

Predmet C-283/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. lipnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. listopada 2019.

Tužitelji:

CO

ME

GC

i 42 drugih

Tuženici:

MJ

Europska komisija

Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)

Vijeće Europske unije

Eulex Kosovo

I. Predmet spora i relevantne činjenice

- 1 Misija Eulex Kosovo uspostavljena je Zajedničkom akcijom Vijeća 2008/124/ZVSP od 4. veljače 2008. o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, EULEX KOSOVO (SL 2008., L 42, str. 92.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 6., str. 76., u daljnjem

tekstu: Zajednička akcija iz 2008.). Iako je prvotno uspostavljena na razdoblje od 28 mjeseci, ta je misija produljena nekoliko puta.

- 2 Misija EULEX KOSOVO prvotno nije imala pravnu osobnost i bila je riječ o intervenciji njezina voditelja koji je osobito bio odgovoran za misiju na terenu, davao upute sveukupnom osoblju i bio odgovoran za provedbu proračuna u skladu s ugovorom potpisanim s Komisijom; također je bio odgovoran za sklapanje ugovora s članovima međunarodnog i lokalnog civilnog osoblja.
- 3 Misija EULEX KOSOVO dobila je pravnu osobnost i mogućnost da bude stranka u postupku Odlukom Vijeća 2014/349/ZVSP od 12. lipnja 2014. o izmjeni Zajedničke akcije 2008/124/ZVSP o Misiji uspostave vladavine prava Europske unije na Kosovu, EULEX KOSOVO (SL 2014., L 174, str. 42.) (u daljnjem tekstu: Odluka 2014/349).
- 4 Osoba MJ obavljala je dužnost voditelja misije od 1. veljače 2013. do 14. listopada 2014. u skladu s aranžmanima osobito pojašnjenim u ugovorima koje je sklopila s Komisijom 1. veljače i 7. lipnja 2013.
- 5 Tužitelji su bili zaposleni, a neki su i dalje zaposleni, na Kosovu kao međunarodno civilno osoblje u službi misije EULEX KOSOVO na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme sklopljenih na jedan ili više mjeseci (najviše na jednu godinu) koji se uzastopno produljuju.
- 6 Ugovore koji su sklopljeni i produljeni prije nego što je misija EULEX KOSOVO imala pravnu osobnost sastavio je i potpisao voditelj misije u vlastito ime. Suprotno tomu, za ugovore koji su sastavljeni i potpisani između 12. lipnja 2014. i 14. listopada 2014., u razdoblju tijekom kojeg je misija imala pravnu osobnost, osoba MJ, tadašnji voditelj misije, djelovala je kao „predstavnik” misije odnosno nositelj u potpunosti predstavničkog mandata odnosno kao tijelo te misije.
- 7 Ponovna klasifikacija različitih dužnosti 2012. dovela je, prema mišljenju tužiteljâ, do promjene opisa njihovih dužnosti i znatnog smanjenja njihove plaće. Uslijedila su tri „vala” neobnavljanja ugovora u proljeće i tijekom ljeta 2013., u jesen 2014. i u jesen 2016.
- 8 Tužitelji osporavaju ponovnu klasifikaciju svojih dužnosti (i izmjene uvjeta rada koje su iz toga proizašle) i/ili neproduljenje ugovorâ, kao i „status” koji se na njih primjenjivao/primjenjuje, osobito u pogledu socijalne sigurnosti.
- 9 Do ponovne klasifikacije dužnosti i prvog vala neobnavljanja ugovorâ došlo je kad misija EULEX KOSOVO još nije imala pravnu osobnost, intervencijom voditelja misije koji je djelovao u vlastito ime.
- 10 Tužitelji su prvotno u tužbi naveli samo prva četiri tuženika:
 - Osobu MJ, kao voditelja misije EULEX KOSOVO „*koji nema pravnu osobnost*”, koji je potpisao njihove ugovore u vlastito ime;

- Komisiju, kao tijelo koje prenosi ovlasti, koja je hijerarhijski nadređena voditelju misije i odgovorna za provedbu proračuna misije;
 - Europsku službu za vanjsko djelovanje koja je općenito odgovorna za zapovijedanje civilnim operacijama i konkretno odluke donesene na temelju Zajedničke akcije iz 2008.
 - Vijeće koje kao institucija koja je imenovala osobu MJ voditeljem misije mora odgovarati za akte koji mu se mogu pripisati.
- 11 Ta su četiri tuženika osporavala ovlast suda i opseg nadležnosti suda da odlučuje o zahtjevima koji su protiv njih podneseni. Osim toga, osoba MJ osporavala je dopuštenost zahtjeva podnesenih protiv nje, pri čemu je tvrdila da je za vrijeme kad misija EULEX KOSOVO nije imala pravnu osobnost morala potpisati ugovore o radu tužiteljâ u najboljem slučaju kao zastupnik Europske unije i da u tom svojstvu nije mogla biti odgovorna u svoje ime; osobito se pozvala na presudu Cour du travail de Bruxelles (Viši radni sud u Bruxellesu, Belgija) (četvrto vijeće) od 12. prosinca 2017. u sporu između bivšeg radnika misije EULEX KOSOVO protiv bivšeg voditelja misije i same misije dok još nije imala pravnu osobnost.
- 12 Europske institucije osporavale su da voditelji misije EULEX KOSOVO nikad nisu bili zastupnici Europske unije jer su prije nego što je misija imala pravnu osobnost bili izričito ovlašteni da djeluju u vlastito ime. Osim toga, tvrdile su da su voditelji misije prvotno djelovali *es qualité*, odnosno u svojstvu zastupnika misije EULEX KOSOVO neovisno o činjenici da ta misija (još) nije imala pravnu osobnost, jednako kao i zastupnici *de facto* udruženja ili predstavnici sindikalne organizacije.
- 13 Osoba MJ i europske institucije osporavale su i dopuštenost zahtjeva koji su protiv njih podneseni, pri čemu su tvrdile da je misija EULEX KOSOVO otkad je dobila pravnu osobnost i mogućnost da bude stranka u postupku jedina koja treba odgovoriti za sve tražbine obveze koje proizlaze iz provedbe tog mandata u budućnosti i u prošlosti, u skladu s novim člankom 16. stavkom 5. koji je u Zajedničku akciju iz 2008. unesen Odlukom 2014/349. Nakon potonjeg osporavanja tužitelji su podnijeli tužbu protiv misije EULEX KOSOVO kako bi je se prisililo da intervenira u postupak.
- 14 Presudom od 1. lipnja 2018. kojom je voditelja misije i europske institucije također oslobodio optužbi tijekom razdoblja koje je počelo 12. lipnja 2014., sud koji je uputio zahtjev naložio je ponovno otvaranje rasprava kako bi stranke analizirale postojanje „mandata” voditelja misije za razdoblje prije 12. lipnja 2014.

II. Predmetne odredbe

- 15 Jedine odredbe koje se mogu primijeniti u ovom slučaju jesu odredbe Unije i osobito sljedeće od njih.

Zajednička akcija iz 2008. (prije njezine izmjene 12. lipnja 2014.)

Članak 8.

„1. Voditelj misije na terenu preuzima odgovornost za misiju i obavlja zapovjedništvo i nadzor nad misijom EULEX KOSOVO.

[...]

3. Voditelj misije daje upute sveukupnom osoblju misije EULEX KOSOVO, uključujući u ovom slučaju jedinicu za potporu u Bruxellesu, radi učinkovitog vođenja misije EULEX KOSOVO na terenu, preuzimajući na sebe usklađivanje i svakodnevno upravljanje i slijedeći upute zapovjednika civilne operacije na strateškoj razini.

[...]

5. Voditelj misije odgovoran je za provedbu proračuna misije EULEX KOSOVO. U tu svrhu voditelj misije s Komisijom potpisuje ugovor”.

Članak 9. stavak 3.

„EULEX KOSOVO također može zapošljavati, ako je potrebno, međunarodno osoblje i lokalno osoblje na temelju ugovora”.

Članak 10. stavak 3.

„Uvjeti zapošljavanja te prava i obveze međunarodnog i lokalnog civilnog osoblja utvrđuju se ugovorima između voditelja misije i članova osoblja”.

Komunikacija Komisije od 30. studenoga 2009. o posebnim savjetnicima Komisije ovlaštenima za provedbu operativnih radnji u okviru ZVSP-a kao i međunarodnom ugovornom osoblju

- 16 U toj se komunikaciji pojašnjava da se „u ugovoru predviđa da posebni savjetnici za ZVSP u svoje ime sklapaju ugovore o radu u skladu s pravilima koja su na snazi za službenike koje zapošljavaju posebni savjetnici za ZVSP”, da „posebni savjetnik za ZVSP u svoje ime sklapa ugovor o radu za zapošljavanje osobe kao međunarodnog službenika” i da „ugovor o radu za zapošljavanje osobe kao međunarodnog službenika posebnog savjetnika za ZVSP potpisuje posebni savjetnik za ZVSP”;

III. Sudska praksa koja može biti relevantna

- 17 Sud upućuje na dvije presude Coura du travail de Bruxelles (Viši radni sud u Bruxellesu):
- presuda od 12. prosinca 2017. kojom je Cour du travail de Bruxelles (Viši radni sud u Bruxellesu) odlučio da poslodavac člana međunarodnog osoblja zaposlenog u službi misije EULEX KOSOVO prije nego što je ta misija stekla pravnu osobnost nije bio voditelj misije, nego je to bila Europska unija, a voditelj misije bio je samo njezin zastupnik;
 - presuda od 8. siječnja 2019. kojom je isto vijeće istog Cour du travail de Bruxelles (Viši radni sud u Bruxellesu), u drukčijem sastavu, odlučilo u istom smislu u pogledu druge misije ZVSP-a, pri čemu je pojasnilo da je poslodavac bila „Europska unija, koju je predstavljala Komisija”.

IV. Ocjena suda i ponovno otvaranje rasprava

- 18 Što se tiče ugovora koje su osoba MJ i Komisija sklopile 1. veljače 2013. i 7. lipnja 2013., sud ističe sljedeće elemente:
- Osoba MJ u svoje je ime potpisala ugovore koje je 1. veljače 2013. i 7. lipnja 2013. sklopila s Komisijom i na temelju tih ugovora doista su joj dodijeljeni određeni proračuni za potrebe misije, osobito za pokrivanje plaća osoblja (članak 4. ugovora od 7. lipnja 2013.), proračun za koji se također obvezala preuzeti potpunu odgovornost, a čak se obvezala Komisiji vratiti sve iznose koji su joj neopravdano isplaćeni ili koji su nepravilno potrošeni (članak 9. tog ugovora) i ugovoriti posebno osiguranje za pokriće svoje financijske odgovornosti u tom pogledu kao i svu štetu koju je sama uzrokovala (*by herself*) Komisiji ili bilo kojoj trećoj strani u okviru izvršavanja svoje misije, uključujući strankama s kojima sklapa ugovore u tom kontekstu (članak 12.3. tog ugovora).
 - u članku 11.1. ugovora sklopljenog 7. lipnja 2013. pojašnjava se i da će posebni savjetnik sklopiti ugovore o radu sa svojim osobljem u vlastito ime.
- 19 Sud ističe i da se u ugovorima o radu sklopljenim s osobom MJ prije lipnja 2014. osoba MJ izričito navodi ne samo imenom, nego i kao „poslodavac” te se i izričito upućuje na članak 11.1. ugovora od 7. lipnja 2013., pri čemu se pojašnjava da se tim člankom osobi MJ omogućuje da, „u svojstvu posebnog savjetnika, sklapa ugovore o radu u vlastito ime” (točka II. preambule ugovorâ).
- 20 Što se tiče razdoblja prije 12. lipnja 2014., sud je smatrao, s obzirom na primjenjive odredbe i ugovore, da su tužitelji pravilno tužili poimence osobu MJ i da trenutačno tako treba i ostati, neovisno o presudi Coura du travail de Bruxelles (Viši radni sud u Bruxellesu) od 12. prosinca 2017.

- 21 Naime, sud smatra da se ne može tvrditi *a fortiori* nedvojbeno, u potpunosti ili bez dodatne analize da je voditelj misije EULEX KOSOVO bio „samo zastupnik Europske unije za izvršavanje te misije” s obzirom na to da misija EULEX KOSOVO tada nije imala vlastitu pravnu osobnost niti štoviše odlučiti da je tužba podnesena protiv njega nedopuštena samo zbog toga što se „u pravilu tužba ne može podnijeti protiv zastupnika, nego samo protiv subjekta koji on zastupa”, osobito jer postoje različiti slučajevi u kojima je „zastupnik” osobno odgovoran za radnje koje je poduzeo za račun „subjekta koji zastupa” i/ili ga se može tužiti u okviru sudskog postupka umjesto subjekta koji zastupa, makar samo kao *qualitate qua*. To osobito vrijedi:
- u slučaju takozvanog „nepotpunog” predstavljanja ili takozvanog „imperativnog” mandata, odnosno upravo kad zastupnik djeluje u svoje ime za račun subjekta koji zastupa. U tom se slučaju ugovorni odnos načelno uspostavlja između zastupnika osobno i subjekta koji on zastupa a da ne postoje izravne tužbe između zastupnika i potonjeg subjekta koji on zastupa i obrnuto,
 - ili pak u slučaju mandata *ad agendum* (koji je potrebno razlikovati od mandata *ad litem* koji se osobito provodi za potrebe predstavljanja udruge koja nema pravnu osobnost) na temelju kojeg zastupnik formalno može biti stranka u postupku, u svoje ime, ali za račun subjekta koji zastupa, tako da jednostavno navede svoje svojstvo.
- 22 Ovaj sud smatrao je da je nužno da stranke dodatno analiziraju postojanje „mandata” koji je bio povjeren osobi MJ kao voditelju misije i, po potrebi, točnu prirodu tog mandata i učinke koji iz njega proizlaze prije nego što konačno odluči može li se / treba li osobu MJ i dalje tužiti ili je treba osloboditi optužbi jer je u to vrijeme stvarno djelovala samo u ime i za račun Europske unije (na intervenciju jedne i/ili neke od njezinih institucija koje su također stranke u postupku) u okviru u potpunosti predstavničkog mandata. Stoga je naložio ponovno otvaranje rasprava.

V. Stajališta stranaka

- 23 Tužitelji traže da se njihove tužbe protiv europskih institucija proglase dopuštenima u dijelu u kojem se odnose na svaku radnju/svako djelovanje/svaku povredu koju je počinio voditelj misije. Podredno, traže da se postupak prekine dok se ne donese presuda u predmetu T-602/15 RENV i, krajnje podredno, traže da se njihove tužbe proglase dopuštenima u dijelu u kojem su podnesene protiv osobe MJ.
- 24 Osoba MJ traži da sud proglasi zahtjeve podnesene protiv njega nedopuštenima. Naime, smatra da je misija Eulex Kosovo poslodavac tužiteljâ za sve predmetne ugovore.

- 25 Europske institucije smatraju da nemaju svojstvo poslodavaca tužiteljâ i traže da se zahtjevi podneseni protiv njih u pogledu ugovora o radu proglaše nedopuštenim ili barem neosnovanim.
- 26 Na raspravi održanoj 4. lipnja 2019. stranke su se složile da se prethodno pitanje koje treba uputiti Sudu Europske unije treba odnositi na pitanje postojanja mandata voditelja misije te prirode i učinaka takvog mandata jer podrazumijeva tumačenje akata koje su donijeli institucije, tijelâ, uredi ili agencije Unije u smislu članka 267. UFEU-a. Opći sud složio se s tim prijedlogom.

VI. Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

- 27 Opći sud i Sud Europske unije već su odlučivali o različitim predmetima koji uključuju misiju EULEX KOSOVO ili druge misije iste vrste na inicijativu članova međunarodnog civilnog osoblja koje je zaposleno za potrebe misije.
- 28 Međutim, još nisu imali priliku razmotriti pitanje utvrđivanja poslodavca tog osoblja i/ili njegova predstavljanja za razdoblje prije nego što je misija stekla pravnu osobnost, iako je misija već mogla zaposliti osoblje na temelju ugovora o radu intervencijom voditelja misije koji je potpisao ugovore u vlastito ime i iako je osoblje zapravo već bilo zaposleno u službi misije.
- 29 To je utvrđivanje neophodno u ovom slučaju kako bi se mogla ispitati dopuštenost i/ili osnovanost određenih zahtjeva podnesenih protiv osobe MJ i protiv europskih institucija u dijelu u kojem se odnose na razdoblje prije 12. lipnja 2014.

VII. Prethodno pitanje

- 30 S obzirom na prethodno navedene elemente, sud upućuje Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebâ li članak 8. stavak 3. i članak 10. stavak 3. Zajedničke akcije Vijeća 2008/124/ZVSP od 4. veljače 2008. o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, EULEX KOSOVO prije nego što je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/349/ZVSP od 12. lipnja 2014., po potrebi zajedno sa svim drugim odredbama koje mogu biti relevantne, tumačiti na način da se njima voditelju misije, u njegovo vlastito ime i za njegov vlastiti račun, dodjeljuje svojstvo poslodavca međunarodnog civilnog osoblja koje je zaposleno u službi misije EULEX KOSOVO tijekom razdoblja prije 12. lipnja 2014. ili, uzimajući u obzir osobito članak 8. stavak 5. i članak 9. stavak 3. Zajedničke akcije Vijeća 2008/124/ZVSP prije njezine izmjene 12. lipnja 2014., na način da se njima svojstvo poslodavca dodjeljuje Europskoj uniji i/ili instituciji Europske unije, kao što su Europska komisija, Europska služba za vanjsko djelovanje, Vijeće Europske unije ili eventualno neka druga institucija, za račun koje bi voditelj misije djelovao sve do tog datuma na temelju mandata, prijenosa ovlasti ili bilo kojeg drugog oblika predstavljanja koji je potrebno odrediti po potrebi?“