Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (šesto vijeće)

11. travnja 2018.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Nacionalni član osoblja upućen u Policijsku misiju Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini – Odluka o preraspoređivanju – Nadležnost voditelja Policijske misije Europske unije (EUPM) za odlučivanje o preraspoređivanju upućenog nacionalnog člana osoblja – Obveza obrazlaganja – Zlouporaba ovlasti – Očita pogreška u ocjeni – Uznemiravanje”

U predmetu T-271/10 RENV,

**H**, koju zastupa M. Velardo, *avocat*,

tužiteljica,

protiv

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

tuženika,

povodom zahtjeva, kao prvo, na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje, s jedne strane, odluke od 7. travnja 2010. koju je potpisao voditelj osoblja Policijske misije Europske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini, kojom je tužiteljica preraspoređena na radno mjesto *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* u područnom uredu Banja Luka (Bosna i Hercegovina) i, s druge strane, odluke od 30. travnja 2010. koju je potpisao voditelj misije EUPM-a sukladno članku 6. Odluke Vijeća 2009/906/ZVSP od 8. prosinca 2009. o Policijskoj misiji Europske unije u Bosni i Hercegovini (SL 2009., L 322, str. 22.) kojom je potvrđena odluka od 7. travnja 2010. i, kao drugo, zahtjeva na temelju članka 268. UFEU-a za naknadu štete koju je tužiteljica navodno pretrpjela,

OPĆI SUD (šesto vijeće),

u sastavu: G. Berardis, predsjednik, S. Papasavvas i O. Spineanu-Matei (izvjestiteljica), suci,

tajnik: C. Heeren, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. rujna 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

**Presudu** [1]

## I. Okolnosti spora

1 Zajedničkom akcijom Vijeća 2002/210/ZVSP od 11. ožujka 2002. o Policijskoj misiji Europske unije (SL 2002., L 70, str. 1.) Policijska misija Europske unije (EUPM) osnovana je kako bi se osigurala smjena međunarodnih policijskih snaga Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini.

2 EUPM, koji je započeo s radom 1. siječnja 2003., produžen je u nekoliko navrata, među ostalim, Odlukom Vijeća 2009/906/ZVSP od 8. prosinca 2009. o EUPM-u u Bosni i Hercegovini (SL 2009., L 322, str. 22.), a završen je 30. lipnja 2012.

3 Tužiteljica H talijanska je sutkinja koja je uredbom talijanskog ministra pravosuđa od 16. listopada 2008. upućena EUPM-u u Sarajevu (Bosna i Hercegovina) radi izvršavanja dužnosti *Criminal Justice Unit Advisera*, počevši od 14. studenoga 2008.

4 Uredbama talijanskog ministra pravosuđa od 7. travnja 2009. i od 9. prosinca 2009. tužiteljičino upućivanje je produljeno radi izvršavanja dužnosti *Chief Legal Officera* do 31. prosinca 2009., a zatim do 31. prosinca 2010.

*[omissis]*

6 Odlukom od 7. travnja 2010., koju je potpisao voditelj osoblja EUPM-a, tužiteljica je „zbog operativnih razloga” preraspoređena na radno mjesto *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* u područnom uredu u Banjoj Luci (Bosna i Hercegovina), počevši od 19. travnja 2010. (u daljnjem tekstu: odluka od 7. travnja 2010.).

*[omissis]*

8 Odlukom od 30. travnja 2010., koju je potpisao voditelj misije sukladno članku 6. Odluke 2009/906, potonji je potvrdio odluku od 7. travnja 2010. Navedeni voditelj tom je prilikom pojasnio da je on sam donio odluku od 7. travnja 2010. i da je operativni razlog za preraspoređivanje tužiteljice potreba za kaznenopravnim savjetovanjem u uredu u Banjoj Luci (u daljnjem tekstu: odluka od 30. travnja 2010.).

*[omissis]*

## II. Postupak pred Općim sudom i Sudom prije vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje

10 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 16. lipnja 2010. tužiteljica je pokrenula ovaj postupak protiv Vijeća Europske unije, Europske komisije i EUPM-a radi poništenja odluka od 7. i 30. travnja 2010. (u daljnjem tekstu zajedno: pobijane odluke).

*[omissis]*

12 Rješenjem od 10. srpnja 2014., H/Vijeće i dr. (T-271/10, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: prvotno rješenje, EU:T:2014:702), Opći sud je odbacio tužbu kao nedopuštenu, smatrajući da nije nadležan za njezino rješavanje.

*[omissis]*

1 Objavljuju se samo one točke ove presude čije objavljivanje Opći sud smatra potrebnim.

14 Presudom od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i Komisija (C-455/14 P, u daljnjem tekstu: presuda povodom žalbe, EU:C:2016:569), Sud je ukinuo prvotno rješenje, odbacio tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem je bila podnesena protiv Komisije i EUPM-a, vratio predmet Općem sudu radi odlučivanja o osnovanosti tužbe u dijelu u kojem je podnesena protiv Vijeća Europske unije te odlučio da će o troškovima odlučiti naknadno.

15 Sud je presudio, u bitnome, u točkama 58. i 59. presude po žalbi, da su pobijane odluke, s obzirom na to da je njima tužiteljica preraspoređena unutar EUPM-a u Bosni i Hercegovini, akti upravljanja osobljem s ciljem preraspoređivanja članova misije na terenu. Ocijenio je da te odluke, iako su donesene u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), nisu akti obuhvaćeni člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a. Smatrao je da su one, stoga, u nadležnosti suda Unije te je naveo da ta nadležnost proizlazi, kada je riječ o nadzoru zakonitosti spomenutih akata, iz članka 263. UFEU-a, a kada je riječ o sporovima iz područja izvanugovorne odgovornosti, iz članka 268. UFEU-a u vezi s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, uzimajući u obzir članak 19. stavak 1. UEU-a i članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

## V. Pravo

[*omissis*]

### B. Zahtjev za poništenje

[*omissis*]

#### *2. Meritum*

[*omissis*]

##### *a) Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi odredaba Odluke 2009/906*

[*omissis*]

*1) Prvi dio, koji se temelji na nenadležnosti voditelja EUPM-a za donošenje odluka o preraspoređivanju osoblja*

[*omissis*]

46 Kao prvo, uvodno treba utvrditi da Odluka 2009/906 ne sadržava posebne odredbe koje se odnose na nadležnost za preraspoređivanje osoblja EUPM-a.

47 Kao drugo, treba istaknuti da Odluka 2009/906 ne definira ni pojmove „operativni nadzor”, „strateška razina” ili „teren” ni pojmove „zapovjedništvo” ili „nadzor”, iako ih koristi.

48 U tom pogledu, iz opće strukture Odluke 2009/906 proizlazi samo da voditelj EUPM-a kao odgovorna osoba za taj EUPM „na terenu” izvršava „zapovjedništvo” i „nadzor” nad tom misijom, a osobito nad osobljem, timovima i jedinicama „iz država koje sudjeluju” koje je „uputio” zapovjednik civilne operacije. Osim toga, voditelj EUPM-a bio je zadužen osigurati koordinaciju i svakodnevno upravljanje EUPM-om u Bosni i Hercegovini, na način da daje upute „cjelokupnom” osoblju radi učinkovite provedbe te misije na tom terenu (vidjeti u tom smislu presudu povodom žalbe, t. 52.).

49 U tim okolnostima, kako bi se utvrdilo tko je bio ovlašten preraspodijeliti osoblje EUPM-a, treba uzeti u obzir ne samo pojmove iz Odluke 2009/906 nego i kontekst i ciljeve propisa kojeg je dio.

50 Kada je riječ o kontekstu, nesporno je da je EUPM, koji je ustanovljen Zajedničkom akcijom 2002/210, bio prva civilna misija Unije organizirana u okviru europske obrambene i sigurnosne politike (ESOP), koja je postala zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP), kao neizvršna misija čiji je model planiranje i zapovjedništvo vojnih operacija.

51 Iz Zajedničke akcije 2002/210 proizlazi da su aktivnosti EUPM-a počele 1. siječnja 2003. Vijeće je stoga predvidjelo da će skupina za planiranje biti upućena najkasnije 1. travnja 2002. te da će voditelj te skupine postati voditelj EUPM-a od 1. siječnja 2003. Potonji je u međuvremenu trebao pomoći glavnom tajništvu Vijeća da razradi koncept operacija (CONOPS) misije. Nadalje, skupina za planiranje je trebala razraditi plan operacije (OPLAN) te razviti sve tehničke instrumente potrebne za pokretanje EUPM-a. Vijeće je poslije toga usvojilo CONOPS i OPLAN kako bi omogućilo misiji da na predviđeni datum započne s aktivnostima.

52 Iz Zajedničke akcije 2002/210 također proizlazi da se u razdoblju svojega prvog mandata, odnosno od 2003. do 2005., EUPM sastojao od glavnog sjedišta u Sarajevu iz kojega su, među ostalim, djelovali voditelj EUPM-a i promjenjiv broj časnika za vezu zaduženih za kontakte s drugim međunarodnim organizacijama na terenu. Štoviše, također su uspostavljene jedinice za nadzor unutar policije Bosne i Hercegovine „na srednjoj i visokoj razini”. Osim policijskih službenika koje su uputile države članice Unije, EUPM je mogao zaposliti, na ugovornoj osnovi, međunarodno i lokalno civilno osoblje. Države članice ili institucije Unije mogle su također sudjelovati u misiji upućivanjem međunarodnog civilnog osoblja.

53 Nadalje, tijekom provedbe misije EUPM-a njegov mandat i obujam redovito su se mijenjali.

54 EUPM je 2009. na temelju članka 28. i članka 43. stavka 2. UEU-a iznova određen kao operativno djelovanje Unije o kojem se odlučuje i koje se vodi u okviru ZSOP-a koji je sastavni dio ZVSP-a te čiji je cilj u bitnome poduprijeti tijela za provedbu zakona u Bosni i Hercegovini u njihovoj borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, kao što proizlazi iz članka 2. prvog podstavka Odluke 2009/906.

55 Na temelju članka 4. stavka 2. druge rečenice Odluke 2009/906 Vijeće je odobrilo novi OPLAN EUPM-a, koji je kasnije ažurirao i izmijenio PSO sukladno članku 38. trećem stavku UEU-a, na temelju članka 10. stavka 1. druge rečenice navedene odluke.

56 U okviru svojega novog mandata EUPM se trebao osobito usredotočiti na tijela na državnoj razini za provedbu zakona, poboljšanje suradnje između policije i tužiteljstva te na regionalnu i međunarodnu suradnju. Osim toga, struktura misije izmijenjena je kako bi se u Bosni i Hercegovini dodala četiri regionalna ureda u Sarajevu, Banjoj Luci, Mostaru i Tuzli, uz glavno sjedište i jedinice uspostavljene unutar policijskih službi.

57 S obzirom na taj opći kontekst, u kojem je došlo do odluke voditelja EUPM-a, treba ocijeniti nadležnost potonjeg za preraspoređivanje tužiteljice iz glavnog sjedišta u Sarajevu u regionalni ured u Banjoj Luci.

58 Treba ponajprije istaknuti da prema članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a „[ZVSP] podliježe posebnim pravilima i postupcima [te ga] utvrđuju i provode Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno”.

59 U tom pogledu i kao prvo, nesporno je da u vrijeme osnivanja EUPM-a u institucijskoj strukturi Unije nisu postojali ni Sposobnost planiranja i vođenja civilnih operacija (CPCC), kao tijelo zaduženo za planiranje, pokretanje, vođenje i ocjenjivanje civilnih misija za upravljanje krizama koje pripadaju ZSOP-u, ni njegovo zapovjedništvo civilnih operacija.

60 Vijeće je 18. lipnja 2007. odobrilo Smjernice za strukturu zapovijedanja i nadzor civilnih operacija EU-a za upravljanje krizama (u daljnjem tekstu: Smjernice za strukturu zapovijedanja i nadzor), koje osobito predviđaju da zapovjednik civilne operacije izvršava zapovijedanje i nadzor na strateškoj razini radi planiranja i vođenja svih civilnih operacija za upravljanje krizama, u okviru političkog nadzora i strateškog usmjeravanja Političkog i sigurnosnog odbora (PSO) i sveukupne ovlasti visokog predstavnika (VP), te da će ravnatelj CPCC-a osnovanog u okviru glavnog tajništva Vijeća biti, za svaku civilnu operaciju za upravljanje krizom, zapovjednik civilne operacije.

61 Prema tome, zapovjednik svih civilnih operacija je ravnatelj CPCC-a, kojem na terenu pomaže voditelj EUPM-a, koji ima sve klasične ovlasti nadzora i zapovijedanja nad osobljem koje je pod njegovim zapovjedništvom. Zapovjedni lanac objedinjen je PSO-om, koji osigurava strateški smjer i politički nadzor nad operacijama, a podređen je Vijeću.

62 U tom kontekstu, ravnatelj CPCC-a određen je kao zapovjednik civilne operacije EUPM-a u članku 5. Zajedničke akcije Vijeća 2007/749/ZVSP od 19. studenoga 2007. o EUPM-u u Bosni i Hercegovini (SL 2007., L 303, str. 40.), kojom je EUPM produljen računajući od 1. siječnja 2008.

63 Iz usporedne analize članka 5. stavaka 1. i 4. Zajedničke akcije 2007/749 i članka 5. stavaka 1. i 4. Odluke 2009/906 proizlazi da su nacionalna tijela prenijela zapovjedniku civilnih operacija EUPM-a „operativni nadzor” nad vlastitim osobljem, timovima i jedinicama, koji predstavljaju njihov doprinos.

64 Štoviše, iz usporedne analize članaka 5. i 6. Odluke 2009/906 proizlazi da zapovjednik civilnih operacija izvršava zapovijedanje i nadzor nad EUPM-om „na strateškoj razini”, dok voditelj EUPM-a potonje izvršava na „terenu”.

65 Kao drugo, također je nesporno da se, u slučaju klasičnih misija i operacija koje pripadaju ZSOP-u i koje se vode na temelju članka 43. UEU-a, planiranje i izvršavanje provodi u okviru Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), u skladu s postupcima za upravljanje krizom. U skladu s tim postupcima, ESVD mora razraditi dokumente za planiranje, kao što su koncept operacija (CONOPS) i OPLAN te definirati uvjete za provedbu i odgovornost u postupku uspostavljanja snaga. Potom je na Vijeću da ih potvrdi.

66 U tim okolnostima treba smatrati da, s obzirom na to da Odluka 2009/906 ne sadržava izričite odredbe o osobi nadležnoj za preraspoređivanje osoblja EUPM-a u okviru istog tijela, potonju odluku nadopunjuju OPLAN i Smjernice za strukturu zapovijedanja i nadzor.

67 Međutim, na temelju točke 5.3. druge podtočke OPLAN-a iz 2009., koji je Vijeće dostavilo nakon mjere upravljanja postupkom, u djelomično deklasificiranoj verziji, „voditelj misije je na najvišoj razini odgovoran za imenovanje osoblja te je općenito odgovoran za njegovo zapošljavanje”. U trećoj podtočki iste točke predviđeni su kriteriji za zapošljavanje na određenim radnim mjestima u EUPM-u, među kojima su i potrebe te misije. Isto tako, nadležnost voditelja EUPM-a kada je riječ o zapošljavanju njegova osoblja također proizlazi iz analize priloga OPLAN-u naslovljenog „Upravljanje osobljem”, u kojem su detaljno navedeni uvjeti zapošljavanja i nadležnosti voditelja misije u tom pogledu, navodeći da je „voditelj misije na najvišoj razini odgovoran za imenovanje osoblja te je općenito odgovoran za zapošljavanje osoblja i na međunarodnoj i na lokalnoj razini”. Konačno, u prilogu D OPLAN-u, naslovljenom „Standardni postupci djelovanja”, u točki 2. trećoj podtočki, koji se odnosi na raspoređivanje, navodi se da su „odluke o raspoređivanju i/ili preraspoređivanju u misiji odgovornost voditelja misije”.

68 Osim toga, sukladno točki 6. podtočki 1. pod (c) Smjernica za strukturu zapovijedanja i nadzor, operativni nadzor (OPCON) definiran je kao „ovlast dodijeljena rukovoditelju ZSOP-a za pojedince, timove i jedinice određene kako bi on/ona mogao/mogla obaviti posebne misije ili zadatke koji su općenito ograničeni funkcijom, vremenom ili mjestom; za pokretanje, održavanje ili prijenos operativnog nadzora ili taktičkog zapovijedanja ili nadzora za koji se može ocijeniti da je nužan”.

69 Iz toga slijedi da operativni nadzor, koji na „terenu” provodi voditelj misije, nužno znači da potonji može donositi odluke, uključujući i one o preraspoređivanju osoblja, u kratkim rokovima, i da se te odluke primjenjuju na osoblje upućeno iz država članica, u cilju obavljanja te misije.

70 S obzirom na odredbe navedene u točkama 64. i 67. do 69. ove presude, treba smatrati da je zapovjednik civilne operacije, koji pod političkim nadzorom i strateškim usmjeravanjem PSO-a i sveukupnom ovlasti VP-a izvršava zapovijedanje i nadzor, na strateškoj razini, planiranje i vođenje svih civilnih operacija koje se vode u okviru ZSOP-a te je glavni zapovjednik svim voditeljima civilnih misija, nadležan za raspoređivanje osoblja u svakoj civilnoj misiji Unije, u smislu članka 6. stavka 2. Odluke 2009/906. Nasuprot tomu, u okviru svake misije, samo je voditelj EUPM-a nadležan za raspoređivanje i preraspoređivanje osoblja.

*[omissis]*

*2) Drugi dio, koji se temelji na izostanku savjetovanja s državom članicom podrijetla prije donošenja odluke o preraspoređivanju*

[*omissis*]

75 Kao prvo, kada je riječ o tužiteljičinu argumentu prema kojemu je voditelj EUPM-a počinio pogrešku u postupku donošenjem Odluke 2009/906 bez savjetovanja s državom podrijetla, treba ponajprije istaknuti da tužiteljica nije navela nijednu odredbu na temelju koje bi takvo savjetovanje bilo neophodno.

76 Nadalje, treba zaključiti da ni tekst ni smisao Odluke 2009/906 i OPLAN-a ne nameće voditelju EUPM-a obvezu provođenja prethodnog savjetovanja s tijelom podrijetla prije donošenja odluke o preraspoređivanju osoblja koje su uputile države članice.

77 U tom pogledu treba podsjetiti da, sukladno članku 7. stavcima 2. i 3. Odluke 2009/906, EUPM raspolaže osobljem koje je zaposleno na temelju ugovora, upućeno iz institucije Unije ili je upućeno iz određene države članice. Kada je posebno riječ o osoblju upućenom iz država članica, iz članka 5. stavka 4. druge rečenice Odluke 2009/906 i točke 5.2. OPLAN-a proizlazi da su nacionalna tijela prenijela operativni nadzor nad svojim osobljem, timovima i jedinicama na zapovjednika civilne operacije, dok iz članka 6. stavka 2. iste odluke proizlazi da navedeni operativni nadzor na „terenu” provodi voditelj misije.

78 Međutim, kao što je izneseno u točki 69. ove presude, iz točke 6. stavka 1. točke (c) Smjernica za strukturu zapovijedanja i nadzor proizlazi da operativni nadzor nužno znači da voditelj EUPM-a ima mogućnost donositi odluke, koje uključuju i preraspoređivanje osoblja, u kratkim rokovima, i da se te odluke primjenjuju na osoblje upućeno iz država članica, u cilju obavljanja te misije. Taj je operativni karakter stoga nespojiv s postupkom prethodnog savjetovanja s tijelom podrijetla, poput onoga na koje se poziva tužiteljica.

79 Usto, sukladno pravilima kojima su uređene misije ZSOP-a, od tužiteljice je zatražen izričit pristanak za službu u misiji na drugom radnom mjestu od onoga za koje je podnijela prijavu te je zato prijava koju je ispunila i potpisala 10. studenoga 2008. za radno mjesto s kojega je bila preraspoređena sadržavala taj pristanak. Protivno onomu što je tužiteljica tvrdila na raspravi, iz navedene prijave ne proizlazi da je njezin pristanak bio ograničen samo na dužnosti koje se izvršavaju u okviru glavnog sjedišta u Sarajevu i da je isključivao ostale strukture EUPM-a.

80 Treba zaključiti da iz odredbi Odluke 2009/906 također proizlazi da su se na članove osoblja koje su uputile države članice i one koje su uputile institucije Unije primjenjivala ista pravila u pogledu izvršavanja njihovih dužnosti na „terenu” (vidjeti u tom smislu presudu povodom žalbe, t. 50.).

81 Posljedično, ne može se zaključiti da bi različito postupanje prema osoblju upućenom iz država članica u odnosu na ono upućeno iz institucija Unije, na razini postupka preraspoređivanja na „terenu”, bilo usklađeno s operacijama upravljanja krizom koje vodi EUPM.

82 Kao drugo, kada je riječ o argumentu prema kojemu tužiteljica nije mogla biti preraspoređena u skladu s izričitom odredbom sadržanom u talijanskom Ustavu koja jamči nepristranost sudaca u izvršavanju njihovih dužnosti, treba ponajprije istaknuti da tužiteljica nije navela na kojoj odredbi talijanskog Ustava temelji svoj argument. Pretpostavljajući da upućuje na jamstvo sigurnosti mandata propisano člankom 107. talijanskog Ustava, temeljem kojega se suca ne može prerasporediti bez njegova pristanka ili bez provođenja posebnog postupka, treba zaključiti da navedeno jamstvo u ovom slučaju nije primjenjivo.

83 Naime, kao prvo, tužiteljici u okviru EUPM-a nije dodijeljena dužnost javnog tužitelja, nego dužnost pravnog savjetnika za koju se njezino profesionalno iskustvo javnog tužitelja smatralo relevantnim. Usto, tužiteljica je zadržala status suca na temelju nacionalnog prava jedino u odnosu na nacionalna tijela. Jednom kada je upućena u EUPM, njezin status u tom tijelu nije status suca, već status upućenog nacionalnog člana osoblja.

84 Kao drugo, tužiteljica je podnošenjem prijave za radno mjesto u međunarodnom tijelu, čija organizacija i pravila funkcioniranja nisu pod nadzorom njezine države podrijetla, prešutno pristala da se podvrgne posebnim pravilima toga tijela.

85 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da drugi dio prvog tužbenog razloga, a prema tome i tužbu u cijelosti, treba odbiti.

*[omissis]*

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (šesto vijeće),

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Osobi H nalaže se snošenje troškova.**

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. travnja 2018.

Potpisi

# Sadržaj

I. Okolnosti spora ..... 2

II. Postupak pred Općim sudom i Sudom prije vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje ..... 2

V. Pravo ..... 3

B. Zahtjev za poništenje ..... 3

2. Meritum ..... 3

a) Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi odredaba Odluke 2009/906 ..... 3

1) Prvi dio, koji se temelji na nenadležnosti voditelja EUPM-a za donošenje odluka o preraspoređivanju osoblja ..... 3

2) Drugi dio, koji se temelji na izostanku savjetovanja s državom članicom podrijetla prije donošenja odluke o preraspoređivanju ..... 6