Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 september 2024*

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser 4

Gemensam åtgärd 2008/124 4

Beslut 2014/349/Gusp 6

Beslut (Gusp) 2018/856 6

Bakgrund till tvisten 6

Talan vid tribunalen 8

Det överklagade beslutet 9

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden 10

Prövning av överklagandena 11

Den första anmärkningen i den första delen, den andra och tredje anmärkningen i den andra del samt den tredje delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P samt den första och den andra delen av den första grunden, den andra delen av den andra grunden, den tredje grunden samt andra delen av den fjärde grunden för överklagandet i mål C-44/22 P 12

Parternas argument 13

Domstolens bedömning 16

Den andra anmärkningen i den första delen och den första anmärkningen i den andra delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P samt den tredje delen av den första grunden och den första delen av den andra grunden för överklagandet i mål C-44/22 P 21

Parternas argument 21

Domstolens bedömning 25

* Rättegångsspråk: engelska.

Den fjärde delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P 29

Parternas argument 29

Domstolens bedömning 30

Den första delen av den fjärde grunden för överklagandet i mål C-44/22 P 31

Parternas argument 31

Domstolens bedömning 31

Talan vid tribunalen 32

Rättegångskostnader 33

”Överklagande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) – Gemensam åtgärd 2008/124/Gusp – Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo (Eulex Kosovo) – Skadeståndstalan – Påstådd skada till följd av olika handlingar och underlåtenheter av Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (EEAS) vid genomförandet av denna gemensamma åtgärd – Bristfällig utredning av tortyr, försvinnanden och mord – Europeiska unionens domstols behörighet att pröva talan – Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU – Artikel 275 FEUF”

I de förenade målen C-29/22 P och C-44/22 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 12 respektive 19 januari 2022,

KS,

KD,

företrädda av P. Koutrakos, dikigoros, F. Randolph, KC, och J. Stojsavljevic-Savic, solicitor,

klagande (C-29/22 P),

sökande i första instans (C-44/22 P),

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova och J. Roberti di Sarsina, därefter av M. Carpus Carcea, L. Gussetti och Y. Marinova, och slutligen av M. Carpus Carcea och Y. Marinova, samtliga i egenskap av ombud,

klagande (C-44/22 P),

svarande i första instans (C-29/22 P),

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av M. Jacobs, C. Pochet och L. Van den Broeck, samtliga i egenskap av ombud,

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av A. Germeaux och T. Schell, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel och E. Samoilova, samtliga i egenskap av ombud,

Rumänien, företrätt av R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane och L. Ghiţă, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Finland, företrädd av H. Leppo och M. Pere, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev och O. Simonsson, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans (C-44/22 P),

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av P. Mahnič, R. Meyer och A. Vitro, och därefter av P. Mahnič och R. Meyer, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin och W. Zemamta, därefter av J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin och W. Zemamta, därefter av J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, T. Stéhelin och W. Zemamta, därefter av J.-L. Carré, M. de Lisi, A.-L. Desjonquères, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon och T. Stéhelin, och slutligen av M. de Lisi, A.-L. Desjonquères, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans (C-29/22 P och C-44/22 P),

Europeiska utrikestjänsten (EEAS), företrädd av L. Havas, S. Marquardt och E. Orgován, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi och O. Spineanu-Matei samt domarna J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (referent), och M. Gavalec,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren R. Stefanova-Kamisheva,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 juni 2023,

och efter att den 23 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 KS och KD respektive Europeiska kommissionen (nedan gemensamt kallade klagandena) har med sina respektive överklaganden yrkat att Europeiska unionens tribunals beslut av den 10 november 2021, KS och KD/rådet m.fl. (T-771/20, EU:T:2021:798) (nedan kallat det överklagade beslutet) ska upphävas. Genom det beslutet förklarade sig tribunalen uppenbart obehörig att pröva KS och KD:s talan med stöd av artikel 268 FEUF jämförd med artikel 340 andra stycket FEUF, med yrkande om ersättning för den skada som sökandena påstod sig ha lidit till följd av olika handlingar och underlåtenheter av Europeiska unionens råd, kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (nedan kallad utrikestjänsten) inom ramen för genomförandet av rådets gemensamma åtgärd 2008/124/PESC av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo (EUT L 42, 2008, s. 92), särskilt rörande de undersökningar som genomfördes under detta uppdrag och som avsåg tortyr, försvinnande och mord på KS och KD:s familjemedlemmar i Pristina (Kosovo) under år 1999.

Tillämpliga bestämmelser

Gemensam åtgärd 2008/124

2 Artikel 1 i gemensam åtgärd 2008/124 har rubriken ”Uppdrag”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”EU inrättar härmed Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo (nedan kallat *Eulex Kosovo*).”

3 Artikel 2 i den gemensamma åtgärden, som har rubriken ”Uppdragsbeskrivning”, har följande lydelse:

”Eulex Kosovo ska bistå Kosovos institutioner, domstolar och brottsbekämpande organ i deras framsteg på väg mot hållbarhet och ansvarighet samt med att ytterligare utveckla och stärka ett oberoende multietniskt rättssystem och multietniska polis- och tullmyndigheter, samtidigt som det säkerställs att dessa institutioner går fria från politisk inblandning och ansluter sig till internationellt erkända normer och europeiska bästa metoder.

Eulex Kosovo ska i fullt samarbete med Europeiska kommissionens biståndsprogram genomföra sitt mandat genom övervakning, mentorskap och rådgivning samtidigt som vissa verkställande befogenheter bibehålls.”

4 Artikel 3 i den gemensamma åtgärden har rubriken ”Uppgifter”. Där föreskrivs följande:

”För att genomföra den uppdragsbeskrivning som fastställs i artikel 2 ska Eulex Kosovo

…

d) säkerställa att fall av krigsförbrytelser, terrorism, organiserad brottslighet, korruption, interetnisk och ekonomisk brottslighet samt andra grova brott utreds, lagförs, döms och verkställs korrekt enligt tillämplig lag, vid behov av internationella utredare, åklagare och domare tillsammans med Kosovos utredare, åklagare och domare eller på ett oberoende sätt, samt genom åtgärder som när så är lämpligt kan omfatta inrättande av samarbets- och samordningsstrukturer mellan polis- och åklagarmyndigheter,

…

i) se till att all verksamhet respekterar internationella normer när det gäller mänskliga rättigheter …”

5 Artikel 12 i den gemensamma åtgärden har rubriken ”Politisk kontroll och strategisk ledning”. Artikel 12.1 och 12.2 föreskriver följande:

”1. [Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp)] ska, under rådets ansvar, utöva politisk kontroll och strategisk ledning över Eulex Kosovo.

2. Rådet bemyndigar härmed Kusp att fatta lämpliga beslut för detta ändamål enligt artikel 25 tredje stycket [EU]. Detta bemyndigande ska omfatta befogenheten att ändra [operationsplanen (Oplan)] och befälsordningen. Det ska även omfatta befogenheter att fatta senare beslut om utnämning av uppdragschefen. Rådet, med bistånd av generalsekreteraren/[unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik], ska besluta om mål för och avslutande av Eulex Kosovo.”

6 I oktober 2009 inrättade unionen, på grundval av artikel 12.2 i gemensam åtgärd 2008/124 och i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 25 tredje stycket EU (nu artikel 38 tredje stycket FEU), granskningskommittén för mänskliga rättigheter (nedan kallad granskningskommittén) för att utreda klagomål om påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna som begåtts av Eulex Kosovo vid utövandet av dess verkställande mandat. Det är ett oberoende externt ansvarsorgan som, efter att ha granskat klagomålen, avger ett yttrande om huruvida Eulex Kosovo har kränkt de mänskliga rättigheterna, som ska säkerställas i Kosovo. Om granskningskommittén anser att en sådan överträdelse har ägt rum kan dess slutsatser innehålla icke-bindande rekommendationer om att uppdragschefen ska vidta korrigerande åtgärder.

7 Enligt artikel 1.3 i rådets beslut (Gusp) 2023/1095 av den 5 juni 2023 om ändring av gemensam åtgärd 2008/124 (EUT L 146, 2023, s. 22) förlängdes den gemensamma åtgärden till 14 juni 2025.

Beslut 2014/349/Gusp

8 Gemensam åtgärd 2008/124 ändrades bland annat genom rådets beslut 2014/349/Gusp av den 12 juni 2014 (EUT L 174, 2014, s. 42) (nedan kallad gemensam åtgärd 2008/124 i dess lydelse enligt beslut 2014/349).

9 Artikel 15a i gemensam åtgärd 2008/124, i dess lydelse enligt beslut 2014/349, har följande lydelse:

”[Eulex Kosovo] ska ha kapacitet att upphandla varor och tjänster, ingå avtal och administrativa samarbeten, rekrytera personal, inneha bankkonton, förvärva och förfoga över tillgångar och betala sina skulder samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter, i den utsträckning som krävs för att genomföra denna gemensamma åtgärd.”

Beslut (Gusp) 2018/856

10 Gemensam åtgärd 2008/124 har även ändrats genom rådets beslut (Gusp) 2018/856 av den 8 juni 2018 (EUT L 146, 2018, s. 5) (nedan kallad gemensam åtgärd 2008/124 i dess lydelse enligt beslut 2018/856).

11 Artikel 2 i gemensam åtgärd 2008/124, i dess lydelse enligt beslut 2018/856, föreskrivs följande:

”Eulex Kosovo ska, genom övervakning och begränsade verkställande funktioner enligt artiklarna 3 och 3a, stödja utvalda rättsstatsinstitutioner i Kosovo på deras väg mot ökad effektivitet, hållbarhet, etnisk mångfald och ansvarsskyldighet, utan politisk inblandning och i full överensstämmelse med internationella människorättsnormer och bästa europeiska praxis i syfte att lämna över övriga uppgifter till andra långsiktiga [unions]instrument och fasa ut kvarvarande verkställande funktioner.”

12 I artikel 3 d och e i gemensam åtgärd 2008/124, i dess lydelse enligt beslut 2018/856, föreskrivs följande:

”För att genomföra den uppdragsbeskrivning som fastställs i artikel 2 ska Eulex Kosovo

…

d) behålla vissa begränsade verkställande befogenheter på det rättsmedicinska området och inom polisen, inbegripet säkerhetsrelaterade insatser och ett kvarvarande program för vittnesskydd och ansvaret att säkerställa upprätthållande och främjande av allmän ordning och säkerhet, bland annat genom att vid behov ändra eller upphäva operativa beslut som fattats av de behöriga Kosovomyndigheterna,

e) säkerställa att all verksamhet respekterar internationella normer när det gäller mänskliga rättigheter …”

Bakgrund till tvisten

13 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1–11 i det överklagade beslutet och kan, med avseende på förevarande mål, sammanfattas enligt följande.

14 Den 11 mars 2014 gav KD in ett klagomål till granskningskommittén avseende utredningen av bortförandet av och mordet på hennes make och hennes son. Ett beslut rörande detta fattades den 19 oktober 2016. Granskningskommittén fann att artikel 2 (rätten till liv), artikel 3 (förbud mot tortyr) och artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel) jämförd med artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) hade åsidosatts och utfärdade rekommendationer till uppdragschefen för Eulex Kosovo att vidta korrigerande åtgärder. I beslut av den 7 mars 2017 konstaterade kommittén dels att uppdragschefen endast delvis hade följt rekommendationerna, dels att ärendet skulle avslutas.

15 Den 11 juni 2014 gav KS in ett klagomål till granskningskommittén avseende utredningen av hennes makes försvinnande. Ett beslut rörande detta fattades den 11 november 2015. Kommittén fann att KS rättigheter hade kränkts med avseende på den förfarandemässiga delen av artikel 2 (rätten till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr) samt avseende artikel 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv) och artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel) i Europakonventionen och utfärdade rekommendationer till uppdragschefen för Eulex Kosovo att vidta korrigerande åtgärder. I en skrivelse av den 29 april 2016 uppgav chefen att han hade informerat den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC) och ett antal medlemsstater om dessa rekommendationer. Genom beslut av den 19 oktober 2016 och den 7 mars 2017 konstaterade granskningskommittén dels att uppdragschefen inledningsvis inte alls hade genomfört rekommendationerna och sedan endast delvis hade genomfört dem, dels att ärendet skulle avslutas.

16 Som svar på en skrivelse som skickades den 5 december 2016 för KS och KD:s räkning, i vilken det hävdades att korrigerande åtgärder inte hade vidtagits i syfte att få dessa kränkningar av de mänskliga rättigheterna att upphöra, angav rådet och utrikestjänsten i skrivelser av den 12 oktober 2017 att Eulex Kosovo hade gjort sitt bästa för att utreda de handlingar som påtalats i de klagomål som nämns i de klagomål som nämns i punkterna 14 och 15 ovan (nedan kallade brotten i fråga) och att granskningskommittén var ett ansvarsorgan som inte var ägnat att vara en rättslig instans.

17 Genom ansökan som inkom till tribunalen den 19 juli 2017 och registrerades under målnummer T-840/16 väckte KS talan mot rådet, kommissionen och utrikestjänsten om ”ogiltigförklaring eller ändring av gemensam åtgärd 2008/124 … och efterföljande rättsakter om ändring av den gemensamma åtgärden, på grund av åsidosättande av artikel 13 i [Europakonventionen] och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna … [(nedan kallad stadgan)], och om utomobligatoriskt ansvar till följd av åsidosättande av artiklarna 2, 3, 6, 13 och 14 i Europakonventionen”. Genom beslut av den 14 december 2017, KS/rådet m.fl. (T-840/16, EU:T:2017:938), avvisade tribunalen talan på grund av att den var uppenbart obehörig att pröva den.

18 KS och KD ansåg att de aktuella rekommendationerna från granskningskommittén inte hade varit föremål för lämplig uppföljning och att inga korrigerande åtgärder hade vidtagits och väckte därför, tillsammans med sex andra personer, den 14 juni 2018 talan om skadestånd vid High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Överdomstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench, Förenade kungariket) mot unionen, företrädd av kommissionen enligt artikel 335 FEUF, rådet, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Eulex Kosovo. Till stöd för sin talan åberopade KS och KD att de rättigheter som skyddas av Europakonventionen och stadgan hade åsidosatts genom att det som deras nära

familjemedlemmar utsatts för i Pristina under år 1999 i form av tortyr, försvinnande och mord inte har utretts. Genom dom av den 13 februari 2019 förklarade sig den domstolen sakna behörighet att pröva talan (nedan kallad domen från High Court of Justice).

Talan vid tribunalen

19 KS och KD väckte, genom ansökan som kom in till tribunalens kansli den 29 december 2020, den ovan i punkt 1 nämnda talan om fastställande av rådets, kommissionens och utrikestjänstens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF (nedan kallad KS och KD:s talan).

20 Till stöd för sin talan åberopade KS och KD i huvudsak följande:

– Åsidosättande från Eulex Kosovos sida av artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen och artiklarna 2 och 4 i stadgan, genom att det organet inte adekvat utredde försvinnandet och mordet på deras familjemedlemmar, på grund av brist på nödvändiga resurser och lämplig personal för att utföra sitt verkställande uppdrag. Att ett sådant åsidosättande skett konstaterades av granskningskommittén, den 11 november 2015 avseende KS och den 19 oktober 2016 avseende KD.

– Åsidosättande av artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen samt artikel 47 i stadgan, eftersom det inte finns några bestämmelser om rättshjälp till förmån för berättigade sökande i förfaranden vid granskningskommittén och inrättandet av denna kommitté, utan befogenhet att verkställa dess beslut och utan möjlighet att erbjuda ett rättsmedel för de konstaterade överträdelserna.

– Underlåtenhet att vidta korrigerande åtgärder för att helt eller delvis åtgärda de åsidosättanden som avses i första och andra strecksatsen, trots att chefen för Eulex Kosovo underrättade unionen om granskningskommitténs slutsatser den 29 april 2016.

– Missbruk av verkställande befogenheter från rådets och utrikestjänstens sida den 12 oktober 2017 genom att de försäkrade att Eulex Kosovo hade gjort allt som stod i dess makt för att utreda bortförandet och det troliga mordet på KS make samt morden på KD:s make och son liksom uttalandet att granskningskommittén inte var ägnad att vara ett rättsligt organ.

– Missbruk av eller underlåtenhet att på ett adekvat sätt utöva de verkställande befogenheterna genom att Eulex Kosovos verkställande mandat återkallades genom beslut 2018/856, trots att de åsidosättanden som nämns i första och andra strecksatserna kvarstod.

– Missbruk av verkställande eller offentliga befogenheter genom att inte säkerställa att KD:s ärende, där det fanns prima facie-bevis för krigsförbrytelser, blev föremål för en seriös rättslig prövning av Eulex Kosovo och/eller den särskilda åklagarmyndigheten för utredning samt lagföring inför Specialistkammaren för Kosovo.

21 KS och KD yrkade i sin talan att tribunalen skulle förplikta rådet, kommissionen och utrikestjänsten, gemensamt eller solidariskt, att till dem betala ersättning, inklusive ränta enligt den räntesats och för den tidsperiod som tribunalen fann lämplig, för den skada som de påstod sig ha lidit till följd av åsidosättandet av deras ”grundläggande mänskliga rättigheter” enligt

artiklarna 2, 3, 6, 8 och 13 i Europakonventionen och artiklarna 2, 4 och 47 i stadgan, beträffande KS, och artiklarna 2, 3, 6 och 13 i Europakonventionen och artiklarna 2, 4 och 47 i stadgan beträffande KD, i enlighet med artikel 340.2 FEUF.

22 Den 9 februari 2021 anmodade tribunalen som en åtgärd för processledning rådet, kommissionen och utrikestjänsten att i sina svarsinlagor ta ställning till tribunalens behörighet enligt artikel 24.1 andra stycket FEU.

23 Genom skrivelse av den 25 mars 2021 begärde KS och KD att Eulex Kosovo skulle läggas till som svarande i målet i tribunalen. Ordföranden på tribunalens nionde avdelning avslog denna begäran genom beslut av den 31 mars 2021.

24 Kommissionen besvarade tribunalens ovan i punkt 22 nämnda anmodan genom skrivelse av den 18 maj 2021 och anförde att tribunalen var behörig att pröva KS och KD:s talan men framställde en invändning om rättegångshinder i den del talan riktades mot kommissionen. Rådet och utrikestjänsten besvarade anmodan genom skrivelser av den 19 maj 2021 och framställde där en invändning om bristande behörighet respektive, i andra hand, en invändning om rättegångshinder, särskilt i den del talan riktades mot dem.

25 Den 5 juni 2021 framställde KS och KD, med stöd av artikel 88 i tribunalens rättegångsregler, en begäran om åtgärder för bevisupptagning i syfte att den fullständiga versionen av Eulex Kosovos Oplan sedan detta uppdrag inrättades år 2008 skulle ges in (nedan kallad den ursprungliga ansökan om tillgång till Eulex Kosovos Oplan). Denna begäran nämndes i den del av utrikestjänstens svaromål som avsåg invändningarna om bristande behörighet och rättegångshinder.

26 KS och KD yttrade sig den 23 juli 2021 över de invändningar om bristande behörighet och om rättegångshinder som nämns i punkt 24 ovan och yrkade att invändningarna skulle avslås.

Det överklagade beslutet

27 Genom det överklagade beslutet avvisade tribunalen KS och KD:s talan på den grunden att den uppenbart saknade behörighet att pröva den. Tribunalen prövade varken rådets, kommissionens och utrikestjänstens invändningar om rättegångshinder eller den ursprungliga begäran om tillgång till Eulex Kosovos Oplan.

28 I punkt 28 i det överklagade beslutet konstaterade tribunalen att talan hade sitt ursprung i akter eller handlingar som föll inom ramen för politiska eller strategiska frågor relaterade till fastställandet av Eulex Kosovos verksamhet, prioriteringar och resurser samt beslutet att inrätta en granskningskommitté som en del av detta uppdrag och att inrättandet av detta uppdrag och dess verksamhet, i enlighet med gemensam åtgärd 2008/124, omfattas av EU-fördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).

29 I punkterna 29–33 i det överklagade beslutet slog tribunalen dessutom fast att Europeiska unionens domstol med tillämpning av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF i princip inte var behörig med avseende på bestämmelserna om Gusp och akter som antagits med stöd av dessa bestämmelser och att undantagen från denna princip, vilka föreskrivs i den förstnämnda bestämmelsen och i artikel 275 andra stycket FEUF,

inte var tillämpliga i förevarande fall, eftersom talan varken avsåg restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse, eller iakttagandet av artikel 40 FEU.

30 Tribunalen fann vidare, i punkterna 34–39 i det överklaganden beslutet, att omständigheterna i målet inte var jämförbara med dem i mål C-439/13 P, Elitaliana/Eulex Kosovo (dom av den 12 november 2015, EU:C:2015:753), mål C-455/14 P, H/rådet m.fl. (dom av den 19 juli 2016, EU:C:2016:569), mål T-286/15, KF/Satcen (dom av den 25 oktober 2018, EU:T:2018:718), och mål T-619/19, KF/Satcen (beslut av den 10 juli 2020, EU:T:2020:337), eftersom de målen, även om de förvisso rörde Gusp, avsåg bestämmelser vilkas tillämpning omfattades av unionsdomstolens behörighet att göra laglighetsprövningar. På samma sätt fann tribunalen att situationen i det aktuella fallet skilde sig radikalt från situationen i mål C-134/19 P, Bank Refah Kargaran/rådet (dom av den 6 oktober 2020, EU:C:2020:793), eftersom KS och KD:s talan avsåg en påstådd rättsstridighet hos rådets, kommissionens och utrikestjänstens handlingar eller underlåtenheter enligt artikel 24.1 FEU, vilka omfattades av fastställandet och genomförandet av Gusp, och inte individuella restriktiva åtgärder som vidtagits inom ramen för denna politik.

31 Tribunalen angav dessutom, i punkt 40 i det överklagade beslutet, att de bestämmelser i EU- och EUF-fördragen som utesluter unionsdomstolens behörighet på området för Gusp hindrar att den erkänner sin behörighet i skadeståndsmål vilka avser rättsakter eller beteenden som omfattas av denna politik, såsom de som nämns i punkt 20 ovan, av det enda skälet att ett sådant erkännande skulle ha varit det enda sättet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för KS och KD.

32 I punkt 41 i det överklagade beslutet slog tribunalen således fast, med hänvisning till punkterna 69 och 78 i domen av den 25 mars 2021, Carvalho m.fl./parlamentet och rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252), att även om bestämmelserna om unionsdomstolens behörighet ska tolkas mot bakgrund av den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd, får en sådan tolkning inte leda till att de villkor som uttryckligen föreskrivs i EUF-fördraget inte tillämpas.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

33 Genom beslut av domstolens ordförande av den 21 mars 2022 förenades målen C-29/22 P och C-44/22 P avseende det skriftliga och det muntliga förfarandet samt det slutliga avgörandet.

34 Genom beslut av den 16 maj 2022 och den 12 maj 2023 tillät domstolens ordförande Republiken Frankrike respektive Republiken Tjeckien att intervenera till stöd för rådets yrkanden i de förenade målen.

35 Genom beslut av domstolens ordförande av den 27 april 2023 och den 12 maj 2023 tilläts Konungariket Belgien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien, Republiken Finland och Konungariket Sverige att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i mål C-44/22 P.

36 Genom domstolens beslut av den 24 juni 2022, KS och KD (C-29/22 P-AJ), och av den 24 juni 2022, KS och KD (C-44/22 P-AJ), beviljades KS och KD rättshjälp för att kunna betala kostnaderna för överklagandena i förevarande förenade mål.

37 KS och KD har yrkat att domstolen ska

– bifalla överklagandet, upphäva det överklagade beslutet och bevilja de interimistiska åtgärder som yrkats vid tribunalen, eller

– i andra hand, bifalla överklagandet och återförvisa målet till tribunalen för slutligt avgörande, samt

– förplikta rådet, kommissionen och utrikestjänsten att ersätta rättegångskostnaderna avseende överklagandet, förfarandet vid tribunalen och förfarandena inför granskningskommittén.

38 Kommissionen har i sitt överklagande och sin svarsskrivelse i mål C-29/22 P yrkat att domstolen ska

– upphäva det överklagade beslutet,

– fastställa att unionsdomstolen har exklusiv behörighet att pröva och avgöra målet,

– återförvisa målet till tribunalen för beslut angående upptagande till sakprövning och prövning av talan i sak, och

– låta frågan om rättegångskostnader i förevarande mål och målet i första instans anstå.

39 KS och KD har i sin svarsskrivelse i mål C-44/22 P yrkat att domstolen, för det fall den skulle förklara sig behörig att pröva förevarande överklaganden, ska tillåta dem att ge in en begäran om åtgärder för bevisupptagning enligt artikel 64.2 b i domstolens rättegångsregler innan den avgör huruvida målet ska återförvisas till tribunalen.

40 Rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandena, och

– förplikta KS, KD och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Utrikestjänsten har yrkat att domstolen ska

– för det fall domstolen anser sig vara behörig att pröva överklagandet och finner att den förfogar över tillräckliga uppgifter för att pröva KS och KD:s talan, avvisa talan och överklagandet i den del de avser utrikestjänsten, och

– förplikta KS, KD och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandena

42 KS och KD har till stöd för sitt överklagande i mål C-29/22 P åberopat en enda grund bestående av fyra delar, nämligen att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den förklarade sig obehörig att pröva deras skadeståndstalan. I den första delen av denna grund, som är uppdelad i två anmärkningar, har klagandena kritiserat tribunalen för att dels ha gjort en vid tolkning av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF, dels ha gjort en selektiv och restriktiv tolkning av den rättspraxis som följer av domen av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), domen av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl.

(C-455/14 P, EU:C:2016:569), och domen av den 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492). Den andra delgrunden, som avser en felaktig tillämpning av domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), är uppdelad i tre anmärkningar. För det första gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den fann att de aktuella handlingarna och underlåtenheterna avsåg fastställandet och genomförandet av Gusp och att de således omfattades av artikel 24.1 andra stycket FEU enbart på grund av att de hade skett inom ramen för denna politik. För det andra tog tribunalen inte upp den plats som skadeståndstalan intog inom ramen för unionens system för domstolsskydd. Och för det tredje borde tribunalen ha beaktat kommissionens argument att Europeiska unionen är en rättsunion försedd med ett sammanhängande och fullständigt system med rättsmedel. Genom den tredje delgrunden har KS och KD gjort gällande att tribunalen tillämpade domen av den 25 mars 2021, Carvalho m.fl./parlamentet och rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252), på ett felaktigt sätt. Den fjärde delgrunden avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte pröva väsentliga delar av KS och KD:s talan och genom att inte tillräckligt motivera det överklagade beslutet.

43 Kommissionen har åberopat fyra grunder till stöd för sitt överklagande i mål C-44/22 P. Kommissionen har genom sin första grund, som består av tre delar, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning, för det första genom att inte slå fast att det undantag från EU-domstolens behörighet som föreskrivs i artikel 24 FEU och artikel 275 FEUF utgör ett undantag från dess allmänna behörighet, för det andra genom att inte tolka detta undantag restriktivt, såsom det tolkats i domstolens fasta praxis, och för det tredje genom att slå fast att den rättspraxis som följer av domen av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), och av den 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), inte var tillämplig i förevarande fall.

44 Den andra grunden, som består av två delar, avser felaktig rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till genom att inte kvalificera KS och KD:s talan som en skadeståndstalan avseende påstådda kränkningar av ”grundläggande mänskliga rättigheter”. Genom den andra grundens första del har kommissionen kritiserat tribunalen för att ha funnit att de handlingar och underlåtenheter som avses med talan utgjorde politiska eller strategiska frågor kopplade till uppdraget och rörde fastställandet eller genomförandet av Gusp. Genom den andra grundens andra del har kommissionen kritiserat tribunalen för att inte ha tolkat artikel 24 FEU och artikel 275 FEUF mot bakgrund av ”unionens grundläggande fri- och rättigheter enligt stadgan och Europakonventionen och de värderingar som ligger till grund för unionen, nämligen rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna”. Genom sin tredje grund har kommissionen gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), och att den gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte betrakta nämnda talan som en självständig talan för vilken det inte finns något undantag från unionsdomstolens behörighet enligt artikel 268 och artikel 340 andra stycket FEUF. Genom den fjärde grunden, som består av två delar, har kommissionen gjort gällande att tribunalen dels inte säkerställde autonomin hos unionens rättsordning, eftersom den underlät att fastställa att dessa domstolar var exklusivt behöriga att pröva samma talan, dels berövade KS och KD alla möjligheter till ett effektivt rättsmedel.

Den första anmärkningen i den första delen, den andra och tredje anmärkningen i den andra del samt den tredje delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P samt den första och den andra delen av den första grunden, den andra delen av den andra grunden,

den tredje grunden samt andra delen av den fjärde grunden för överklagandet i mål C-44/22 P

Parternas argument

45 Klagandena har, med stöd av Konungariket Belgien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Rumänien, Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att tribunalen, i punkterna 29–33 och 37–42 i det överklagade beslutet, gjorde flera fall av felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF. Tribunalen beaktade nämligen inte domstolens praxis enligt bland annat punkt 70 i domen av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), och punkt 32 i domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), enligt vilken den allmänna behörighet som Europeiska unionens domstol tilldelas genom artikel 19 FEU ska tolkas extensivt, medan undantaget från denna behörighet enligt artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF ska tolkas restriktivt. Enligt kommissionen borde tribunalen ha gjort en systematisk och teleologisk tolkning av dessa bestämmelser, och detta med beaktande av de principer och rättigheter som följer av artiklarna 2, 3.5, 6, 19, 21 och 23 FEU, artiklarna 268, 340 och 344 FEUF samt artikel 47 i stadgan.

46 Klagandena har för det första gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte tolka begränsningarna av Europeiska unionens domstols behörighet enligt artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF mot bakgrund av de grundläggande reglerna i unionens primärrätt och unionsrättens allmänna principer, däribland rättsstatsprincipen och rätten till ett effektivt rättsmedel, vilka är tillämpliga på alla områden av unionsrätten, inbegripet Gusp.

47 I synnerhet anser kommissionen att tribunalen inte korrekt tolkade och tillämpade artikel 47 i stadgan, såsom den tolkats i punkt 74 i domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), eftersom den inte analyserade med vilka andra medel KS och KD kunde erhålla domstolsskydd och inte beaktade domen från High Court of Justice. Genom att slå fast att det inte fanns något rättsmedel för KS och KD enligt unionsrätten åsidosatte tribunalen de garantier som föreskrivs i artiklarna 2 och 6 FEU samt artikel 47 i stadgan. För det andra åsidosatte tribunalen domstolens praxis enligt vilken unionens domstolssystem föreskriver ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för prövning av unionsrättsakters lagenlighet. Detta system utgör kärnan i skyddet för enskildas rättigheter, såsom framgår av bland annat punkt 285 i domen av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461), och av punkt 66 i domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236). Det finns således inte någon bestämmelse i fördragen som föreskriver något undantag från Europeiska unionens domstols behörighet vid påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna till följd av en unionsrättsakt eller en handling eller underlåtenhet från unionens sida, vilket innebär att domstolen är skyldig att tolka dessa fördrag så, att de föreskriver rättsmedel för sådana överträdelser.

48 Till stöd för detta argument har kommissionen även gjort gällande att artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, såsom de tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), garanterar rätten till domstolsprövning och rätten till ett effektivt rättsmedel. Unionen och dess institutioner är skyldiga att iaktta dessa artiklar på alla områden inom unionsrätten, såsom framgår av artikel 6.3 FEU och stadgan. I förevarande fall ger den talan som KS och KD väckt upphov till ett verkligt och allvarligt bestridande, vilket innebär att artikel 6.1 i Europakonventionen är tillämplig, i enlighet med Europadomstolens dom av den

7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o. mot Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187). Att utesluta KS och KD från unionens system för domstolsskydd enbart av det skälet att handlingarna och underlåtenheten i fråga ingår i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skulle dessutom strida mot principen om likabehandling.

49 Kommissionen har vidare anfört att domstolen, i punkt 23 i sin dom av den 23 april 1986, Les Verts/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166), har slagit fast att unionen är en rättslig gemenskap såtillvida att varken medlemsstaterna eller unionsinstitutionerna kan undgå kontroll av huruvida deras rättsakter står i överensstämmelse med fördragen. Rättsstatsprincipen, som slås fast i artikel 2 FEU och som kommer till uttryck i artikel 19 FEU, är således fullt tillämplig på Gusp-området, enligt artikel 23 jämförd med artikel 21.2 b FEU, och domstolen har bedömt sin behörighet mot bakgrund av denna princip, bland annat i punkt 41 i domen av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), och i punkterna 35 och 36 i domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

50 Vid förhandlingen tillade kommissionen, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, att tribunalen borde ha förklarat sig behörig genom att tolka artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 andra stycket FEUF mot bakgrund av artikel 6.2 första meningen FEU, vilken föreskriver en skyldighet för unionen att ansluta sig till Europakonventionen. Enligt kommissionen följer den omständigheten att anslutningen utgör en skyldighet – och inte en möjlighet – bland annat av artikel 218.8 FEUF, vilket stärker logiken i autonomin hos unionens rättsordning och den omständigheten att denna rättsordning skiljer sig från medlemsstaternas rättsordning.

51 Klagandena har för det andra hävdat att tribunalen borde ha förklarat sig behörig att pröva KS och KD:s talan, eftersom åsidosättande av grundläggande rättigheter har åberopats till stöd för denna talan. Kommissionen har i detta avseende påpekat att det framgår av punkt 4 i domen av den 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), av punkterna 97 och 98 i domen av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518), och av punkterna 36, 47 och 48 i domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), att fördragens bestämmelser om Gusp utgör en integrerad del av den allmänna ramen för unionsrätten och av unionens konstitutionella struktur, liksom att unionens rättsordning omfattar skyddet för de grundläggande rättigheterna som en allmän och grundläggande princip i unionsrätten, vilket innebär att alla unionsrättsliga bestämmelser, inbegripet de som rör Gusp, omfattas av stadgan. Enligt KS och KD bekräftas en sådan bedömning av artikel 51.1 i stadgan, enligt vilken stadgan är tillämplig när unionens institutioner, organ eller byråer tillämpar unionsrätten.

52 Vid förhandlingen tillade klagandena att den rättspraxis som följer av punkterna 55–60 och 67 i domen av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701), bekräftar att Europeiska unionens domstol är behörig att pröva varje talan till stöd för vilken det görs gällande att grundläggande rättigheter har åsidosatts. Kommissionen angav vidare att syftet med artikel 24 FEU är att skydda politiska beslut och inte kränkningar av rättigheter som skyddas av Europakonventionen och stadgan. Sådana åsidosättanden kan nämligen inte kvalificeras som ”politiska beslut” eller ”strategiska beslut”, eftersom iakttagandet och skyddet av de grundläggande rättigheterna är en skyldighet som föreskrivs i unionens primärrätt och inte ett politiskt val.

53 För det tredje har klagandena gjort gällande att tribunalen, i punkterna 37–39 i det överklagade beslutet, gjorde en felaktig tillämpning av domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), när den fann att situationen i förevarande fall skilde sig radikalt från situationen i det målet. Tribunalen tolkade nämligen den domen felaktigt så, att Europeiska unionens domstols behörighet att pröva unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar är begränsad till enbart den särskilda situationen med individuella restriktiva åtgärder som antagits av rådet inom ramen för Gusp.

54 Enligt klagandena följer härav att tribunalen inte beaktade den omständigheten att domstolen i nämnda dom förklarade sig behörig att pröva den skada som de påstod sig ha lidit till följd av sådana restriktiva åtgärder på grund av det nödvändiga sammanhanget i det system för domstolsskydd som föreskrivs i unionsrätten, i syfte att undvika en lucka i domstolsskyddet för de fysiska eller juridiska personer som omfattas av dessa åtgärder.

55 I motsats till vad tribunalen fann grundade sig domstolens resonemang i punkterna 32–39, 43 och 44 i domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), inte heller på den omständigheten att restriktiva åtgärder var i fråga och var inte heller begränsat till denna omständighet. Detta resonemang vilar nämligen på den omständigheten att skadeståndstalan utgör en självständig form av talan för vilken det inte finns något undantag från Europeiska unionens domstols behörighet enligt artikel 268 FEUF och artikel 340 andra stycket FEUF, särskilt vad gäller ersättning för den skada som fysiska eller juridiska personer påstår sig ha lidit till följd av andra Gusp-beslut än restriktiva åtgärder och med tillämpning av vilka det påstås att de rättigheter som garanteras i Europakonventionen och stadgan har åsidosatts.

56 Kommissionen anser vidare att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den tolkade denna dom så, att Europeiska unionens domstol endast var behörig att pröva en skadeståndstalan enligt artiklarna 268 och 340 FEUF om den hade behörighet att pröva en talan om ogiltigförklaring eller passivitet som väckts med stöd av artikel 263 FEUF respektive artikel 265 FEUF.

57 För det fjärde har klagandena kritiserat tribunalen för att, i punkt 41 i det överklagade beslutet, ha gjort en felaktig tolkning av den rättspraxis som följer av punkterna 69 och 78 i domen av den 25 mars 2021, Carvalho m.fl./parlamentet och rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Denna rättspraxis är nämligen inte relevant vid prövningen av Europeiska unionens domstols behörighet i förevarande fall, eftersom den avser ett annat sammanhang, nämligen tolkningen av kraven avseende erkännande av talerätt inom ramen för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF. Till stöd för detta argument har KS och KD även gjort gällande att de varken har begärt att domstolens praxis ska ändras eller att det undantag från denna behörighet som föreskrivs i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 FEUF ska upphävas.

58 För det femte och slutligen har KS och KD i sin svarsskrivelse i mål C-44/22 P gjort gällande att artikel 298.1 FEUF och artikel 41 i stadgan ger stöd för antagandet att Europeiska unionens domstol är behörig att pröva deras talan. En öppen, effektiv och oberoende europeisk administration borde nämligen ha säkerställt att Eulex Kosovo och granskningskommittén inrättades på ett sätt som inte strider mot unionsrätten. När unionsinstitutionerna och medlemsstaterna underrättades om de aktuella besluten från denna kommitté, borde åtgärder ha vidtagits för att få de aktuella kränkningarna av de grundläggande rättigheterna att upphöra.

59 Rådet och utrikestjänsten har, med stöd av Republiken Frankrike och delvis av Republiken Tjeckien, bestritt klagandenas argument.

Domstolens bedömning

60 Genom den första delgrundens första anmärkning, den andra och den tredje anmärkningen i den andra delgrunden och den tredje delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P, samt den första grundens första och andra del, den andra grundens andra del, den tredje grunden och den fjärde grundens andra del i mål C-44/22 P, vilka ska prövas tillsammans, har klagandena i huvudsak gjort gällande att tribunalen, i punkterna 29–33 och 37–42 i det överklagade beslutet, i flera fall gjorde en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF samt av domstolens praxis avseende dessa bestämmelser.

61 Domstolen erinrar om att vid tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i. Även bestämmelsens tillkomsthistoria kan vara relevant för tolkningen av den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135, och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 37).

62 Det ska även erinras om att enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF är Europeiska unionens domstol i princip inte behörig med avseende på bestämmelser om Gusp eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser. De bestämmelserna utgör ett undantag från den regel om generell behörighet som den institutionen tillerkänns genom artikel 19 FEU. De ska följaktligen tolkas restriktivt (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 69 och 70, dom av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkterna 39 och 40, och dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkterna 26 och 32).

63 I artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF fastställs dessutom uttryckligen två undantag från denna princip, nämligen Europeiska unionens domstols behörighet att dels kontrollera att artikel 40 FEU följs, dels pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av bestämmelserna om Gusp (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 60, och dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 27).

64 I förevarande fall har det emellertid inte bestritts att de handlingar och underlåtenheter som avses i KS och KD:s talan varken rör kontrollen av att artikel 40 FEU har iakttagits eller prövningen av sådana individuella restriktiva åtgärder.

65 Klagandena har emellertid hävdat att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte tolka artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF mot bakgrund av de rättigheter och principer som slås fast i artiklarna 2, 3.5, 6, 19, 21 och 23 FEU, artiklarna 268, 340 och 344 FEUF, artikel 47 i stadgan och artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen.

66 Av artikel 3.5 FEU framgår att unionen i sina förbindelser med den övriga världen bland annat ska bidra till skyddet av de mänskliga rättigheterna. Vidare föreskrivs i artikel 23 FEU att ”[u]nionens åtgärder i internationella sammanhang … enligt [avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget ska] utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i kapitel 1 [i denna avdelning]”. Enligt artikel 21.1 första stycket FEU, som ingår i nämnda kapitel 1, ska ”[u]nionens åtgärder i internationella sammanhang … utgå från de principer

som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.”

67 Vidare bekräftar artikel 51.1 i stadgan domstolens fasta praxis att grundläggande rättigheter som säkerställs i unionens rättsordning ska tillämpas i alla situationer där unionsrätten ska tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 17 och 19, och dom av den 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova m.fl., C-58/22, EU:C:2024:70, punkt 40).

68 Domstolen konstaterar således, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkterna 77, 79 och 80 i sitt förslag till avgörande, att inkluderandet av Gusp i unionens konstitutionella ram innebär att de grundläggande principerna i unionens rättsordning även är tillämpliga inom ramen för denna politik. Till dessa hör bland annat respekten för rättsstaten och de grundläggande rättigheterna. Dessa värden anges i artikel 2 FEU och konkretiseras i artikel 19 FEU och kräver att såväl unionens som medlemsstaternas myndigheter kan bli föremål för domstolsprövning.

69 Det ska för det första påpekas att enligt artikel 24.1 andra stycket första meningen FEU ska Gusp ”omfattas av särskilda regler och förfaranden”. Dessa återfinns i avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU, enligt vilken Europeiska unionens domstol i princip inte är behörig att pröva bestämmelser om Gusp och akter som antas på grundval av dessa bestämmelser, ingår bland dessa särskilda regler.

70 En sådan begränsning av EU-domstolens behörighet kan emellertid vara förenlig med såväl artikel 47 i stadgan som artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen.

71 I detta avseende ska det för det första påpekas, såsom domstolen har slagit fast i punkt 74 i domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), att artikel 47 i stadgan inte kan ge domstolen behörighet när fördragen utesluter en sådan behörighet. Denna bestämmelse har inte heller till syfte att ändra det i fördragen föreskrivna systemet med domstolsprövning, särskilt inte bestämmelserna om upptagande till sakprövning av talan som väckts direkt vid Europeiska unionens domstol, vilket även framgår av förklaringarna avseende denna artikel, vilka enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av densamma (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97).

72 Det ska dessutom erinras om att principerna om tilldelade befogenheter och om institutionell jämvikt även är tillämpliga på Gusp-området. Enligt artikel 5.1 och 5.2 FEU ska ”[p]rincipen om tilldelade befogenheter … styra avgränsningen av unionens befogenheter”. Denna princip innebär att ”[u]nionen … endast [ska] handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där[medan v]arje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna”. Eftersom det i artikel 13.2 FEU föreskrivs att ”[v]arje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen”, är denna bestämmelse ett uttryck för principen om institutionell jämvikt, som är kännetecknande för unionens institutionella struktur och som innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övriga institutionernas befogenheter (dom av den 13 juni 1958, Meroni/Höga myndigheten, 9/56, EU:C:1958:7, punkt 44, dom av den

22 maj 1990, parlamentet/rådet, C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 22, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64, och dom av den 22 november 2022, kommissionen/rådet (anslutning till Genèveakten), C-24/20, EU:C:2022:911, punkt 83).

73 Påståendet att de handlingar eller underlåtenheter som är föremål för en talan väckt av en enskild kränker den personens grundläggande rättigheter räcker därför inte i sig för att Europeiska unionens domstol ska kunna förklara sig behörig att pröva denna talan (se, analogt, dom av den 25 mars 2021, Carvalho m.fl./parlamentet och rådet, C-565/19 P, EU:C:2021:252, punkt 48). Det skulle delvis förta den ändamålsenliga verkan av artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF och strida mot principerna om tilldelade befogenheter och om institutionell jämvikt.

74 I motsats till vad klagandena gjorde gällande vid förhandlingen påverkas denna bedömning inte heller av den praxis från domstolen som följer av punkterna 55–60 och 67 i domen av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701), enligt vilken stadgan riktar sig till unionsinstitutionerna även när dessa agerar utanför unionens rättsliga ram.

75 I det målet prövade domstolen en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar som väckts av flera fysiska och juridiska personer mot kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) med motiveringen att deras grundläggande rättigheter hade åsidosatts inom ramen för fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen, vilket ingicks i Bryssel den 2 februari 2012.

76 I den domen var det således fråga om en kränkning av de grundläggande rättigheterna inom en annan ram än den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, en ram som inte omfattas av bestämmelserna i fördragen beträffande vilka artikel 24 FEU och artikel 275 FEUF begränsar Europeiska unionens domstols behörighet.

77 För det andra måste domstolen förvisso se till att dess tolkning av artikel 47 i stadgan, vars första och andra stycken motsvarar artikel 6.1 och artikel 13 i Europakonventionen, säkerställer en skyddsnivå som inte strider mot den skyddsnivå som garanteras i nämnda bestämmelser i Europakonventionen, såsom de tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkterna 116–118 och där angiven rättspraxis).

78 Även om det i artikel 6.1 i Europakonventionen föreskrivs att ”[v]ar och en skall … vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag”, är denna rätt inte absolut och kan bli föremål för legitima inskränkningar (se Europadomstolen, 14 december 2006, Markovic m.fl. Mot Italien, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, §§ 93 och 99). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att det inte ankommer på den att blanda sig i den institutionella jämvikten mellan den verkställande makten och de nationella domstolarna, eftersom denna institutionella jämvikt kan återspeglas i en konstitutionell begränsning av en stats domstolars behörighet när det gäller rättsakter som inte kan avskiljas från dess internationella förbindelser (se Europadomstolen, 14 september 2022, H.F. M.fl. Mot Frankrike, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).

79 Vidare garanterar artikel 13 i Europakonventionen, som föreskriver att ”[v]ar och en, vars i [Europakonventionen] angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet”, att det i nationell rätt finns ett rättsmedel som gör det möjligt att göra gällande de rättigheter och friheter som följer av Europakonventionen, vilket innebär att denna artikel medför krav på ett internt rättsmedel som gör det möjligt att pröva innehållet i en ”försvarbar invändning” grundad på Europakonventionen och att erbjuda lämplig upprättelse (Europadomstolen, 10 juli 2020, Mugemangango mot Belgien, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 och där angiven rättspraxis).

80 Det skydd som ges i artikel 13 i Europakonventionen kan emellertid inte heller betraktas som absolut, eftersom det sammanhang som den påstådda kränkningen, eller den kategori av kränkningar som gjorts gällande, ingår i kan motivera en begränsning av de möjliga rättsmedlen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 26 oktober 2000, Kudła mot Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 151). Det framgår för övrigt av Europadomstolens praxis att artikel 6.1 i Europakonventionen utgör *lex specialis* i förhållande till artikel 13 i konventionen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 9 mars 2006, Menetjeva mot Ryssland, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105). Sistnämnda bestämmelse kan således inte förta staterna deras möjlighet att motivera legitima begränsningar av rätten enligt artikel 6.1 såsom de som avses i ovan i punkt 78 nämnda rättspraxis från den domstolen.

81 Tribunalen gjorde således inte en felaktig rättstillämpning när den fann att varken artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF, jämförda med artikel 47 i stadgan, artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen och artiklarna 2, 3.5, 6, 19, 21 och 23 FEU eller åberopandet av kränkningar av grundläggande rättigheter i sig motiverade att den förklarade sig behörig att pröva KS och KD:s talan.

82 I detta sammanhang kan domstolen inte heller godta argumentet – framfört bland annat av kommissionen – att tribunalen borde ha förklarat sig behörig genom att tolka artikel 24.1 FEU och artikel 275 andra stycket FEUF mot bakgrund av artikel 6.2 första meningen FEU. Det räcker att konstatera att artikel 2 första meningen i protokoll (nr 8) om artikel 6.2 [FEU] angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskriver att ”[avtalet om denna anslutning] ska säkerställa att unionens anslutning inte påverkar vare sig unionens eller dess institutioners befogenheter”. Artikel 6.2 FEU kan således inte tolkas som en utvidgning av Europeiska unionens domstols behörighet på Gusp-området.

83 Med samma tankesätt kan, mot bakgrund av ovan i punkt 71 nämnda rättspraxis, kommissionen inte heller vinna framgång med sina argument att likabehandlingsprincipen skulle åsidosättas om KS och KD uteslöts från unionens system för domstolsskydd och att tribunalen borde ha prövat genom vilka andra grunder KS och KD hade kunnat erhålla ett effektivt domstolsskydd.

84 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande kan det följaktligen inte heller anses att tribunalen borde ha beaktat att en nationell domstol, genom domen från High Court of Justice, förklarat sig obehörig.

85 För det andra har klagandena gjort gällande att tribunalen, i punkterna 37–39 i det överklagade beslutet, gjorde en felaktig tillämpning av domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793). Det ska i detta hänseende erinras om att

domstolen i den domen visserligen förklarade sig behörig att pröva en skadeståndstalan i den del den syftade till att erhålla ersättning för skada som påstods ha lidits till följd av restriktiva åtgärder enligt Gusp-beslut.

86 Till skillnad från vad som var fallet i det mål som gav upphov till nämnda dom, avser KS och KD:s talan dock inte individuella restriktiva åtgärder. Domstolen har emellertid preciserat att när det gäller akter som antas med stöd av bestämmelserna om Gusp är det dessa akters individuella karaktär som, i enlighet med artikel 275 andra stycket FEUF, ger möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolen (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 103 och där angiven rättspraxis, och dom meddelad denna dag, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, punkt 37).

87 Under dessa omständigheter kan tribunalen inte klandras för att, i punkterna 37–39 i det överklagade beslutet, ha funnit att talan avsåg en helt annan situation än den som var aktuell i målet Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, dom av den 6 oktober 2020, EU:C:2020:793), och att frågan om unionsdomstolens behörighet i fråga om Gusp i allmänhet inte hade behandlats i nämnda dom.

88 Denna slutsats påverkas inte av klagandenas argument att tribunalen borde ha förklarat sig behörig att pröva den talan som KS och KD väckt med stöd av nämnda dom, eftersom Europeiska unionens domstol är behörig att pröva samtliga mål om utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artiklarna 268 och 340 FEUF, inbegripet på Gusp-området, eftersom artikel 24 FEU och artikel 275 FEUF inte stadgar något undantag från denna generella behörighet.

89 Tribunalen erinrar i det avseendet om att enligt artikel 340 andra stycket FEUF ska ”[unionen,] vad beträffar utomobligatoriskt ansvar … ersätta skada, som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar”. Vidare föreskrivs i artikel 268 FEUF att ”Europeiska unionens domstol ska vara behörig att avgöra tvister om sådant skadestånd som avses i artikel 340 andra och tredje styckena [FEUF]”.

90 Av fast rättspraxis följer vidare att endast EU-domstolen, och inte nationella domstolar, är behörig att avgöra tvister om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punkt 16, och dom av den 15 juli 2021, OH (Immunitet mot rättsliga förfaranden), C-758/19, EU:C:2021:603, punkt 22).

91 Det ska emellertid preciseras att varken den omständigheten att denna behörighet är exklusiv eller att en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar för unionen är självständig kan medföra en utvidgning av gränserna för den befogenhet som denna institution har tilldelats genom fördragen. I artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF fastställs sådana gränser för behörigheten och ska, när det gäller talan på Gusp-området, betraktas som *lex specialis* i förhållande till artiklarna 268 och 340 FEUF. Det kan således inte godtas att artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF inte avser talan om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar.

92 Detta konstaterande bekräftas av domstolens praxis, enligt vilken artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU hänvisar till artikel 275 andra stycket FEUF för att fastställa inte vilken typ av förfarande i vilket domstolen kan pröva lagenligheten av vissa beslut, utan vilken typ av beslut vars lagenlighet kan prövas av domstolen inom ramen för varje förfarande som avser en sådan lagenlighetsprövning (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 70).

93 För det tredje kan domstolen inte godta klagandenas argument att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den grundade sig på den rättspraxis som följer av punkterna 69 och 78 i domen av den 25 mars 2021, Carvalho m.fl./parlamentet och rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252), när den i punkt 41 i det överklagade beslutet slog fast att en tolkning av fördragsbestämmelserna om unionsdomstolens behörighet mot bakgrund av den grundläggande rätten till ett effektivt domstolsskydd inte kan leda till att de villkor som uttryckligen föreskrivs i EUF-fördraget inte tillämpas.

94 Även om denna rättspraxis avser sakprövningsförutsättningarna för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263.4 FEUF, konstaterar domstolen, i likhet med generaladvokaten i punkt 99 i sitt förslag till avgörande, att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den tillämpade nämnda rättspraxis vid bedömningen av sin behörighet att pröva KS och KD:s talan, eftersom denna rättspraxis ger uttryck för en tolkningsprincip som är tillämplig på samtliga rättsmedel som föreskrivs i fördragen.

95 För det fjärde och slutligen framgår det av det ovan anförda, särskilt av punkt 71 ovan, att de argument inte kan godtas genom vilka KS och KD i sin svarsskrivelse i mål C-44/22 P har gjort gällande att artikel 298.1 FEUF och artikel 41 i stadgan ger stöd för antagandet att tribunalen borde ha förklarat sig behörig att pröva deras talan.

96 Överklagandet ska följaktligen inte bifallas vad avser den första anmärkningen i den första delen, den andra och tredje anmärkningen i den andra delen och den tredje delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P samt den första och andra delen av den första grunden, den andra delen av den andra grunden, den tredje grunden och den andra delen av den fjärde grunden för överklagandet i mål C-44/22 P.

Den andra anmärkningen i den första delen och den första anmärkningen i den andra delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P samt den tredje delen av den första grunden och den första delen av den andra grunden för överklagandet i mål C-44/22 P

Parternas argument

97 Klagandena har gjort gällande att tribunalen, i punkterna 34–36 i det överklagade beslutet, gjorde en restriktiv och selektiv läsning av rättspraxis enligt domen av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), domen av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), och domen av den 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), såtillvida att den begränsade sin behörighet till de fall som omfatta av denna rättspraxis, det vill säga bland annat administrationen av personal på uppdrag avseende den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och tilldelningen av offentliga kontrakt som innebär kostnader för unionens budget. Kommissionen har hävdat att tribunalen genom detta tillvägagångssätt begränsade sin analys av denna rättspraxis till att endast avse en jämförelse av de faktiska omständigheterna med dem i förevarande mål och att nämnda

rättspraxis är tillämplig i detta fall, eftersom Gusp endast utgör det sammanhang i vilket de påstådda kränkningarna av KS och KD:s rättigheter, vilka skyddas av stadgan och Europakonventionen, har ägt rum.

98 KS och KD har dessutom gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 39 i det överklagade beslutet fann att alla åtgärder som unionsinstitutionerna vidtar med stöd av artikel 24.1 FEU avser ”fastställande och genomförande av Gusp” och således inte omfattas av Europeiska unionens domstols behörighet. Orden fastställande och genomförande förekommer nämligen inte i sista meningen i artikel 24.1 andra stycket FEU, som rör Europeiska unionens domstols behörighet, utan i den andra meningen i denna bestämmelse. Tribunalen åsidosatte således bestämmelsens anda och avsikten hos dess upphovsmän. Tribunalen utgick dessutom från att de handlingar och underlåtenheter som är i fråga i förevarande fall var av rent politisk art enbart av det skälet att de antagits med stöd av unionens befogenhet på Gusp-området och drog därav slutsatsen att de omfattades av samma bestämmelse. Vid förhandlingen tillade KS och KD att frågan om Europeiska unionens domstols behörighet ska prövas från fall till fall.

99 Kommissionen anser dessutom att punkterna 23, 28 och 39 i det överklagade beslutet är behäftade med felaktig rättstillämpning, eftersom tribunalen, utan att lämna några ytterligare förklaringar, fann att KS och KD:s talan hade sitt ursprung i handlingar eller underlåtenheter som omfattades av politiska eller strategiska frågor med anknytning till Eulex Kosovo och således avsåg fastställandet och genomförandet av Gusp, i stället för att kvalificera denna talan som en skadeståndstalan avseende påstådda kränkningar av ”grundläggande mänskliga rättigheter”. Tribunalen har nämligen varken prövat eller rättsligt kvalificerat de påstådda åsidosättandena av unionsrätten eller dessa handlingar och underlåtenheter.

100 Kommissionen anser dessutom att tribunalen varken preciserade vilka villkor som ska vara uppfyllda för att handlingar eller underlåtenheter ska kunna kvalificeras som ”strategiska” eller ”politiska” eller preciserat vilka konsekvenser en sådan kvalificering skulle få för tolkningen av undantaget från Europeiska unionens domstols behörighet på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF. Det är emellertid nödvändigt att definiera tillämpningsområdet för detta undantag, vilket inte kan begränsas vare sig till det formalistiska kriteriet att den aktuella åtgärden omfattas av Gusp-området, såsom framgår av punkterna 42 och 43 i domen av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), eller till antagandet att dessa handlingar eller underlåtenheter är av ”strategisk” eller ”politisk” karaktär. Genom att i detta avseende begränsa sig till att hänvisa till de argument som KS och KD anfört till stöd för sin talan förde tribunalen ett cirkelresonemang. Enligt kommissionen avsåg denna talan, även om den ingår i ett Gusp-sammanhang, påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med genomförandet av Eulex Kosovos uppdrag, vilket innebar att den hänförde sig till dess administrativa funktion. I motsats till vad som bland annat är fallet vid inrättandet av ett uppdrag eller fastställandet av dess mål och uppgifter, omfattas skyldigheter i fråga om grundläggande rättigheter varken av Gusp eller av politiska eller strategiska frågor och val.

101 Vid förhandlingen tillade kommissionen att det, för att fastställa att Europeiska unionens domstol är behörig att pröva påstådda åsidosättanden av grundläggande rättigheter, är nödvändigt att visa att det finns ett direkt orsakssamband mellan det påstådda åsidosättandet av de grundläggande rättigheterna och var och en av de aktuella handlingarna och underlåtenheterna. I förevarande fall skulle ett sådant samband utan svårighet kunna fastställas med hänsyn till de kränkningar av de mänskliga rättigheterna i fråga som granskningskommittén konstaterat.

102 Vid förhandlingen gjorde Konungariket Belgien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och Konungariket Sverige gällande att frågan huruvida de aktuella handlingarna och underlåtenheten är av politisk eller strategisk art saknar betydelse vid prövningen av Europeiska unionens domstols behörighet på Gusp-området, eftersom dessa handlingar och underlåtenheter rör kränkningar av grundläggande rättigheter. I ett sådant fall är nämligen undantaget från denna institutions behörighet enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF inte tillämpligt.

103 Rumänien angav dessutom att de grundläggande rättigheterna måste respekteras på alla områden av unionsrätten, inbegripet Gusp. Om en allmän talerätt (*actio popularis*) är utesluten, måste den berörda personen med angivande av utförliga uppgifter inleda ett förfarande för att göra gällande en rättighet som erkänns i nationell rätt och visa att denne direkt har drabbats av verkningarna av den omtvistade åtgärden, för att fastställa att Europeiska unionens domstol är behörig, såsom framgår av domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 7 maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z. o. mot Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), avseende artikel 6.1 i Europakonventionen.

104 Vidare anser Republiken Finland att uteslutandet av EU-domstolens behörighet på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken syftar till att bevara den institutionella jämvikten. Av detta följer att endast åtgärder som rör fastställandet av denna politik, särskilt GSFP, omfattas av detta undantag, medan denna institution är behörig att kontrollera handlingar och underlåtenheter som begås i samband med det praktiska genomförandet av denna politik, såsom de åtgärder som är aktuella i förevarande fall.

105 Rådet och utrikestjänsten har genmält att i motsats till vad som var fallet i målet Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, dom av den 12 november 2015, EU:C:2015:753), H/rådet m.fl. (C-455/14 P, dom av den 19 juli 2016, EU:C:2016:569), och Satcen/KF (C-14/19 P, dom av den 25 juni 2020, EU:C:2020:492), rör de handlingar och underlåtenheter som avses i KS och KD:s talan inte enbart personaladministration, arbetskonflikter eller genomförande av en akt som, även om den har antagits för operativa ändamål av en enhet som omfattas av Gusp, grundar sig på EUF-fördraget. Dessa handlingar och underlåtenheter rör politiska eller strategiska frågor på det politikområdet, bland annat såtillvida att de rör Eulex Kosovos mandat och de resurser som ställts till Eulex Kosovos förfogande för att fullgöra uppdraget. Av detta följer att Europeiska unionens domstol inte är behörig att pröva talan enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF.

106 Enligt rådet framgår det nämligen av punkterna 57–61 i förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220), att Europeiska unionens domstol inte är behörig på Gusp-området, med tillämpning av dessa bestämmelser, när en unionsrättsakt dels formellt grundar sig på bestämmelser som rör denna politik, dels till sitt innehåll motsvarar en åtgärd som omfattas av nämnda politik. Den sistnämnda institutionens befogenhet omfattar således inte åtgärder som hör till själva kärnan i Gusp, bland annat GSFP, vare sig när det gäller lagenligheten av de åtgärder som omfattas av utformningen och genomförandet av denna politik eller när det gäller unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar till följd av handlingar eller passivitet på detta område.

107 Rådet har vidare gjort gällande att det, för att bevara den ändamålsenliga verkan av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF, är nödvändigt att finna ett lämpligt kriterium för att avgränsa Europeiska unionens domstols behörighet på Gusp-området. Detta kriterium skulle kunna vara kopplat till tillämpningen av de allmänna principerna i unionens

rättsordning, såsom principen om god förvaltning, och bör göra det möjligt att upprätthålla en tydlig åtskillnad mellan rättsakter som innebär skönsmässiga politiska val, oavsett om de föreskrivs i Gusp-beslut eller i akter som antagits på grundval av Gusp, och administrativa akter som syftar till att genomföra konkreta åtgärder. Att tillåta en domstolsprövning av nivån på och tilldelningen av Eulex Kosovos kapacitet skulle nämligen innebära att unionens åtgärder på området för GSFP innebär en skyldighet att uppnå ett visst resultat varje gång unionen beslutar att ingripa för att säkerställa efterlevnaden av de principer som anges i artikel 21.1 FEU, vilket inte föreskrivs i fördragen och skulle vara oförenligt med utövandet av en befogenhet som innebär komplicerade politiska val vilka bland annat är beroende av åtgärder som vidtas av externa aktörer vilka inte omfattas av unionens regler.

108 Vid förhandlingen tillade rådet att det ska göras en bedömning från fall till fall av Europeiska unionens domstols behörighet på Gusp-området, eftersom sistnämnda institution endast är behörig att tolka eller pröva lagenligheten av konkreta rättsakter för genomförande av denna politik, och inte av rättsakter med allmän giltighet. I förevarande fall kan Europeiska unionens domstol vara behörig att pröva huruvida Eulex Kosovo har åsidosatt KS och KD:s grundläggande rättigheter i samband med de utredningar som utförs av detta uppdrag, medan återkallandet av uppdragets verkställande mandat genom beslut 2018/856 och frågan huruvida Eulex Kosovo har tilldelats tillräckliga resurser är politiska eller strategiska frågor.

109 Enligt utrikestjänsten är de handlingar och underlåtenheter som avses i KS och KD:s talan antingen operativa åtgärder som vidtagits av Eulex Kosovo eller politiska eller strategiska frågor. Den omständigheten att man inom ramen för detta uppdrag utför en utredning eller avstår från att göra det är en åtgärd som uteslutande omfattas av Gusp. De åtgärder som vidtas genom ett sådant uppdrag kan emellertid endast bli föremål för domstolsprövning om uppenbara fel har begåtts vid genomförandet av uppdraget eller om handlandet varit godtyckligt. Det förhåller sig inte på så sätt i förevarande fall.

110 Vid förhandlingen tillade utrikestjänsten att fastställandet av strategiska riktlinjer, i den mening som avses i artikel 26 FEU, de beslut som rör operativa åtgärder enligt artikel 28 FEU, unionens ståndpunkt i särskilda frågor av geografiska karaktär enligt artikel 29 FEU och beslutet att utse en särskild representant i enlighet med artikel 33 FEU utgör kärnan i Gusp och kan således inte bli föremål för domstolsprövning. Artikel 43 FEU innehåller dessutom en förteckning över flera uppgifter som ska utföras inom ramen för GSFP-uppdrag. Denna förteckning visar vilken typ av beslut som inte kan bli föremål för rättslig prövning av Europeiska unionens domstol, eftersom det är rådet som beslutar att genomföra bland annat humanitära uppdrag och evakueringsuppdrag samt militära rådgivnings- och biståndsuppdrag. Däremot skulle de genomförandebeslut som antas på grundval av rättsakter som antagits av rådet, bland annat av kommissionen eller av det aktuella uppdraget självt, såsom de beslut som rör rekrytering av personal, i den mening som avses i artikel 15a i gemensam åtgärd 2008/124, i dess lydelse enligt beslut 2014/349, kunna bli föremål för en sådan domstolsprövning.

111 Republiken Frankrike har vid förhandlingen gjort gällande att Europadomstolen i sin dom av den 14 december 2006 (Markovic m.fl. mot Italien, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803) har medgett att vissa utrikespolitiska åtgärder inte omfattas av domstolens behörighet. Det ska således göras en åtskillnad mellan å ena sidan rena förvaltningsåtgärder som inte är oupplösligt förbundna med Gusp och som inte har någon politisk koppling och å andra sidan rättsakter som har till syfte att bidra till att genomföra, definiera eller genomföra Gusp. I förevarande fall omfattas de handlingar och underlåtenheter som avses i KS och KD:s talan av den sistnämnda kategorin av rättsakter och kan inte avskiljas från denna politik, eftersom den är central i förevarande mål,

vilket innebär att det endast är de nationella domstolarna som är behöriga att pröva dessa handlingar och underlåtenheter. Beslutet att inleda en utredning hör i synnerhet direkt till uppdraget Eulex Kosovo. Det rör sig följaktligen inte om förvaltningsverksamhet eller ett förvaltningsbeslut. Kriteriet om ett direkt samband som kommissionen har föreslagit är dessutom inte relevant, eftersom det är det materiella innehållet i den angripna rättsakten som är avgörande för bedömningen av Europeiska unionens domstols behörighet, och inte de åberopade grunderna.

112 Republiken Tjeckien gjorde vid förhandlingen gällande att den särskilda karaktären hos Gusp måste skyddas och att denna politik omfattas av särskilda regler och förfaranden, inbegripet vad gäller Europeiska unionens domstols behörighet. Likväl är det möjligt att hitta en balans mellan, å ena sidan, behovet av att skydda dessa särskilda regler och förfaranden och, å andra sidan, säkerställandet av ett effektivt domstolsskydd för de grundläggande rättigheterna.

Domstolens bedömning

113 Genom den andra anmärkningen i den första delen och den första anmärkningen i den andra delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P och genom den första grundens tredje del och den andra grundens första del i mål C-44/22 P har klagandena kritiserat tribunalen för att dels ha gjort en felaktig rättstillämpning i punkterna 34–36 i det överklagade beslutet, då den fann att domstolens praxis enligt domen av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), av den 19 juli 2016, H/Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), och av den 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), inte var tillämplig i förevarande fall, dels ha förklarat sig obehörig med motiveringen att KS och KD:s talan hade sitt ursprung i handlingar och underlåtenheter som omfattades av politiska eller strategiska frågor kopplade till Eulex Kosovo och som rörde fastställandet och genomförandet av Gusp. KS och KD anser att punkt 39 i det överklagade beslutet innehåller en felaktig rättstillämpning, medan kommissionen har bestritt punkterna 23, 28 och 39 i det överklagade beslutet.

114 Det ska inledningsvis preciseras att tribunalen i denna punkt 23 begränsade sig till att redogöra för de argument som KS och KD anfört inom ramen för sin talan. Eftersom kommissionen inte har gjort gällande att dessa argument har missuppfattats, kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del i den del den avser denna punkt, eftersom den grundar sig på en felaktig tolkning av det överklagade beslutet.

115 Det följer dessutom av den rättspraxis som nämns i punkt 63 ovan att det – inom ramen för prövningen av Europeiska unionens domstols behörighet att pröva en talan som avser handlingar eller underlåtenheter som omfattas av Gusp – först ska prövas om den aktuella situationen omfattas av något av de fall som anges i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och i artikel 275 andra stycket FEUF, där en sådan behörighet uttryckligen medges.

116 Om så inte är fallet, ska det sedan bedömas om, såsom framgår av domstolens praxis enligt punkt 49 i domen av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), enligt punkt 55 i domen av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), och enligt punkt 66 i domen av den 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), behörigheten för Europeiska unionens domstol kan grundas på den omständigheten att handlingarna och underlåtenheterna i fråga inte är direkt kopplade till de politiska och strategiska val som unionens institutioner, organ och byråer gör inom ramen för Gusp, och särskilt GSFP.

117 Om handlingarna och underlåtenheten i fråga inte har ett direkt samband med dessa politiska eller strategiska val, är Europeiska unionens domstol således behörig att bedöma lagenligheten av dessa handlingar eller underlåtenheter eller att tolka dem. Om dessa rättsakter eller underlåtenheter däremot har ett direkt samband med nämnda politiska eller strategiska val, ska denna institution förklara sig sakna behörighet.

118 Av detta följer att Europeiska unionens domstol, enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF, inte är behörig att pröva lagenligheten eller tolkningen av handlingar eller underlåtenheter som har ett direkt samband med utförandet, fastställandet och genomförandet av Gusp, särskilt GSFP, det vill säga i synnerhet fastställandet av unionens strategiska intressen och fastställandet av såväl vilka åtgärder som ska vidtas och vilka ståndpunkter som ska intas av unionen som de allmänna riktlinjerna för Gusp, i den mening som avses i artiklarna 24–26, 28, 29, 37, 38, 42 och 43 FEU.

119 Såsom framgår av punkterna 62, 68–73, 77–80 och 91 ovan är detta övervägande för det första förenligt med ordalydelsen i dessa bestämmelser, som i princip utesluter att Europeiska unionens domstol är behörig på Gusp-området, för det andra stöds av det sammanhang de ingår i, eftersom det gör det möjligt att bevara bestämmelsernas ändamålsenliga verkan utan att för den skull på ett otillbörligt sätt inskränka rätten till ett effektivt rättsmedel och för det tredje svarar mot det syfte som eftersträvas med dessa bestämmelser.

120 Efter detta klargörande ska det prövas om tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkterna 28, 33–36 och 39 i det överklagade beslutet genom att, i syfte att förklara sig obehörig med stöd av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF, tillämpa kriteriet att kontrollera att de handlingar och underlåtenheter som omfattades av KS och KD:s talan omfattades av ”politiska eller strategiska frågor rörande [Eulex Kosovo]” som avsåg ”fastställandet och genomförandet av Gusp”. Vidare ska det prövas om tillämpningen av detta kriterium i förevarande fall är felaktig.

121 Det ska i detta syfte göras en konkret bedömning av var och en av de handlingar och underlåtenheter som omfattas av Gusp, särskilt GSFP, som den aktuella talan avser, samtidigt som hänsyn tas till att kravet på rättssäkerhet fordrar att unionsdomstolen inte är skyldig att pröva målet i sak för att fastställa sin behörighet (se, analogt, dom av den 3 juli 1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, punkt 27, och dom av den 8 februari 2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, punkt 27).

122 För det första konstaterade tribunalen i punkterna 28, 33–36 och 39 i det överklagade beslutet att KS och KD:s talan inte omfattades av de fall där det i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF uttryckligen föreskrivs att Europeiska unionens domstol är behörig på Gusp-området, vilket inte har bestritts i förevarande överklaganden.

123 För det andra fann tribunalen att de handlingar och underlåtenheter som var föremål för talan hade ett direkt samband med denna politik, med hänsyn till deras politiska och strategiska karaktär och deras samband med fastställandet och genomförandet av Gusp.

124 Under dessa omständigheter ska det prövas om tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning, i punkterna 28 och 39 i det överklagade beslutet, när den förklarade sig sakna behörighet att pröva KS och KD:s talan på grund av att var och en av de handlingar och underlåtenheter som avsågs i talan och som nämns i punkt 20 i förevarande dom hade ett direkt samband med fastställandet och genomförandet av de politiska och strategiska valen inom Gusp.

125 Till stöd för sin talan gjorde KS och KD för det första gällande att Eulex Kosovo hade åsidosatt artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen samt artiklarna 2 och 4 i stadgan, på grund av att det inte gjorts lämpliga utredningar till följd av att nödvändiga resurser och tillräcklig personal saknades för att det verkställande uppdraget skulle kunna utföras.

126 Vad gäller den påstådda bristen på nödvändiga resurser ska det påpekas att de medel som med stöd av artikel 28.1 första stycket FEU ställs till förfogande för ett Gusp-uppdrag, särskilt ett GSFP-uppdrag, har ett direkt samband med de politiska eller strategiska val som görs inom ramen för Gusp, såsom tribunalen också fann.

127 Vad däremot gäller påståendet att Eulex Kosovo saknade adekvat personal, utgör Eulex Kosovos förmåga att rekrytera personal, vilket framgår av ordalydelsen i artikel 15a i gemensam åtgärd 2008/124, i dess lydelse enligt beslut 2014/349, en akt avseende den dagliga förvaltningen som ingår i fullgörandet av uppdraget. Det ankommer således på uppdraget att, inom ramen för de resurser som ställs till dess förfogande, se till att den personal som man anställer är adekvat.

128 De beslut som Eulex Kosovo fattar om valet av den personal som detta uppdrag använder, i motsats till påståendet att det saknas nödvändiga resurser, har emellertid inte något direkt samband med de politiska eller strategiska val som Eulex Kosovo gör inom ramen för Gusp. Av detta följer att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att den påstådda bristen på adekvat personal utgjorde politiska eller strategiska frågor som rör utformningen och genomförandet av Gusp.

129 Till stöd för sin talan gjorde KS och KD för det andra gällande att artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen samt artikel 47 i stadgan hade åsidosatts på grund av att det inte fanns några bestämmelser om rättshjälp inom ramen för granskningskommitténs förfaranden och ett rättsmedel mot de konstaterade kränkningarna och som gjorde det möjligt för kommittén att få sina beslut verkställda.

130 När det gäller avsaknaden av bestämmelser om rättshjälp inom ramen för förfarandena vid granskningskommittén, konstaterar domstolen att denna del av KS och KD:s talan avser förfarandereglerna för kommittén, vilken, såsom framgår av punkt 6 ovan, har till uppgift att pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna som begåtts av Eulex Kosovo. Dessa rena förfaranderegler är emellertid inte direkt kopplade till de politiska eller strategiska val som görs inom ramen för Gusp. Punkterna 28 och 39 i det överklagade beslutet innehåller således felaktig rättstillämpning i den mån de avser avsaknaden av sådana förfaranderegler.

131 När det gäller avsaknaden av genomförandebefogenheter för granskningskommittén och avsaknaden av rättsmedel för de kränkningar som tillsynsnämnden konstaterat, ska det påpekas att enligt artiklarna 1 och 2 i gemensam åtgärd 2008/124 inrättades Eulex Kosovo för att bistå Kosovos institutioner, domstolar och brottsbekämpande organ i deras framsteg på väg mot hållbarhet och ansvarighet samt med att ytterligare utveckla och stärka ett oberoende multietniskt rättssystem och multietniska polis- och tullmyndigheter, samtidigt som det säkerställs att dessa institutioner går fria från politisk inblandning och ansluter sig till internationellt erkända normer och europeiska bästa metoder. Beslutet att låta handlingar och underlåtenhet att utföra denna uppgift omfattas av en kontrollmekanism som uppfyller dessa normer har således inte direkt samband med de politiska eller strategiska val som görs i samband med uppdraget, utan endast med en aspekt av dess administrativa förvaltning. Tribunalen gjorde följaktligen en felaktig rättstillämpning i punkterna 28 och 39 i det överklagade beslutet när den fann att denna del av KS och KD:s talan direkt omfattades av sådana val.

132 För det tredje har KS och KD till stöd för sin talan gjort gällande att det inte vidtagits några korrigerande åtgärder för att komma till rätta med de kränkningar av grundläggande rättigheter som granskningskommittén konstaterat. De har dessutom gjort gällande maktmissbruk, dels på grund av rådets och utrikestjänstens påståenden att Eulex Kosovo gjort sitt bästa för att utreda brotten i fråga och att granskningskommittén inte var avsedd att vara en rättslig instans, dels på grund av att KD:s ärende, som rörde en krigsförbrytelse, varken blivit föremål för någon seriös rättslig prövning av Eulex Kosovo eller av den särskilda åklagarmyndigheten för utredning eller lett till lagföring inför Specialistkammaren för Kosovo.

133 Det ska i detta hänseende påpekas att avsaknaden av såväl dessa korrigerande åtgärder som en seriös rättslig prövning i detta mål avser underlåtenheten att vidta individuella åtgärder avseende den särskilda situationen för KS och KD och har inte något direkt samband med de politiska eller strategiska val som gjorts inom ramen för Gusp. Detsamma gäller rådets och utrikestjänstens påstående att Eulex Kosovo hade gjort sitt bästa för att utreda brotten i fråga.

134 Vad beträffar påståendet att granskningskommittén inte är avsedd att vara en rättslig instans, ska det konstateras att det rör sig om en akt som inte är bindande.

135 Under dessa omständigheter kan de handlingar och underlåtenheter som avses i punkt 132 ovan inte vara direkt kopplade till de politiska eller strategiska val som gjorts inom ramen för Gusp, vilket innebär att punkterna 28 och 39 innehåller en felaktig rättstillämpning i den mån tribunalen fann att dessa handlingar och underlåtenheter utgjorde politiska eller strategiska frågor rörande utformningen och genomförandet av denna politik.

136 För det fjärde har beslutet att återkalla det verkställande mandatet för ett Gusp-uppdrag, och särskilt ett GSFP-uppdrag, ett direkt samband med sådana val, i den mening som avses i artiklarna 28.1 och 43.2 FEU. Tribunalen gjorde således inte en felaktig rättstillämpning när den förklarade sig sakna behörighet att pröva invändningarna om återkallande av Eulex Kosovos verkställande mandat genom beslut 2018/856, genom vilket skyldigheten för Eulex Kosovo enligt artikel 3 d i gemensam åtgärd 2008/124 att se till att vissa brott ”utreds, lagförs, döms och verkställs korrekt enligt tillämplig lag” upphörde.

137 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser den andra anmärkningen i den första delen och den första invändningen i den andra delen av den enda överklagandegrunden i mål C-29/22 P, den första grundens tredje del och den andra grundens första del i mål C-44/22 P, såvitt tribunalen i punkterna 28 och 39 i det överklagade beslutet förklarade sig uppenbart sakna behörighet att pröva KS och KD:s talan på grund av att den avsåg politiska eller strategiska frågor som rör fastställandet och genomförandet av Gusp i den del talan avsåg

– att Eulex Kosovo åsidosatt artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen samt artiklarna 2 och 4 i stadgan på grund av lämpliga utredningar av de försvinnanden och mord som drabbat deras familjemedlemmar, på grund av att adekvat personal saknats för att utföra Eulex Kosovos verkställande uppdrag. Detta åsidosättande konstaterades av granskningskommittén den 11 november 2015 beträffande KS och den 19 oktober 2016 beträffande KD.

– att artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen samt artikel 47 i stadgan åsidosatts, eftersom det inte finns några bestämmelser om rättshjälp till förmån för berättigade sökande i granskningskommitténs förfaranden och att kommittén inrättats utan att ha getts några befogenheter att verkställa sina beslut och utan möjlighet att erbjuda ett rättsmedel för de konstaterade åsidosättandena från Eulex Kosovos sida.

– att inga korrigerande åtgärder vidtagits för att helt eller delvis åtgärda de åsidosättanden som avses i första och andra strecksatsen, trots att chefen för Eulex Kosovo underrättade unionen om granskningskommitténs slutsatser den 29 april 2016.

– att rådet och utrikestjänsten gjorde sig skyldiga till missbruk av verkställande makt den 12 oktober 2017, genom att ange att Eulex Kosovo hade gjort sitt bästa för att utreda brotten i fråga som KS och KD:s familjemedlemmar utsatts för och att granskningskommittén inte var avsedd att vara en rättslig instans.

– att verkställande eller offentliga befogenheter missbrukats genom underlåtenhet att säkerställa en seriös rättslig prövning av KD:s ärende, som rörde krigsförbrytelser, av Eulex Kosovo och/eller den särskilda åklagarmyndigheten för utredning samt lagföring inför Specialistkammaren för Kosovo.

138 Den andra anmärkningen i den första delen och den första anmärkningen i den andra delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P samt den tredje delen av den första grunden och den första delen av den andra grunden för överklagandet i mål C-44/22 P ska ogillas i övrigt.

Den fjärde delen av den enda grunden för överklagandet i mål C-29/22 P

Parternas argument

139 KS och KD har i den fjärde delen av sin enda grund för det första gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att underlåta att pröva de väsentliga delarna av deras talan och genom att inte tillräckligt motivera sin slutsats att det var uppenbart att den saknade behörighet att pröva talan. Det finns nämligen inte någon omständighet som visar att tribunalen behandlade de rättsprinciper som slogs fast i domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), eller beaktade kommissionens argument att det är otänkbart att unionens rättsordning gör det möjligt att tolka en unionsåtgärd på ett sätt som kränker dess grundläggande principer, utan något skydd för de enskilda som drabbats av dessa kränkningar. Tribunalen borde dessutom ha bemött kommissionens detaljerade argument kring huruvida stadgan och Europakonventionen är relevanta för tribunalens behörighet. Det kan tilläggas att tribunalen varken beaktat domen från High Court of Justice eller det överklagade beslutets följder för KS och KD. Denna bristande motivering är särskilt allvarlig sett till allvaret av de kränkningar av de grundläggande rättigheterna som talan avser.

140 KS och KD har för det andra hävdat att tribunalen missförstod deras argument när den i punkterna 23 och 28 i det överklagade beslutet hänvisade till ”politiska eller strategiska frågor”. Dessa argument syftar nämligen inte till att bestrida unionens politiska eller strategiska val att inrätta Eulex Kosovo, utan det verkställande mandat som tilldelats Eulex Kosovo, särskilt vad gäller att genomföra en utredning som inte till sin natur omfattas av Gusp och som skulle ha kunnat äga rum i ett annat sammanhang.

141 KS och KD har för det tredje gjort gällande att de, i motsats till vad som framgår av punkt 40 i det överklagade beslutet, inte har gjort gällande att tribunalen borde ha ansett sig behörig att pröva deras talan enbart av det skälet att detta skulle vara det enda sättet att garantera dem ett effektivt domstolsskydd.

142 Kommissionen har anslutit sig till de argument som framförts av KS och KD, medan rådet och utrikestjänsten har bestritt dessa.

Domstolens bedömning

143 Vad gäller KS och KD:s kritik mot tribunalen i den fjärde delen av deras enda grund om att den inte bemötte vissa av deras argument och om att den åsidosatte sin motiveringsskyldighet, ska det dels erinras om att domstolens kontroll, i mål om överklagande, bland annat syftar till att bedöma i vilken omfattning tribunalen på ett tillfredsställande sätt har prövat samtliga argument som klaganden har anfört, dels att en grund om att tribunalen inte har bemött argument som åberopades i första instans, i huvudsak är en grund om åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Motiveringsskyldigheten innebär dessutom inte att tribunalen är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet fört bemöts vart och ett för sig, och på ett uttömmande sätt. Motiveringen kan således vara underförstådd, förutsatt att de berörda får kännedom om skälen till att rätten inte ansåg att det fanns fog för deras argument och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning (dom av den 28 september 2023, Changmao Biochemical Engineering/kommissionen, C-123/21 P, EU:C:2023:708, punkterna 185 och 186 och där angiven rättspraxis).

144 I den mån KS och KD har hävdat att tribunalen underlät att behandla de rättsprinciper som slogs fast i domen av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), konstaterar domstolen att tribunalen, i punkterna 37–39 i det överklagade beslutet, tydligt angav varför den ansåg att den rättspraxis som följer av bland annat punkt 39 i den domen inte var relevant i förevarande fall.

145 Tribunalen kan inte heller klandras för att inte ha beaktat kommissionens argument att det är otänkbart att unionens rättsordning inte ger något skydd åt enskilda vilkas grundläggande rättigheter har kränkts. I punkt 40 i det överklagade beslutet fann tribunalen nämligen att resonemanget i punkterna 29–39 i det överklagade beslutet inte kunde ifrågasättas enbart på grund av att ett erkännande av dess behörighet skulle vara det enda sättet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för KS och KD.

146 Domstolen konstaterar vidare att tribunalen, i punkt 41 i det överklagade beslutet, bemötte kommissionens argument om huruvida stadgan och Europakonventionen var relevanta vid bedömningen av behörigheten för Europeiska unionens domstol.

147 Det kan tilläggas att i den del KS och KD har kritiserat tribunalen för att varken ha beaktat domen från High Court of Justice eller följderna av det överklagade beslutet för dem, rör det sig dessutom om kritik som har samband med tribunalen prövning av dess behörighet. Mot bakgrund av punkterna 83 och 84 ovan ska denna kritik därför lämnas utan avseende.

148 För det andra, i den mån KS och KD har hävdat att tribunalen missuppfattade eller förvrängde deras argument när den i punkterna 23 och 28 i det överklagade beslutet hänvisade till ”politiska eller strategiska frågor”, erinrar domstolen om att en klagande som gör gällande att dess egna argument har missuppfattats ska – enligt artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler – ange exakt vilka omständigheter som tribunalen har missuppfattat och peka ut de fel i bedömningen som denne anser har orsakat denna missuppfattning (dom av den 13 juli 2023, kommissionen/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, punkt 212 och där angiven rättspraxis).

149 Mot bakgrund av vad som framgår av punkterna 27 och 28 i ansökan i målet i tribunalen, konstaterar domstolen att tribunalen, i punkterna 23 och 28 i det överklagade beslutet, varken missuppfattat eller förvrängt KS och KD:s argumentation.

150 KS och KD har för det tredje gjort gällande att tribunalen missuppfattade deras argument, eftersom det framgår av punkt 40 i det överklagade beslutet att de hävdade att tribunalen borde ha erkänt sin behörighet att pröva deras talan redan av det skälet att ett sådant erkännande var det enda sättet att garantera dem ett effektivt domstolsskydd. Det räcker här att konstatera att detta argument, mot bakgrund av vad som anförts i punkt 145 ovan, grundar sig på en felaktig tolkning av det överklagade beslutet. Av punkt 40 i det överklagade beslutet framgår nämligen inte att KS och KD enbart anfört detta skäl för tribunalens behörighet, utan att tribunalens konstaterande att den saknade behörighet, som följer av punkterna 29–39 i det överklagade beslutet, inte kunde ifrågasättas enbart på den grunden att det inte fanns något annat sätt att garantera KS och KD ett effektivt domstolsskydd.

151 Överklagandet i mål C-29/22 P kan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde delen av den enda grunden för överklagandet.

Den första delen av den fjärde grunden för överklagandet i mål C-44/22 P

Parternas argument

152 Genom den fjärde grundens första del har kommissionen gjort gällande att tribunalen borde ha fastställt att Europeiska unionens domstol hade exklusiv behörighet att pröva KS och KD:s talan i enlighet med artiklarna 268, 340 och 344 FEUF samt domstolens fasta praxis enligt bland annat punkt 14 i domen av den 13 februari 1979, Granaria (101/78, EU:C:1979:38), och punkt 17 i domen av den 29 juli 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459). Det är dessutom nödvändigt att säkerställa såväl konsekvensen i systemet för domstolsskydd och en enhetlig tillämpning av unionens rättsakter som enhetligheten i unionens rättsordning och bevara dess autonomi och unionsrättens företräde, såsom framgår av domstolens praxis enligt bland annat punkt 166 i yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454), och punkterna 66, 78 och 80 i domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

153 Såsom framgår av domen från High Court of Justice är det dessutom endast Europeiska unionens domstol som kan erbjuda ett effektivt rättsmedel när, såsom i förevarande fall, lagenligheten av åtgärder som påstås kunna tillskrivas unionen bestrids av enskilda inom ramen för en skadeståndstalan, eftersom de nationella domstolarna inte är kapabla att, med avseende på åtgärder som omfattas av Gusp, erbjuda samtliga rättsmedel som krävs för att säkerställa att artikel 13 i Europakonventionen iakttas.

154 KS och KD har anslutit sig till kommissionens argument, medan rådet och utrikestjänsten har bestritt dem.

Domstolens bedömning

155 Genom den fjärde grundens första del har kommissionen kritiserat tribunalen för att inte ha fastställt att Europeiska unionens domstol har exklusiv behörighet att pröva KS och KD:s talan.

156 Mot bakgrund av vad som framgår av punkterna 126 och 136 ovan gjorde tribunalen inte en felaktig rättstillämpning när den förklarade sig sakna behörighet att pröva talan i den del den avsåg Eulex Kosovos påstådda brist på resurser och återkallandet av det verkställande mandatet för detta uppdrag genom beslut 2018/856. Således kunde tribunalen än mindre fastställa att den hade exklusiv behörighet att pröva denna fråga.

157 Vad gäller de övriga handlingar och underlåtenheter som avses med talan, räcker det att konstatera att tribunalen, såsom framgår av punkt 137 ovan, gjorde en felaktig rättstillämpning när den förklarade sig sakna behörighet på grund av att dessa handlingar och underlåtenheter hänförde sig till politiska eller strategiska frågor rörande fastställandet och genomförandet av Gusp, och detta utan att det är nödvändigt att pröva om tribunalen borde ha befunnit sig exklusivt behörig att pröva samma talan i den del den avsåg nämnda handlingar och underlåtenheter.

158 Under dessa omständigheter kan överklagandet i mål C-44/22 P inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens första del.

Talan vid tribunalen

159 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

160 KS och KD har yrkat att domstolen ska avgöra deras talan slutligt, med hänsyn till deras ålder och hälsotillstånd. I sin svarsskrivelse i mål C-44/22 P begärde de emellertid att domstolen skulle ge dem möjlighet att ge in en ny ansökan om tillgång till Eulex Kosovos Oplan innan den fattade beslut om de invändningar om rättegångshinder som framförts av rådet, kommissionen och utrikestjänsten. Eftersom tribunalen inte prövade den ursprungliga ansökan om tillgång till Eulex Kosovos Oplan, har de lidit skada i förfarandet vid tribunalen i strid med artikel 41 i stadgan och artikel 298.1 FEUF. Rådet och utrikestjänsten tillade vid förhandlingen att i motsats till vad som var fallet i målet H/rådet m.fl. (C-455/14 P, dom av den 19 juli 2016, EU:C:2016:569, punkterna 65–68), kan domstolen inte slutligt avgöra möjligheten att pröva deras talan i sak förrän efter det att ett beslut har fattats rörande denna nya begäran. KS och KD har i andra hand yrkat att domstolen ska återförvisa målet till tribunalen.

161 Kommissionen anser, vad gäller upptagande av KS och KD:s talan till sakprövning samt prövningen av talan i sak, att tvisten inte är färdig för avgörande. De förevarande målen skiljer sig från målet H/rådet m.fl. (C-455/14 P, dom av den 19 juli 2016, EU:C:2016:569, punkterna 65–68), där domstolen inom ramen för överklagandet hade tillgång till alla uppgifter för att kunna avgöra om talan kunde tas upp till sakprövning med avseende på de olika svarandena i första instans.

162 Rådet och utrikestjänsten uppgav, bland annat vid förhandlingen, att målet skulle återförvisas till tribunalen för prövning av invändningarna om rättegångshinder och, i förekommande fall, huruvida KS och KD:s talan var välgrundad.

163 I förevarande fall ska det erinras om att var och en av svarandena i första instans, det vill säga rådet, kommissionen och utrikestjänsten, genom de aktuella invändningarna om rättegångshinder har gjort gällande att KS och KD:s talan inte kan tas upp till sakprövning i den del den är riktad mot respektive svarande. Domstolen konstaterar emellertid att det, för att

kunna pröva dessa invändningar om rättegångshinder, är nödvändigt att besvara komplexa frågor om ansvaret för de olika påstådda överträdelserna. Det går inte att besvara dessa frågor och samtidigt helt bortse från prövningen av om talan är välgrundad i sak. Denna prövning, som tribunalen inte gjort, förutsätter dessutom ett antal bedömningar av de faktiska omständigheterna. Talan har emellertid inte diskuterats i sak i förevarande mål om överklagande.

164 Det kan mot denna bakgrund konstateras att domstolen i förevarande fall inte förfogar över de upplysningar som krävs för att slutligt ta ställning till invändningarna om rättegångshinder eller till huruvida KS och KD:s talan är välgrundad.

165 När det gäller den ursprungliga ansökan om tillgång till Eulex Kosovos Oplan, konstaterar domstolen att det saknas anledning att pröva detta yrkande, eftersom det inte är föremål för förevarande överklaganden. KS och KD har nämligen inte formellt bestritt det överklagade beslutet i den del tribunalen inte prövade detta yrkande. För det andra har de, inom ramen för förevarande överklaganden, inte framställt någon ny begäran om tillgång till Eulex Kosovos Oplan, utan endast uttryckt en önskan om att kunna ge in en sådan begäran innan domstolen prövar de aktuella invändningarna om rättegångshinder. Såsom framgår av föregående punkt är de förevarande förenade målen inte färdiga för avgörande vad gäller dessa invändningar.

166 Av det ovan anförda följer att målet ska återförvisas till tribunalen för prövning av huruvida talan kan tas upp till sakprövning och, i förekommande fall, för prövning i sak av KS och KD:s talan samt av den ursprungliga begäran om tillgång till Eulex Kosovos Oplan.

Rättegångskostnader

167 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader avseende dessa överklaganden anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Beslutet av Europeiska unionens tribunal av den 10 november 2021, KS och KD/rådet m.fl. (T-771/20, EU:T:2021:798), upphävs i den del tribunalen förklarat sig uppenbart obehörig att pröva KS och KD:s talan med motiveringen att den avsåg politiska eller strategiska frågor som rör fastställandet och genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), då talan avsåg**

   – **att Eulex Kosovo åsidosatt artiklarna 2 och 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, samt artiklarna 2 och 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna på grund av att lämpliga utredningar av de försvinnanden och mord som drabbat deras familjemedlemmar inte genomförts, då adekvat personal saknats för att utföra Eulex Kosovos verkställande uppdrag, ett åsidosättande som konstaterades av granskningskommittén för iakttagandet av de mänskliga rättigheterna, som upprättad på grundval av rådets gemensamma åtgärd 2008/124/Gusp av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo, den 11 november 2015 beträffande KS och den 19 oktober 2016 beträffande KD.**

   – **att artiklarna 6.1 och 13 i nämnda konvention samt artikel 47 i nämnda stadga åsidosatts, eftersom det inte finns några bestämmelser om rättshjälp till förmån för berättigade sökande i granskningskommitténs förfaranden och att kommittén inrättats utan att ha getts några befogenheter att verkställa sina beslut och utan möjlighet att erbjuda ett rättsmedel för de konstaterade åsidosättandena från Eulex Kosovos sida.**

   – **att inga korrigerande åtgärder vidtagits för att helt eller delvis åtgärda de åsidosättanden som avses i första och andra strecksatsen, trots att chefen för Eulex Kosovo underrättade unionen om nämnda granskningskommittés slutsatser den 29 april 2016.**

   – **att Europeiska unionens råd och Europeiska utrikestjänsten gjorde sig skyldiga till missbruk av verkställande makt den 12 oktober 2017, genom att ange att Eulex Kosovo hade gjort sitt bästa för att utreda de brott som KS och KD:s familjemedlemmar hade utsatts för och att granskningskommittén inte var avsedd att vara en rättslig instans.**

   – **att verkställande eller offentliga befogenheter missbrukats genom underlåtenhet att säkerställa en seriös rättslig prövning av KD:s ärende, som rörde krigsförbrytelser, av Eulex Kosovo och/eller den särskilda åklagarmyndigheten för utredning samt lagföring inför Specialistkammaren för Kosovo.**

2) **Överklagandena i målen C-29/22 P och C-44/22 P ogillas i övrigt.**

3) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning av om det kan prövas i sak och, i förekommande fall, för prövning av KS och KD:s talan i sak och av deras begäran om att, såsom en åtgärd för processledning, ges tillgång till den fullständiga versionen av operationsplanen (Oplan) för Eulex Kosovo alltsedan uppdraget inrättades.**

4) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter