sodišču s prvim delom tega razloga očita, da je ugotovilo, da na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU sporni odločbi ne spadata v njegovo pristojnost, z drugim delom tega pritožbenega razloga pa, da je ti odločbi pripisalo nacionalnim organom.
- 29 Pritožnica s prvim delom tega pritožbenega razloga trdi, da sta sporni odločbi zgolj upravna akta, ki se nanašata na razporejanje človeških virov, in se tako umeščata v vsakodnevno upravljanje operacij EUPM v Bosni in Hercegovini. Akti v zvezi s SZVP naj bi bili zgolj akti Evropskega Sveta in Sveta, na katere se nanaša člen 25 PEU in ki so sprejeti v skladu s postopkom iz člena 31 PEU.
- 30 Poleg tega pritožnica meni, da pristojnost sodišča Unije za preizkus zakonitosti spornih odločb izhaja iz besedila členov 215 PDEU in 275, drugi odstavek, PDEU ter iz ciljev teh določb, s katerima je Sodišču podeljena pristojnost za nadzor nad zakonitostjo sklepov, ki določajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam. Ker naj bi sporni odločbi v obravnavani zadevi zanj imeli pravne učinke, naj bi bili lahko predmet sodnega nadzora v skladu s sodbo Splošnega sodišča z dne 8. oktobra 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 Komisija s sklicevanjem na sodbi z dne 27. februarja 2007, Segi in drugi/Svet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, točke od 51 do 54), in z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70), trdi, da člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU ne pomenita, da so vsi akti, ki so sprejeti v okviru SZVP, samodejno izključeni iz pristojnosti sodišča Unije. Ker omejitev pristojnosti Sodišča na področju SZVP pomeni odstopanje od pravila o splošni pristojnosti, določenega v členu 19 PEU, naj bi jo bilo treba razlagati restriktivno. Razlaga, ki jo je podalo Splošno sodišče in v skladu s katero to ni pristojno zgolj zato, ker je sporni odločbi sprejel organ, ki je bil ustanovljen z aktom, sprejetim na podlagi naslova V, poglavje 2, Pogodbe EU, naj bi bila v nasprotju z besedilom, splošno sistematiko in cilji navedenih določb Pogodb.
- 32 Komisija namreč meni, da je mogoče, da institucije Unije sprejmejo akte ali so vir ukrepov ali opustitev, ki, čeprav spadajo v okvir SZVP, kot politični akti (*actes de gouvernement*) niso povezani z izvajanjem SZVP. Pisci Pogodb pa naj bi želeli iz področja pristojnosti Sodišča izključiti zgolj te akte. V sistemu, kakršen je bil uveden s Pogodbama, naj bi bilo določeno razlikovanje med političnimi akti in izvedbenimi akti, ki so sprejeti na podlagi prvih. Čeprav so zadnji navedeni akti sprejeti na podlagi naslova V, poglavje 2, Pogodbe EU, naj bi pristojnost Sodišča v zvezi z njimi izhajala iz splošnih pravil, določenih v členu 263 PDEU, ne da bi jo bilo treba izrecno dokazati.
- 33 Poleg tega Komisija trdi, da je treba na podlagi teleološke razlage Pogodb, za kateri je značilna zahteva po spoštovanju temeljnih pravic, izraz „nekaterih sklepov iz drugega odstavka člena 275 [PDEU]“, ki je uporabljen v členu 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU razlagati tako, da se nanaša na vse akte, ki jih institucija Unije sprejme proti osebi, za katero imajo pravne učinke, ki lahko posegajo v njene temeljne pravice.

- 34 Komisija zato predlaga dve alternativni razlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU, katerih rezultat je, kar zadeva pristojnost sodišča Unije, deloma drugačen, saj je treba v skladu s prvo od teh razlag preučiti vsebino zadevnega akta, ukrepa ali opustitve, druga pa temelji na razlogih, ki so navajani pred sodiščem Unije. V skladu s prvo razlago bi moralo Sodišče ugotoviti, da sodišče Unije ni pristojno za odločanje o tej zadevi, ker sta sporni odločbi operativna akta s področja SZVP, ki za pritožnico nimata takšnih pravnih učinkov, ki bi bili lahko nezdržljivi z njenimi temeljnimi pravicami. Na podlagi druge razlage bi bilo treba preučiti razloge, ki jih je navedla pritožnica v tožbi na prvi stopnji. Če bi Sodišče sprejelo navedeno razlago, bi moralo tožbo zavreči kot delno nedopustno zaradi nepristojnosti, v preostalem pa zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču ali odločiti o dopustnosti in po vsebini.
- 35 Svet predlaga, naj se prvi del drugega pritožbenega razloga zavrne. Najprej meni, da izključitev aktov SZVP iz pristojnosti sodišča Unije v skladu s členom 275, prvi odstavek, PDEU velja za vse določbe Pogodbe, ki se nanašajo na SZVP, in za vse akte, „sprejete na njihovi podlagi“. Ta izključitev naj bi se nanašala tudi na ukrepe „misije SZVP“. S členom 24(1) PEU in členom 275, prvi odstavek, PDEU naj namreč ne bi bila zajeta zgolj vloga Evropskega Sveta in Sveta, ampak tudi vloga VP in držav članic pri izvajanju SZVP.
- 36 Dalje, Svet trdi, da se pojma „omejevalni ukrepi“ v smislu člena 275, drugi odstavek, PDEU ne sme razlagati široko. Ta pojem naj bi se namreč nanašal izključno na politiko Unije na področju sankcij. Poleg tega naj bi bil pomen v tej določbi uporabljenih izrazov ožji v primerjavi z akti „s pravnimi učinki“, na katere se nanaša člen 263 PDEU. Glede tega pa naj ne bi bilo mogoče ugotoviti nobene analogije s sodbo Splošnega sodišča z dne 8. oktobra 2008, Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419, točke od 33 do 57), ker, prvič, se je zadeva, v kateri je bila izdana navedena sodba, nanašala na tožbo proti organu „Skupnosti“ v okviru nekdanjega prvega stebra, ne pa na odločitev v zvezi s SZVP, in ker, drugič, za razliko od organa, ki je bil vpleten v navedeno zadevo, EUPM nima pravne osebnosti.
- 37 Nazadnje, Svet v zvezi z naravo spornih odločb meni, da se ti odločbi umeščata v okvir operativne odločitve varnostne in obrambne politike, ki je izključena iz pristojnosti sodišč Unije. Premestitve tožilca v okviru misije za krizno upravljanje, ki deluje v občutljivih okoliščinah, naj namreč ne bi bilo mogoče obravnavati kot povsem upravno odločitev. Glede tega naj dejstvo, da je takšno odločitev mogoče opredeliti kot akt „vsakodnevnega upravljanja“, ne bi pomenilo, da je povsem upravne narave, saj odločitve na področju vsakodnevnega upravljanja zajemajo večino operativnih odločitev, kot so med drugim odločitve, katerih cilj je določiti kraj in način posredovanja.
- 38 Svet podredno trdi, da v delu, v katerem sporni odločbi vsebujeta elemente upravne narave, teh elementov ni mogoče ločiti od operativnih elementov. Nič naj namreč ne bi omogočalo, da se izraz „pritožbe v zvezi z dodelitvijo“ iz člena 8 Sklepa 2009/906 razlaga restriktivno, tako da se loči med odločitvijo o napotitvi in njenim izvajanjem s pogodbo. Nasprotno, iz člena 6(5) tega sklepa, ki določa, da za dodeljeno osebje disciplinske ukrepe izvršuje upravni organ matične države, naj bi izhajalo, da odločitve o pogojih napotitve spadajo v pristojnost držav članic.

### *Presoja Sodišča*

- 39 Opozoriti je treba, da Sodišče na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, prvi odstavek, PDEU načeloma ni pristojno v zvezi z določbami, ki zadevajo SZVP, in akti, sprejetimi na njihovi podlagi (sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 69, in z dne 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 41).

- 40 Vendar je z navedenima določbama uvedeno odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču za zagotovitev upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb, in ju je zato treba razlagati restriktivno (sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 70, in z dne 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 42).
- 41 Glede tega je treba poudariti, da, kot izhaja iz člena 2 PEU, ki spada pod skupne določbe Pogodbe EU, in iz člena 21 PEU v zvezi z zunanjim delovanjem Unije, na katero napotuje člen 23 PEU, ki se nanaša na SZVP, Unija temelji zlasti na vrednotah enakosti in pravne države (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 27. februarja 2007, Segi in drugi /Svet, C-355/04 P, EU:C:2007:116, točka 51, in mnenje 2/13 z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točki 168 in 169). Obstoj učinkovitega sodnega nadzora, namenjenega zagotovitvi spoštovanja določb prava Unije, pa je neločljivo povezan z obstojem pravne države (glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, točka 95 in navedena sodna praksa).
- 42 V obravnavani zadevi je sicer res treba ugotoviti, da se sporni odločbi umeščata v okvir SZVP. Ti odločbi, ki ju je sprejel vodja EUPM v Bosni in Hercegovini, ustanovljene na podlagi členov 28 PEU in 43(2) PEU, da bi s premestitvijo zapolnil delovno mesto v regionalnem uradu te misije, sta namreč povezani z operativnim ukrepom Unije, sprejetim in vodenim v okviru SZVP, katerega cilj je v bistvu pomoč organom pregona v Bosni in Hercegovini pri njihovem boju proti organiziranemu kriminalu in korupciji, kot izhaja iz člena 2, prvi odstavek, Sklepa 2009/906.
- 43 Vendar ta okoliščina ne pomeni nujno, da je treba izključiti pristojnost sodišča Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točke od 69 do 74, in z dne 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, točke od 43 do 50).
- 44 Tako je treba v obravnavani zadevi opozoriti, da so, kot je Svet navedel na obravnavi pred Sodiščem, sodišča Unije v skladu s členom 270 PDEU pristojna za odločanje o vseh tožbah, ki jih vložijo uslužbenci Unije, ki so bili napoteni na EUPM. Zanje namreč med obdobjem napotitve na EUPM veljajo Kadrovske predpisi in zato v skladu s členom 91 teh kadrovske predpisov spadajo v pristojnost sodišča Unije.
- 45 Iz Sklepa 2009/906 res izhaja, da osebje, ki ga EUPM v Bosni in Hercegovini dodelijo države članice, in osebje, ki ji ga dodelijo institucije Unije, v več pogledih nista v podobnem ali enakem položaju.
- 46 Natančneje, osebje, ki ga dodelijo države članice, je na podlagi člena 5(4), prvi stavek, tega sklepa še naprej pod polnim poveljstvom njihovih nacionalnih organov, medtem ko osebje, ki ga dodelijo institucije Unije, v skladu s to določbo ostajajo pod poveljstvom zadnjih.
- 47 Prav tako iz člena 6(5) navedenega sklepa izhaja, da disciplinski ukrepi proti osebju, ki ga dodelijo države članice, spadajo v pristojnost nacionalnih organov, medtem ko ti ukrepi, kadar so sprejeti proti osebju, ki ga dodelijo institucije Unije, spadajo v pristojnost zadnjih.
- 48 Poleg tega morajo v skladu s členom 7(2) tega sklepa države članice kriti stroške osebja, ki ga dodelijo, kot so stroški potovanja do kraja premestitve in nazaj, plače, zdravstveno zavarovanje in nekatera nadomestila, institucije Unije pa krijejo te stroške, kadar se ti nanašajo na osebje, ki so ga same dodelile.
- 49 Prav tako so na podlagi člena 8(2) Sklepa 2009/906 organi držav članic pristojni, da se odzovejo na pritožbe v zvezi z dodelitvijo, ki jih vložijo člani osebja, ki so jih dodelile te države, ali pa se nanašajo nanje, medtem ko so institucije Unije pristojne, da se odzovejo na takšne pritožbe v primerih, ko jih vložijo člani osebja, ki so jih dodelile te institucije, ali pa se nanašajo nanje.



- 50 Kljub temu je treba ugotoviti, da iz določb tega sklepa izhaja tudi, da za osebje, ki ga dodelijo države članice, in osebje, ki ga dodelijo institucije Unije, veljajo enaka pravila v zvezi z opravljanjem njihovih nalog na „območju operacije“.
- 51 Na podlagi člena 5(4), drugi stavek, navedenega sklepa so namreč nacionalni organi prenesli operativni nadzor nad svojim osebjem, skupinami in enotami na poveljnika civilne operacije, ki v skladu z odstavkom 2 tega člena izvršuje poveljevanje in nadzor nad misijo EUPM v Bosni in Hercegovini na strateški ravni in na podlagi te funkcije v skladu z odstavkom 3 tega člena in člena 9(3) navedenega sklepa daje navodila vodji misije.
- 52 Poleg tega zadnji, kot izhaja iz členov 6, od (1) do (3), in 9(5) Sklepa 2009/906, kot odgovorni za to EUPM „na območju operacije“ izvršuje poveljevanje in nadzor nad misijo, zlasti nad osebjem, skupinami in enotami „iz sodelujočih držav“, kot jih dodeli poveljnik civilne operacije, pri čemer navedeni vodja misije poleg tega prevzame usklajevanje in vsakodnevno upravljanje EUPM v Bosni in Hercegovini, tako da izdaja navodila „celotnemu“ osebju za učinkovito izvajanje te misije na tem območju.
- 53 Prav tako iz člena 7(4) tega sklepa izhaja, da mora vse osebje navedene misije spoštovati minimalne varnostne operativne standarde, specifične za misijo, ter varnostni načrt misije, ki podpira varnostno politiko Unije „na tem področju“.
- 54 Čeprav imajo odločbe, ki jih sprejmejo pristojni organi te misije v zvezi s premeščanjem človeških virov, ki so jih misiji dodelile države članice in institucije Unije za opravljanje dejavnosti na območju operacije, operativni vidik, ki spada na področje SZVP, so po svojem bistvu tudi akti upravljanja s kadri, tako kot vsaka podobna odločba, ki jo sprejmejo institucije Unije v okviru izvajanja svojih pristojnosti.
- 55 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je obseg omejitve, ki pomeni odstopanje od pristojnosti Sodišča in ki je določena v členu 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členu 275, prvi odstavek, PDEU, takšen, da izključuje pristojnost sodišča Unije glede nadzora nad akti upravljanja s kadri, ki se nanašajo na osebje, ki ga dodelijo države članice, in katerih cilj je izpolnjevanje potreb navedene misije na območju operacije, medtem ko je sodišče Unije vsekakor pristojno za nadzor takšnih aktov, kadar se nanašajo na osebje, ki ga dodelijo institucije Unije (glej po analogiji sodbi z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 73, in z dne 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, točka 49).
- 56 To razlago potrjuje pristojnost, ki je podeljena Sodišču, da, prvič, na podlagi člena 11(3)(b) in (6) Sklepa Sveta (SZVP) 2015/1835 z dne 12. oktobra 2015 o določitvi statuta, sedeža in načina delovanja Evropske obrambne agencije (UL L 266, str. 55) odloča o tožbah nacionalnih strokovnjakov, ki so napoteni v to agencijo, in da, drugič, na podlagi člena 42(1) Sklepa 2012/C 12/04 visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko z dne 23. marca 2011 o pravilih, ki se uporabljajo za nacionalne strokovnjake, napotene v Evropsko službo za zunanje delovanje (UL 2012, C 12, str. 8), odloča o tožbah nacionalnih strokovnjakov, napoteni v to službo.
- 57 Posledica kakršne koli drugačne razlage bi lahko bila zlasti to, da kadar bi se isti akt o upravljanju s kadri v zvezi z operacijami „na področju“ nanašal tako na osebje, ki so ga dodelile države članice, kot na osebje, ki so ga dodelile institucije Unije, odločitev, sprejeta v zvezi s prvim osebjem, ne bi bila združljiva z odločitvijo, ki bi jo sprejelo sodišče Unije v zvezi s tem zadnjim osebjem.
- 58 Zato je za nadzor nad temi akti pristojno Splošno sodišče, v primeru pritožbe pa Sodišče. Ta pristojnost v zvezi z nadzorom nad zakonitostjo teh aktov izhaja iz člena 263 PDEU, v zvezi s spori na področju nepogodbene odgovornosti pa iz člena 268 PDEU v povezavi s členom 340, drugi odstavek, PDEU, ob upoštevanju člena 19(1) PEU in člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

- 59 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da sta sporni odločbi v delu, v katerem je bila z njima odrejena premestitev pritožnice znotraj EUPM v Bosni in Hercegovini, akta upravljanja s kadri s ciljem premeščanja članov misije na območju operacije, ne pa, kot je v bistvu razsodilo Splošno sodišče v točkah 45 in 46 izpodbijanega sklepa, akta v zvezi z vprašanji dodelitve v smislu člena 8(2) Sklepa 2009/906. Zato ti odločbi, čeprav sta bili sprejeti v okviru SZVP, ne spadata med akte, na katere se nanašata člen 24(1), drugi pododstavek, PEU in člen 275, prvi odstavek, PDEU. Posledično spadata v pristojnost sodišča Unije iz naslova splošnih določb Pogodbe DEU, omenjenih v prejšnji točki te sodbe.
- 60 Zato je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 58 izpodbijanega sklepa razsodilo, da ni pristojno za odločanje o tožbi, s katero je pritožnica v postopku na prvi stopnji predlagala razglasitev ničnosti teh odločb in dodelitev odškodnine.
- 61 Prvi del drugega pritožbenega razloga je zato treba sprejeti.
- 62 Glede na navedeno je treba že zgolj iz tega razloga razveljaviti izpodbijani sklep, ne da bi bilo treba preizkusiti prvi pritožbeni razlog ali drugi del drugega pritožbenega razloga.

### **Vrnitev zadeve v razsojanje Splošnemu sodišču**

- 63 Sodišče v skladu s členom 61 Statuta Sodišča Evropske unije razveljavi odločitev Splošnega sodišča, če je pritožba utemeljena. Nato lahko, če stanje postopka to dovoljuje, samo dokončno odloči o zadevi ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 64 Iz razlogov, ki so navedeni v točkah od 39 do 60 te sodbe, je treba ugovora nedopustnosti, ki sta ju podala Svet in Komisija pred Splošnim sodiščem in ki se nanašata na njegovo nepristojnost za odločanje o tožbi, zavrniti kot neutemeljena.
- 65 Poleg tega je treba, kolikor Komisija z ugovorom, ki ga je podala pred Splošnim sodiščem, izpodbija dopustnost tožbe v delu, v katerem je vložena proti njej, ugotoviti, da ker ta institucija ni vključena v strukturo poveljevanja EUPM v Bosni in Hercegovini in ker se sporni odločbi ne nanašata na izvrševanje proračuna EUPM, ki v skladu s členom 6(4) Sklepa 2009/906 zahteva sklenitev pogodbe med vodjo misije in Komisijo, teh odločb ni mogoče pripisati zadnji. Zato je treba tožbo zavreči kot nedopustno v delu, v katerem je vložena proti Komisiji.
- 66 Nasprotno pa iz člena 10(1) Sklepa 2009/906 izhaja, da vodjo EUPM v Bosni in Hercegovini, ki je sprejel sporni odločbi, imenuje PVO iz člena 38 PEU. Poleg tega je ta vodja misije na podlagi členov 5(3) ter 9(3) in (5) tega sklepa odgovoren poveljniku civilne operacije, ta pa je v skladu s členoma 5(2) in 9(3) navedenega sklepa pod vodstvom PVO in je splošno podrejen VP.
- 67 Prvič, kot izhaja iz členov 5(2), 9(2) in 10(1) Sklepa 2009/906, pa PVO zagotavlja politični nadzor in strateško vodstvo EUPM v okviru odgovornosti Sveta. Drugič, v skladu s členom 5(3) tega sklepa mora poveljnik civilne operacije zagotavljati ustrezno in učinkovito izvajanje odločitev PVO in odločitev Sveta.
- 68 Zato je mogoče sporni odločbi pripisati Svetu in je torej tožba dopustna zgolj v delu, v katerem je vložena proti njemu.
- 69 Vprašanje, ali sporni odločbi nista zakoniti in ali je na njuni podlagi Uniji mogoče naložiti plačilo odškodnine, zahteva, da se v okviru, v katerem imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico, preučijo kompleksna dejanska vprašanja na podlagi elementov, ki jih Splošno sodišče ni preučilo in o katerih se pred Sodiščem ni razpravljalo.

- 70 V teh okoliščinah je očitno, da stanje postopka ne dovoljuje, da se odloči o zadevi.
- 71 Zato je treba to zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da se vsebinsko odloči o tožbi v delu, v katerem je ta vložena proti Svetu, in pridržati odločitev o stroških.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. julija 2014, H/Svet in drugi (T-271/10, neobjavljen, EU:T:2014:702), se razveljavi.**
- 2. Tožba, ki jo je vložila H, se zavrže kot nedopustna v delu, v katerem je vložena proti Evropski komisiji in Policijski misiji Evropske unije (EUPM) v Bosni in Hercegovini.**
- 3. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, da se vsebinsko odloči o tožbi v delu, v katerem je ta vložena proti Svetu Evropske unije.**
- 4. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi