Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (шести състав)

11 април 2018 година*

„Обща външна политика и политика на сигурност — Командирован национален експерт към ПМЕС в Босна и Херцеговина — Решение за преназначаване — Компетентност на началника на ПМЕС да реши преназначаването на командирован национален експерт — Задължение за мотивиране — Злоупотреба с власт — Явна грешка в преценката — Психически тормоз“

По дело T-271/10 RENV

H, за която се явява M. Velardo, адвокат,

жалбоподател,

срещу

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

ответник,

с предмет, на първо място, искане на основание член 263 ДФЕС за отмяната, от една страна, на решението от 7 април 2010 г., подписано от ръководителя на персонала на Полицейската мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в Босна и Херцеговина, с което жалбоподателката е била преназначена на длъжността Criminal Justice Adviser — Prosecutor в регионалното бюро в Баня Лука (Босна и Херцеговина), и от друга страна, на решението от 30 април 2010 г., подписано от ръководителя на ПМЕС по член 6 от Решение 2009/906/ОВППС на Съвета от 8 декември 2009 година относно ПМЕС в Босна и Херцеговина (ОВ L 322, 2009 г., стр. 22), с което се потвърждава решението от 7 април 2010 г., и на второ място, искане на основание член 268 ДФЕС, с което се цели поправяне на вредата, която жалбоподателката твърди, че е претърпяла,

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав),

състоящ се от: G. Berardis, председател, S. Papasavvas и O. Spineanu-Matei (докладчик), съдии,

секретар: C. Heeren, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 септември 2017 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение [1]

I. Обстоятелствата по спора

1 Със Съвместно действие 2002/210/ОВППС на Съвета от 11 март 2002 година относно полицейската мисия на Европейския съюз (ОВ L 70, 2002 г., стр. 1) е създадена Полицейската мисия на Европейски съюз (ПМЕС), за да осигури продължение на дейността на Международните полицейски сили на Организацията на обединените нации в Босна и Херцеговина.

2 ПМЕС, която започва на 1 януари 2003 г., е продължавана многократно, по-конкретно с Решение 2009/906/ОВППС на Съвета от 8 декември 2009 година относно ПМЕС в Босна и Херцеговина (ОВ L 322, 2009 г., стр. 22), и завършва на 30 юни 2012 г.

3 Жалбоподателката, H, е италиански магистрат, командирован към ПМЕС в Сараево (Босна и Херцеговина) с постановление на италианския министър на правосъдието от 16 октомври 2008 г., за да изпълнява там функциите на Criminal Justice Unit Adviser, считано от 14 ноември 2008 г.

4 С постановления на италианския министър на правосъдието от 7 април 2009 г. и от 9 декември 2009 г. командировката на жалбоподателката е продължена, за да изпълнява тя функциите на Chief of Legal Officer до 31 декември 2009 г., а след това до 31 декември 2010 г.

[…]

6 С решение от 7 април 2010 г., подписано от ръководителя на личния състав на ПМЕС, жалбоподателката е преназначена по „оперативни съображения“, на длъжността Criminal Justice Adviser — Prosecutor в регионалното бюро в Баня Лука (Босна и Херцеговина), считано от 19 април 2010 г. (наричано по-нататък „решението от 7 април 2010 г.“).

[…]

8 С решение от 30 април 2010 г., подписано от предвидения в член 6 от Решение 2009/906 ръководител на ПМЕС, същият потвърждава решението от 7 април 2010 г. По този повод той уточнява, че решението от 7 април 2010 г. е взето от самия него и че оперативното съображение за преназначаването на жалбоподателката е необходимостта от съвети в наказателноправната област в бюрото в Баня Лука (наричано по-нататък „решението от 30 април 2010 г.“).

[…]

II. Производства пред Общия съд и пред Съда преди връщането на делото

10 На 16 юни 2010 г. жалбоподателката подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд срещу Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия и ПМЕС с цел отмяната на решенията от 7 и 30 април 2010 г. (наричани по-нататък, взети заедно, „обжалваните решения“).

[…]

1 Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

12 С определение от 10 юли 2014 г., Н/Съвет и др. (T-271/10, непубликувано, наричано по-нататък „първоначалното определение“, EU:T:2014:702), Общият съд отхвърля жалбата като недопустима, считайки, че не е компетентен да я разгледа.

[…]

14 С решение от 19 юли 2016 г., Н/Съвет и Комисия (C-455/14 P, наричано по-нататък „решението по жалбата“, EU:C:2016:569), Съдът отменя първоначалното определение, отхвърля като недопустима жалбата в частта ѝ срещу Комисията и ПМЕС, връща делото на Общия съд за произнасяне по съществото на жалбата в частта ѝ, насочена срещу Съвета, и не се произнася по съдебните разноски.

15 В точки 58 и 59 от решението по жалбата Съдът приема по същество, че обжалваните решения, в частта им, в която жалбоподателката е преназначена в рамките на ПМЕС в Босна и Херцеговина, представляват актове за управление на личния състав, чийто предмет е реорганизацията на членовете на мисията на ниво театър на операциите. Той приема, че макар тези решения да са приети в контекста на Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), те не са актовете, предвидени в член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС и в член 275, първа алинея ДФЕС. Той счита, че като последица от това те са от компетентността на съда на Съюза и уточнява, че тази компетентност произтича съответно, що се отнася до контрола относно законосъобразността на посочените актове, от член 263 ДФЕС, а що се отнася до споровете в областта на извъндоговорната отговорност, от член 268 ДФЕС във връзка с член 340, втора алинея ДФЕС, като се вземат предвид член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

[…]

V. От правна страна

[…]

Б. По искането за отмяна

[…]

2. По същество

[…]

а) По първото основание, изведено от нарушение на разпоредбите на Решение 2009/906

[…]

1) По първата част, изведена от липсата на компетентност на ръководителя на ПМЕС за приемане на решения за преназначаване на личния състав

[…]

46 На първо място, следва веднага да се констатира, че Решение 2009/906 не съдържа специални разпоредби относно компетентността за преназначаване на личния състав на ПМЕС.

47 На второ място, трябва да се отбележи, че в Решение 2009/906 не са дадени определения нито на изразите „оперативен контрол“, „стратегическо равнище“ или „театър на операциите“, нито на термините „командване“ или „контрол“, въпреки че те са използвани в него.

48 В това отношение от общата структура на Решение 2009/906 единствено става ясно, че ръководителят на ПМЕС е упражнявал в качеството си на отговарящ за тази ПМЕС „на ниво театър на операциите“ „командването“ и „контрола“ на посочената мисия, по-конкретно на личния състав, екипите и звената „от участващите в мисията държави“, които са били „[назначени]“ от командващия гражданските операции. Освен това на ръководителя на ПМЕС е било възложено да осигури координацията и ежедневното ръководство на ПМЕС в Босна и Херцеговина, като издава всички необходими инструкции на „целия“ личен състав с оглед на ефективното провеждане на тази мисия на ниво театър на операциите (вж. в този смисъл решението по жалбата, т. 52).

49 При тези условия, за да се определи чие е било правомощието за преназначаване на личния състав на ПМЕС, следва да се отчита не само съдържанието на Решение 2009/906, но и неговия контекст и целите, преследвани с правната уредба, от която то е част.

50 Що се отнася до контекста, безспорно е, че създадената със Съвместно действие 2002/210 ПМЕС е била първата гражданска мисия на Съюза, организирана в рамките на неговата Европейска политика за сигурност и отбрана (ЕПСО), понастоящем Обща политика за сигурност и отбрана (ОПСО), в качеството на мисия без изпълнителни правомощия, имаща като модел за планиране и командване военните операции.

51 От Съвместно действие 2002/210 следва, че дейността на ПМЕС трябвало да започне едва на 1 януари 2003 г. Следователно Съветът е предвидил, че най-късно до 1 април 2002 г. ще започне дейност екип по планиране и че считано от 1 януари 2003 г., ръководителят на този екип ще стане ръководител на ПМЕС. Същият трябвало междувременно да подпомогне Генералния секретариат на Съвета при изготвянето на оперативната концепция (CONOPS) на мисията. След това екипът по планирането трябвало да изготви оперативния план (OPLAN) и да разработи всички технически инструменти, необходими за привеждането в действие на ПМЕС. Вследствие на това Съветът приема CONOPS и OPLAN, за да позволи на мисията да започне дейността си на предвидената дата.

52 От Съвместно действие 2002/210 също следва, че през периода на първия си мандат, тоест 2003—2005 г., ПМЕС е била съставена от генерален щаб в Сараево (Босна и Херцеговина), в който са работили по-конкретно ръководителят на ПМЕС и различен брой служители за връзка, отговорни за контактите с други международни организации на терена. Освен това командни единици са били създадени и в рамките на полицията на Босна и Херцеговина „на средно и високо ниво“. Освен командированите полицаи от държавите — членки на Съюза, ПМЕС е можела да назначава с договор цивилни международни служители и местен персонал. Така държавите членки или институциите на Съюза са можели да участват в мисията като командироват цивилни международни служители.

53 По-нататък ПМЕС е продължила своята мисия с често изменяни мандат и размери.

54 ПМЕС е преобразувана през 2009 г. на основание член 28 и член 43, параграф 2 ДЕС в оперативно действие на Съюза, прието и водено в рамките на ОПСО, която е неразделна част от ОВППС, чийто предмет по същество е да съдейства на правоприлагащите агенции на Босна и Херцеговина в борбата им с организираната престъпност и корупцията, както става ясно от член 2, първа алинея на Решение 2009/906.

55 На основание член 4, параграф 2, второ изречение от Решение 2009/906 Съветът одобрява новия OPLAN на ПМЕС, който впоследствие е актуализиран и изменен от Комитета по политика и сигурност (КПС) в съответствие с член 38, трета алинея ДЕС на основание член 10, параграф 1, второ изречение от посоченото решение.

56 В рамките на новия си мандат ПМЕС трябвало да наблегне по-конкретно на правоприлагащите агенции на държавно равнище, на засилването на взаимодействието между полицията и прокуратурата и на регионалното и международното сътрудничество. Освен това структурата на мисията е изменена, за да се добавят в Босна и Херцеговина четири регионални бюра в Сараево, Баня Лука, Мостар и Тузла, освен генералния щаб и звената, създадени в рамките на полицейските служби.

57 Именно с оглед на този общ контекст, в който е било прието решението на ръководителя на ПМЕС, следва да се прецени компетентността на последния за преназначаване на жалбоподателката от генералния щаб в Сараево в регионалното бюро в Баня Лука.

58 Веднага следва да се посочи, че съгласно член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС „[ОВППС] е предмет на специфични правила и процедури [и] се определя и прилага от Европейския съвет и от Съвета, които решават с единодушие“.

59 В това отношение и на първо място, безспорно е, че към момента на създаването на ПМЕС нито звеното „Способности за планиране и провеждане на граждански операции“ (СГПП), в качеството на отговорно за планирането, разполагането, провеждането и оценяването на граждански мисии за управление на кризи, спадащи към сферата на действие на ОПСО, нито неговият командващ гражданските операции не са съществували в институционалната структура на Съюза.

60 На 18 юни 2007 г. Съветът одобрява Насоки за структурата на командване и контрол на цивилни операции на ЕС по управление на криза (наричани по-нататък „Насоките за структурата на командване и контрол“), предвиждащи по-конкретно, че командващият цивилните операции ще осъществява командване и контрол на стратегическо ниво за целите на планирането и провеждането на всички цивилни операции по управление на кризи, под политическия контрол и стратегическото ръководство на Комитета по политика и сигурност (КПС) и общото ръководство на Върховния представител (ВП), и че директорът на звеното СГПП, създадено в рамките на Генералния секретариат на Съвета, ще бъде командващ цивилните операции за всяка цивилна операция по управление на криза.

61 При това положение командващият на всички цивилни операции е директорът на СГПП, подпомаган на място от ръководителя на ПМЕС, който има всички класически правомощия за контрол и командване на поставения под негово ръководство личен състав. Командната верига е обединена с КПС, който осигурява стратегическото управление и политическия контрол на операцията, под ръководството на Съвета.

62 В този контекст директорът на СГПП е определен като командващ цивилните операции на ПМЕС в член 5 от Съвместно действие 2007/749/ОВППС на Съвета от 19 ноември 2007 година относно Полицейската мисия на Европейския съюз (ПМЕС) в Босна и Херцеговина (БиХ) (ОВ L 303, 2007 г., стр. 40), с което ПМЕС е била продължена, считано от 1 януари 2008 г.

63 От съвместния прочит на член 5, параграфи 1 и 4 от Съвместно действие 2007/749 и на член 5, параграфи 1 и 4 от Решение 2009/906 следва, че националните власти са прехвърлили на командващия цивилните операции на ПМЕС „оперативния контрол“ на техния личен състав, екипи и звена, представляващи техния принос.

64 Освен това от съвместния прочит на членове 5 и 6 от Решение 2009/906 следва, че командващият цивилните операции е осъществявал командването и контрола на ПМЕС на „стратегическо ниво“, докато ръководителят на ПМЕС ги осъществява на „ниво театър на операциите“.

65 На второ място, също е безспорно, че в случай на спадащи към сферата на ОПСО мисии и класически операции, водени на основание член 43 ДЕС, планирането и изпълнението се извършват в рамките на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) в съответствие с процедурите за управление на кризи. По силата на посочените процедури по-конкретно ЕСВД е натоварена с изготвянето на документите за планиране, каквито са CONOPS и OPLAN и с определяне на условията за прилагане и отговорността за процеса на формиране на силите. След това те следва да бъдат одобрени от Съвета.

66 При тези обстоятелства следва да се приеме, че доколкото в Решение 2009/906 няма изрични разпоредби относно това чия е компетентността за преназначаването на личния състав на ПМЕС в рамките на същата, то е допълнено от OPLAN и от Насоките за структурата на командване и контрол.

67 Съгласно точка 5.3, втора алинея от OPLAN от 2009 г., както е представен от Съвета в отговор на процесуално-организационно действие като документ с частично премахната класификация, „ръководителят на мисията носи крайната отговорност за наемането на личния състав и общата отговорност за назначаването“. В точка 5.3, трета алинея от OPLAN от 2009 г. са предвидени критериите за заемане на длъжностите в рамките на ПМЕС, сред които са посочени нуждите на същата. Също така компетентността на ръководителя на ПМЕС относно назначаването на нейния личен състав произтича и от прочита на приложение M към OPLAN, озаглавено „Управление на личния състав“, в което са изброени подробно условията за наемането и компетенциите на ръководителя на мисията в това отношение, като се посочва, че „ръководителят на мисията носи крайната отговорност за наемането на личния състав и общата отговорност за назначаването му, и в двата случая на международно и на местно ниво“. Накрая, в приложение D към OPLAN, озаглавено „Стандартни оперативни процедури“, е уточнено в точка 2, трета алинея, която се отнася до назначаването, че „[р]ешенията за назначаване и/или преназначаване в мисията спадат към правомощията на ръководителя на мисията“.

68 Освен това съгласно точка 6, параграф 1, буква в) от Насоките за структурата на командване и контрол оперативният контрол (OPCON) е определен като „властническото правомощие, предоставено на отговорно лице от ОПСО по отношение на намиращите се под негово ръководство лица, екипи и звена, за да може той/тя да изпълнява специални мисии или задачи, които са поначало ограничени от длъжността, времето или мястото; за да им възложи задачи и за да запази или делегира оперативния контрол или тактическото командване или контрола, които могат да се считат за необходими“.

69 От това следва, че по необходимост оперативният контрол, упражняван на „ниво театър на операциите“ от ръководителя на мисията, включва възможността за същия да взема решения, включително за преназначаването на личния състав, в най-кратки срокове и да налага тези решения на командирования от държавите членки персонал за целите на осъществяването на мисията.

70 С оглед на разпоредбите, споменати в точки 64, 67 и 69 по-горе, следва да се приеме, че командващият гражданските операции, който осъществява командването и контрола на стратегическо равнище под политическия контрол и стратегическото ръководство на КПС и под общото ръководство на ВП, за планирането и провеждането на всички граждански мисии, водени в рамките на ОПСО, и който е главнокомандващият на всички ръководители на граждански мисии, е компетентен да назначава личния състав на всяка гражданска мисия на

Съюза по смисъла на член 6, параграф 2 от Решение 2009/906. За сметка на това в рамките на всяка мисия правомощието за назначаване и преназначаване на личния състав е единствено от компетентността на ръководителя на ПМЕС.

[…]

2) По втората част, изведена от липсата на консултиране с държавата членка по произход преди вземането на решението за преназначаване

[…]

75 На първо място, що се отнася до довода на жалбоподателката, че ръководителят на ПМЕС е допуснал процедурна грешка, като е приел Решение 2009/906, без да се е консултирал с държавата членка по произход, следва веднага да се отбележи, че жалбоподателката не сочи никаква разпоредба, по силата на която подобно консултиране е било необходимо.

76 След това, трябва да се констатира, че нито текстът, нито духът на Решение 2009/906 и на OPLAN не налагат на ръководителя на ПМЕС да се консултира предварително с изпращащия орган, преди да вземе решение за преназначаване на командирования от държавите членки персонал.

77 В това отношение следва да се припомни, че в съответствие с член 7, параграфи 2 и 3 от Решение 2009/906 ПМЕС разполага с личен състав, който е наеман на договорна основа, командирован от институция на Съюза или е командирован от държава членка. Що се отнася специално до личният състав, командирован от държавите членки, от член 5, параграф 4, второ изречение на Решение 2009/906, както и от точка 5.2 от OPLAN следва, че националните органи са прехвърлили оперативния контрол върху техния личен състав, екипи, звена на командващия гражданските операции, а от член 6, параграф 2 от същото решение следва, че посоченият оперативен контрол е бил упражняван „на ниво театър на операциите“ от ръководителя на мисията.

78 Както обаче беше изложено в точка 69 по-горе, от точка 6, параграф 1, буква в) от Насоките за структурата на командване и контрол, следва, че по необходимост оперативният контрол включва възможността за ръководителя на ПМЕС да взема решения, включително за преназначаването на личния състав, в най-кратки срокове и да налага тези решения на командирования от държавите членки персонал за целите на осъществяването на мисията. Следователно този оперативен характер е несъвместим с процедура за предварително консултиране на командироващия орган като изтъкнатата от жалбоподателката.

79 Впрочем в съответствие с правилата, уреждащи мисиите на ОПСО, от жалбоподателката е било поискано изрично съгласие да служи на мисията на длъжност, различна от тази, за която тя е представила кандидатурата си, и като последица от това формулярът за кандидатстване, който тя е попълнила и подписала на 10 ноември 2008 г. за длъжността, от която е била преназначена, е съдържал това съгласие. Противно на твърдяното от жалбоподателката в хода на съдебното заседание, от посочения формуляр за кандидатстване не следва, че нейното съгласие обхваща единствено другите функции, упражнявани в рамките на генералния щаб в Сараево, и изключва останалите структури на ПМЕС.

80 Следва да се констатира, че от разпоредбите на Решение 2009/906 следва, че командированите от държавите членки служители и тези, командировани от институциите на Съюза, са били подчинени на едни и същи правила, що се отнася до упражняването на техните функции „на ниво театър на операциите“ (вж. в този смисъл решението по жалбата, т. 50).

81 Като последица от това няма никакво основание да се заключи, че различно третиране на личния състав, командирован от държавите членки, спрямо този, командирован от институциите на Съюза, в рамките на процедурата за преназначаване „на ниво театър на операциите“ би било съвместимо с операциите за управление на кризи, водени от ПМЕС.

82 На второ място, що се отнася до довода, че жалбоподателката не можела да бъде преназначена в приложение на изрична разпоредба в италианската конституция, целяща да се гарантира безпристрастността на магистратите при упражняването на техните функции, следва веднага да се подчертае, че тя не посочва на коя разпоредба от италианската конституция основава своя довод. Ако се предположи, че жалбоподателката се позовава на гарантираната несменяемост на магистратите, предвидена в член 107 от италианската конституция, по силата на която магистратите не могат да се преназначават без тяхно съгласие или без да е проведена специална процедура, налага се констатацията, че посочената гаранция не може да се приложи в конкретния случай.

83 Всъщност, първо, на жалбоподателката не е било възложено да изпълнява функцията ѝ на прокурор в рамките на ПМЕС, а функция на правен съветник, за която нейният професионален опит в качеството на прокурор е счетен за релевантен. Впрочем жалбоподателката е запазила статута на магистрат по силата на националното право единствено спрямо националните власти. След командироването ѝ в ПМЕС нейният статут в рамките на същата не е бил статут на магистрат, а такъв на национален командирован служител.

84 Второ, с представянето на кандидатурата си за длъжност в международен орган, чиято организация и правила за функциониране са извън контрола на нейната държава по произход, жалбоподателката мълчаливо се е съгласила да се подложи на специалните правила на посочения орган.

85 От всичко гореизложено следва, че втората част на първото основание трябва да се отхвърли и следователно това основание в неговата цялост.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда H да заплати съдебните разноски.

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 11 април 2018 година.

Подписи

Съдържание

I. Обстоятелствата по спора . . . 2

II. Производства пред Общия съд и пред Съда преди връщането на делото . . . 2

V. От правна страна . . . 3

Б. По искането за отмяна . . . 3

2. По същество . . . 3

а) По първото основание, изведено от нарушение на разпоредбите на Решение 2009/906 . . . 3

1) По първата част, изведена от липсата на компетентност на ръководителя на ПМЕС за приемане на решения за преназначаване на личния състав . . . 3

2) По втората част, изведена от липсата на консултиране с държавата членка по произход преди вземането на решението за преназначаване . . . 7