Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. september 2024*

Indhold

Retsforskrifter 4

Fælles aktion 2008/124 4

Afgørelse 2014/349/FUSP 5

Afgørelse (FUSP) 2018/856 6

Tvistens baggrund 6

Søgsmålet for Retten 8

Den appellerede kendelse 9

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande i appelsagerne 10

Om appellerne 11

Det første leds første klagepunkt, det andet leds andet og tredje klagepunkt og det tredje led i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes første og andet led, det andet anbringendes andet led, det tredje anbringende og det fjerde anbringendes andet led i appellen i sag C-44/22 P 12

Parternes argumentation 13

Domstolens bemærkninger 16

Det første leds andet klagepunkt og det andet leds første klagepunkt i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes tredje led og det andet anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P 22

Parternes argumentation 22

Domstolens bemærkninger 25

* Processprog: engelsk.

Det eneste anbringendes fjerde led i appellen i sag C-29/22 P 30

Parternes argumentation 30

Domstolens bemærkninger 30

Det fjerde anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P 32

Parternes argumentation 32

Domstolens bemærkninger 32

Søgsmålet for Retten 33

Sagsomkostninger 34

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – fælles aktion 2008/124/FUSP – Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo (Eulex Kosovo) – erstatningssøgsmål – skade, som angiveligt er lidt som følge af en række handlinger og undladelser foretaget af Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) i forbindelse med gennemførelsen af denne fælles aktion – utilstrækkelig efterforskning af tortur og forsvinden af og drab på personer – Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at træffe afgørelse i dette søgsmål – artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU – artikel 275 TEUF«

I de forenede sager C-29/22 P og C-44/22 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat henholdsvis den 12. og den 19. januar 2022,

KS,

KD,

ved dikigoros P. Koutrakos, F. Randolph, KC, og solicitor J. Stojsavljevic-Savic,

appellanter (C-29/22 P),

sagsøgere i første instans (C-44/22 P),

Europa-Kommissionen først ved M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova og J. Roberti di Sarsina, derefter ved M. Carpus Carcea, L. Gussetti og Y. Marinova, og endelig ved M. Carpus Carcea og Y. Marinova, som befuldmægtigede,

appellant (C-44/22 P),

sagsøgt i første instans (C-29/22 P),

støttet af:

Kongeriget Belgien ved M. Jacobs, C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

Storhertugdømmet Luxembourg ved A. Germeaux og T. Schell, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

Republikken Østrig ved A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel og E. Samoilova, som befuldmægtigede,

Rumænien ved R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane og L. Ghiță, som befuldmægtigede,

Republikken Finland ved H. Leppo og M. Pere, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige ved H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagen (C-44/22 P),

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union først ved P. Mahnič, R. Meyer og A. Vitro, derefter ved P. Mahnič og R. Meyer, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik først ved J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin og W. Zemamta, derefter ved J.-L. Carré, T. Stéhelin og W. Zemamta, derefter ved J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin og W. Zemamta, derefter ved J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, T. Stéhelin og W. Zemamta, derefter ved J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon og T. Stéhelin og endelig ved M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin og B. Travard, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagerne (C-29/22 P og C-44/22 P),

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ved L. Havas, S. Marquardt og E. Orgován, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei samt dommerne J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (refererende dommer) og M. Gavalec,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig R. Stefanova-Kamisheva,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. juni 2023,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. november 2023,

afsagt følgende

Dom

1 KS og KD samt Europa-Kommissionen (herefter samlet »appellanterne«) har ved deres respektive appeller nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 10. november 2021, KS og KD mod Rådet m.fl. (T-771/20, herefter »den appellerede kendelse«, EU:T:2021:798), hvorved Retten fastslog, at det var åbenbart, at den savnede kompetence til at påkende det søgsmål, der var anlagt af KS og KD på grundlag af artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF, med påstand om erstatning for den skade, som KS og KD angiveligt havde lidt som følge af en række handlinger og undladelser foretaget af Rådet for Den Europæiske Union, Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) i forbindelse med gennemførelsen af Rådets fælles aktion 2008/124/FUSP af 4. februar 2008 om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO (EUT 2008, L 42, s. 92), særligt vedrørende den efterforskning, der blev foretaget under denne mission vedrørende tortur og forsvinden af og drab på medlemmer af deres familier i 1999 i Pristina (Kosovo).

Retsforskrifter

Fælles aktion 2008/124

2 Artikel 1 i fælles aktion 2008/124 med overskriften »Missionen« fastsætter følgende i stk. 1:

»Den Europæiske Union opretter herved en EU-retsstatsmission i Kosovo, [Eulex Kosovo] (i det følgende benævnt »[Eulex Kosovo]«).«

3 Denne fælles aktions artikel 2 med overskriften »Missionsbeskrivelse« har følgende ordlyd:

»[Eulex Kosovo] bistår Kosovoinstitutionerne, de retlige myndigheder og retshåndhævende myndigheder med at gøre fremskridt i retning af bæredygtighed og ansvarlighed og med yderligere at udvikle og styrke et uafhængigt multietnisk retssystem og et multietnisk politi og toldvæsen, idet den sikrer, at disse institutioner er fri for politisk indblanding og overholder internationalt anerkendte standarder og bedste europæiske praksis.

[Eulex Kosovo] opfylder i fuldt samarbejde med Europa-Kommissionens bistandsprogrammer sit mandat gennem overvågning, mentorordninger og rådgivning, idet den bevarer et vist udøvende ansvar.«

4 Den fælles aktions artikel 3 med overskriften »Opgaver« bestemmer følgende:

»For at efterleve missionsbeskrivelsen i artikel 2 skal [Eulex Kosovo]:

[...]

d) sikre, at sager vedrørende krigsforbrydelser, terrorisme, organiseret kriminalitet, korruption, interetnisk kriminalitet, økonomisk kriminalitet og anden grov kriminalitet efterforskes behørigt, retsforfølges, afgøres og håndhæves i overensstemmelse med den gældende lov, herunder om nødvendigt af internationale efterforskere, anklagere og dommere sammen med efterforskere, anklagere og dommere fra Kosovo eller selvstændigt, idet der eventuelt oprettes samarbejds- og koordinationsstrukturer mellem politi og retsforfølgende myndigheder

[...]

i) sikre, at alle dens aktiviteter respekterer de internationale standarder vedrørende menneskerettigheder [...]«

5 Samme fælles aktions artikel 12 med overskriften »Politisk kontrol og strategisk styring« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. Med referat til Rådet udøver [Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC)] den politiske kontrol med og den strategiske styring af [Eulex Kosovo].

2. Rådet bemyndiger herved PSC til at træffe de relevante afgørelser med henblik herpå i overensstemmelse med [...] artikel 25, stk. 3, [EU]. Denne bemyndigelse omfatter beføjelse til at ændre [operationsplanen (OPLAN)] og kommandovejen. Den omfatter også beføjelse til at træffe efterfølgende afgørelser vedrørende udnævnelsen af missionschefen. Rådet, der bistås af generalsekretæren/[Unionens] højtstående repræsentant [for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik], træffer afgørelse om [Eulex Kosovos] mål og afslutning.«

6 I oktober 2009 nedsatte EU på grundlag af artikel 12, stk. 2, i fælles aktion 2008/124 og i overensstemmelse med proceduren i artikel 25, stk. 3, EU (nu artikel 38, stk. 3, TEU) Human Rights Review Panel (herefter »HRRP«), der fik til opgave af behandle klager over krænkelser af menneskerettighederne begået af Eulex Kosovo i forbindelse med missionens udøvelse af sit eksekutive mandat. Der er tale om et uafhængigt eksternt ansvarlighedsorgan, som efter at have behandlet disse klager når frem til en konklusion om, hvorvidt missionen har krænket menneskerettighederne som sikret i Kosovo. Når HRRP finder, at en sådan krænkelse har fundet sted, kan dets konklusioner omfatte ikkebindende henstillinger med henblik på missionschefens vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger.

7 I henhold til artikel 1, stk. 3, i Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1095 af 5. juni 2023 om ændring af fælles aktion 2008/124 (EUT 2023, L 146, s. 22) er denne fælles aktion blevet forlænget til den 14. juni 2025.

Afgørelse 2014/349/FUSP

8 Fælles aktion 2008/124 er blevet ændret ved bl.a. Rådets afgørelse 2014/349/FUSP af 12. juni 2014 (EUT 2014, L 174, s. 42) (herefter »fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2014/349«).

9 Artikel 15a i fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2014/349, har følgende ordlyd:

»[Eulex Kosovo] har beføjelse til at erhverve tjenester og leveringer, indgå kontrakter og administrative ordninger, ansætte personale, indehave bankkonti, erhverve og afhænde aktiver og indfri sine forpligtelser samt optræde som part i retssager som påkrævet for at gennemføre denne fælles aktion.«

Afgørelse (FUSP) 2018/856

10 Fælles aktion 2008/124 er ligeledes blevet ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2018/856 af 8. juni 2018 (EUT 2018, L 146, s. 5) (herefter »fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2018/856«).

11 Artikel 2 i fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2018/856, bestemmer følgende:

»[Eulex Kosovo] støtter udvalgte retsstatsinstitutioner i Kosovo på deres vej i retning af øget effektivitet, bæredygtighed, multietnicitet og ansvarlighed, fri for politisk indblanding og under fuld overholdelse af de internationale menneskerettighedsstandarder og bedste europæiske praksis – gennem overvågningsaktiviteter og begrænsede ledelsesfunktioner som omhandlet i artikel 3 og 3a – med henblik på at overdrage de resterende opgaver til andre langsigtede EU-instrumenter og udfase de resterende ledelsesfunktioner.«

12 Artikel 3, litra d) og e), i fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2018/856, fastsætter følgende:

»For at efterleve missionsbeskrivelsen i artikel 2 skal [Eulex Kosovo]:

[...]

d) bevare et vist begrænset udøvende ansvar inden for retsmedicin og politiet, herunder sikkerhedsoperationer og et tilbageværende vidnebeskyttelsesprogram samt ansvaret for at sikre opretholdelse og fremme af offentlig orden og sikkerhed, herunder om nødvendigt gennem ændring eller ophævelse af operationelle afgørelser truffet af de kompetente myndigheder i Kosovo

e) sikre, at alle dens aktiviteter respekterer de internationale standarder vedrørende menneskerettigheder [...]«

Tvistens baggrund

13 Tvistens baggrund fremgår af den appellerede kendelses præmis 1-11 og kan med henblik på den foreliggende sag sammenfattes som følger.

14 Den 11. marts 2014 indgav KD en klage til HRRP vedrørende efterforskningen af bortførelsen af og drabet på hendes mand og hendes søn, hvorom der blev truffet en afgørelse den 19. oktober 2016. HRRP fastslog, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 2 (ret til livet), artikel 3 (forbud om tortur) og artikel 13 (adgang til effektive retsmidler) i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), sammenholdt med denne konventions artikel 2, og fremsatte henstillinger til chefen for Eulex Kosovo med henblik på dennes vedtagelse af

afhjælpende foranstaltninger. Ved en afgørelse af 7. marts 2017 konstaterede HRRP for det første, at nævnte chef kun havde iværksat panelets henstillinger delvist, og besluttede for det andet at afslutte sagen.

15 Den 11. juni 2014 indgav KS en klage til HRRP vedrørende efterforskningen af hendes mands forsvinden, hvorom der blev truffet en afgørelse den 11. november 2015. HRRP fastslog, at der forelå en tilsidesættelse af hendes rettigheder med hensyn til de processuelle elementer af EMRK's artikel 2 (ret til livet) og artikel 3 (forbud mod tortur) samt med hensyn til artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv) og artikel 13 (adgang til effektive retsmidler), og fremsatte henstillinger til chefen for Eulex Kosovo med henblik på dennes vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger. Ved en skrivelse af 29. april 2016 oplyste denne chef, at han havde underrettet den civile kapacitet til planlægning og gennemførelse (CPCC) og et vist antal medlemsstater om disse henstillinger. Ved afgørelser af 19. oktober 2016 og 7. marts 2017 konstaterede HRRP for det første, at nævnte chef først slet ikke havde iværksat disse henstillinger og derefter kun havde iværksat dem delvist, og besluttede for det andet at afslutte sagen.

16 Som svar på en skrivelse sendt den 5. december 2016 på vegne af KS og KD, hvori der blev henvist til den manglende vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger med henblik på at bringe de omhandlede menneskerettighedskrænkelser til ophør, anførte Rådet og EU-Udenrigstjenesten ved skrivelser af 12. oktober 2017, at Eulex Kosovo havde gjort sit bedste for at efterforske de handlinger, der var blevet angivet i de klager, der er nævnt i denne doms præmis 14 og 15 (herefter »de omhandlede forbrydelser«), og at HRRP var et ansvarlighedsorgan, som ikke skulle være et retsligt organ.

17 Ved stævning indleveret til Retten den 19. juli 2017 og registreret under sagsnummer T-840/16 anlagde KS et søgsmål mod Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten med påstand om »annullation eller ændring af fælles aktion 2008/124 [...] og de efterfølgende foranstaltninger til ændring af denne aktion som følge af tilsidesættelse af [EMRK's] artikel 13 [...] og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [...] [(herefter »chartret«)] og om ansvar uden for kontraktforhold som følge af tilsidesættelse af EMRK's artikel 2, 3, 6, 13 og 14«. Ved kendelse af 14. december 2017, KS mod Rådet m.fl. (T-840/16, EU:T:2017:938), afviste Retten dette søgsmål, bl.a. fordi det var åbenbart, at den savnede kompetence til at påkende det.

18 Den 14. juni 2018 anlagde KS og KD sammen med seks andre personer et erstatningssøgsmål ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (ret i første instans (England og Wales), Det Forenede Kongerige), mod Unionen, repræsenteret ved Kommissionen i henhold til artikel 335 TEUF, Rådet, Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Eulex Kosovo, idet de henviste til, at de omhandlede henstillinger fra HRRP ikke var blevet fulgt op på passende måde, og at der ikke var blevet truffet afhjælpende foranstaltninger. Til støtte for søgsmålet gjorde KS og KD gældende, at rettigheder, der er beskyttet ved EMRK og chartret, var blevet tilsidesat, som følge af at tortur og forsvinden af samt drab på medlemmer af deres nære familie i 1999 i Pristina ikke var blevet efterforsket under denne mission. Ved dom af 13. februar 2019 fastslog denne ret, at den ikke havde kompetence til at påkende dette søgsmål (herefter »dommen fra High Court of Justice«).

Søgsmålet for Retten

19 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 29. december 2020 anlagde KS og KD det søgsmål, der er nævnt i denne doms præmis 1, med påstand om, at det blev fastslået, at Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten var ifaldet ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF (herefter »det af KS og KD anlagte søgsmål«).

20 Til støtte for dette søgsmål gjorde KS og KD i det væsentlige gældende,

– at Eulex Kosovo tilsidesatte EMRK's artikel 2 og 3 samt chartrets artikel 2 og 4 som følge af det forhold, at der ikke blev foretaget en behørig efterforskning af forsvinden af og drab på medlemmer af deres familier på grund af denne missions mangel på nødvendige ressourcer og egnet personale til at udøve sit eksekutive mandat, hvilken tilsidesættelse var blevet konstateret af HRRP den 11. november 2015 for KS' vedkommende og den 19. oktober 2016 for KD's vedkommende

– at EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13 samt chartrets artikel 47 blev tilsidesat, som følge af at der ikke fandtes bestemmelser om retshjælp til berettigede klagere i de procedurer, der blev ført ved HRRP, og som følge af at dette panel blev nedsat uden at have hverken beføjelse til at håndhæve sine afgørelser eller kompetence til at tilbyde retsmidler til afhjælpning af de konstaterede tilsidesættelser

– at der ikke blev vedtaget afhjælpende foranstaltninger med henblik på hel eller delvis afhjælpning af de tilsidesættelser, der er nævnt i første og andet led, selv om chefen for Eulex Kosovo havde gjort EU bekendt med HRRP's konklusioner den 29. april 2016

– at Rådet og EU-Udenrigstjenesten foretog en forkert anvendelse af eller misbrugte deres udøvende beføjelse den 12. oktober 2017, idet de hævdede, at Eulex Kosovo havde gjort sit bedste for at efterforske bortførelsen af og det formodentlige drab på KS' mand og drabet på KD's mand og søn, og at det ikke var hensigten, at HRRP skulle være et retsligt organ

– at den udøvende beføjelse blev anvendt forkert eller på en uhensigtsmæssig måde som følge af ophævelsen af Eulex Kosovos eksekutive mandat ved afgørelse 2018/856, selv om de tilsidesættelser, der er nævnt i første og andet led, fortsat stod på, og

– at der blev foretaget en forkert anvendelse af eller et misbrug af den udøvende beføjelse eller offentlige myndighed, idet det ikke blev sikret, at KD's sag vedrørende en krigsforbrydelse, der umiddelbart syntes velbegrundet, blev underkastet en korrekt juridisk undersøgelse foretaget af Eulex Kosovo og/eller den særlige anklagemyndighed vedrørende efterforskning samt retsforfølgning ved den specialiserede afdeling for Kosovo.

21 KS og KD nedlagde med dette søgsmål navnlig påstand for Retten om, at Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten blev tilpligtet solidarisk at betale dem erstatning, herunder betaling af renter til en sats og for en periode, som Retten fandt passende, for den skade, som de angiveligt havde lidt som følge af krænkelsen af deres »grundlæggende menneskerettigheder«, der hvad angår KS i det foreliggende tilfælde var beskyttet ved EMRK's artikel 2, 3, 6, 8 og 13 samt chartrets artikel 2, 4 og 47 og hvad angår KD ved EMRK's artikel 2, 3, 6 og 13 samt chartrets artikel 2, 4 og 47, jf. artikel 340, stk. 2, TEUF.

22 Den 9. februar 2021 anmodede Retten i forbindelse med en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten om i deres svarskrifter i samme søgsmål at tage stilling til spørgsmålet om Rettens kompetence henset til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU.

23 Ved skrivelse af 25. marts 2021 anmodede KS og KD om tilføjelse af Eulex Kosovo som sagsøgt i den sag, der gav anledning til den appellerede kendelse. Denne anmodning blev afslået ved afgørelse af 31. marts 2021 truffet af formanden for Rettens Niende Afdeling.

24 Kommissionen besvarede Rettens anmodning, jf. denne doms præmis 22, ved skrivelse af 18. maj 2021, idet den anførte, at Retten havde kompetence til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål, men fremsatte en formalitetsindsigelse, for så vidt som søgsmålet var rettet mod Kommissionen. Rådet og EU-Udenrigstjenesten besvarede Rettens anmodning ved skrivelser af 19. maj 2021, idet de rejste indsigelse om manglende kompetence og subsidiært en formalitetsindsigelse, bl.a. for så vidt som søgsmålet var rettet mod dem.

25 Den 5. juni 2021 indgav KS og KD en anmodning om bevisoptagelse i henhold til artikel 88 i Rettens procesreglement med henblik på fremlæggelse af den fulde udgave af Eulex Kosovos OPLAN siden oprettelsen af denne mission i 2008 (herefter »den oprindelige anmodning om fremlæggelse af Eulex Kosovos OPLAN«), som var nævnt i den del af EU-Udenrigstjenestens svarskrift, der vedrørte denne tjenestes indsigelser om manglende kompetence og formaliteten.

26 Den 23. juli 2021 indgav KS og KD deres bemærkninger til de indsigelser om manglende kompetence og formaliteten, der er nævnt i denne doms præmis 24, og anførte, at disse indsigelser skulle forkastes.

Den appellerede kendelse

27 Ved den appellerede kendelse afviste Retten det af KS og KD anlagte søgsmål, idet det var åbenbart, at Retten savnede kompetence til at påkende det, uden at behandle hverken de afvisningspåstande, som Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde nedlagt, eller den oprindelige anmodning om fremlæggelse af Eulex Kosovos OPLAN.

28 I kendelsens præmis 28 fastslog Retten, at søgsmålet udsprang af handlinger eller adfærd, der hørte under politiske eller strategiske spørgsmål knyttet til fastlæggelsen af Eulex Kosovos aktiviteter, prioriteter og ressourcer samt til afgørelsen om at nedsætte et klagepanel som led i denne mission, og at oprettelsen af denne mission og dens aktiviteter i overensstemmelse med fælles aktion 2008/124 hørte under EU-traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

29 I den appellerede kendelses præmis 29-33 fastslog Retten desuden i det væsentlige, at Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF principielt ikke har kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende FUSP og for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, og at undtagelserne til dette princip, der er fastsat i førstnævnte bestemmelse og i artikel 275, stk. 2, TEUF, ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, idet søgsmålet hverken vedrørte restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse eller overholdelsen af artikel 40 TEU.

30 Retten fastslog endvidere i den appellerede kendelses præmis 34-39 i det væsentlige, at omstændighederne i den sag, der gav anledning til denne kendelse, ikke var sammenlignelige med omstændighederne i de sager, der gav anledning til Domstolens dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), og af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), samt Rettens dom af 25. oktober 2018, KF mod Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718), og Rettens kendelse af 10. juli 2020, KF mod Satcen (T-619/19, EU:T:2020:337), idet disse sager ganske vist havde forbindelse til FUSP, men vedrørte bestemmelser, hvis anvendelse hørte under Unionens retsinstansers kompetence hvad angår legalitetskontrollen. Retten fandt ligeledes, at situationen i den foreliggende sag var grundlæggende forskellig fra situationen i den sag, der gav anledning til dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), for så vidt som det af KS og KD anlagte søgsmål vedrørte den angivelige ulovlighed af Rådets, Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens handlinger eller undladelser i henhold til artikel 24, stk. 1, TEU, der hører under fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP, og ikke individuelle restriktive foranstaltninger vedtaget i forbindelse med denne politik.

31 Retten anførte endvidere i den appellerede kendelses præmis 40, at de regler i EU-traktaten og EUF-traktaten, der udelukker Unionens retsinstansers kompetence på FUSP-området, var til hinder for, at Retten anerkendte, at den havde kompetence med hensyn til erstatning for handlinger eller adfærd på FUSP-området, såsom dem, der er nævnt i denne doms præmis 20, alene af den grund, at anerkendelse heraf ville have været den eneste måde, hvorpå KS og KD kunne sikres en effektiv retsbeskyttelse.

32 Retten fastslog således i kendelsens præmis 41, under henvisning til præmis 69 og 78 i dom af 25. marts 2021, Carvalho m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252), at selv om bestemmelserne om Unionens retsinstansers kompetence skal fortolkes i lyset af den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse, må en sådan fortolkning ikke medføre, at de betingelser, der udtrykkeligt er fastsat i EUF-traktaten, tilsidesættes.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande i appelsagerne

33 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. marts 2022 er sag C-29/22 P og sag C-44/22 P blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

34 Ved afgørelser af 16. maj 2022 og 12. maj 2023 har Domstolens præsident givet Den Franske Republik og Den Tjekkiske Republik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande i de foreliggende forenede sager.

35 Ved afgørelser af 27. april og 12. maj 2023 har Domstolens præsident givet Kongeriget Belgien, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien, Republikken Finland og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande i sag C-44/22 P.

36 Ved Domstolens kendelser af 24. juni 2022, KS og KD (C-29/22 P-AJ) og KS og KD (C-44/22 P-AJ), blev KS og KD bevilget retshjælp for at kunne afholde omkostningerne i forbindelse med appellerne i de foreliggende forenede sager.

37 KS og KD har nedlagt følgende påstande i appelskriftet.

– Appellen tages til følge, den appellerede kendelse ophæves, og de foreløbige forholdsregler, som appellanterne anmodede om ved Retten, bevilges.

– Subsidiært tages appellen til følge, og sagen hjemvises til Retten til endelig afgørelse.

– Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med appelsagen, sagen for Retten og sagen for HRRP.

38 Kommissionen har i sit appelskrift og i svarskriftet i sag C-29/22 P nedlagt følgende påstande.

– Den appellerede kendelse ophæves.

– Det fastslås, at Unionens retsinstanser har enekompetence til at påkende sagen.

– Sagen hjemvises til Retten, med henblik på at denne træffer afgørelse om formaliteten og realiteten.

– Afgørelsen om omkostningerne i appelsagen og i den forudgående sag for Retten udsættes.

39 KS og KD har i svarskriftet i sag C-44/22 P anmodet Domstolen om, at den, såfremt den erklærer sig kompetent til at påkende de foreliggende appelsager, giver dem tilladelse til at indgive en begæring om foranstaltning af bevisoptagelse i henhold til artikel 64, stk. 2, litra b), i Domstolens procesreglement, før den træffer afgørelse om, hvorvidt sagen skal hjemvises til Retten.

40 Rådet har nedlagt følgende påstande.

– Appellerne forkastes som ugrundede.

– KS, KD og Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

41 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt følgende påstande.

– Såfremt Domstolen anser sig for kompetent til at træffe afgørelse i appellen og finder, at den råder over tilstrækkelige oplysninger til at træffe afgørelse i det af KS og KD anlagte søgsmål, afvises dette søgsmål og appellen, for så vidt som de vedrører EU-Udenrigstjenesten.

– KS, KD og Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellerne

42 KS og KD har til støtte for deres appel i sag C-29/22 P fremsat et enkelt anbringende, der består af fire led, om, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at det var åbenbart, at den savnede kompetence til at påkende deres erstatningssøgsmål. Med dette anbringendes første led, som er opdelt i to klagepunkter, har appellanterne foreholdt Retten, at den for det første anlagde en bred fortolkning af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF, og at den for det andet foretog en selektiv og indskrænkende fortolkning af den retspraksis, der følger af dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og af 25. juni 2020, Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492). Det nævnte anbringendes andet led, der vedrører en fejlagtig

anvendelse af dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), er opdelt i tre klagepunkter. For det første var det med urette, at Retten fastslog, at de omhandlede handlinger og undladelser vedrørte fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP, og at de derfor var omfattet af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU alene af den grund, at de fandt sted inden for rammerne af denne politik. For det andet kom Retten ikke ind på den plads, som erstatningssøgsmålet indtager i EU's retsbeskyttelsessystem. For det tredje burde den have taget hensyn til Kommissionens argument om, at Den Europæiske Union er et retsfællesskab med et sammenhængende og fuldstændigt retsmiddelsystem. KS og KD har med deres eneste anbringendes tredje led foreholdt Retten, at den foretog en fejlagtig anvendelse af dom af 25. marts 2021, Carvalho m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Dette anbringendes fjerde led vedrører en retlig fejl, som Retten begik ved at undlade at behandle de væsentlige dele af søgsmålet og ved ikke at anføre en tilstrækkelig begrundelse for den appellerede kendelse.

43 Kommissionen har til støtte for sin appel i sag C-44/22 P fremsat fire anbringender. Med det første anbringende, der er opdelt i tre led, har den gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved for det første ikke at anerkende, at den udelukkelse af Den Europæiske Unions Domstols kompetence, der er fastsat i artikel 24 TEU og artikel 275 TEUF, udgør en undtagelse fra dens generelle kompetence, ved for det andet ikke at fortolke denne udelukkelse indskrænkende, således som den er fortolket i Domstolens faste praksis, og ved for det tredje at fastslå, at den retspraksis, der følger af dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og af 25. juni 2020, Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag.

44 Kommissionens andet anbringende, der består af to led, vedrører en retlig fejl, som Retten begik ved ikke at kvalificere det af KS og KD anlagte søgsmål som et erstatningssøgsmål vedrørende angivelige tilsidesættelser af »grundlæggende menneskerettigheder«. Med dette andet anbringendes første led har Kommissionen foreholdt Retten, at den fastslog, at de handlinger og undladelser, der var omfattet af søgsmålet, hørte under politiske eller strategiske spørgsmål, der var knyttet til missionen og vedrørte fastlæggelsen eller gennemførelsen af FUSP. Med det andet anbringendes andet led har Kommissionen foreholdt Retten, at den ikke fortolkede artikel 24 TEU og artikel 275 TEUF i lyset af »EU's grundlæggende rettigheder og friheder som fastsat i chartret og EMRK og EU's grundlæggende værdier vedrørende retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettighederne«. Med det tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Retten fortolkede dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), fejlagtigt, og at den begik en retlig fejl ved ikke at anse søgsmålet for et selvstændigt sagsanlæg, med hensyn til hvilket der ikke er nogen undtagelse fra Unionens retsinstansers kompetence i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2, TEUF. Med det fjerde anbringende, der er opdelt i to led, har Kommissionen foreholdt Retten, at den for det første ikke sikrede Unionens retsordens autonomi, idet den undlod at fastslå, at Unionens retsinstanser havde enekompetence til at påkende søgsmålet, og at den for det andet fuldstændigt fratog KS og KD adgangen til effektive retsmidler.

Det første leds første klagepunkt, det andet leds andet og tredje klagepunkt og det tredje led i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes første og

andet led, det andet anbringendes andet led, det tredje anbringende og det fjerde anbringendes andet led i appellen i sag C-44/22 P

Parternes argumentation

45 Appellanterne har, støttet af Kongeriget Belgien, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Rumænien, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 29-33 og 37-42 begik flere retlige fejl vedrørende fortolkningen af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF. Retten tog nemlig ikke hensyn til den praksis fra Domstolen, der navnlig følger af præmis 70 i dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), og af præmis 32 i dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), og hvorefter den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Den Europæiske Unions Domstol, skal fortolkes bredt, mens den undtagelse fra denne kompetence, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og i artikel 275, stk. 1, TEUF, skal fortolkes indskrænkende. Ifølge Kommissionen burde Retten have foretaget en systematisk og teleologisk fortolkning af disse bestemmelser under hensyntagen til de principper og rettigheder, der følger af artikel 2 TEU, artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 6 TEU, 19 TEU, 21 TEU og 23 TEU, artikel 268 TEUF, 340 TEUF og 344 TEUF samt chartrets artikel 47.

46 Appellanterne har for det første anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den ikke fortolkede de begrænsninger af Den Europæiske Unions Domstols kompetence, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, i lyset af de grundlæggende regler i den primære EU-ret og de almindelige EU-retlige principper, herunder retsstatsprincippet og retten til effektive retsmidler, som finder anvendelse på alle områder af EU-retten, herunder FUSP.

47 Navnlig fortolkede og anvendte Retten ifølge Kommissionen ikke chartrets artikel 47 korrekt, således som denne bestemmelse er fortolket i præmis 74 i dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), eftersom Retten ikke analyserede, ved hvilket andet middel KS og KD kunne opnå retsbeskyttelse, og ikke tog hensyn til dommen fra High Court of Justice. Ved at fastslå, at der ikke fandtes retsmidler for KS og KD i henhold til EU-retten, tilsidesatte Retten for det første de garantier, der er fastsat i artikel 2 TEU og 6 TEU samt chartrets artikel 47. Den tilsidesatte for det andet herved Domstolens praksis, hvorefter der ved Unionens domstolsordning er fastsat et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af EU-retsakter, og hvori et centralt element er beskyttelsen af individuelle rettigheder, således som det bl.a. fremgår af præmis 285 i dom af 3. september 2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461), og af præmis 66 i dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236). Der er således ingen bestemmelser i traktaterne, der fastsætter en undtagelse fra Den Europæiske Unions Domstols kompetence i tilfælde af hævdede krænkelser af menneskerettighederne som følge af en retsakt, en handling eller en undladelse, der kan tilregnes Unionen, således at denne er forpligtet til at fortolke traktaterne således, at de fastsætter retsmidler vedrørende disse krænkelser.

48 Til støtte for denne argumentation har Kommissionen ligeledes gjort gældende, at EMRK's artikel 6 og 13, som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, sikrer retten til adgang til domstolsprøvelse og retten til effektive retsmidler. EU og dens institutioner har pligt til at overholde disse artikler på alle områder af EU-retten, således som det fremgår af artikel 6, stk. 3, TEU og chartret. I det foreliggende tilfælde var det af KS og KD anlagte søgsmål udtryk for en reel og seriøs anfægtelse, således at EMRK's artikel 6, stk. 1, i overensstemmelse med

Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), finder anvendelse. Udelukkelse af KS og KD fra EU's retsbeskyttelsessystem alene af den grund, at de omhandlede handlinger og undladelser indgår i en FUSP-sammenhæng, er desuden i strid med ligebehandlingsprincippet.

49 Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at Domstolen allerede i præmis 23 i dom af 23. april 1986, Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166), fastslog, at EU er et retsfællesskab, idet både dens medlemsstater og dens institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med traktaterne. Retsstatsprincippet, der er fastsat i artikel 2 TEU, og som kommer til udtryk i artikel 19 TEU, finder således fuldt ud anvendelse på FUSP-området i henhold til artikel 23 TEU, sammenholdt med artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, og Domstolen har vurderet sin kompetence i lyset af dette princip, bl.a. i præmis 41 i dom af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og i præmis 35 og 36 i dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

50 I retsmødet har Kommissionen, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, i det væsentlige tilføjet, at Retten burde have erklæret sig kompetent ved at fortolke artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF i lyset af artikel 6, stk. 2, første punktum, TEU, der fastsætter en forpligtelse for Unionen til at tiltræde EMRK. Ifølge Kommissionen følger den omstændighed, at tiltrædelse af EMRK udgør en forpligtelse og ikke en mulighed, bl.a. af artikel 218, stk. 8, TEUF, som bestyrker logikken i Unionens retsordens autonomi og det forhold, at denne retsorden adskiller sig fra medlemsstaternes retsordener.

51 For det andet har appellanterne gjort gældende, at Retten burde have erklæret sig kompetent til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål, eftersom det til støtte for dette søgsmål blev gjort gældende, at der forelå tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder. I denne henseende har Kommissionen anført, at det fremgår af præmis 4 i dom af 17. december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), af præmis 97 og 98 i dom af 18. juli 2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), og af præmis 36, 47 og 48 i dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), dels, at traktaternes bestemmelser vedrørende FUSP er en integrerende del af EU-rettens generelle rammer og af Unionens konstitutionelle arkitektur, dels at Unionens retsorden omfatter beskyttelse af de grundlæggende rettigheder som et generelt og afgørende EU-retligt princip, således at alle EU-rettens bestemmelser, herunder bestemmelserne om FUSP, er underlagt chartret. Ifølge KS og KD bekræftes en sådan vurdering af chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartret finder anvendelse, når en af EU's institutioner eller et af dens organer, kontorer eller agenturer gennemfører EU-retten.

52 I retsmødet har appellanterne tilføjet, at den retspraksis, der følger af præmis 55-60 og 67 i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), bekræfter, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at påkende ethvert søgsmål, hvori det gøres gældende, at grundlæggende rettigheder er blevet tilsidesat. Kommissionen har desuden anført, at formålet med artikel 24 TEU var at beskytte politiske beslutninger og ikke krænkelser af rettigheder, der er beskyttet ved EMRK og chartret. Sådanne krænkelser kan nemlig ikke kvalificeres som »politiske beslutninger« eller »strategiske beslutninger«, eftersom overholdelsen og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder er forpligtelser, der er pålagt ved den primære EU-ret, og ikke et politisk valg.

53 For det tredje har appellanterne gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 37-39 foretog en fejlagtig anvendelse af dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), idet den fastslog, at situationen i den foreliggende sag var grundlæggende forskellig fra situationen i den sag, der gav anledning til denne dom. Retten fortolkede nemlig med urette sidstnævnte dom således, at Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at træffe afgørelse om Unionens ansvar uden for kontraktforhold er begrænset til alene den særlige situation, hvor Rådet har vedtaget individuelle restriktive foranstaltninger inden for rammerne af FUSP.

54 Ifølge appellanterne følger det heraf, at Retten ikke tog hensyn til den omstændighed, at Domstolen i den nævnte dom erklærede sig kompetent til at træffe afgørelse vedrørende den skade, der angiveligt var lidt som følge af sådanne restriktive foranstaltninger, på grund af den nødvendige sammenhæng i det i EU-retten fastsatte retsbeskyttelsessystem, med henblik på at undgå mangler i retsbeskyttelsen af de fysiske eller juridiske personer, der er berørt af disse foranstaltninger.

55 I modsætning til hvad Retten fastslog, var Domstolens ræsonnement i præmis 32-39, 43 og 44 i dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), desuden hverken støttet på eller begrænset til den omstændighed, at der var tale om restriktive foranstaltninger. Dette ræsonnement hviler nemlig på den omstændighed, at et erstatningssøgsmål er et selvstændigt retsmiddel, med hensyn til hvilket der ikke er nogen undtagelse fra Den Europæiske Unions Domstols kompetence i henhold til artikel 268 TEUF og artikel 340, stk. 2, TEUF, navnlig med hensyn til skade, som fysiske eller juridiske personer angiveligt har lidt som følge af andre FUSP-afgørelser end restriktive foranstaltninger, og i kraft af hvilke der angiveligt er begået krænkelser af rettigheder, der er sikret ved EMRK og chartret.

56 Ifølge Kommissionen begik Retten i øvrigt en retlig fejl ved at fortolke denne dom således, at Den Europæiske Unions Domstol kun havde kompetence til at behandle et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF, såfremt den ville have kompetence til at træffe afgørelse i et annullations- eller passivitetssøgsmål anlagt i henhold til henholdsvis artikel 263 TEUF og 265 TEUF.

57 For det fjerde har appellanterne foreholdt Retten, at den i den appellerede kendelses præmis 41 fortolkede den retspraksis, der følger af præmis 69 og 78 i dom af 25. marts 2021, Carvalho m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252), fejlagtigt. Denne retspraksis er nemlig ikke relevant i forbindelse med undersøgelsen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence i den foreliggende sag, eftersom den vedrørte en anden sammenhæng, nemlig fortolkningen af kravene vedrørende anerkendelse af søgsmålskompetence i forbindelse med et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF. Til støtte for denne argumentation har KS og KD ligeledes gjort gældende, at de hverken har nedlagt påstand om ændring af Domstolens praksis eller om ophævelse af udelukkelsen af denne kompetence som fastsat i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275 TEUF.

58 For det femte og sidste har KS og KD i deres svarskrift i sag C-44/22 P gjort gældende, at artikel 298, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 41 underbygger antagelsen om, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at træffe afgørelse i deres søgsmål. En åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning burde nemlig have sikret, at Eulex Kosovo og HRRP blev oprettet på en måde, der ikke var i strid med EU-retten. Da de omhandlede afgørelser fra dette

panel blev meddelt EU-institutionerne og medlemsstaterne, burde der således være blevet truffet foranstaltninger med henblik på at bringe krænkelserne af de omhandlede grundlæggende rettigheder til ophør.

59 Rådet og EU-Udenrigstjenesten har, støttet af Den Franske Republik og delvist af Den Tjekkiske Republik, bestridt appellanternes argumentation.

Domstolens bemærkninger

60 Appellanterne har med det første leds første klagepunkt, det andet leds andet og tredje klagepunkt og det tredje led i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt med det første anbringendes første og andet led, det andet anbringendes andet led, det tredje anbringende og det fjerde anbringendes andet led i appellen i sag C-44/22 P, der skal behandles samlet, i det væsentlige gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 29-33 og 37-42 begik flere retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU, artikel 275, stk. 1, TEUF og af Domstolens praksis vedrørende disse bestemmelser.

61 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. En EU-retlig bestemmelses tilblivelseshistorie kan ligeledes give relevante elementer med henblik på dens fortolkning (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 135, og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 37).

62 Det bemærkes ligeledes, at Den Europæiske Unions Domstol i overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF principielt ikke har kompetence med hensyn til bestemmelserne vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser. Disse bestemmelser indfører en undtagelse til reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler denne institution med henblik på at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, og de skal følgelig fortolkes indskrænkende (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 69 og 70, af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 39 og 40, og af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 26 og 32).

63 Desuden fastsætter artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF udtrykkeligt to undtagelser til dette princip, nemlig Den Europæiske Unions Domstols kompetence til dels at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU, dels at træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, vedrørende prøvelsen af lovligheden af Rådets afgørelser vedtaget på grundlag af bestemmelserne om FUSP, som fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 60, og af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 27).

64 I den foreliggende sag er det imidlertid ubestridt, at de handlinger og undladelser, der er omfattet af det af KS og KD anlagte søgsmål, hverken vedrører kontrollen med overholdelsen af artikel 40 TEU eller sådanne individuelle restriktive foranstaltninger.

65 Appellanterne har dog anført, at Retten begik retlige fejl, idet den ikke fortolkede artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF i lyset af de rettigheder og principper, der er fastsat i artikel 2 TEU, artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 6 TEU, 19 TEU, 21 TEU og 23 TEU, artikel 268 TEUF, 340 TEUF og 344 TEUF, chartrets artikel 47 samt EMRK's artikel 6 og 13.

66 I denne henseende fremgår det af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen i forbindelserne med den øvrige verden bl.a. bidrager til beskyttelsen af menneskerettighederne. Desuden bestemmer artikel 23 TEU, at »Unionens optræden på den internationale scene i henhold til [EU-traktatens afsnit V, kapitel 2,] bygger på principperne i, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil, der er fastlagt i [dette afsnits] kapitel 1«. I øvrigt bestemmes det i artikel 21, stk. 1, første afsnit, TEU, der indgår i dette kapitel 1, at »Unionens optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse, og som den tilstræber at fremme i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten«.

67 Desuden bekræfter chartrets artikel 51, stk. 1, Domstolens faste praksis, hvorefter de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten (jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17 og 19, og af 25.1.2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, præmis 40).

68 Det skal derfor – i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 77, 79 og 80 i forslaget til afgørelse – fastslås, at inddragelsen af FUSP i Unionens forfatningsmæssige ramme medfører, at de grundlæggende principper i Unionens retsorden også finder anvendelse i forbindelse med denne politik. Disse principper omfatter bl.a. overholdelsen af retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder, som er anført i artikel 2 TEU og konkretiseret i artikel 19 TEU, og som kræver, at både EU's og medlemsstaternes myndigheder er underlagt domstolskontrol.

69 Det bemærkes imidlertid for det første, at artikel 24, stk. 1, andet afsnit, første punktum, TEU bestemmer, at »[FUSP] er underlagt særlige regler og procedurer«, der er angivet i EU-traktatens afsnit V, kapitel 2. Artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU, der fastsætter, at Den Europæiske Unions Domstol principielt ikke har kompetence med hensyn til bestemmelserne vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, hører til disse særlige regler.

70 En sådan begrænsning af Den Europæiske Unions Domstols kompetence kan forenes med såvel chartrets artikel 47 som EMRK's artikel 6 og 13.

71 I denne henseende bemærkes for det første, at chartrets artikel 47, således som Domstolen allerede har fastslået i præmis 74 i dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), ikke kan skabe en kompetence for Domstolen, når en sådan kompetence er udelukket i henhold til traktaterne. Denne artikel har heller ikke til formål at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Den Europæiske Unions Domstol, således som det også fremgår af forklaringerne til chartrets artikel 47, hvilke

forklaringer der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til ved fortolkningen af samme artikel 47 (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 97).

72 Det bemærkes desuden, at princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt ligeledes finder anvendelse på FUSP-området. Artikel 5, stk. 1 og 2, TEU bestemmer nemlig, at »[a]fgrænsningen af Unionens beføjelser er underlagt princippet om kompetencetildeling«, der indebærer, at »Unionen kun [handler] inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri[, mens b]eføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne«. For så vidt som artikel 13, stk. 2, TEU fastsætter, at »[h]ver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne«, er sidstnævnte bestemmelse i øvrigt udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (dom af 13.6.1958, Meroni mod Den Høje Myndighed, 9/56, EU:C:1958:7, s. 72, af 22.5.1990, Parlamentet mod Rådet, C-70/88, EU:C:1990:217, præmis 22, af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64, og af 22.11.2022, Kommissionen mod Rådet (Tiltrædelse af Genèveaftalen), C-24/20, EU:C:2022:911, præmis 83).

73 Følgelig er argumentet om, at de handlinger eller undladelser, der er genstand for en persons søgsmål, tilsidesætter dennes grundlæggende rettigheder, ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at Den Europæiske Unions Domstol kan erklære sig kompetent til at påkende dette søgsmål (jf. analogt dom af 25.3.2021, Carvalho m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-565/19 P, EU:C:2021:252, præmis 48), idet artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF i så fald ville blive frataget en del af deres effektive virkning, og princippet om kompetencetildeling og princippet om institutionel ligevægt ville blive tilsidesat.

74 I modsætning til hvad appellanterne har gjort gældende i retsmødet, drages denne vurdering desuden ikke i tvivl af den praksis fra Domstolen, der følger af præmis 55-60 og 67 i dom af 20. september 2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701), og hvorefter chartret finder anvendelse på EU-institutionerne, selv når disse handler uden for rammerne af EU-retten.

75 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i den sag, der gav anledning til denne dom, traf afgørelse i et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold anlagt af flere fysiske og juridiske personer mod Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (ECB) med den begrundelse, at deres grundlæggende rettigheder var blevet tilsidesat i forbindelse med traktaten om etablering af den europæiske stabilitetsmekanisme, der blev indgået i Bruxelles den 2. februar 2012.

76 Den nævnte dom vedrørte således en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder i en anden sammenhæng end FUSP, hvilken sammenhæng ikke hører under de bestemmelser i traktaterne, med hensyn til hvilke artikel 24 TEU og artikel 275 TEUF begrænser Den Europæiske Unions Domstols kompetence.

77 For det andet skal Domstolen naturligvis sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 47, hvis første og andet stykke svarer til EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved disse bestemmelser i EMRK, således som disse fortolkes af Den Europæiske

Menneskerettighedsdomstol (jf. i denne retning dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 116-118 og den deri nævnte retspraksis).

78 Selv om det for det første fremgår af EMRK's artikel 6, stk. 1, at »[e]nhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov«, er denne ret imidlertid ikke absolut og kan underlægges legitime begrænsninger (Menneskerettighedsdomstolen, 14.12.2006, Markovic m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, §§ 93 og 99). I denne henseende har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at det ikke tilkommer den at blande sig i den institutionelle ligevægt mellem den udøvende magt og de nationale domstole, idet denne institutionelle ligevægt kan afspejles i en forfatningsmæssig begrænsning af den kompetence, der er tillagt en stats domstole hvad angår handlinger, som ikke kan adskilles fra varetagelsen af denne stats internationale forbindelser (Menneskerettighedsdomstolen, 14.9.2022, H.F. m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).

79 For det andet sikrer EMRK's artikel 13, der fastsætter, at »[e]nhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed«, at der findes retsmidler i national ret, som gør det muligt at påberåbe sig EMRK's rettigheder og friheder, uanset i hvilken form de måtte være fastsat i national ret, således at denne artikel kræver, at der foreligger et nationalt retsmiddel, der kan anvendes til at undersøge indholdet af et »rimeligt begrundet klagepunkt« støttet på EMRK og sikre en passende oprejsning (Menneskerettighedsdomstolen, 10.7.2020, Mugemangango mod Belgien, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 og den deri nævnte retspraksis).

80 Når dette er sagt, kan den beskyttelse, der ydes ved EMRK's artikel 13, heller ikke anses for at være absolut, idet den sammenhæng, hvori den angivelige krænkelse indgår, eller kategorien af de angivelige krænkelser, kan begrunde en begrænsning af de mulige retsmidler (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 26.10.2000, Kudła mod Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 151). I øvrigt følger det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at EMRK's artikel 6, stk. 1, udgør lex specialis i forhold til EMRK's artikel 13 (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 9.3.2006, Menecheva mod Rusland, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105), således at sidstnævnte artikel ikke kan rejse tvivl om staternes mulighed for at begrunde legitime begrænsninger af den ret, der er sikret ved EMRK's artikel 6, stk. 1, såsom dem, der er omhandlet i den praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, der er nævnt i denne doms præmis 78.

81 Retten begik derfor ikke en retlig fejl ved i det væsentlige at fastslå, at hverken artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13 samt artikel 2 TEU, artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 6 TEU, 19 TEU, 21 TEU og 23 TEU, eller henvisningen til tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder i sig selv begrundede, at den erklærede sig kompetent til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål.

82 I denne sammenhæng skal den argumentation, som bl.a. Kommissionen har fremført, og hvorefter Retten burde have erklæret sig kompetent ved at fortolke artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF i lyset af artikel 6, stk. 2, første punktum, TEU, ligeledes forkastes. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at det under alle omstændigheder fremgår af artikel 2, første punktum, i protokol (nr. 8) vedrørende artikel 6, stk. 2, TEU om Unionens tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, at »[aftalen om denne tiltrædelse] skal sikre, at tiltrædelsen hverken berører

Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser«. Artikel 6, stk. 2, TEU kan derfor ikke fortolkes således, at denne bestemmelse bevirker, at Den Europæiske Unions Domstols kompetencer på FUSP-området udvides.

83 På samme måde skal Kommissionens argumenter om dels, at ligebehandlingsprincippet ville blive tilsidesat, hvis KS og KD var udelukket fra Unionens retsbeskyttelsessystem, dels at Retten burde have undersøgt, gennem hvilke andre midler KS og KD kunne have opnået en effektiv retsbeskyttelse, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 71, ligeledes forkastes.

84 I modsætning til hvad Kommissionen i det væsentlige har anført, kan det følgelig heller ikke fastslås, at Retten burde have taget hensyn til, at der med dommen fra High Court of Justice var en national ret, der havde fastslået, at den ikke havde kompetence.

85 For det andet har appellanterne gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 37-39 foretog en fejlagtig anvendelse af dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793). I denne henseende bemærkes, at Domstolen i denne dom ganske vist erklærede sig kompetent til at træffe afgørelse i et erstatningssøgsmål, for så vidt som dette tog sigte på at få tilkendt erstatning for den skade, der angiveligt var lidt som følge af restriktive foranstaltninger fastsat i FUSP-afgørelser.

86 Når dette er sagt, vedrørte det af KS og KD anlagte søgsmål, til forskel fra situationen i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, ikke individuelle restriktive foranstaltninger. Domstolen har imidlertid præciseret, at hvad angår de retsakter, der er vedtaget på grundlag af bestemmelserne vedrørende FUSP, er det disse retsakters individuelle karakter, der i overensstemmelse med artikel 275, stk. 2, TEUF giver adgang til Unionens retsinstanser (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis, og af dags dato, Neves 77 Solutions, C-351/22, præmis 37).

87 Under disse omstændigheder kan det ikke foreholdes Retten, at den i den appellerede kendelses præmis 37-39 fastslog, at søgsmålet vedrørte en situation, der var grundlæggende forskellig fra den, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), og at spørgsmålet om Unionens retsinstansers kompetence for så vidt angår FUSP generelt ikke var blevet behandlet i den nævnte dom.

88 Denne konklusion drages ikke i tvivl af appellanternes argumentation om, at Retten burde have erklæret sig kompetent til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål på grundlag af den nævnte dom, eftersom Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at påkende alle søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF, herunder på FUSP-området, idet artikel 24 TEU og artikel 275 TEUF ikke fastsætter en undtagelse fra denne generelle kompetence.

89 I denne henseende bemærkes, at det er rigtigt, at artikel 340, stk. 2, TEUF fastsætter, at »[f]or så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold[…] skal Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv«. Desuden bestemmer artikel 268 TEUF, at »Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at afgøre tvister vedrørende de i artikel 340, stk. 2 og 3, [TEUF] omhandlede skadeserstatninger«.

90 Det fremgår i øvrigt af fast retspraksis, at Den Europæiske Unions Domstol har enekompetence til at påkende tvister vedrørende Unionens ansvar uden for kontraktforhold, hvorved en tilsvarende kompetence er udelukket for de nationale retsinstanser (jf. i denne retning dom af 13.2.1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, præmis 16, og af 15.7.2021, OH (Fritagelse for retsforfølgning), C-758/19, EU:C:2021:603, præmis 22).

91 Når dette er sagt, skal det præciseres, at hverken denne kompetences karakter af enekompetence eller den selvstændige karakter af søgsmål om Unionens ansvar uden for kontraktforhold kan bevirke en udvidelse af grænserne for den kompetence, som denne institution er tillagt ved traktaterne. Artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF fastsætter sådanne kompetencegrænser og skal for så vidt angår søgsmål vedrørende FUSP anses for at være lex specialis i forhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF. Det kan derfor ikke tiltrædes, at artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF ikke omfatter søgsmål om Unionens ansvar uden for kontraktforhold.

92 Dette bekræftes af Domstolens praksis, hvorefter det ikke er med henblik på at fastlægge, inden for hvilken type procedure Domstolen kan prøve lovligheden af visse afgørelser, at artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU henviser til artikel 275, stk. 2, TEUF, men for at fastlægge, hvilken type afgørelse der kan gøres til genstand for Domstolens prøvelse af lovligheden inden for rammerne af enhver procedure, der vedrører en sådan lovlighedsprøvelse (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 70).

93 For det tredje skal appellanternes argument om, at Retten begik en retlig fejl, idet den støttede sig på den retspraksis, der følger af præmis 69 og 78 i dom af 25. marts 2021, Carvalho m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-565/19 P, EU:C:2021:252), for i den appellerede kendelses præmis 41 at fastslå, at en fortolkning af traktaternes bestemmelser om Unionens retsinstansers kompetence i lyset af den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse ikke kan føre til, at der ses bort fra de betingelser, der udtrykkeligt er fastsat i EUF-traktaten, forkastes.

94 Selv om denne retspraksis vedrører betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, skal det nemlig – i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 99 i forslaget til afgørelse – fastslås, at Retten med føje kunne anvende den nævnte retspraksis i forbindelse med vurderingen af sin kompetence til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål, for så vidt som samme retspraksis udtrykker et fortolkningsprincip, der finder anvendelse på alle de retsmidler, der er fastsat i traktaterne.

95 For det fjerde og sidste fremgår det af det ovenstående, navnlig præmis 71, at den argumentation, hvorved KS og KD i deres svarskrift i sag C-44/22 P i det væsentlige har gjort gældende, at artikel 298, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 41 underbygger den antagelse, at Retten burde have erklæret sig kompetent til at påkende deres søgsmål, skal forkastes.

96 Følgelig skal det første leds første klagepunkt, det andet leds andet og tredje klagepunkt og det tredje led i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes første og andet led, det andet anbringendes andet led, det tredje anbringende og det fjerde anbringendes andet led i appellen i sag C-44/22 P forkastes.

Det første leds andet klagepunkt og det andet leds første klagepunkt i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes tredje led og det andet anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P

Parternes argumentation

97 Appellanterne har i det væsentlige gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 34-36 foretog en indskrænkende og selektiv fortolkning af den retspraksis, der følger af dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og af 25. juni 2020, Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), for så vidt som den indsnævrede sin kompetence til de tilfælde, der er omfattet af denne retspraksis, nemlig bl.a. personaleforvaltning i en mission under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) og tildeling af en offentlig kontrakt, som indebærer udgifter, der belaster EU's budget. Kommissionen har anført, at Retten herved begrænsede sin analyse af denne retspraksis til en simpel sammenligning af de faktiske omstændigheder med dem, der kendetegner nærværende sag, og at den nævnte retspraksis finder anvendelse i den foreliggende sag, eftersom FUSP blot udgjorde den sammenhæng, hvori de angivelige tilsidesættelser af KS' og KD's rettigheder som beskyttet ved chartret og EMRK fandt sted.

98 KS og KD har i øvrigt gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede kendelses præmis 39, idet den fastslog, at enhver foranstaltning vedtaget af EU-institutionerne i henhold til artikel 24, stk. 1, TEU vedrører »fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP« og derfor ikke hører under Den Europæiske Unions Domstols kompetence. Udtrykkene »fastlægges« og »gennemføres« findes nemlig ikke i sidste punktum i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU, der vedrører Den Europæiske Unions Domstols kompetence, men i denne bestemmelses andet punktum. Retten så således bort fra bestemmelsens ånd og dens ophavsmænds hensigt. Den tog endvidere for givet, at de handlinger og undladelser, der var omhandlet i sagen, var af rent politisk karakter, alene fordi de var blevet vedtaget i medfør af Unionens kompetence på FUSP-området, og den udledte heraf, at de hørte under samme bestemmelse. I retsmødet har KS og KD tilføjet, at spørgsmålet om Den Europæiske Unions Domstols kompetence skal undersøges fra sag til sag.

99 Kommissionen er desuden af den opfattelse, at den appellerede kendelses præmis 23, 28 og 39 er behæftet med retlige fejl, idet Retten uden yderligere forklaringer fastslog, at det af KS og KD anlagte søgsmål udsprang af handlinger eller undladelser, der hørte under politiske eller strategiske spørgsmål i tilknytning til Eulex Kosovo, og som således vedrørte fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP, i stedet for at kvalificere dette søgsmål som et erstatningssøgsmål vedrørende angivelige krænkelser af »grundlæggende menneskerettigheder«. Retten undersøgte således ikke og foretog ikke en retlig kvalifikation af hverken karakteren af de angivelige tilsidesættelser af EU-retten eller disse handlinger og undladelser.

100 Desuden angav Retten ifølge Kommissionen ikke nærmere, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at handlinger eller undladelser kan kvalificeres som »strategiske« eller »politiske«, eller præciserede, hvilke konsekvenser en sådan kvalifikation har for fortolkningen af den udelukkelse af Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF. Det er imidlertid absolut nødvendigt at fastlægge anvendelsesområdet for denne udelukkelse, der hverken kan begrænses til det formalistiske kriterium om, at den omhandlede foranstaltning hører under FUSP-området, således som det fremgår af præmis 42 og 43 i dom af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), eller til antagelsen om en »strategisk« eller »politisk« karakter af disse handlinger eller undladelser. Ved i denne henseende at begrænse sig til at henvise til de argumenter, som KS

og KD havde fremført til støtte for deres søgsmål, blev Rettens argumentation cirkulær. Ifølge Kommissionen vedrørte dette søgsmål, selv om det indgik i en FUSP-sammenhæng, angivelige krænkelser af menneskerettighederne i forbindelse med gennemførelsen af Eulex Kosovo-missionen, således at det angik missionens administrative funktion. I modsætning til hvad der bl.a. er tilfældet for oprettelsen af en mission eller fastlæggelsen af dennes mål og opgaver, hører forpligtelserne vedrørende grundlæggende rettigheder imidlertid hverken under FUSP eller under politiske eller strategiske spørgsmål og valg.

101 I retsmødet har Kommissionen tilføjet, at det for at fastslå, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at undersøge angivelige tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder, skal være godtgjort, at der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem den hævdede tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder og hver af de omhandlede handlinger og undladelser. I det foreliggende tilfælde kan en sådan forbindelse uden vanskeligheder godtgøres i betragtning af de omhandlede krænkelser af menneskerettighederne, der er blevet fastslået af HRRP.

102 I retsmødet har Kongeriget Belgien, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige i det væsentlige anført, at spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede handlinger og undladelser er af politisk eller strategisk karakter, ikke spiller nogen rolle i forbindelse med undersøgelsen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området, eftersom disse handlinger og undladelser vedrører tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder. I et sådant tilfælde finder den udelukkelse af denne institutions kompetence, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og i artikel 275, stk. 1, TEUF, nemlig ikke anvendelse.

103 Rumænien har desuden anført, at de grundlæggende rettigheder skal overholdes på alle områder af EU-retten, herunder på FUSP-området. Når dette er sagt, skal den berørte person, når actio popularis er udelukket, på udførligt underbygget vis indlede en klageprocedure vedrørende en rettighed, der er anerkendt i national ret, og godtgøre, at vedkommende direkte har været udsat for virkningerne af den omtvistede foranstaltning, for at Den Europæiske Unions Domstols kompetence kan fastslås, således som det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. maj 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), vedrørende EMRK's artikel 6, stk. 1.

104 Desuden tager udelukkelsen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området ifølge Republikken Finland sigte på at bevare den institutionelle ligevægt. Det følger heraf, at kun foranstaltninger vedrørende fastlæggelsen af denne politik, og navnlig FSFP, er omfattet af denne udelukkelse, hvorimod Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at prøve handlinger og undladelser, der er begået i forbindelse med den praktiske gennemførelse af de nævnte politikker, såsom de i den foreliggende sag omhandlede.

105 Rådet og EU-Udenrigstjenesten har heroverfor anført, at i modsætning til hvad der var tilfældet i de sager, der gav anledning til dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og af 25. juni 2020, Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), vedrører de handlinger og undladelser, der er omfattet af det af KS og KD anlagte søgsmål, ikke ren personaleforvaltning, ansættelsesretlige konflikter eller gennemførelse af en retsakt, der, selv om den er vedtaget med operationelle formål af en FUSP-enhed, er baseret på EUF-traktaten. Disse handlinger og undladelser hører under politiske eller strategiske spørgsmål på dette politikområde, navnlig for så vidt som de vedrører det mandat, som Eulex Kosovo er blevet tildelt, og de ressourcer, der er

blevet stillet til rådighed for denne mission med henblik på at fuldføre dette mandat. Det følger heraf, at Den Europæiske Unions Domstol ikke har kompetence i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF til at påkende dette søgsmål.

106 Ifølge Rådet fremgår det nemlig af punkt 57-61 i generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220), at Den Europæiske Unions Domstol ikke har kompetence på FUSP-området i henhold til disse bestemmelser, når en EU-retsakt for det første formelt bygger på bestemmelserne vedrørende FUSP og for det andet indholdsmæssigt svarer til en foranstaltning, der hører under denne politik. Den Europæiske Unions Domstols kompetence omfatter således ikke foranstaltninger, der hører til selve kernen i FUSP, og navnlig FSFP, hverken for så vidt angår lovligheden af de foranstaltninger, der hører under fastlæggelsen og gennemførelsen af disse politikker, eller Unionens ansvar uden for kontraktforhold som følge af handlinger eller undladelser på dette område.

107 Rådet har i øvrigt gjort gældende, at der med henblik på at opretholde den effektive virkning af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF skal findes et passende kriterium for afgrænsningen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området. Dette kriterium kunne være knyttet til anvendelsen af de generelle principper i Unionens retsorden, såsom princippet om god forvaltning, og bør gøre det muligt at opretholde en klar sondring mellem akter, der indebærer skønsmæssige valg af politisk karakter, uanset om de er fastsat i FUSP-afgørelser eller i retsakter vedtaget på grundlag af FUSP, og forvaltningsakter til gennemførelse af konkrete tiltag. At tillade domstolsprøvelse vedrørende omfanget og fordelingen af Eulex Kosovos kapacitet vil nemlig betyde, at EU's indsats på FSFP-området indebærer en resultatforpligtelse, hver gang EU beslutter at gribe ind for at sikre overholdelsen af de principper, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, TEU, hvilket ikke er fastsat i traktaterne og er uforeneligt med udøvelsen af en kompetence, som indebærer komplekse politiske valg, der bl.a. afhænger af handlinger hidrørende fra eksterne aktører, som ikke er underlagt EU-reglerne.

108 I retsmødet har Rådet tilføjet, at Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området skal analyseres fra sag til sag, idet sidstnævnte institution kun har kompetence til at fortolke eller undersøge lovligheden af konkrete akter til gennemførelse af denne politik og ikke almengyldige retsakter. I det foreliggende tilfælde kan Den Europæiske Unions Domstol have kompetence til at undersøge, om Eulex Kosovo har tilsidesat KS' og KD's grundlæggende rettigheder i forbindelse med denne missions efterforskning, hvorimod ophævelsen af missionens eksekutive mandat ved afgørelse 2018/856 og spørgsmålet om, hvorvidt den blev tildelt tilstrækkelige ressourcer, er politiske eller strategiske spørgsmål.

109 Ifølge EU-Udenrigstjenesten er de handlinger og undladelser, der er omfattet af det af KS og KD anlagte søgsmål, desuden enten operationelle aktioner under Eulex Kosovo eller politiske eller strategiske spørgsmål. Denne missions gennemførelse eller undladelse af at gennemføre en efterforskning udgør et forhold, der udelukkende hører under FUSP-området. De handlinger, der er gennemført af en sådan mission, kan imidlertid kun være genstand for domstolsprøvelse, hvis der i forbindelse med missionens udøvelse af sit mandat er blevet begået åbenbare fejl, eller hvis missionen har handlet vilkårligt. Det er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

110 EU-Udenrigstjenesten har i retsmødet tilføjet, at fastlæggelsen af de strategiske linjer som omhandlet i artikel 26 TEU, afgørelser vedrørende operationelle aktioner i henhold til artikel 28 TEU, Unionens tilgang til bestemte spørgsmål af geografisk karakter, jf. artikel 29 TEU, og afgørelsen om udpegelse af en særlig repræsentant i overensstemmelse med artikel 33 TEU hører til kernen i FUSP og derfor ikke kan gøres til genstand for domstolsprøvelse. Artikel 43 TEU

opstiller i øvrigt en liste over flere forskellige opgaver, der skal udføres ved FSFP-missioner. Denne liste illustrerer, hvilken type afgørelser der ikke er underlagt domstolsprøvelse ved Den Europæiske Unions Domstol, eftersom det er Rådet, der beslutter at gennemføre bl.a. humanitære opgaver og redningsopgaver samt rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område. Derimod kan de gennemførelsesafgørelser, der er vedtaget på grundlag af Rådets retsakter, bl.a. af Kommissionen eller den pågældende mission selv, såsom afgørelser vedrørende ansættelse af personale som omhandlet i artikel 15a i fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2014/349, være genstand for en sådan domstolsprøvelse.

111 Den Franske Republik har i retsmødet gjort gældende, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 14. december 2006 (Markovic m.fl. mod Italien, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803) har anerkendt, at visse udenrigspolitiske handlinger falder uden for domstolenes kompetence. Der skal således sondres mellem på den ene side rent administrative forvaltningsakter, der ikke er uløseligt forbundet med FUSP, og som ikke har noget politisk indhold, og på den anden side akter, der skal bidrage til varetagelsen, fastlæggelsen eller gennemførelsen af FUSP. I det foreliggende tilfælde hører de handlinger og undladelser, der er omfattet af det af KS og KD anlagte søgsmål, under sidstnævnte kategori af akter og kan ikke udskilles fra denne politik, som er kernen i de foreliggende sager, således at det alene er de nationale domstole, der har kompetence til at undersøge disse handlinger og undladelser. Navnlig hører afgørelsen om at indlede en efterforskning direkte under varetagelsen af Eulex Kosovo-missionen. Der er således ikke tale om en forvaltningsmæssig aktivitet eller afgørelse. Desuden er det af Kommissionen foreslåede kriterium om en direkte forbindelse ikke relevant, eftersom det er det materielle indhold af den anfægtede akt, der er afgørende ved vurderingen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence, og ikke de fremsatte anbringender.

112 Den Tjekkiske Republik har i retsmødet gjort gældende, at den særlige karakter af FUSP skal beskyttes, og at denne politik er underlagt særlige regler og procedurer, herunder vedrørende Den Europæiske Unions Domstols kompetence. Det er imidlertid muligt at finde en balance mellem på den ene side behovet for at beskytte disse særlige regler og procedurer og på den anden side garantien for en effektiv retsbeskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

Domstolens bemærkninger

113 Appellanterne har med det første leds andet klagepunkt og det andet leds første klagepunkt i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt med det første anbringendes tredje led og det andet anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P i det væsentlige foreholdt Retten dels, at den begik en retlig fejl i den appellerede kendelses præmis 34-36, idet den fastslog, at Domstolens praksis ifølge dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og af 25. juni 2020, Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, dels at den fastslog, at den savnede kompetence, med den begrundelse, at det af KS og KD anlagte søgsmål udsprang af handlinger og undladelser, der hørte under politiske eller strategiske spørgsmål, der var knyttet til Eulex Kosovo og vedrørte fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP. KS og KD er i sidstnævnte henseende af den opfattelse, at den appellerede kendelses præmis 39 er behæftet med en retlig fejl, mens Kommissionen har anfægtet kendelsens præmis 23, 28 og 39.

114 Det skal indledningsvis præciseres, at Retten i den appellerede kendelses præmis 23 begrænsede sig til at redegøre for de argumenter, som KS og KD havde fremført i forbindelse med deres søgsmål. For så vidt som Kommissionen ikke har gjort gældende, at disse argumenter er blevet

gengivet urigtigt, skal det første led i Kommissionens andet appelanbringende indledningsvis forkastes, for så vidt som det vedrører denne præmis, eftersom det udspringer af en fejlagtig læsning af den appellerede kendelse.

115 Det skal i øvrigt bemærkes, at det følger af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 63, at det i forbindelse med undersøgelsen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at påkende et søgsmål vedrørende handlinger eller undladelser, der hører under FUSP, først skal efterprøves, om den omhandlede situation er omfattet af et af de tilfælde, der er nævnt i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF, og hvor denne kompetence udtrykkeligt er anerkendt.

116 Hvis dette ikke er tilfældet, skal det dernæst vurderes, om Den Europæiske Unions Domstols kompetence, således som det i det væsentlige fremgår af den praksis fra Domstolen, der følger af præmis 49 i dom af 12. november 2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), af præmis 55 i dom af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), og af præmis 66 i dom af 25. juni 2020, Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), kan baseres på den omstændighed, at de omhandlede handlinger og undladelser ikke er direkte knyttet til de politiske eller strategiske valg, som EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer har truffet inden for rammerne af FUSP og navnlig FSFP.

117 Hvis de omhandlede handlinger og undladelser således ikke er direkte knyttet til disse politiske eller strategiske valg, har Den Europæiske Unions Domstol kompetence til at vurdere lovligheden af disse handlinger eller undladelser eller til at fortolke dem. Hvis disse handlinger eller undladelser derimod er direkte knyttet til de nævnte politiske eller strategiske valg, skal institutionen fastslå, at den ikke har kompetence.

118 Det følger heraf, at Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF ikke har kompetence til at vurdere lovligheden af eller fortolke handlinger eller undladelser, der er direkte knyttet til varetagelsen, fastlæggelsen eller gennemførelsen af FUSP, og navnlig FSFP, dvs. navnlig fastlæggelsen af EU's strategiske interesser samt fastlæggelsen af både de aktioner, der skal gennemføres, og| de holdninger, der skal indtages af EU, og de overordnede retningslinjer for FUSP som omhandlet i artikel 24 TEU – 26 TEU, 28 TEU, 29 TEU, 37 TEU, 38 TEU, 42 TEU og 43 TEU.

119 Som det fremgår af denne doms præmis 62, 68-73, 77-80 og 91, er denne betragtning for det første i overensstemmelse med ordlyden af disse bestemmelser, der principielt udelukker Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området, for det andet understøttes den af den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, eftersom den gør det muligt at opretholde disses effektive virkning, uden dog at gøre uberettiget indgreb i retten til effektive retsmidler, og for det tredje er den i overensstemmelse med det formål, der forfølges med disse bestemmelser.

120 Efter denne præcisering skal det efterprøves dels, om Retten begik en retlig fejl i den appellerede kendelses præmis 28, 33-36 og 39, idet den, med henblik på at fastslå, at den savnede kompetence på grundlag af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, anvendte det kriterium, hvorefter det skulle efterprøves, at de handlinger og undladelser, der var omfattet af det af KS og KD anlagte søgsmål, hørte under »politiske eller strategiske spørgsmål i tilknytning til [Eulex Kosovo]«, der vedrørte »fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP«, dels om anvendelsen af dette kriterium i det foreliggende tilfælde er behæftet med fejl.

121 I denne henseende skal der foretages en konkret analyse af hver af de i søgsmålet omhandlede handlinger og undladelser, der hører under FUSP, og navnlig FSFP, idet det samtidig skal tages i betragtning, at hensynet til retssikkerheden kræver, at Unionens retsinstanser skal kunne fastslå, om de har kompetence, uden at skulle undersøge sagen i realiteten (jf. analogt dom af 3.7.1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, præmis 27, og af 8.2.2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, præmis 27).

122 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten for det første i den appellerede kendelses præmis 28, 33-36 og 39, at det af KS og KD anlagte søgsmål ikke var omfattet af de tilfælde, for hvilke artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF udtrykkeligt fastsætter, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence på FUSP-området, hvilket ikke er blevet bestridt i forbindelse med de foreliggende appeller.

123 For det andet fandt Retten i det væsentlige, at de handlinger og undladelser, der var genstand for søgsmålet, var direkte knyttet til denne politik, henset til deres politiske og strategiske karakter samt deres forbindelse med fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP.

124 Under disse omstændigheder skal det vurderes, om Retten begik en retlig fejl i den appellerede kendelses præmis 28 og 39, for så vidt som den fastslog, at den savnede kompetence til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål, med den begrundelse, at hver af de handlinger og undladelser, der var omfattet af søgsmålet, og som er nævnt i denne doms præmis 20, var direkte knyttet til fastlæggelsen og gennemførelsen af de politiske eller strategiske valg i forbindelse med FUSP.

125 For det første gjorde KS og KD til støtte for deres søgsmål gældende, at Eulex Kosovo havde tilsidesat EMRK's artikel 2 og 3 samt chartrets artikel 2 og 4 som følge af det forhold, at der ikke blev foretaget en behørig efterforskning på grund af missionens mangel på nødvendige ressourcer og egnet personale til at udøve sit eksekutive mandat.

126 Hvad angår den hævdede mangel på nødvendige ressourcer bemærkes, at de midler, der stilles til rådighed for en FUSP-mission og navnlig en FSFP-mission på grundlag af artikel 28, stk. 1, første afsnit, TEU, er direkte knyttet til de politiske eller strategiske valg, der er foretaget i forbindelse med FUSP, således som Retten i det væsentlige fastslog.

127 Hvad derimod angår den hævdede mangel på egnet personale i Eulex Kosovo-missionen udgør denne missions beføjelse til at ansætte personale, der følger af ordlyden af artikel 15a i fælles aktion 2008/124, som ændret ved afgørelse 2014/349, en daglig forvaltningsakt, der indgår i udøvelsen af missionens mandat. Det påhviler således missionen at sikre, at den inden for rammerne af de ressourcer, der stilles til dens rådighed, ansætter egnet personale.

128 I modsætning til hvad der er tilfældet med hensyn til argumentet om mangel på de nødvendige ressourcer, er de afgørelser, som Eulex Kosovo træffer med hensyn til valget af det personale, som missionen ansætter, således ikke direkte knyttet til de politiske eller strategiske valg, som missionen foretager i forbindelse med FUSP. Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at den hævdede mangel på egnet personale hørte til politiske eller strategiske spørgsmål vedrørende fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP.

129 For det andet anførte KS og KD til støtte for deres søgsmål, at EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13 samt chartrets artikel 47 var blevet tilsidesat, som følge af at der ikke fandtes bestemmelser om retshjælp i de procedurer, der blev ført ved HRRP, samt retsmidler til afhjælpning af de konstaterede tilsidesættelser og bestemmelser, som gjorde det muligt for dette panel at håndhæve sine afgørelser.

130 Hvad angår fraværet af bestemmelser om retshjælp i de procedurer, der blev ført ved HRRP, bemærkes, at denne del af det af KS og KD anlagte søgsmål vedrørte procedurereglerne for dette panel, der, som det fremgår af denne doms præmis 6, har til opgave af behandle klager over krænkelser af menneskerettigheder begået af Eulex Kosovo. Disse rent proceduremæssige regler er ikke direkte knyttet til de politiske eller strategiske valg, der er truffet i forbindelse med FUSP. Den appellerede kendelses præmis 28 og 39 er derfor behæftet med retlige fejl, for så vidt som de vedrører fraværet af sådanne proceduremæssige bestemmelser.

131 På samme måde bemærkes hvad angår HRRP's manglende håndhævelsesbeføjelser eller manglende retsmidler til afhjælpning af de af dette panel konstaterede tilsidesættelser, at Eulex Kosovo-missionen i henhold til artikel 1 og 2 i fælles aktion 2008/124 blev oprettet med henblik på at bistå Kosovoinstitutionerne, de retlige myndigheder og retshåndhævende myndigheder med at gøre fremskridt i retning af bæredygtighed og ansvarlighed og med yderligere at udvikle og styrke et uafhængigt multietnisk retssystem og et multietnisk politi og toldvæsen, idet den sikrer, at disse institutioner er fri for politisk indblanding og overholder internationalt anerkendte standarder og bedste europæiske praksis. Afgørelsen om, hvorvidt denne missions handlinger og undladelser skal underlægges en kontrolmekanisme, der er i overensstemmelse med disse regler, er således ikke direkte knyttet til de politiske eller strategiske valg vedrørende missionen, men udelukkende til et aspekt af dens administrative forvaltning. Retten begik følgelig en retlig fejl i den appellerede kendelses præmis 28 og 39 ved at fastslå, at denne del af det af KS og KD anlagte søgsmål direkte vedrørte sådanne valg.

132 For det tredje gjorde KS og KD til støtte for deres søgsmål gældende, at der ikke var vedtaget afhjælpende foranstaltninger med henblik på at afhjælpe de tilsidesættelser af grundlæggende rettigheder, som HRRP havde konstateret. De gjorde desuden gældende, at der forelå en forkert anvendelse af eller et misbrug af beføjelser, for det første på grund af Rådets og EU-Udenrigstjenestens argumenter om, at Eulex Kosovo havde gjort sit bedste for at efterforske de omhandlede forbrydelser, og at det ikke var hensigten, at HRRP skulle være et retsligt organ, og for det andet fordi KD's sag vedrørende en krigsforbrydelse hverken var blevet underkastet en korrekt juridisk undersøgelse foretaget af denne mission eller af den særlige anklagemyndighed vedrørende efterforskning eller retsforfølgning ved den specialiserede afdeling for Kosovo.

133 I denne henseende bemærkes, at fraværet af såvel disse afhjælpende foranstaltninger som en korrekt juridisk undersøgelse af sagen vedrører den manglende vedtagelse af individuelle foranstaltninger vedrørende KS' og KD's særlige situation og ikke direkte de politiske eller strategiske valg, der er foretaget inden for rammerne af FUSP. Det samme gælder Rådets og EU-Udenrigstjenestens argument om, at Eulex Kosovo havde gjort sit bedste for at efterforske de omhandlede forbrydelser.

134 Hvad angår påstanden om, at det ikke er hensigten, at HRRP skal være et retsligt organ, må det fastslås, at der er tale om en akt, der ikke er af bindende karakter.

135 Under disse omstændigheder kan de handlinger og undladelser, der er omhandlet i denne doms præmis 132, ikke være direkte knyttet til de politiske eller strategiske valg, der er foretaget inden for rammerne af FUSP, således at den appellerede kendelses præmis 28 og 39 er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten fastslog, at disse handlinger og undladelser vedrørte politiske eller strategiske spørgsmål angående fastlæggelsen og gennemførelsen af denne politik.

136 For det fjerde er afgørelsen om at ophæve det eksekutive mandat for en FUSP-mission, og navnlig for en FSFP-mission, direkte knyttet til sådanne valg som omhandlet i artikel 28, stk. 1, TEU og artikel 43, stk. 2, TEU. Retten begik derfor ikke en retlig fejl, idet den fastslog, at den savnede kompetence til at tage stilling til klagepunkterne vedrørende ophævelsen af Eulex Kosovos eksekutive mandat ved afgørelse 2018/856, hvorved denne missions forpligtelse som fastsat i artikel 3, litra d), i fælles aktion 2008/124 til at sikre, at sager vedrørende visse forbrydelser »efterforskes behørigt, retsforfølges, afgøres og håndhæves«, bortfaldt.

137 Henset til ovenstående betragtninger skal det første leds andet klagepunkt og det andet leds første klagepunkt i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes tredje led og det andet anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P tiltrædes og den appellerede kendelse følgelig ophæves, for så vidt som Retten i dens præmis 28 og 39 fastslog, at det var åbenbart, at den savnede kompetence til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål, med den begrundelse, at dette søgsmål angik politiske eller strategiske spørgsmål vedrørende fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP, for så vidt som søgsmålet omhandlede

– en tilsidesættelse af EMRK's artikel 2 og 3 samt chartrets artikel 2 og 4 begået af Eulex Kosovo som følge af det forhold, at der ikke blev foretaget en behørig efterforskning af forsvinden af og drab på medlemmer af KS' og KD's familier på grund af denne missions mangel på egnet personale til at udøve sit eksekutive mandat, hvilken tilsidesættelse var blevet konstateret af HRRP den 11. november 2015 for KS' vedkommende og den 19. oktober 2016 for KD's vedkommende

– en tilsidesættelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, og artikel 13 samt chartrets artikel 47, som følge af at der ikke fandtes bestemmelser om retshjælp til berettigede klagere i de procedurer, der blev ført ved HRRP, og som følge af at dette panel blev nedsat uden at have hverken beføjelse til at håndhæve sine afgørelser eller retsmidler til afhjælpning af de krænkelser af menneskerettighederne, der var begået af Eulex Kosovo

– den manglende vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger med henblik på hel eller delvis afhjælpning af de tilsidesættelser, der er nævnt i første og andet led, selv om chefen for Eulex Kosovo angiveligt havde gjort EU bekendt med HRRP's konklusioner den 29. april 2016

– Rådets og EU-Udenrigstjenestens forkerte anvendelse eller misbrug af deres udøvende beføjelse den 12. oktober 2017, idet de anførte, at Eulex Kosovo havde gjort sit bedste for at efterforske de omhandlede forbrydelser, som medlemmer af KS' og KD's familier var blevet udsat for, og at det ikke var hensigten, at HRRP skulle være et retsligt organ

– den forkerte anvendelse eller misbruget af den udøvende beføjelse eller offentlige myndighed, idet det ikke blev sikret, at KD's sag vedrørende en krigsforbrydelse blev underkastet en korrekt juridisk undersøgelse foretaget af Eulex Kosovo og/eller den særlige anklagemyndighed vedrørende efterforskning samt retsforfølgning ved den specialiserede afdeling for Kosovo.

138 Det første leds andet klagepunkt og det andet leds første klagepunkt i det eneste anbringende i appellen i sag C-29/22 P samt det første anbringendes tredje led og det andet anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P forkastes i øvrigt.

Det eneste anbringendes fjerde led i appellen i sag C-29/22 P

Parternes argumentation

139 KS og KD har med deres eneste anbringendes fjerde led for det første anført, at Retten begik en retlig fejl ved at undlade at behandle de væsentlige dele af deres søgsmål og ved ikke at anføre en tilstrækkelig begrundelse for sin konklusion om, at det var åbenbart, at den ikke havde kompetence til at påkende søgsmålet. Der er nemlig intet, der godtgør, at Retten behandlede de retsprincipper, der er fastslået i dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), eller at den tog hensyn til Kommissionens argument om, at det var utænkeligt, at Unionens retsorden skulle gøre det muligt at fortolke en handling fra EU's side på en sådan måde, at EU's grundlæggende principper blev tilsidesat, uden nogen beskyttelse for de borgere, der bærer byrden ved en sådan tilsidesættelse. Retten burde desuden have besvaret de detaljerede argumenter, som Kommissionen fremførte vedrørende relevansen af chartret og EMRK for den afgørelse, som Retten skulle træffe om sin kompetence. Endvidere tog Retten hverken hensyn til dommen fra High Court of Justice eller til de konsekvenser, som den appellerede kendelse ville få for KS og KD. Denne manglende begrundelse er særligt graverende i betragtning af alvoren af de tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder, der var genstand for søgsmålet.

140 KS og KD har for det andet anført, at Retten misforstod deres argumenter, idet den i den appellerede kendelses præmis 23 og 28 henviste til »politiske eller strategiske spørgsmål«. De havde nemlig ikke med disse argumenter til hensigt at anfægte EU's politiske eller strategiske valg om at oprette Eulex Kosovo, men det eksekutive mandat, som denne mission er blevet tildelt, bl.a. for så vidt angår gennemførelse af en efterforskning, som ikke i sit væsen er forbundet med FUSP og kunne finde sted i en anden sammenhæng.

141 KS og KD har for det tredje gjort gældende, at de, i modsætning til hvad der fremgår af den appellerede kendelses præmis 40, ikke har anført, at Retten burde have anerkendt sin kompetence til at påkende deres søgsmål alene af den grund, at dette ville være den eneste måde, hvorpå de kunne sikres en effektiv retsbeskyttelse.

142 Kommissionen har tilsluttet sig KS' og KD's argumentation, mens Rådet og EU-Udenrigstjenesten har bestridt den.

Domstolens bemærkninger

143 For så vidt som KS og KD med deres eneste anbringendes fjerde led for det første har foreholdt Retten, at den ikke besvarede visse af deres argumenter og tilsidesatte sin begrundelsespligt, bemærkes det dels, at under en appelsag er formålet med Domstolens efterprøvelse bl.a. at undersøge, om Retten i tilstrækkelig grad har taget stilling til alle de argumenter, som appellanterne har fremført, dels at anbringendet om Rettens manglende stillingtagen til argumenter fremført i første instans i det væsentlige svarer til påberåbelse af en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Begrundelsespligten indebærer imidlertid ikke, at Retten skal fremkomme

med en udtømmende fremstilling og et for et behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, idet Rettens begrundelse således kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret (dom af 28.9.2023, Changmao Biochemical Engineering mod Kommissionen, C-123/21 P, EU:C:2023:708, præmis 185 og 186 og den deri nævnte retspraksis).

144 For så vidt som KS og KD har gjort gældende, at Retten undlod at behandle de retsprincipper, der er fastslået i dom af 6. oktober 2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793), skal det i den foreliggende sag fastslås, at Retten i den appellerede kendelses præmis 37-39 klart angav grundene til, at den fandt, at den retspraksis, der bl.a. følger af den nævnte doms præmis 39, ikke var relevant i sagen.

145 Det kan endvidere ikke foreholdes Retten, at den ikke tog hensyn til Kommissionens argument om, at det ville være utænkeligt, at Unionens retsorden ikke skulle yde borgere, hvis grundlæggende rettigheder er blevet tilsidesat, nogen beskyttelse. I den appellerede kendelses præmis 40 fastslog Retten nemlig i det væsentlige, at ræsonnementet i kendelsens præmis 29-39 ikke kunne drages i tvivl alene af den grund, at anerkendelse af Rettens kompetence ville være den eneste måde, hvorpå KS og KD kunne sikres en effektiv retsbeskyttelse.

146 Det skal i øvrigt fastslås, at Retten i den appellerede kendelses præmis 41 besvarede Kommissionens argument om relevansen af chartret og EMRK i forbindelse med vurderingen af Den Europæiske Unions Domstols kompetence.

147 Desuden er der, for så vidt som KS og KD har foreholdt Retten, at den hverken tog hensyn til dommen fra High Court of Justice eller til de konsekvenser, som den appellerede kendelse ville få for KS og KD, tale om kritikpunkter, som er knyttet til Rettens undersøgelse af sin kompetence, og som derfor skal forkastes henset til det anførte i denne doms præmis 83 og 84.

148 For så vidt som KS og KD i det væsentlige har anført, at Retten gengav deres argumenter urigtigt eller forvanskede dem, idet den i den appellerede kendelses præmis 23 og 28 henviste til »politiske eller strategiske spørgsmål«, bemærkes for det andet, at når en appellant gør gældende, at der er sket en urigtig gengivelse af den pågældendes egne argumenter, skal vedkommende i henhold til artikel 256 TEUF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 168, stk. 1, litra d), i Domstolens procesreglement præcist angive, hvilke oplysninger der er blevet urigtigt gengivet af Retten, og godtgøre de analysefejl i dens vurdering, som foranledigede Retten til denne urigtige gengivelse (dom af 13.7.2023, Kommissionen mod CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, præmis 212 og den deri nævnte retspraksis).

149 Henset til det anførte i punkt 27 og 28 i stævningen i den sag, der gav anledning til den appellerede kendelse, må det fastslås, at Retten i kendelsens præmis 23 og 28 hverken gengav KS' og KD's argumentation urigtigt eller forvanskede den.

150 For det tredje har KS og KD i det væsentlige gjort gældende, at Retten gengav deres argumentation urigtigt, for så vidt som det fremgår af den appellerede kendelses præmis 40, at de anførte, at Retten burde have anerkendt sin kompetence til at påkende deres søgsmål alene af den grund, at dette ville være den eneste måde, hvorpå de kunne sikres en effektiv retsbeskyttelse. I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at denne argumentation, henset til det anførte i denne doms præmis 145, beror på en fejlagtig læsning af kendelsen. Det fremgår nemlig ikke af

den appellerede kendelses præmis 40, at KS og KD alene fremførte denne grund med henblik på at godtgøre Rettens kompetence, men at Rettens konstatering af, at den ikke havde kompetence, jf. kendelsens præmis 29-39, ikke kunne drages i tvivl alene af den grund, at der ikke fandtes andre midler til at sikre dem en effektiv retsbeskyttelse.

151 Det eneste anbringendes fjerde led i appellen i sag C-29/22 P skal derfor forkastes.

Det fjerde anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P

Parternes argumentation

152 Kommissionen har med det fjerde anbringendes første led gjort gældende, at Retten burde have fastslået, at Den Europæiske Unions Domstol havde enekompetence til at påkende det søgsmål, der var anlagt af KS og KD, i overensstemmelse med artikel 268 TEUF, 340 TEUF og 344 TEUF samt Domstolens faste praksis i henhold til bl.a. præmis 14 i dom af 13. februar 1979, Granaria (101/78, EU:C:1979:38), og præmis 17 i dom af 29. juli 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459). Desuden er det nødvendigt både at sikre sammenhængen i retsbeskyttelsessystemet og den ensartede anvendelse af EU-retsakterne og at sikre enheden af Unionens retsorden samt at bevare dennes autonomi og EU-rettens forrang, således som dette fremgår af Domstolens praksis i henhold til bl.a. præmis 166 i udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18. december 2014 (EU:C:2014:2454) og præmis 66, 78 og 80 i dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

153 Som det fremgår af dommen fra High Court of Justice, er det desuden kun Den Europæiske Unions Domstol, der kan tilbyde effektive retsmidler, når borgere, som i den foreliggende sag, anfægter lovligheden af handlinger, der angiveligt kan tilregnes Unionen, i forbindelse med et erstatningssøgsmål, idet de nationale domstole ikke med hensyn til handlinger, der hører under FUSP, kan tilbyde alle de retsmidler, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af EMRK's artikel 13.

154 KS og KD har tilsluttet sig Kommissionens argumentation, mens Rådet og EU-Udenrigstjenesten har bestridt den.

Domstolens bemærkninger

155 Med det fjerde anbringendes første led har Kommissionen i det væsentlige foreholdt Retten, at den ikke fastslog, at Den Europæiske Unions Domstol havde enekompetence til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål.

156 Henset til det anførte i denne doms præmis 126 og 136 begik Retten imidlertid for det første ikke en retlig fejl, idet den fastslog, at den savnede kompetence til at påkende dette søgsmål, for så vidt som dette vedrørte Eulex Kosovos angivelige manglende ressourcer og ophævelsen af denne missions eksekutive mandat ved afgørelse 2018/856. Retten kunne således så meget desto mindre fastslå en enekompetence til at træffe afgørelse i denne henseende.

157 For det andet er det med hensyn til de andre handlinger og undladelser, der var omfattet af det nævnte søgsmål, tilstrækkeligt at fastslå, at Retten, således som det fremgår af denne doms præmis 137, begik retlige fejl, idet den fastslog, at den savnede kompetence, med den

begrundelse, at disse handlinger og undladelser vedrørte politiske eller strategiske spørgsmål vedrørende fastlæggelsen og gennemførelsen af FUSP, uden at det er nødvendigt at undersøge, om Retten burde have fastslået sin enekompetence til at træffe afgørelse i samme søgsmål, for så vidt som det vedrørte de nævnte handlinger og undladelser.

158 Under disse omstændigheder skal det fjerde anbringendes første led i appellen i sag C-44/22 P forkastes.

Søgsmålet for Retten

159 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

160 KS og KD har nedlagt påstand om, at Domstolen på grund af deres alder og helbredstilstand træffer endelig afgørelse i sagen. De har imidlertid i deres svarskrift i sag C-44/22 P anmodet Domstolen om at give dem mulighed for at indgive en ny anmodning om fremlæggelse af Eulex Kosovos OPLAN, inden Domstolen træffer afgørelse vedrørende Rådets, Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens formalitetsindsigelser. For så vidt som Retten ikke tog stilling til den oprindelige anmodning om fremlæggelse af Eulex Kosovos OPLAN, blev de gjort uret i sagen for Retten i strid med chartrets artikel 41 og artikel 298, stk. 1, TEUF. I retsmødet har de tilføjet, at Domstolen, i modsætning til hvad der var tilfældet i den sag, der gav anledning til dom af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 65-68), først kan træffe endelig afgørelse om, hvorvidt deres søgsmål kan antages til realitetsbehandling, når der er truffet afgørelse vedrørende denne nye anmodning. KS og KD har subsidiært nedlagt påstand om, at Domstolen hjemviser sagen til Retten.

161 Kommissionen er af den opfattelse, at tvisten ikke er moden til påkendelse hvad angår formaliteten og realiteten i det af KS og KD anlagte søgsmål. De foreliggende sager adskiller sig nemlig fra den sag, der gav anledning til dom af 19. juli 2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 65-68), hvori Domstolen i forbindelse med appellen faktisk rådede over alle de oplysninger, der var nødvendige for, at den kunne træffe afgørelse om, hvorvidt søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling i forhold til de forskellige sagsøgte i første instans.

162 Rådet og EU-Udenrigstjenesten har, bl.a. i retsmødet, anført, at sagen bør hjemvises til Retten, med henblik på at denne behandler de omhandlede formalitetsindsigelser og, hvis det bliver relevant, realitetsbehandler det af KS og KD anlagte søgsmål.

163 I den foreliggende sag bemærkes, at hver af de sagsøgte i første instans, nemlig Rådet, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten, med de omhandlede formalitetsindsigelser har gjort gældende, at det af KS og KD anlagte søgsmål skulle afvises, for så vidt som det var rettet mod vedkommende af disse sagsøgte. Det må imidlertid fastslås, at der for at træffe afgørelse vedrørende disse formalitetsindsigelser skal besvares komplekse spørgsmål vedrørende ansvaret for de forskellige angivelige tilsidesættelser, og disse spørgsmål kan ikke besvares, hvis der ses fuldstændigt bort fra behandlingen af dette søgsmåls realitet. Denne behandling, som Retten ikke foretog, indebærer i øvrigt en række vurderinger af faktisk karakter. Det nævnte søgsmål er ikke blevet drøftet vedrørende realiteten i forbindelse med de foreliggende appelsager.

164 På denne baggrund skal det fastslås, at Domstolen i den foreliggende sag ikke råder over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse om hverken de nævnte formalitetsindsigelser eller realiteten i det af KS og KD anlagte søgsmål.

165 Hvad angår den oprindelige anmodning om fremlæggelse af Eulex Kosovos OPLAN skal det desuden fastslås, at det er ufornødent at træffe afgørelse om denne anmodning, eftersom den ikke er genstand for de foreliggende appeller. For det første har KS og KD nemlig ikke formelt anfægtet den appellerede kendelse hvad angår det forhold, at Retten ikke traf afgørelse om denne anmodning. For det andet har de ikke i forbindelse med de foreliggende appeller indgivet en ny anmodning om fremlæggelse af denne missions OPLAN, men alene udtrykt ønske om at kunne indgive en sådan anmodning, inden Domstolen træffer afgørelse om de omhandlede formalitetsindsigelser. Som det fremgår af den foregående præmis, er de foreliggende forenede sager imidlertid ikke modne til påkendelse med hensyn til disse indsigelser.

166 Det følger af det ovenstående, at sagen skal hjemvises til Retten, med henblik på at denne træffer afgørelse om formaliteten og, hvis det bliver relevant, om realiteten i det af KS og KD anlagte søgsmål samt om den oprindelige anmodning om fremlæggelse af Eulex Kosovos OPLAN.

Sagsomkostninger

167 Da sagen hjemvises til Retten, skal afgørelsen om omkostningerne i nærværende appelsager udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Den Europæiske Unions Rets kendelse af 10. november 2021, KS og KD mod Rådet m.fl. (T-771/20, EU:T:2021:798), ophæves, for så vidt som Retten fastslog, at det var åbenbart, at den savnede kompetence til at påkende det af KS og KD anlagte søgsmål, med den begrundelse, at dette søgsmål angik politiske eller strategiske spørgsmål vedrørende fastlæggelsen og gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), for så vidt som søgsmålet omhandlede**

   – **en tilsidesættelse af artikel 2 og 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, samt artikel 2 og 4 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder begået af Eulex Kosovo-missionen som følge af det forhold, at der ikke blev foretaget en behørig efterforskning af forsvinden af og drab på medlemmer af KS' og KD's familier på grund af denne missions mangel på egnet personale til at udøve sit eksekutive mandat, hvilken tilsidesættelse var blevet konstateret den 11. november 2015 for KS' vedkommende og den 19. oktober 2016 for KD's vedkommende af Human Rights Review Panel (HRRP), der er nedsat på grundlag af Rådets fælles aktion 2008/124/FUSP af 4. februar 2008 om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO**

   – **en tilsidesættelse af denne konventions artikel 6, stk. 1, og artikel 13 samt dette charters artikel 47, som følge af at der ikke fandtes bestemmelser om retshjælp til berettigede klagere i de procedurer, der blev ført ved HRRP, og som følge af at dette panel blev nedsat uden at have hverken beføjelse til at håndhæve sine afgørelser eller**

retsmidler til afhjælpning af de krænkelser af menneskerettighederne, der var begået af Eulex Kosovo

– **den manglende vedtagelse af afhjælpende foranstaltninger med henblik på hel eller delvis afhjælpning af de tilsidesættelser, der er nævnt i første og andet led, selv om chefen for Eulex Kosovo angiveligt havde gjort Den Europæiske Union bekendt med HRRP's konklusioner den 29. april 2016**

– **Rådet for Den Europæiske Unions og Tjenesten for EU's Optræden Udadtils forkerte anvendelse eller misbrug af deres udøvende beføjelse den 12. oktober 2017, idet de anførte, at Eulex Kosovo havde gjort sit bedste for at efterforske forbrydelser, som medlemmer af KS' og KD's familier var blevet udsat for, og at det ikke var hensigten, at HRRP skulle være et retsligt organ**

– **den forkerte anvendelse eller misbruget af den udøvende beføjelse eller offentlige myndighed, idet det ikke blev sikret, at KD's sag vedrørende en krigsforbrydelse blev underkastet en korrekt juridisk undersøgelse foretaget af Eulex Kosovo og/eller den særlige anklagemyndighed vedrørende efterforskning samt retsforfølgning ved den specialiserede afdeling for Kosovo.**

2) **Appellerne i sag C-29/22 P og C-44/22 P forkastes i øvrigt.**

3) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret, med henblik på at denne træffer afgørelse om formaliteten og, hvis det bliver relevant, om realiteten i det af KS og KD anlagte søgsmål samt om den oprindelige anmodning om fremlæggelse af den fulde udgave af Eulex Kosovos operationsplan (OPLAN) siden oprettelsen af denne mission.**

4) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter