



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 juli 2016 \*

”Överklagande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) — Beslut 2009/906/Gusp — Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina — Utstationerad nationell personal — Omplacering till ett av uppdragets regionala kontor — Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU — Artikel 275 första stycket FEUF — Talan om ogiltigförklaring och skadestånd — EU-domstolarnas behörighet — Artiklarna 263, 268 och 340 andra stycket FEUF”

I mål C-455/14 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 29 september 2014,

H, Catania (Italien), företrädd av M. Velardo, avvocato,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

**Europeiska unionens råd**, företrädd av A. Vitro och F. Naert, båda i egenskap av ombud,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av F. Erlbacher, G. Gattinara och J.-P. Keppenne, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

**Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina**, med huvudkontor i Sarajevo (Bosnien och Hercegovina),

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras och E. Regan (referent),

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 januari 2016,

\* Rättegångsspråk: engelska

och efter att den 7 april 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
 följande

### Dom

- 1 H har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 10 juli 2014, H/rådet m.fl. (T-271/10, ej publicerat, EU:T:2014:702) (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut avvisade tribunalen H:s talan om dels ogiltigförklaring av det beslut av den 7 april 2010, vilket undertecknats av personalchefen för Europeiska unionens polisuppdrag i Bosnien och Hercegovina (EUPM), genom vilket klaganden omplacerades till befattningen som ”Criminal Justice Adviser – Prosecutor” vid regionkontoret i Banja Luka (Bosnien och Hercegovina), dels, i den mån det är nödvändigt, ogiltigförklaring av beslutet av den 30 april 2010, undertecknat av den uppdragschef som avses i artikel 6 i rådets beslut 2009/906/Gusp av den 8 december 2009 om Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina (EUT L 322, 2009, s. 22), genom vilket beslutet av den 7 april 2010 fastställdes, och talan om att rådet, Europeiska kommissionen och EUPM ska förpliktas betala skadestånd.

### Tillämpliga bestämmelser

- 2 Enligt artikel 1.1 i rådets gemensamma åtgärd 2002/210/Gusp av den 11 mars 2002 om Europeiska unionens polisuppdrag (EGT L 70, 2002, s. 1), inrättades EUPM för att säkerställa uppföljningen av Förenta nationernas internationella polisstyrka i Bosnien och Hercegovina.
- 3 EUPM förlängdes flera gånger med stöd av artiklarna 28 och 43.2 FEU, senast genom beslut 2009/906 till och med den 31 december 2011.
- 4 Artikel 2 i beslutet har rubriken ”Uppdragsbeskrivning”. Följande föreskrivs i artikelns första stycke:

”Som ett led i en vidare rättsstatsstrategi i Bosnien och Hercegovina och i regionen ska EUPM med bibehållande av kvarstående kapacitet på områdena reform av polisväsendet och ansvarighet i första hand stödja Bosnien och Hercegovinas behöriga brottsbekämpande organ i kampen mot organiserad brottslighet och korruption, framför allt med inriktning på de brottsbekämpande organen på nationell nivå, i fråga om förstärkt samverkan mellan polis och åklagare samt i fråga om regionalt och internationellt samarbete.”

- 5 Artikel 4 i beslutet har rubriken ”Uppdragets struktur”. Följande föreskrivs i punkt 1 i den artikeln:

”EUPM ska ha följande struktur:

- a) Ett huvudkontor i Sarajevo, bemannat av uppdragschefen och personal enligt den operativa planen (Oplan).
- b) Fyra regionala kontor: i Sarajevo, Banja Luka, Mostar och Tuzla.

...”

- 6 Beslutets artikel 5 har rubriken "Civil operationschef". I punkterna 2–4 i den artikeln föreskrivs följande:

"2. Den civila operationschefen ska utöva ledning och kontroll av EUPM på strategisk nivå, under politisk kontroll och strategisk ledning av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) samt under överinseende av unionens höge representant för utrikes och säkerhetspolitik (den höge representanten).

3. Den civila operationschefen ska garantera att rådets beslut genomförs på ett korrekt och effektivt sätt, liksom även Kusps beslut, bland annat genom att på strategisk nivå vid behov ge instruktioner till uppdragschefen samt ge denne råd och tekniskt stöd.

4. Den fullständiga ledningen över all utstationerad personal ska kvarstå hos de nationella myndigheterna i den utstationerande staten eller den berörda EU-institutionen. De nationella myndigheterna ska överföra den operativa ledningen av sin personal samt sina grupper och enheter till den civila operationschefen."

- 7 Artikel 6 i beslut 2009/906 har rubriken "Uppdragschef". Följande föreskrivs i punkterna 1–5 i den artikeln:

"1. Uppdragschefen ska ansvara för och utöva ledning och kontroll av uppdraget i insatsområdet.

2. Uppdragschefen ska utöva ledning och kontroll av personal, grupper och enheter från de bidragande staterna på uppdrag av den civila operationschefen och även ha det administrativa och logistiska ansvaret för bland annat tillgångar, resurser och information som ställs till uppdragets förfogande.

3. Uppdragschefen ska ge instruktioner till all uppdragspersonal för ett effektivt genomförande av EUPM på insatsområdet samt ansvara för samordningen och den löpande förvaltningen, i enlighet med instruktioner på strategisk nivå från den civila operationschefen.

4. Uppdragschefen ska ansvara för genomförandet av uppdragets budget. I detta syfte ska uppdragschefen teckna ett avtal med kommissionen.

5. Uppdragschefen ska ansvara för den disciplinära kontrollen av personalen. När det gäller utstationerad personal ska disciplinära åtgärder vidtas av den berörda nationella myndigheten eller EU-myndigheten."

- 8 Artikel 7 i beslutet har rubriken "EUPM:s personalstyrka". Följande föreskrivs i den artikeln:

"...

2. EUPM ska i första hand bemannas av personal som utstationeras av medlemsstaterna eller EU:s institutioner. Varje medlemsstat eller EU-institution ska ansvara för kostnaderna för all personal som den utstationerar, inbegripet resekostnader till och från stationeringsorten, löner, sjukersättningar och andra traktamenten än tillämpliga dagtraktamenten samt ersättning för påfrestande arbete och risker.

3. EUPM får efter behov även rekrytera internationell civil personal och lokalanställda på kontraktbasis om de nödvändiga tjänsterna inte tillhandahålls av personal som utstationerats av medlemsstaterna. ...

4. All personal ska följa de uppdragsspecifika operativa minimisäkerhetsnormerna och uppdragets säkerhetsplan till stöd för EU:s policy för säkerhet på fältet. För skydd av de sekretessbelagda EU-uppgifter som personalen anförtros i sin tjänsteutövning ska all personal tillämpa de säkerhetsprinciper och miniminormer som fastställs i rådets beslut 2001/264/EG av den 19 mars 2001 om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser [(EGT L 101, 2001, s. 1)] ...”

- 9 Artikel 8 i beslutet har rubriken ”Status för uppdraget och EUPM:s personal”. Följande föreskrivs i punkt 2 i den artikeln:

”Den stat eller EU-institution som har utstationerat en medlem av personalen ska vara ansvarig för att besvara alla anspråk i samband med utstationeringen som kommer från eller rör personen i fråga. Den berörda staten eller EU-institutionen ska vara ansvarig för att i förekommande fall väcka talan mot den utstationerade personen.”

- 10 Följande föreskrivs i artikel 9 med rubriken ”Befälsordning” i samma beslut:

”1. EUPM ska i sin egenskap av krishanteringsinsats ha en gemensam befälsordning.

2. Kusp ska på rådets ansvar utöva politisk kontroll och strategisk ledning av EUPM.

3. Den civila operationschefen ska under politisk kontroll och strategisk ledning av Kusp och under överinseende av den höge representanten vara chef för EUPM på strategisk nivå och ska som sådan ge instruktioner till uppdragschefen samt ge honom råd och tekniskt stöd.

...

5. Uppdragschefen ska utöva ledning och kontroll av EUPM i insatsområdet och ska vara direkt ansvarig inför den civila operationschefen.”

- 11 Med rubriken ”Politisk kontroll och strategisk ledning” föreskriver artikel 10 i beslutet följande i punkt 1:

”Kusp ska på rådets ansvar utöva den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av EUPM. Rådet bemyndigar härmed Kusp att fatta relevanta beslut för detta i enlighet med artikel 38 tredje stycket [FEU]. Detta bemyndigande ska innefatta befogenheten att på förslag av den höge representanten utnämna uppdragschefen samt att ändra [det operativa konceptet] och [den operativa planen]. Befogenheterna att fatta beslut avseende EUPM:s mål och avslutande ska ligga kvar hos rådet.”

- 12 I artikel 91 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna, vilka fastställdes genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT L 56, 1968, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 39), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1080/2010 av den 24 november 2010 (EUT L 311, 2010, s. 1, och rättelse i EUT L 144, 2012, s. 48) (nedan kallad stadgan), föreskrivs i punkt 1 i den artikeln att ”Europeiska unionens domstol skall ha behörighet i alla tvister mellan unionen och varje person som omfattas av dessa tjänsteföreskrifter vad gäller rättsenligheten av en åtgärd som går emot en sådan person ...”.

### Bakgrund till tvisten och de omtvistade besluten

- 13 H är en italiensk domare som utstationerades till EUPM i Sarajevo (Bosnien och Hercegovina) genom dekret av den italienska justitieministern av den 16 oktober 2008 för att fullgöra tjänsten som "Criminal Justice Unit Adviser" från den 14 november 2008.
- 14 Genom dekret av samma justitieminister av den 7 april 2009 förlängdes klagandens utstationering till och med den 31 december 2009 med befattningen "Chief Legal Officer". Genom dekret av samma minister av den 9 december 2009 förlängdes klagandens utstationering ännu en gång till och med den 31 december 2010 i samma befattning.
- 15 Genom beslut av den 7 april 2010, som undertecknades av personalchefen vid EUPM, omplacerades klaganden av verksamhetsskäl till befattningen "Criminal Justice Adviser – Prosecutor" vid regionkontoret i Banja Luka från och med den 19 april 2010.
- 16 Efter det att klaganden tog emot beslutet av den 7 april 2010 vände hon sig till de italienska myndigheterna och anförde klagomål.
- 17 Genom skrivelse av den 15 april 2010 meddelade en tjänsteman vid Republiken Italiens ständiga representation vid unionen klaganden om att verkställigheten av beslutet av den 7 april 2010 hade skjutits upp.
- 18 Genom beslut av den 30 april 2010, undertecknat av den uppdragschef som avses i artikel 6 i beslut 2009/906, bemötte vederbörande klagomålet och fastställde beslutet av den 7 april 2010 (nedan tillsammans kallade de omtvistade besluten). I samband härmed angav uppdragschefen att det var han som hade fattat beslutet av den 7 april 2010 och att verksamhetsskälet för klagandens omplacering svarade mot behovet av straffrättsligt sakkunniga på kontoret i Banja Luka.
- 19 Klaganden väckte den 4 juni 2010 talan mot EUPM vid Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) om ogiltigförklaring av beslutet av den 7 april 2010 och om ersättning för uppkommen skada. Under den muntliga förhandlingen vid EU-domstolen uppgav klaganden att målet fortfarande pågick. Klaganden har även framställt en begäran hos förvaltningsdomstolen om uppskov med verkställigheten av beslutet.

### Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

- 20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 juni 2010 yrkade klaganden ogiltigförklaring av de omtvistade besluten samt skadestånd.
- 21 Rådet och kommissionen har var för sig genom separata handlingar framställt en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i tribunalens rättegångsregler i den lydelse som var tillämplig då. De har i huvudsak gjort gällande att de omtvistade besluten är rättsakter som omfattas av en operativ handling från unionen som beslutats och genomförts inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), varför tribunalen inte är behörig att avgöra den talan som väckts vid den med beaktande av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF.
- 22 Klaganden har yrkat att respektive invändning ska ogillas på den grunden att de omtvistade besluten inte utgör politiska eller strategiska rättsakter avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och att hon skulle berövas rätten till ett effektivt rättsmedel om tribunalen ansågs sakna behörighet, eftersom den nationella domstolen varken kan ogiltigförklara besluten eller förplikta unionsinstitutionerna att ersätta den skada de orsakat.

- 23 Genom det överklagade beslutet avvisade tribunalen talan, eftersom den bedömde att den saknade behörighet att avgöra målet.

### **Parternas yrkanden**

- 24 Klaganden har yrkat att domstolen ska
- upphäva det överklagade beslutet, varigenom tribunalen avvisade hennes talan,
  - återförvisa målet till tribunalen för avgörande, och
  - förplikta svarandena i första instans att ersätta rättegångskostnaderna.
- 25 Rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet,
  - ändra skälen var avser delegeringen av befogenheter, och
  - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- upphäva det överklagade beslutet,
  - avvisa överklagandet,
  - i andra hand avvisa överklagandet i den del det avser kommissionen och återförvisa målet till tribunalen för prövning, och
  - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Prövning av överklagandet**

- 27 Klaganden har åberopat två grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 114 i tribunalens rättegångsregler i den lydelse som var tillämplig vid tiden för det överklagade beslutet, och av rätten till försvar. Den andra grunden avser påståendet att tribunalens rättstillämpning var felaktig när den fann att den saknade behörighet att avgöra målet.

### *Parternas argument*

- 28 Klagandens andra grund, vilken ska prövas först, består av två delar. I den första delen har klaganden invänt mot tribunalens slutsats att den saknade behörighet att pröva de omtvistade besluten enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF. I den andra delen har klaganden invänt mot att tribunalen tillskrev de nationella myndigheterna de omtvistade besluten.
- 29 Vad gäller den första delgrunden har klaganden gjort gällande att de omtvistade besluten är vanliga administrativa rättsakter om fördelning av personal, varför de omfattas av den löpande förvaltningen av EUPM:s verksamhet i Bosnien och Hercegovina. Endast de rättsakter från Europeiska rådet och rådet som avses i artikel 25 FEU och som har antagits i enlighet med förfarandet i artikel 31 FEU utgör rättsakter om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.



- 30 Klaganden menar vidare att unionsdomstolens behörighet att pröva lagenligheten av de omtvistade besluten följer av ordalydelsen i artiklarna 215 och 275 andra stycket FEUF samt av de ändamål som eftersträvas med dessa bestämmelser, vilka ger domstolen behörighet att pröva lagenligheten av beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer. Eftersom de omtvistade besluten i förevarande fall har rättsverkningar för klaganden, kan de vara föremål för en domstolsprövning i enlighet med tribunalens dom av den 8 oktober 2008, Sogelma/EAR (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 Kommissionen har, med hänvisning till domen av den 27 februari 2007, Segi m.fl./rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkterna 51–54) och domen av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70), hävdad att artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF inte innebär att varje rättsakt som antas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken per automatik inte omfattas av unionsdomstolens behörighet. Begränsningen av domstolens behörighet vad avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är ett undantag till den allmänna regeln om behörighet i artikel 19 FEU och ska därför tolkas restriktivt. Tribunalens tolkning om att den saknar behörighet blott av den anledningen att de omtvistade besluten meddelades av ett organ som upprättats med stöd av en rättsakt enligt avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget strider mot lydelsen, systematiken och syftet med de aktuella bestämmelserna i fördragen.
- 32 Enligt kommissionen kan unionsinstitutionerna behöva anta rättsakter eller genom en handling eller underlåtenhet vidta åtgärder som – trots att de uppkommer inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – i egenskap av regeringsakter inte avser utövandet av denna politik. Fördragets upphovsmän har endast velat utesluta dessa rättsakter från domstolens behörighetsområde. Systemet, sådant det inrättats i fördragen, gör således åtskillnad mellan regeringsakter och genomförandeakter som antas på grundval av de första. Även om de sistnämnda rättsakterna antas med stöd av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, följer domstolens behörighet avseende dessa av de allmänna reglerna i artikel 263 FEUF utan att behörigheten behöver anges särskilt.
- 33 Vidare har kommissionen gjort gällande att en teleologisk tolkning av fördragen, vilka kännetecknas av kravet att de grundläggande rättigheterna ska iakttas, endast påkallar att lydelsen ”vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt”, som återfinns i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU, ska tolkas så, att den avser varje rättsakt från en unionsinstitution mot en person som för vederbörande får rättsverkningar som kan kränka hans eller hennes grundläggande rättigheter.
- 34 Kommissionen har således föreslagit två alternativa tolkningar av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF. Tolkningarna ger delvis olika resultat vad gäller unionsdomstolens behörighet, då den första tolkningen bygger på en prövning av den aktuella rättsaktens, handlingens eller underlåtenhetens innehåll, medan den andra vilar på de grunder som åberopats vid unionsdomstolen. Enligt den första tolkningen bör domstolen slå fast att unionsdomstolen inte är behörig att avgöra förevarande mål i den mån de omtvistade besluten utgör operativa rättsakter som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som inte har några rättsverkningar för klaganden på ett sätt som kan vara oförenligt med vederbörandes grundläggande rättigheter. Tillämpningen av den andra tolkningen bör leda till en prövning av de grunder som åberopats i ansökan i första instans. Om domstolen tillämpar den tolkningen bör den avvisa överklagandet i delar på grund av bristande behörighet och i övrigt återförvisa målet till tribunalen eller själv avgöra frågan om huruvida målet kan prövas och avgöra målet i sak.
- 35 Rådet har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den andra grundens första del. Det anser för det första att den omständigheten att rättsakter avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utesluts från unionsdomstolens behörighet enligt artikel 275 första stycket FEUF omfattar alla bestämmelser i fördraget om denna politik samt alla akter som ”antas med stöd av dessa bestämmelser”. Även handlingar som avser ett ”Gusp-uppdrag” utesluts från behörigheten. Artikel 24.1

FEU och artikel 275 första stycket FEUF omfattar nämligen inte bara Europeiska rådets och rådets roll, utan även den höga representantens och medlemsstaternas roll i genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

- 36 Vidare har rådet hävdad att begreppet ”restriktiva åtgärder” i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF inte kan ges en vidsträckt innebörd. Begreppet avser nämligen endast unionens sanktionspolitik. Vidare har orden i bestämmelsen en restriktivare betydelse än orden i akter ”som ska ha rättsverkan” enligt artikel 263 FEUF. I detta hänseende kan tribunalens dom av den 8 oktober 2008, Sogelma/EAR (T-411/06, EU:T:2008:419, punkterna 33–57), inte tillämpas analogt, dels eftersom det målet rörde en talan mot en av ”gemenskapens” byråer inom ramen för den tidigare första pelaren och inte ett Gusp-beslut, dels eftersom EUPM inte är en juridisk person till skillnad från organet i det nämnda målet.
- 37 Vad slutligen gäller de omtvistade beslutens beskaffenhet anser rådet att de ingår som en del i ett operativt beslut om säkerhets- och försvarspolitik och därför inte omfattas av unionsdomstolens behörighet. Omplaceringen av en åklagare i ett krishanteringsuppdrag i ett känsligt område kan nämligen inte betraktas som ett rent administrativt beslut. Den omständigheten att ett sådant beslut kan kvalificeras som en akt för inom den ”löpande förvaltningen” kan i detta hänseende inte innebära att beslutet är rent administrativt, eftersom beslut om den löpande förvaltningen omfattar merparten av de operativa besluten såsom de som syftar till att fastställa var och hur en insats ska ske.
- 38 Rådet har i andra hand gjort gällande att eventuella administrativa inslag i de omtvistade besluten inte kan skiljas från de operativa inslagen. Det finns nämligen ingen anledning att tolka begreppet ”alla anspråk i samband med utstationeringen” i artikel 8 i beslut 2009/906 restriktivt genom att göra åtskillnad mellan utstationeringsbeslutet och verkställigheten av detsamma genom ett avtal. Tvärtom framgår det av artikel 6.5 i beslutet – som föreskriver att disciplinära åtgärder ska vidtas av förvaltningsmyndigheten i det egna landet vad gäller utstationerad personal – att beslut om villkoren för tillämpningen av utstationering omfattas av medlemsstaternas behörighet.

#### *Domstolens bedömning*

- 39 Domstolen är enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF i princip inte behörig att pröva bestämmelser som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller akter som antagits med stöd av dessa bestämmelser (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 69, och dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 41).
- 40 Genom nämnda bestämmelser införs emellertid ett undantag från den regel som föreskrivs i artikel 19 FEU om generell behörighet för domstolen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, varför dessa bestämmelser ska tolkas restriktivt (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70, och dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 42).
- 41 Det framgår såväl av artikel 2 FEU, som återfinns bland EU-fördragets allmänna bestämmelser, som av artikel 21 FEU om unionens yttre åtgärder till vilken artikel 23 FEU om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hänvisar, att bland de värden som unionen grundar sig, ingår jämlikhet och rättsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2007, Segi m.fl./rådet, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punkt 51, och yttrande 2/13 av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkterna 168 och 169). Möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är härvidlag i sig en grundförutsättning för en sådan rättsstat (se dom av den 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 95 och där angiven rättspraxis).



- 42 I förevarande fall omfattas de omtvistade besluten förvisso av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Besluten – som fattades av chefen för EUPM i Bosnien och Hercegovina, vilket inrättats på grundval av artiklarna 28 och 43.2 FEU, för att genom omplacering tillsätta en tjänst på ett av uppdragets regionala kontor – hänger samman med en operativ insats från unionen som beslutats och genomförts inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vars huvudsakliga syfte är att stödja Bosnien och Hercegovinas brottsbekämpande organ i deras kamp mot organiserad brottslighet och korruption, såsom framgår av artikel 2 första stycket i beslut 2009/906.
- 43 En sådan omständighet innebär emellertid inte nödvändigtvis att unionsdomstolen saknar behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 69–74, och dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkterna 43–50).
- 44 Såsom rådet självt gjorde gällande under förhandlingen vid domstolen, är unionsdomstolarna i enlighet med artikel 270 FEUF behöriga att avgöra varje talan som väckts av unionsanställda som har utstationerats till EUPM. Dessa anställda är nämligen under tiden för sin utstationering vid EUPM fortsatt bundna av tjänsteföreskrifterna och omfattas således av unionsdomstolens behörighet i enlighet med artikel 91 i tjänsteföreskrifterna.
- 45 Det framgår onekligen av beslut 2009/906 att anställda som utstationerats till EUPM i Bosnien och Hercegovina av medlemsstaterna och de som utstationerats till EUPM av unionen i flera hänseenden inte befinner sig i en identisk eller ens liknande situation.
- 46 Särskilt gäller att de anställda som utstationerats av medlemsstaterna enligt artikel 5.4 första meningen i beslutet fullt ut omfattas av sina nationella myndigheters ledning, medan anställda som utstationerats av unionsinstitutionerna enligt samma bestämmelse fortsätter att omfattas av institutionernas ledning.
- 47 Likaså framgår det av artikel 6.5 i beslutet att disciplinära åtgärder mot anställda som utstationerats av medlemsstaterna omfattas av nationella myndigheters behörighet, medan samma åtgärder omfattas av unionsinstitutionernas behörighet när de riktar sig mot anställda som utstationerats av dessa institutioner.
- 48 I övrigt framgår det av artikel 7.2 i samma beslut att medlemsstaterna ska ansvara för kostnaderna för alla anställda som de utstationerar, såsom resekostnader till och från stationeringsorten, löner, sjukersättningar och vissa traktamenten, medan unionsinstitutionerna å sin sida ansvarar för dessa kostnader när de avser deras utstationerade anställda.
- 49 Dessutom är medlemsstaternas myndigheter enligt artikel 8.2 i beslut 2009/906 behöriga att besvara alla anspråk i samband med utstationeringen som kommer från eller rör någon som de har utstationerat, medan unionsinstitutionerna är behöriga att besvara sådana anspråk som kommer från eller rör någon som de har utstationerat.
- 50 Med beaktande av detta konstaterar domstolen att det även följer av bestämmelserna i beslutet att anställda som utstationerats av medlemsstaterna och de som utstationerats av unionsinstitutionerna är underkastade samma regler vad gäller deras tjänsteutövning i ”insatsområdet”.
- 51 Enligt artikel 5.4 andra meningen i beslutet har de nationella myndigheterna nämligen överfört den operativa ledningen av sin personal samt sina grupper och enheter till den civila operationschefen, som enligt punkt 2 i den artikeln ska utöva ledning och kontroll av EUPM i Bosnien och Hercegovina på strategisk nivå och ger i denna egenskap instruktioner till uppdragschefen i enlighet med punkt 3 i artikeln och artikel 9.3 i samma beslut.

- 52 Såsom framgår av artikel 6.1–6.3 och artikel 9.5 i beslut 2009/906 ska uppdragschefen i sin egenskap av ansvarig för uppdraget utöva ledning och kontroll i "insatsområdet" av uppdraget, däribland av personal, grupper och enheter "från de bidragande staterna" på uppdrag av den civila operationschefen. Uppdragschefen ansvarar även för samordningen och den löpande förvaltningen av EUPM i Bosnien och Hercegovina genom att ge nödvändiga instruktioner till "all" uppdragspersonal för ett effektivt genomförande av uppdraget i insatsområdet.
- 53 Det framgår även av artikel 7.4 i beslutet att all personal för uppdraget ska följa de uppdragsspecifika operativa minimisäkerhetsnormerna och uppdragets säkerhetsplan till stöd för EU:s policy för säkerhet på "fältet".
- 54 Visserligen har beslut som fattas av de för uppdraget behöriga myndigheterna om fördelning av personal från medlemsstaterna respektive unionsinstitutionerna för att bedriva verksamheten i insatsområdet ett operativt inslag som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. De är emellertid även till sin beskaffenhet akter för personaladministration, i likhet med varje liknande beslut som unionsinstitutionerna fattar inom ramen för sina befogenheter.
- 55 Mot denna bakgrund kan begränsningen av domstolens behörighet i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF inte utsträckas till att utesluta unionsdomstolens behörighet att kontrollera akter för personaladministration avseende anställda som utstationerats av medlemsstaterna för att tillgodose uppdragets behov i insatsområdet, medan unionsdomstolen i alla händelser är behörig att kontrollera sådana akter när de avser anställda som utstationerats av unionsinstitutionerna (se, analogt, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 73, och dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punkt 49).
- 56 Denna tolkning stöds av domstolens behörighet enligt artikel 11.3 b och 11.6 i rådets beslut (Gusp) 2015/1835 av den 12 oktober 2015 om Europeiska försvarsbyråns stadga, säte och verksamhetsregler (EUT L 266, 2015, s. 55) att dels avgöra talan som väckts av nationella experter som utstationerats till försvarsbyrån, dels enligt artikel 42.1 i beslut 2012/C 12/04 av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik av den 23 mars 2011 om fastställande av anställningsvillkor för nationella experter som är utstationerade vid Europeiska utrikestjänsten (EUT C 12, 2012, s. 8) avgöra talan som väckts av nationella experter som utstationerats vid utrikestjänsten.
- 57 En annan tolkning skulle bland annat medföra – när en och samma akt för personaladministration avseende insatser på "fältet" rör både anställda som utstationerats av medlemsstaterna och sådana som utstationerats av unionsinstitutionerna – att beslutet vad avser personer i den förstnämnda kategorin kan vara oförenligt med det beslut som unionsdomstolen meddelar avseende personer i den sistnämnda kategorin.
- 58 Följaktligen är tribunalen, och i mål om överklagande, domstolen, behöriga att kontrollera sådana akter. Behörigheten följer av artikel 263 FEUF vad gäller laglighetskontrollen av akterna, och av artikel 268 FEUF i förening med artikel 340 andra stycket FEUF vad gäller tvister om utomobligatoriskt ansvar, med beaktande av artikel 19.1 FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 59 I förevarande fall utgör de omtvistade besluten att omplacera klaganden inom EUPM i Bosnien och Hercegovina akter för personaladministration som syftar till att omplacera uppdragets personal i insatsområdet och inte, såsom tribunalen i huvudsak slog fast i punkterna 45 och 46 i det överklagade beslutet, akter som rör frågor i samband med utstationeringen i den mening som avses i artikel 8.2 i beslut 2009/906. Även om dessa beslut har fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör de inte sådana akter som avses i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF. De omfattas sålunda av unionsdomstolens behörighet enligt de allmänna bestämmelser i EUF-fördraget som nämnts i punkten ovan.

- 60 Tribunalens rättstillämpning var mot denna bakgrund felaktig när den i punkt 58 i det överklagade beslutet fann att den inte var behörig att pröva talan i vilken klaganden i första instans yrkade ogiltigförklaring av besluten och skadestånd.
- 61 Överklagandet ska således vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.
- 62 Mot bakgrund av det ovan angivna ska det överklagade beslutet upphävas redan av detta skäl utan att det finns anledning att pröva vare sig den första grunden eller den andra grundens andra del.

### **Huruvida målet ska återförvisas till tribunalen**

- 63 Enligt artikel 61 i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domstolen, om överklagandet är välgrundat, upphäva tribunalens avgörande. Domstolen kan själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.
- 64 Av de skäl som angetts ovan i punkterna 39–60 ska rådets och kommissionens invändningar om rättegångshinder vid tribunalen ogillas i den del de avser tribunalens obehörighet att pröva målet.
- 65 Vad gäller kommissionens invändning om rättegångshinder vid tribunalen såvitt talan är riktad mot kommissionen slår domstolen fast följande. Eftersom kommissionen inte ingår i befälsordningen vid EUPM i Bosnien och Hercegovina och de omtvistade besluten inte rör genomförandet av EUPM:s budget – vilket enligt artikel 6.4 i beslut 2009/906 kräver ett avtal mellan uppdragschefen och kommissionen – kan besluten inte tillskrivas kommissionen. Följaktligen ska talan avvisas i den del den riktar sig mot kommissionen.
- 66 Däremot följer det av artikel 10.1 i beslut 2009/906 att chefen för EUPM i Bosnien och Hercegovina, som antog de omtvistade besluten, utnämns av Kusp som avses i artikel 38 FEU. Vidare ska uppdragschefen enligt artikel 5.3 samt artikel 9.3 och 9.5 i beslutet rapportera till den civila operationschefen som i sin tur är underställd Kusps ledning och höge representantens överinseende enligt artikel 5.2 och artikel 9.3 i beslutet.
- 67 Dels framgår det av artikel 5.2, artikel 9.2 och artikel 10.1 i beslut 2009/906 att Kusp utövar politisk kontroll och strategisk ledning av EUPM på rådets ansvar, dels framgår det av artikel 5.3 i beslutet att den civila operationschefen ska garantera att rådets beslut genomförs på ett korrekt och effektivt sätt, liksom även Kusps beslut.
- 68 Härav följer att de omtvistade besluten kan tillskrivas rådet och att talan således kan prövas endast i den del det avser rådet.
- 69 Vad gäller frågan om de omtvistade besluten är rättsstridiga och om de kan föranleda skadeståndsansvar för unionen, krävs det en prövning – i samband med vilken unionsinstitutionerna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning – av komplicerade sakfrågor på grundval av omständigheter som inte har varit föremål för tribunalens bedömning och som inte har avhandlats vid domstolen.
- 70 Mot denna bakgrund är målet inte färdigt för avgörande.
- 71 Målet ska således återförvisas till tribunalen för avgörande av talan i sak i den del den är riktad mot rådet, och frågan om rättegångskostnader ska anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Beslutet av Europeiska unionens tribunal av den 10 juli 2014, H/rådet m.fl. (T-271/10, ej publicerat, EU:T:2014:702) upphävs.**
- 2) **H:s talan avvisas i den del den är riktad mot Europeiska kommissionen och Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina.**
- 3) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning i sak av talan i den del den är riktad mot Europeiska unionens råd.**
- 4) **Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter