Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

11. april 2018*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik - national medarbejder udstationeret ved EUPM i Bosnien-Hercegovina - afgørelse om forflyttelse - EUPM-missionschefens kompetence til at træffe bestemmelse om forflyttelse af en udstationeret national medarbejder - begrundelsespligt - magtfordrejning - åbenbart urigtigt skøn - psykisk chikane«

I sag T-271/10 RENV,

H ved advokat M. Velardo,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Vitro og F. Naert, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående, for det første, en påstand støttet på artikel 263 TEUF om annullation dels af afgørelse af 7. april 2010, underskrevet af personalechefen for Den Europæiske Unions politimission (EUPM) i Bosnien-Hercegovina, hvorved sagsøgeren blev forflyttet til stillingen som *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* ved regionalkontoret i Banja Luka (Bosnien-Hercegovina), dels af afgørelse af 30. april 2010, underskrevet af EUPM's missionschef som omhandlet i artikel 6 i Rådets afgørelse 2009/906/FUSP af 8. december 2009 om EUPM i Bosnien-Hercegovina (EUT 2009, L 322, s. 22), hvorved afgørelsen af 7. april 2010 blev stadfæstet, og for det andet en påstand støttet på artikel 268 TEUF om erstatning for den skade, som sagsøgeren angiveligt har lidt,

har

RETTEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, G. Berardis, og dommerne S. Papasavvas og O. Spineanu-Matei (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig C. Heeren,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. september 2017,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom [1]

I. Tvistens baggrund

1 Ved Rådets fælles aktion 2002/210/FUSP af 11. marts 2002 om Den Europæiske Unions politimission (EFT 2002, L 70, s. 1) blev EU-politimissionen (EUPM) oprettet for at sikre opfølgningen af De Forenede Nationers internationale politistyrke i Bosnien-Hercegovina.

2 EUPM, som blev påbegyndt den 1. januar 2003, er flere gange blevet forlænget, bl.a. ved Rådets afgørelse 2009/906/FUSP af 8. december 2009 om EUPM i Bosnien-Hercegovina (EUT 2009, L 322, s. 22), og blev afsluttet den 30. juni 2012.

3 Sagsøgeren, H, er en italiensk dommer, der blev udstationeret ved EUPM i Sarajevo (Bosnien-Hercegovina) ved dekret fra det italienske justitsministerium af 16. oktober 2008 med henblik på dér at udøve hvervet som *Criminal Justice Unit Adviser* fra den 14. november 2008.

4 Ved dekret fra det italienske justitsministerium af 7. april 2009 og af 9. december 2009 blev sagsøgerens udstationering forlænget for at udøve hvervet som *Chief Legal Officer* indtil henholdsvis den 31. december 2009, og derefter indtil den 31. december 2010.

[*udelades]*

6 Ved afgørelse af 7. april 2010, underskrevet af personalechefen for EUPM, blev sagsøgeren af operationelle grunde forflyttet til stillingen som *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* ved det regionale kontor i Banja Luka fra den 19. april 2010 (herefter »afgørelsen af 7. april 2010«).

[*udelades]*

8 Ved afgørelse af 30. april 2010, underskrevet af EUPM-missionschefen som omhandlet i artikel 6 i afgørelse 2009/906, bekræftede nævnte missionschef afgørelsen af 7. april 2010. I denne forbindelse præciserede han, at han selv havde truffet afgørelsen af 7. april 2010, og at den operationelle grund til sagsøgerens forflyttelse var at opfylde behovet for rådgivning inden for retsforfølgelse på kontoret i Banja Luka (herefter »afgørelsen af 30. april 2010«).

[*udelades]*

II. Sagen for Retten og Domstolen før hjemvisningen

10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. juni 2010 anlagde sagsøgeren nærværende sag mod Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og EUPM med påstand om annullation af afgørelserne af 7. og 30. april 2010 (herefter samlet »de anfægtede afgørelser«).

[*udelades]*

12 Ved kendelse af 10. juli 2014, H mod Rådet m.fl. (T-271/10, ikke trykt i Sml., herefter »den første kendelse«, EU:T:2014:702), afviste Retten sagen, idet den fandt, at den ikke havde kompetence til at påkende sagen.

[*udelades]*

1 – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

14 Ved dom af 19. juli 2016, H mod Rådet og Kommissionen (C-455/14 P, herefter »appeldommen«, EU:C:2016:569), ophævede Domstolen den første kendelse, afviste sagen, for så vidt som den var anlagt mod Kommissionen og EUPM, hjemviste sagen til Retten til afgørelse af dens realitet, for så vidt som den var anlagt mod Rådet, og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne.

15 Domstolen fastslog i det væsentlige i appeldommens præmis 58 og 59, at de anfægtede afgørelser, for så vidt som sagsøgeren herved var blevet forflyttet inden for EUPM i Bosnien-Hercegovina, udgjorde personaleforvaltningsretsakter, med hvilke det tilsigtedes at overflytte medlemmer af missionen til indsatsområdet. Domstolen fandt, at selv om disse afgørelser var blevet vedtaget i sammenhæng med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), udgjorde de ikke retsakter som omhandlet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF. Den fastslog følgelig, at de var omfattet af Unionens retsinstansers kompetence, og præciserede, at denne kompetence fulgte af henholdsvis artikel 263 TEUF for så vidt angik efterprøvelsen af de nævnte retsakters lovlighed og af artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF, for så vidt angik tvister om ansvar uden for kontraktforhold, idet der herved blev taget hensyn til artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[*udelades*]

V. Retlige bemærkninger

[*udelades*]

B. Om annullationspåstanden

[*udelades*]

2. Om realiteten

[*udelades*]

a) Om det første anbringende om tilsidesættelse af bestemmelserne i afgørelse 2009/906

[*udelades*]

1) Om det første led vedrørende EUPM-missionschefens manglende kompetence til at træffe afgørelse om forflyttelse af personale

[*udelades*]

46 For det første skal det indledningsvis bemærkes, at afgørelse 2009/906 ikke indeholder særlige bestemmelser med hensyn til kompetence til forflyttelse af EUPM's personale.

47 For det andet bemærkes, at afgørelse 2009/906 hverken definerer udtrykkene »operative kontrol«, »strategisk niveau« eller »indsatsområdet« eller ordene »kommando« eller »kontrol«, selv om de anvendes i afgørelsen.

48 Af den generelle opbygning af afgørelse 2009/906 fremgår i denne henseende kun, at EUPM-missionschefen, som ansvarlig for denne EUPM »i indsatsområdet«, havde »kommando« over og »kontrol« med nævnte mission, bl.a. med personale, hold og enheder »fra de bidragende stater«, som var »udpeget« af den øverstbefalende for den civile operation. EUPM-missionschefen havde

desuden ansvaret for at varetage koordinationen og den daglige ledelse af EUPM i Bosnien-Hercegovina ved at give alle nødvendige instrukser til »hele« personalet med henblik på en effektiv gennemførelse af denne mission i dette indsatsområde (jf. i denne retning appeldommens præmis 52).

49 Med henblik på at fastslå, hvem der var tillagt kompetencen til at forflytte EUPM's personale, skal der under disse omstændigheder ikke blot tages hensyn til ordlyden af afgørelse 2009/906, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

50 Hvad angår sammenhængen er det ubestridt, at EUPM, der blev oprettet ved fælles aktion 2002/210, var den første civile EU-mission organiseret som led i EU's europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP), nu den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), som en mission uden udøvende beføjelser, der har militære operationer som planlægnings- og kommandomodel.

51 Det fremgår af fælles aktion 2002/210, at EUPM's aktiviteter først skulle påbegyndes den 1. januar 2003. Rådet fastsatte således, at der senest den 1. april 2002 skulle nedsættes en planlægningsgruppe, og at lederen af denne gruppe blev EUPM-missionschef fra den 1. januar 2003. Sidstnævnte skulle i mellemtiden bistå Generalsekretariatet for Rådet med at udarbejde operationskonceptet (CONOPS) for missionen. Planlægningsgruppen skulle derefter udarbejde operationsplanen (OPLAN) og udvikle alle de tekniske instrumenter, der var nødvendige for gennemførelsen af EUPM. Rådet godkendte herefter CONOPS og OPLAN for at give missionen mulighed for at påbegynde sine aktiviteter til det fastsatte tidspunkt.

52 Det fremgår ligeledes af fælles aktion 2002/210, at i perioden for EUPM's første opgavebeskrivelse, dvs. 2003-2005, bestod EUPM af et hovedkvarter i Sarajevo (Bosnien-Hercegovina), hvorfra bl.a. EUPM-missionschefen og et variabelt antal forbindelsesofficerer, der skulle samarbejde med andre internationale organisationer på stedet, arbejdede. Endvidere blev der installeret overvågningsenheder inden for politiet i Bosnien-Hercegovina »på mellemlederniveau«. Ud over de politifolk, der var udstationeret af EU's medlemsstater, kunne EUPM ansætte internationalt civilt personale og lokalt personale på kontrakt. Medlemsstaterne og EU-institutionerne kunne også deltage i missionen ved at udstationere internationalt civilt personale.

53 EUPM fortsatte derefter sin mission med en opgavebeskrivelse og et omfang, der jævnligt blev ændret.

54 EUPM blev i 2009 omdefineret på grundlag af artikel 28 TEU og artikel 43, stk. 2, TEU, som en operativ EU-aktion vedtaget og gennemført som led i FSFP, der udgør en integreret del af FUSP, i det væsentlige med det formål at bistå de retshåndhævende myndigheder i Bosnien-Hercegovina med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption, således som det fremgår af artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2009/906.

55 På grundlag af artikel 4, stk. 2, andet punktum, i afgørelse 2009/906 godkendte Rådet EUPM's OPLAN, som senest var blevet opdateret og ændret af PSC, i overensstemmelse med artikel 38, stk. 3, TEU, på grundlag af nævnte afgørelses artikel 10, stk. 1, andet punktum.

56 Inden for rammerne af den nye opgavebeskrivelse skulle EUPM bl.a. have fokus på landsdækkende retshåndhævende myndigheder, bedre interaktion mellem politi og anklagemyndighed og fremme af regionalt og internationalt samarbejde, idet der samtidig opretholdtes yderligere kapaciteter på områderne politireform og ansvarliggørelse. Missionens struktur blev desuden ændret for i Bosnien-Hercegovina at tilføje fire regionale kontorer i Sarajevo, Banja Luka, Mostar og Tuzla ud over hovedkvarteret og de enheder, der var udstationeret inden for politiet.

57 Det er på baggrund af denne generelle sammenhæng, hvori afgørelsen fra EUPM-missionschefen er truffet, at sidstnævntes kompetence til at forflytte sagsøgeren fra hovedkvarteret i Sarajevo til det regionale kontor i Banja Luka skal vurderes.

58 Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU er »[FUSP] […] underlagt særlige regler og procedurer, [og] [d]en fastlægges og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed«.

59 I denne henseende er det for det første ubestridt, at på tidspunktet for EUPM's oprettelse eksisterede hverken den civile kapacitet til planlægning og gennemførelse (CPCC), som værende enheden med ansvar for planlægning, udstationering, gennemførelse og evaluering af de civile krisestyringsmissioner henhørende under FSFP, eller EUPM's øverstbefalende for den civile operation i EU's institutionelle struktur.

60 Den 18. juni 2007 godkendte Rådet retningslinjerne for kommando- og kontrolstruktur for EU's civile krisestyringsoperationer (herefter »retningslinjerne for kommando- og kontrolstruktur«), der bl.a. fastsætter, at den øverstbefalende for den civile operation udøver kommandoen og kontrollen på strategisk niveau i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af alle civile krisestyringsoperationer under politisk kontrol og strategisk ledelse af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) og under den højtstående repræsentants (HR) overordnede myndighed, og at direktøren for CPCC, der er etableret i Generalsekretariatet for Rådet, for hver civil krisestyringsoperation er den øverstbefalende for den civile operation.

61 For alle civile operationer er direktøren for CPCC således den øverstbefalende, og han støttes i indsatsområdet af EUPM-missionschefen, som har alle de klassiske kontrol- og kommandobeføjelser over det personale, der er under hans ledelse. Kommandovejen er fælles med PSC, som varetager den strategiske styring af og den politiske kontrol med operationen og er underlagt Rådets myndighed.

62 I denne forbindelse blev direktøren for CPCC udpeget som den øverstbefalende for EUPM's civile operation ved artikel 5 i Rådets fælles aktion 2007/749/FUSP af 19. november 2007 om EUPM i Bosnien-Hercegovina (EUT 2007, L 303, s. 40), hvorved EUPM blev videreført fra den 1. januar 2008.

63 Det fremgår af artikel 5, stk. 1 og 4, i fælles aktion 2007/749, sammenholdt med artikel 5, stk. 1 og 4, i afgørelse 2009/906, at de nationale myndigheder har overført den »operative kontrol« med deres personale, hold og enheder til den øverstbefalende for EUPM's civile operation, hvilket udgør deres bidrag.

64 Endvidere fremgår det af artikel 5 i afgørelse 2009/906, sammenholdt med afgørelsens artikel 6, at den øverstbefalende for den civile operation udøver kommandoen og kontrollen »på strategisk niveau« i forbindelse med EUPM, mens EUPM-missionschefen har kommando over og kontrol med EUPM i »indsatsområdet«.

65 For det andet er det ligeledes ubestridt, at med hensyn til klassiske missioner og operationer henhørende under FSFP, der udføres i henhold til artikel 43 TEU, foretages planlægningen og gennemførelsen heraf inden for Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) i overensstemmelse med krisestyringsprocedurerne. I medfør af disse procedurer tilkommer det bl.a. EU-Udenrigstjenesten at udarbejde planlægningsdokumenter, såsom operationskonceptet (CONOPS) og OPLAN, og at fastlægge gennemførelsesbetingelserne og ansvaret for styrkeopbygningsprocessen. Endvidere tilkommer det Rådet at godkende disse.

66 Under disse omstændigheder må det antages, at for så vidt som afgørelse 2009/906 ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser med hensyn til den person, der har kompetence til at forflytte EUPM's personale inden for EUPM, suppleres den af retningslinjerne for kommando- og kontrolstruktur.

67 Det følger imidlertid af punkt 5.3, andet afsnit, i OPLAN af 2009, som Rådet som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har fremlagt i en delvis afklassificeret udgave, at »[t]he HoM [missionschefen] retains the final authority to appoint and the overall responsibility to deploy personnel«. I samme punkts tredje afsnit fastsættes kriterierne for at besætte stillingerne i

EUPM, herunder EUPM's behov. EUPM-missionschefens kompetence med hensyn til udpegelse af personalet fremgår ligeledes af bilag M til OPLAN med overskriften »Human Resources«, som i denne henseende gennemgår ansættelsen af EUPM-missionschefen og dennes beføjelser, idet det anføres, at »[t]he HoM [missionschefen] retains the final authority to appoint personnel and the overall responsibility to deply them, both international and local«. I bilag D til OPLAN med overskriften »Standard Operating Procedures« er det endelig i punkt 2, tredje afsnit – som vedrører udpegelse – præciseret, at »[d]ecisions for appointments and/or redployments within the mission are the responsibility of the HoM [missionschefen]«.

68 Det fremgår endvidere af punkt 6, stk. 1, litra c), i retningslinjerne for kommando- og kontrolstruktur, at den operative kontrol (OPCON) var defineret som »the authority assigned to an [CSDP (FSFP)] official to direct individuals, teams and units assigned so that he/she may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy them, and to retain or delegate operational control or tactical command or control as may be deemed necessary«.

69 Det følger heraf, at den operative kontrol, der »i indsatsområdet« udøves af missionschefen, nødvendigvis indebærer dennes mulighed for at træffe afgørelser, herunder om forflyttelse af personale, med meget kort varsel, og at underlægge personale, der er udstationeret af medlemsstaterne, de nævnte afgørelser, for at gennemføre missionen.

70 Henset til de bestemmelser, der er nævnt i præmis 64 og 67-69 ovenfor, må det fastslås, at den øverstbefalende for den civile operation – som under politisk kontrol og strategisk styring af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité PSC og under den overordnede myndighed af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (HR) på strategisk niveau udøver kommandoen over og kontrollen med planlægningen og gennemførelsen af alle civile missioner, der gennemføres inden for FSFP, og som er øverstbefalende for alle civile missioner – er tillagt kompetencen til at udpege personale til hver civil EU-mission som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i afgørelse 2009/906. Under den enkelte mission henhører kompetencen til at udpege og forflytte personale derimod alene under EUPM-missionschefens kompetence.

[*udelades*]

2) Om det andet led vedrørende manglende konsultation af den udstationerende medlemsstat inden der træffes afgørelse om forflyttelse

[*udelades*]

75 Hvad for det første angår sagsøgerens argument om, at EUPM-missionschefen har begået en procedurefejl ved at træffe afgørelse 2009/906 uden at have konsulteret sagsøgerens udstationerende medlemsstat, skal det indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren ikke har anført nogen bestemmelse, hvorefter en sådan konsultation skulle have været nødvendig.

76 Det må endvidere konstateres, at hverken ordlyden af eller ånden i afgørelse 2009/906 eller OPLAN pålægger EUPM-missionschefen at foretage en forudgående konsultation af den udstationerende myndighed, inden der træffes afgørelse om forflyttelse af personale, der er udstationeret af medlemsstaterne.

77 Det bemærkes i denne henseende, at EUPM i henhold til artikel 7, stk. 2 og 3, i afgørelse 2009/906 råder over personale, der enten er kontraktansat, udstationeret af en EU-institution eller udstationeret af en medlemsstat. Hvad konkret angår personale, som medlemsstaterne har udstationeret, fremgår det af artikel 5, stk. 4, andet punktum, i afgørelse 2009/906, og af punkt 5.2 i OPLAN, at de nationale

myndigheder har overført den operative kontrol med deres personale, hold og enheder til den øverstbefalende for den civile operation, og af samme afgørelses artikel 6, stk. 2, at missionschefen udøver den nævnte operative kontrol i »indsatsområdet«.

78 Som anført i præmis 69 ovenfor, fremgår det imidlertid af punkt 6, stk. 1, litra c), i retningslinjerne for kommando- og kontrolstruktur, at den operative kontrol nødvendigvis indebærer, at EUPM-missionschefen har mulighed for at træffe afgørelser, herunder om forflyttelse af personale, med meget kort varsel, og at underlægge personale, der er udstationeret af medlemsstaterne, de nævnte afgørelser, for at gennemføre missionen. Denne operationelle karakter er derfor uforenelig med en procedure om forudgående konsultation af den udstationerende myndighed, således som sagsøgeren har gjort gældende.

79 I overensstemmelse med reglerne for FSFP-missioner blev sagsøgeren i øvrigt bedt om sit udtrykkelige samtykke til at gøre tjeneste ved missionen i en anden stilling end den, hun indgav ansøgning til, og det ansøgningsskema, som hun udfyldte og underskrev den 10. november 2008, til den stilling, hvorfra hun blev forflyttet, indeholdt følgelig dette samtykke. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende under retsmødet, fremgår det ikke af nævnte ansøgningsskema, at hendes samtykke var begrænset alene til andre funktioner, der udøves inden for hovedkvarteret i Sarajevo, eller at det udelukkede de øvrige EUPM-strukturer.

80 Det må konstateres, at det fremgår af bestemmelserne i afgørelse 2009/906, at personale udstationeret af medlemsstaterne og personale udstationeret af EU-institutionerne var underlagt de samme regler med hensyn til udøvelsen af deres hverv i »indsatsområdet« (jf. i denne retning appeldommens præmis 50).

81 Det kan følgelig ikke konkluderes, at en forskellig behandling af personale udstationeret af medlemsstaterne i forhold til personale udstationeret af EU-institutionerne med hensyn til proceduren for forflyttelse »i indsatsområdet« er forenelig med de krisestyringsoperationer, der udføres af EUPM.

82 Hvad for det andet angår argumentet om, at sagsøgeren ikke i henhold til en udtrykkelig bestemmelse i den italienske forfatning, der har til formål at sikre dommernes upartiskhed i udøvelsen af deres funktioner, kunne forflyttes, skal det indledningsvis fremhæves, at sagsøgeren ikke har anført, hvilken bestemmelse i den italienske forfatning dette argument hviler på. Selv om det antages, at sagsøgeren henviser til garantien for dommernes sikkerhed i ansættelsen, som er fastsat i artikel 107 i den italienske forfatning, hvorefter en dommer ikke kan forflyttes uden at have givet sit samtykke eller uden at have fulgt en særlig procedure, må det fastslås, at nævnte garanti ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag.

83 For det første var sagsøgeren nemlig ikke ansat til at varetage sit hverv som anklager ved EUPM, men i en stilling som juridisk rådgiver, med hensyn til hvilken hendes erhvervserfaring som anklager var blevet anset for at være relevant. Sagsøgeren har i øvrigt kun bevaret sin status som dommer i medfør af national ret i forhold til de nationale myndigheder. Under sagsøgerens udstationering ved EUPM havde hun ved EUPM ikke status som dommer, men som udstationeret national medarbejder.

84 Når sagsøgeren for det andet har indgivet sin ansøgning til en stilling i et internationalt organ, hvis organisation og forretningsorden er uden for den udstationerende stats fulde kontrol, har hun implicit samtykket til at være underlagt nævnte organs særlige regler.

85 Det følger af det ovenstående, at det første anbringendes andet led ikke kan tages til følge, og følgelig heller ikke dette i dets helhed.

[*udelades*]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) H betaler sagsomkostningerne.

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. april 2018.

Underskrifter

Indhold

I. Tvistens baggrund 2

II. Sagen for Retten og Domstolen før hjemvisningen 2

V. Retlige bemærkninger 3

B. Om annullationspåstanden 3

2. Om realiteten 3

a) Om det første anbringende om tilsidesættelse af bestemmelserne i afgørelse 2009/906 3

1) Om det første led vedrørende EUPM-missionschefens manglende kompetence til at træffe afgørelse om forflyttelse af personale 3

2) Om det andet led vedrørende manglende konsultation af den udstationerende medlemsstat inden der træffes afgørelse om forflyttelse 6