

Zadeva C-283/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

25. junij 2020

Predložitveno sodišče:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno
sodišče v Bruslju, Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

1. oktober 2019

Tožče stranke:

CO

ME

GC

in 42 drugih

Tožene stranke:

MJ

Evropska komisija

Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD)

Svet Evropske unije

Eulex Kosovo

I. Predmet spora in upošteveno dejansko stanje

- 1 Misija EULEX KOSOVO je bila ustanovljena s Skupnim ukrepom Sveta 2008/124/SZVP z dne 4. februarja 2008 o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovem (EULEX KOSOVO) (UL 2008, L 42, str. 92) (v

nadaljevanju: Skupni ukrep iz leta 2008). Ta misija, ki je bila ustanovljena za 28 mesecev, je bila večkrat podaljšana.

- 2 Prvotno misija EULEX KOSOVO ni imela pravne osebnosti in je delovala s posredovanjem svojega vodje misije, ki je bil odgovoren zlasti za misijo na terenu, dajal navodila celotnemu osebju in bil odgovoren za izvrševanje proračuna v skladu s pogoji iz pogodbe, podpisane s Komisijo; odgovoren je bil tudi za sklepanje pogodb s člani mednarodnega in lokalnega civilnega osebja.
- 3 Misiji EULEX KOSOVO sta bili podeljeni pravna osebnost in sposobnost biti stranka v postopku s Sklepom Sveta 2014/349/SZVP z dne 12. junija 2014 o spremembi Skupnega ukrepa 2008/124/SZVP o misiji Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovem, EULEX KOSOVO (UL 2014, L 174, str. 42) (v nadaljevanju: Sklep 2014/349).
- 4 MJ je od 1. februarja 2013 do 14. oktobra 2014 opravljal nalogo vodje misije v skladu s pogoji, določenimi zlasti v pogodbah, ki ju je sklenil s Komisijo 1. februarja in 7. junija 2013.
- 5 Tožeče stranke so bile oziroma so nekatere še vedno zaposlene na Kosovem v službi misije EULEX KOSOVO kot mednarodno civilno osebje na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki so bile sklenjene za enega ali več mesecev (največ pa za eno leto) in so se zaporedoma podaljševale.
- 6 Pogodbe, ki so bile sklenjene in podaljšane, preden je misija EULEX KOSOVO pridobila pravno osebnost, je sestavil in podpisal vodja misije v svojem imenu. Nasprotno je za pogodbe, sestavljene in podpisane med 12. junijem 2014 in 14. oktobrom 2014, to je v obdobju, ko je imela misija pravno osebnost, MJ, ki je bil tedaj vodja misije, deloval kot „predstavnik“ misije s povsem reprezentativnim pooblastilom in je deloval celo kot organ te misije.
- 7 Leta 2012 je bil zaradi prerazporeditve različnih delovnih mest, kot navajajo tožeče stranke, spremenjen opis njihovih delovnih mest, precej pa se je znižala tudi njihova plača. Tej prerazporeditvi so sledili trije „valovi“ nepodaljšanja pogodb spomladi in poleti 2013, jeseni 2014 in jeseni 2016.
- 8 Tožeče stranke izpodbijajo prerazporeditev svojih delovnih mest (in spremembe svojih delovnih pogojev, ki naj bi jim sledile) in/ali nepodaljšanje svojih pogodb, pa tudi „status“, ki jim je bil/je dodeljen, zlasti na ravni socialne varnosti.
- 9 Prerazporeditev delovnih mest in prvi val nepodaljšanja pogodb sta nastopila, ko misija EULEX KOSOVO še ni imela pravne osebnosti, in to z ukrepanjem vodje misije, ki je deloval v svojem imenu.
- 10 Tožeče stranke so prvotno vložile tožbo le proti prvim štirim toženim strankam:
 - MJ kot vodji misije EULEX KOSOVO „brez pravne osebnosti“, ki je v svojem imenu podpisal njihove pogodbe;

- Komisiji kot organu, ki je na vodjo misije prenesel naloge, ter odgovornemu organu, ki je nadrejen vodji misije in je v okviru misije odgovoren za izvrševanje proračuna;
 - Evropski službi za zunanje delovanje kot organu, odgovornemu na splošno za poveljevanje v civilnih operacijah in posebej za odločitve, sprejete na podlagi Skupnega ukrepa iz leta 2008;
 - Svetu kot instituciji, ki je imenovala MJ za vodjo misije in ki mora odgovarjati za njemu pripisana dejanja.
- 11 Te štiri tožene stranke so izpodbijale pristojnost sodišča in obseg pristojnosti Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) za odločanje o zahtevkih, vloženi proti njim. MJ je poleg tega izpodbijal dopustnost zahtevkov, vloženi proti njemu, pri čemer je zatrjeval, da je takrat, ko misija EULEX KOSOVO ni imela pravne osebnosti, moral podpisovati pogodbe tožečih strank o zaposlitvi kvečjemu kot pooblaščenec Evropske unije in da kot tak ne more odgovarjati v svojem lastnem imenu; skliceval se je zlasti na sodbo Cour du travail de Bruxelles (4^e chambre) (delovno sodišče v Bruslju, četrti senat, Belgija) z dne 12. decembra 2017 v zadevi, v kateri je potekal spor med nekdanjim zaposlenim pri misiji EULEX KOSOVO ter nekdanjim vodjem misije in samo misijo, ko še ni imela pravne osebnosti.
- 12 Evropske institucije so izpodbijale, da so bili vodje misije EULEX KOSOVO kadar koli pooblaščenec Evropske unije, saj so bili, preden je navedena misija pridobila svojo pravno osebnost, izrecno pooblaščenec, da nastopajo v svojem lastnem imenu. Poleg tega so navedle, da so vodje misije prvotno delovali „*es qualité*“, to pomeni kot pooblaščenec misije EULEX KOSOVO, čeprav ta (še) ni imela pravne osebnosti, podobno kot pooblaščenec dejanskega združenja ali predstavniki sindikalne organizacije.
- 13 MJ in evropske institucije so poleg tega izpodbijale dopustnost zahtevkov, vloženi proti njim, pri čemer so zatrjevali, da je misija EULEX KOSOVO, odkar je pridobila pravno osebnost in sposobnost biti stranka v postopku, morala sama odgovarjati za vse pritožbe in obveznosti, ki izhajajo iz izvajanja mandata, in to tako za pretekle kot za prihodnje, kot to določa novi člen 16(5), ki je bil s Sklepom 2014/349 vstavljen v Skupni ukrep iz leta 2008. Po zadnjem navedenem ugovoru so tožeče stranke dale pobudo, da se misija EULEX KOSOVO pozove k vstopu v pravdo.
- 14 Predložitveno sodišče je s sodbo z dne 1. junija 2018, s katero je bilo tudi ugotovljeno, da vodja misije ni odgovoren za obdobje od 12. junija 2014 dalje, odredilo ponovno odprtje ustnega dela postopka, da bi stranke razpravljale o obstoju „pooblastila“ vodje misije za obdobje pred 12. junijem 2014.

II. Zadevne določbe

- 15 Edine določbe, ki se lahko uporabljajo v obravnavanem primeru, so evropske, in sicer, med drugim, naslednje.

Skupni ukrep iz leta 2008 (pred njegovo spremembo z dne 12. junija 2014)

Člen 8

„1. Vodja misije prevzame odgovornost za EULEX KOSOVO na območju operacije, ter je odgovoren za poveljevanje in nadzor.

[...]

3. Vodja misije izdaja navodila celotnemu osebju EULEX KOSOVO, kar v tem primeru zajema tudi podporno enoto v Bruslju, za učinkovito izvajanje EULEX KOSOVO na območju operacije, pri čemer prevzame usklajevanje in vsakodnevno upravljanje misije ter sledi navodilom poveljnika civilne operacije.

[...]

5. Vodja misije je odgovoren za izvrševanje proračuna EULEX KOSOVO. V ta namen podpiše pogodbo s Komisijo.“

Člen 9(3)

„EULEX KOSOVO lahko po potrebi pogodbeno zaposluje tudi mednarodno in lokalno osebje.“

Člen 10(3)

„Pogoji zaposlitve ter pravice in obveznosti za mednarodno in lokalno civilno osebje so opredeljeni v pogodbi med vodjo misije in članom osebja.“

Sporočilo Komisije z dne 30. novembra 2009 o posebnih svetovalcih Komisije, pooblaščenih za izvajanje operativnih ukrepov SZVP, in o mednarodnem pogodbenem osebju

- 16 V tem sporočilu je navedeno, da „posebni svetovalci za SZVP sklepajo pogodbe o zaposlitvi v svojem imenu v skladu s pravili, ki veljajo za uslužbence, ki so jih zaposlili posebni svetovalci za SZVP“, da „posebni svetovalec za SZVP v svojem imenu sklene pogodbo o zaposlitvi za zaposlitev osebe kot mednarodnega uslužbenca“ in da „pogodbo o zaposlitvi za zaposlitev osebe kot mednarodnega uslužbenca, sklenjeno s posebnim svetovalcem za SZVP, podpiše posebni svetovalec za SZVP“.

III. Sodna praksa, ki bi lahko bila upoštevna

- 17 Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) se sklicuje na dve sodbi Cour du travail de Bruxelles (delovno sodišče v Bruslju):
- sodbo z dne 12. decembra 2017, s katero je Cour du travail (delovno sodišče) razsodilo, da delodajalec člana mednarodnega osebja, zaposlenega v službi misije EULEX KOSOVO, preden je ta pridobila pravno osebnost, ni bil vodja misije, temveč Evropska unija, vodja misije pa je bil le njen pooblaščenec;
 - sodbo z dne 8. januarja 2019, s katero je isti senat istega sodišča, vendar v drugi sestavi, razsodil enako v zvezi z drugo misijo „SZVP“, pri čemer je pojasnil, da je bil delodajalec „Evropska unija, ki jo zastopa Komisija“.

IV. Presoja Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) in ponovno odprtje ustnega dela postopka

- 18 Kar zadeva pogodbi, sklenjeni med MJ in Komisijo 1. februarja 2013 in 7. junija 2013, Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) ugotavlja:
- MJ je v svojem imenu podpisal pogodbi, ki ju je sklenil s Komisijo 1. februarja 2013 in 7. junija 2013 ter na podlagi katerih so mu bila dejansko dodeljena sredstva za potrebe misije, zlasti za kritje plač osebja (člen 4 pogodbe z dne 7. junija 2013), to so sredstva, v zvezi s katerimi se je sicer zavezal, da bo v celoti prevzel odgovornost – od odgovornosti do Komisije do odgovornosti plačila vseh zneskov, ki bi mu bili neupravičeno plačani ali ki bi jih neustrezno uporabil (člen 9 iste pogodbe), ter da bo sklenil posebno zavarovanje za kritje svoje finančne odgovornosti v zvezi s tem, pa tudi vsakršno škodo, ki bi jo s svojim ravnanjem (*by himself*) povzročil Komisiji ali kateri koli tretji osebi v okviru izpolnjevanja svoje misije, vključno s strankami, s katerimi bi moral skleniti pogodbe v tem okviru (člen 12.3 iste pogodbe);
 - v členu 11.1 pogodbe, sklenjene 7. junija 2013, je poleg tega pojasnjeno, da posebni svetovalec sklepa pogodbe o zaposlitvi s svojim osebjem v svojem imenu.
- 19 Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) poudarja tudi, da je MJ v pogodbah o zaposlitvi, sklenjenih z njim pred junijem 2014, predstavljen ne le s svojim osebnim imenom, temveč tudi kot „delodajalec“, poleg tega pa ti pogodbi prav tako izrecno napotujeta na člen 11.1 pogodbe z dne 7. junija 2013, pri čemer je pojasnjeno, da ta člen dovoljuje MJ, da „kot posebni svetovalec v svojem lastnem imenu sklepa pogodbe o zaposlitvi“ (točka II preambule k pogodbam).

- 20 Kar zadeva obdobje pred 12. junijem 2014, je Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) glede na določbe in pogodbi, ki se uporabljajo, menilo, da so tožeče stranke upravičeno vložile tožbo osebno proti MJ in da mora glede na sedanje stanje tako ostati kljub sodbi Cour du travail de Bruxelles z dne 12. decembra 2017.
- 21 Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) namreč meni, da ni mogoče trditi, *a fortiori* brez kakršnega koli odstopanja, pridržka ali dodatne analize, da je bil vodja misije EULEX KOSOVO le „pooblaščenec Evropske unije za izpolnitev te misije“, saj misija EULEX KOSOVO tedaj ni imela svoje pravne osebnosti, zlasti pa ni mogoče odločiti, da bi bila tožba, vložena proti njemu, nedopustna le zato, ker „tožbe praviloma ni mogoče vložiti proti pooblaščenecu, temveč le proti pooblastitelju“, saj obstaja več primerov, v katerih „pooblaščenec“ osebno odgovarja za dejanja, ki jih je storil za račun svojega „pooblastitelja“ in/ali se proti njemu lahko vložijo tožbe v okviru sodnega postopka namesto proti pooblastitelju, vsaj *qualitate qua*. To velja zlasti:
- v primeru tako imenovanega „nepopolnega“ zastopanja ali tako imenovanega „nereprezentativnega“ pooblastila, to pomeni prav v primeru, ko pooblaščenec deluje v svojem imenu in na račun pooblastitelja. V tem primeru se pogodbeno razmerje sklone načeloma osebno med pooblaščenecem in njegovim sopogodbenikom, pri čemer pooblaščenec ne more vložiti direktne tožbe proti sopogodbeniku in obratno,
 - ali v primeru pooblastila *ad agendum* (ki ga je treba razlikovati od pooblastila *ad litem*, ki se podeljuje zlasti za namene zastopanja nepersonalizirane skupine), na podlagi katerega je lahko pooblaščenec formalno stranka v postopku v svojem lastnem imenu, vendar na račun pooblaščenca, in sicer zgolj na podlagi navedbe svojega statusa.
- 22 Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) je menilo, da morajo stranke dodatno analizirati obstoj „pooblastila“, ki naj bi ga MJ pridobil kot vodja misije in, po potrebi, natančno naravo tega pooblastila pa tudi posledice, ki naj bi iz njega izhajale v zvezi s to osebo, preden dokončno odloči o vprašanju, ali se postopek proti osebi MJ lahko/mora nadaljevati ali pa je treba postopek proti tej osebi ustaviti, ker je v zadevnem obdobju ravnala le v imenu in za račun Evropske unije (po posredovanju ene in/ali druge institucije, ki so prav tako stranke v postopku), v okviru v celoti reprezentativnega pooblastila. Zato je odredilo ponovni začetek ustnega dela postopka.

V. Stališča strank

- 23 Tožeče stranke predlagajo, naj se njihove tožbe proti evropskim institucijam razglasijo za dopustne v delu, v katerem se nanašajo na vsako dejanje/vsako ukrep/vsako neizpolnitev obveznosti, ki jih je storil vodja misije. Podredno predlagajo, naj se postopek prekine do izdaje sodbe v zadevi T-602/15 RENV, in,

še bolj podredno, naj se njihove tožbe razglasijo za dopustne v delu, v katerem so usmerjene proti MJ.

- 24 MJ Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) predlaga, naj zahtevke, vložene proti njemu, razglasi za nedopustne. Meni namreč, da je misija EULEX KOSOVO delodajalec tožečih strank za vse zadevne pogodbe.
- 25 Evropske institucije menijo, da nimajo statusa delodajalca tožečih strank, in predlagajo, naj se zahtevki, vloženi proti njim iz naslova pogodb o zaposlitvi, razglasijo za nedopustne ali vsaj za neutemeljene.
- 26 Stranke so se na obravnavi z dne 4. junija 2019 strinjale, da je treba vprašanje obstoja pooblastila vodje misije ter narave in učinkov takega pooblastila obravnavati v okviru vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je treba predložiti Sodišču Evropske unije v delu, v katerem vključuje razlago aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije v smislu člena 267 PDEU. Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) se je strinjalo s tem predlogom.

VI. Razlogi za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 27 Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) in Sodišče Evropske unije sta že morali odločati o različnih zadevah, ki so se nanašale na misijo EULEX KOSOVO ali na druge misije iste vrste na pobudo članov mednarodnega civilnega osebja, zaposlenega za potrebe misije.
- 28 Vendar še nista imeli priložnosti obravnavati vprašanja, ki se nanaša na opredelitev delodajalca tega osebja in/ali njegovega zastopanja za obdobje, preden je misija pridobila pravno osebnost, in to čeprav je lahko misija že zaposlovala osebje na pogodbeni podlagi po posredovanju vodje misije, ki je pogodbe podpisoval v svojem lastnem imenu, in je bilo osebje dejansko že zaposleno v službi misije.
- 29 Ta opredelitev je v obravnavanem primeru nujna, da se lahko preuči dopustnost in/ali utemeljenost nekaterih zahtevkov, vloženi tako proti MJ kot tudi evropskim institucijam, v delu, v katerem se nanašajo na obdobje pred 12. junijem 2014.

VII. Vprašanje za predhodno odločanje

- 30 V teh okoliščinah Tribunal du travail francophone de Bruxelles (frankofonsko delovno sodišče v Bruslju) postavlja Sodišču naslednje vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba člena 8.3 in 10.3 Skupnega ukrepa Sveta 2008/124/SZVP z dne 4. februarja 2008 o misiji Evropske unije na Kosovem (EULEX KOSOVO) pred njegovo spremembo s Sklepom Sveta 2014/349/SZVP z dne 12. junija 2014, po potrebi v povezavi z vsemi drugimi morebiti upoštevnimi določbami, razlagati tako, da je z njima vodji misije v njegovem lastnem imenu in za njegov lastni račun podeljen status delodajalca mednarodnega civilnega osebja, zaposlenega v službi misije EULEX KOSOVO v obdobju pred 12. junijem 2014, ali, ob upoštevanju zlasti členov 8.5 in 9.3 Skupnega ukrepa 2008/124/SZVP pred njegovo spremembo z dne 12. junija 2014, tako, da je z njima status delodajalca podeljen Evropski uniji in/ali instituciji Evropske unije, kot so Evropska komisija, Evropska služba za zunanje delovanje, Svet Evropske unije ali katera koli druga morebitna institucija, za račun katere bi vodja misije deloval na ta datum na podlagi pooblastila, prenosa pooblastil ali katere koli druge oblike zastopanja, ki jo je treba po potrebi določiti?“