Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 11 april 2018 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik - Nationell tjänsteman som är utstationerad till EUPM i Bosnien och Hercegovina - Beslut om omplacering - Behörighet för chefen för EUPM att besluta om omplacering av en utstationerad nationell tjänsteman - Motiveringsskyldighet - Maktmissbruk - Uppenbart oriktig bedömning - Mobbning”

I mål T-271/10 RENV,

H, företrädd av advokaten M. Velardo,

sökande,

mot

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

svarande,

angående, i första hand, en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring dels av beslutet av den 7 april 2010, vilket undertecknats av personalchefen för Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina, genom vilket sökanden omplacerades till befattningen som ”Criminal Justice Adviser – Prosecutor” vid regionkontoret i Banja Luka (Bosnien och Hercegovina), dels av beslutet av den 30 april 2010, vilket undertecknats av den chef för EUPM som avses i artikel 6 i rådets beslut 2009/906/Gusp av den 8 december 2009 om Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina (EUT L 322, 2009, s. 22), genom vilket beslutet av den 7 april 2010 fastställdes, och, i andra hand, en talan enligt artikel 268 FEUF om att sökanden ska tillerkännas ersättning för den skada som hon lidit,

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen),

sammansatt av ordföranden G. Berardis samt domarna S. Papasavvas och O. Spineanu-Matei (referent),

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 13 september 2017,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom [1]

I. Bakgrund till tvisten

1 Genom rådets gemensamma åtgärd 2002/210/PESC av den 11 mars 2002 om Europeiska unionens polisuppdrag (EGT L 70, 2002, s. 1), inrättades Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) för att säkerställa uppföljningen av FN:s internationella polisstyrka i Bosnien och Hercegovina.

2 EUPM, som inleddes den 1 januari 2003, har förlängts vid flera tillfällen, bland annat genom rådets beslut 2009/906/Gusp av den 8 december 2009 om Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina (EUT L 322, 2009, s. 22), och avslutades den 30 juni 2012.

3 Sökanden, H, är en italiensk domare som utstationerades till EUPM i Sarajevo (Bosnien och Hercegovina) genom dekret av den italienska justitieministern av den 16 oktober 2008, för att tjänstgöra som *Criminal Justice Unit Adviser* från den 14 november 2008.

4 Genom dekret av den italienska justitieministern av den 7 april 2009 och den 9 december 2009 förlängdes sökandens utstationering, för att tjänstgöra som *Chief of Legal Officer* till och med den 31 december 2009 respektive till och med den 31 december 2010.

[*utelämnas*]

6 Genom beslut av den 7 april 2010, undertecknat av personalchefen vid EUPM, omplacerades sökanden av ”verksamhetsskäl” till befattningen *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* vid regionkontoret i Banja Luka (Bosnien och Hercegovina) från och med den 19 april 2010 (nedan kallat beslutet av den 7 april 2010).

[*utelämnas*]

8 Genom beslut av den 30 april 2010, undertecknat av den uppdragschef som avses i artikel 6 i beslut 2009/906, bekräftade nämnda chef beslutet av den 7 april 2010. I samband härmed preciserade uppdragschefen att det var han som hade fattat beslutet av den 7 april 2010 och att verksamhetsskälet för sökandens omplacering grundade sig på behovet av straffrättsligt sakkunniga på kontoret i Banja Luka (nedan kallat beslutet av den 30 april 2010).

[*utelämnas*]

II. Förfarandet vid tribunalen och domstolen före återförvisandet

10 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 juni 2010 väckte sökanden förevarande talan mot Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och EUPM, om ogiltigförklaring av besluten av den 7 och den 30 april 2010 (nedan kallade de angripna besluten).

[*utelämnas*]

12 Genom beslut av den 10 juli 2014, H/rådet m.fl. (T-271/10, ej publicerat, EU:T:2014:702) (nedan kallat det ursprungliga beslutet), avvisade tribunalen talan med motiveringen att den inte var behörig att pröva målet.

[*utelämnas*]

1 Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

14 Genom dom av den 19 juli 2016, H/rådet och kommissionen (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (nedan kallad domen i målet om överklagande), upphävde domstolen det ursprungliga beslutet, avvisade talan i den del den var riktad mot kommissionen och EUPM, återförvisade målet till tribunalen för prövning i sak av talan i den del den var riktad mot rådet och fastställde att frågan om rättegångskostnader skulle anstå.

15 Domstolen fann, i huvudsak, i punkterna 58 och 59 i domen i målet om överklaganden, att de angripna besluten, i den mån de innebar att klaganden omplacerades inom EUPM i Bosnien och Hercegovina, utgjorde akter för personaladministration som syftade till att omplacera uppdragets personal i insatsområdet. Även om dessa beslut hade fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) utgjorde de enligt domstolen inte sådana akter som avses i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF. Domstolen bedömde följaktligen att de omfattades av unionsdomstolens behörighet och preciserade att denna behörighet följde av artikel 263 FEUF vad gäller laglighetskontrollen av akterna, och av artikel 268 FEUF i förening med artikel 340 andra stycket FEUF vad gäller tvister om utomobligatoriskt ansvar, med beaktande av artikel 19.1 FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

[*utelämnas*]

V. Rättslig bedömning

[*utelämnas*]

B. Yrkandet om ogiltigförklaring

[*utelämnas*]

2. Prövning i sak

[*utelämnas*]

a) Den första grunden: Åsidosättande av bestämmelserna i beslut 2009/906

[*utelämnas*]

1) Den första delgrunden avseende uppdragschefens bristande behörighet för att fatta beslut om omplacering av personal

[*utelämnas*]

46 För det första ska det inledningsvis noteras att beslut 2009/906 inte innehåller några särskilda bestämmelser vad gäller behörigheten att omplacera EUPM:s personal.

47 För det andra ska det noteras att beslut 2009/906 varken definierar uttrycken ”operativa ledningen”, ”strategisk nivå” och ”insatsområdet” eller orden ”ledning” och ”kontroll”, trots att dessa uttryck och ord används i beslutet.

48 I detta avseende framgår av den allmänna ekonomin i beslut 2009/906 inte något annat än att uppdragschefen, i egenskap av ansvarig för EUPM ”på insatsområdet”, utövar ”ledning” och ”kontroll” för nämnda uppdrag, i synnerhet med avseende på personal, grupper och enheter ”från de bidragande staterna” vilka har fått sina ”uppdrag” av den civila operationschefen. Dessutom ansvarade

uppdragschefen för samordningen och den löpande förvaltningen av EUPM i Bosnien och Hercegovina, genom att ge nödvändiga instruktioner till ”all” uppdragspersonal för ett effektivt genomförande av uppdraget i insatsområdet (se, för ett liknande resonemang, domen i målet om överklagande, punkt 52).

49 Vid fastställandet av vem som var behörig att omplacera EUPM:s personal är det, under dessa omständigheter, nödvändigt att ta hänsyn inte bara till ordalydelsen i beslut 2009/906, utan också till sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.

50 När det gäller sammanhanget är det utrett att EUPM, som inrättades genom gemensam åtgärd 2002/210, var det första EU-ledda civila uppdraget som organiserades inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP), numera den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP), såsom ett icke-verkställande uppdrag vilket som modell hade planering och ledning av militära insatser.

51 Det framgår av gemensam åtgärd 2002/210 att EUPM:s verksamhet skulle inledas först den 1 januari 2003. Rådet bestämde därför att en planeringsgrupp skulle sändas ut senast den 1 april 2002 och att uppdragschefen skulle vara chef för denna grupp från och med den 1 januari 2003. Den sistnämnda skulle under tiden hjälpa rådets generalsekretariat att utarbeta det operativa konceptet (Conops) för uppdraget. Planeringsgruppen skulle därefter utarbeta den operativa planen (Oplan) och utforma alla de tekniska instrument som behövdes för utbyggnad av EUPM. Rådet antog därefter Conops och Oplan för att uppdraget skulle kunna påbörja sin verksamhet vid den planerade tidpunkten.

52 Det framgår också av gemensam åtgärd 2002/210 att EUPM, under sin första mandatperiod, från 2003 till 2005, bestod av ett huvudkontor i Sarajevo från vilket bland annat uppdragschefen och ett varierande antal sambandsmän som samarbetade med andra internationella organisationer på platsen arbetade. Dessutom placerades övervakningsenheter hos polismyndigheterna i Bosnien och Hercegovina, ”på mellannivå respektive hög beslutsnivå”. Utöver de polistjänstemän som utstationerades av EU-medlemsstaterna kunde EUPM, på kontraktsbasis, rekrytera internationell civilpersonal och lokalanställda. Medlemsstaterna eller unionens institutioner kunde också bidra till uppdraget genom att utstationera internationell civilpersonal.

53 Därefter fortsatte EUPM att utföra sitt uppdrag med ett mandat och en storlek som ändrades regelbundet.

54 EUPM omdefinierades år 2009 på grundval av artikel 28 och artikel 43.2 i EU-fördraget såsom en operativ insats från unionen som beslutats och genomförts inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, som är en integrerad del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilken i huvudsak har till syfte att bistå de brottsbekämpande organen i Bosnien och Hercegovina i deras kamp mot organiserad brottslighet och korruption, såsom framgår av artikel 2 första stycket i beslut nr 2009/906.

55 På grundval av artikel 4.2 andra meningen i beslut 2009/906 godkände rådet EUPM:s nya Oplan, som senare uppdaterades och ändrades genom Kusp, i enlighet med artikel 38 tredje stycket i EU-fördraget, på grundval av artikel 10.1 andra meningen i det beslutet.

56 Enligt det nya mandatet bör EUPM särskilt inriktas på de brottsbekämpande organen på nationell nivå, på förstärkt samverkan mellan polis och åklagare samt regionalt och internationellt samarbete. Dessutom hade uppdragets struktur ändrats genom tillägg, i Bosnien och Hercegovina, av fyra regionala kontor i Sarajevo, Banja Luka, Mostar och Tuzla, utöver högkvarteret och de utplacerade enheterna inom polisen.

57 Det är mot bakgrund av detta allmänna sammanhang, i vilket beslutet av uppdragschefen antogs, som den sistnämndas behörighet att omplacera sökanden från huvudkontor i Sarajevo till Banja Lukas regionala kontor ska bedömas.

58 Det bör inledningsvis noteras att i enlighet med artikel 24.1 andra stycket i EU-fördraget ska ”[Gusp] … omfattas av särskilda regler och förfaranden [och] … ska fastställas och genomföras av Europeiska rådet och rådet med enhällighet”.

59 Det är för det första ostridigt att vid tidpunkten för upprättandet av EUPM ingick varken den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC), såsom en enhet med ansvar för planering, införande, genomförande och omprövning av civila krishanteringsuppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, eller den civila operationschefen i unionens institutionella struktur.

60 Det var den 18 juni 2007 som rådet godkände riktlinjerna för lednings- och kontrollstrukturen i EU:s civila krishanteringsinsatser (nedan kallade riktlinjerna för lednings- och kontrollstrukturen), i vilka det särskilt angavs att en civil operationschef skulle ha ledning och kontroll på strategisk nivå för planering och genomförande av alla civila krishanteringsinsatser, under politisk kontroll och strategisk ledning av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) samt under överinseende av den höge representanten för Gusp, samt att direktören för den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC), för varje civil krishanteringsinsats, skulle vara den civila operationschefen.

61 För samtliga civila uppdrag är det därför direktören för den civila planerings- och ledningskapaciteten som är befäl och han stöds på insatsområdet av uppdragschefen, som har alla konventionella kontroll- och ledningsbefogenheter över personalen under hans ledning. Befälsordningen har slagits samman med Kusp, som sköter den strategiska ledningen och den politiska kontrollen av insatsen, som lyder under rådet.

62 I detta sammanhang utnämndes CPCC:s direktör till civil operationschef för EUPM, i artikel 5 i rådets gemensamma åtgärd 2007/749/Gusp av den 19 november 2007 om Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina (EUT L 2007, 303, s. 40), genom vilken EUPM förlängdes från och med den 1 januari 2008.

63 Det följer av en av artikel 5.1 och 5.4 i den gemensamma åtgärden 2007/749 jämförd med artikel 5.1 och 5.4 i beslut 2009/906 att de nationella myndigheterna har överfört den ”operativa ledningen” av sin personal, sina grupper och enheter, vilka utgör deras bidrag, till den civila operationschefen för EUPM.

64 Dessutom följer det av av artikel 5 jämförd med artikel 6 i beslut 2009/906 att den civila operationschefen ska utöva ledning och kontroll av EUPM ”på strategisk nivå”, medan chefen för EUPM utövar ledning och kontroll på ”insatsområdet”.

65 För det andra är det också ostridigt att när fråga är om traditionella uppdrag och insatser som utförts inom ramen för GSFP, enligt artikel 43 i EU-fördraget, sker planering och genomförande inom Europeiska utrikestjänsten, i enlighet med krishanteringsförfarandena. Enligt dessa förfaranden ankommer det bland annat på Europeiska utrikestjänsten att utarbeta planeringsdokument, såsom Conops och Oplan, och att fastställa villkoren för genomförande av och ansvar för styrkebidragsprocessen. Därefter ankommer det på rådet att godkänna dem.

66 Under dessa omständigheter ska det konstateras att eftersom beslut 2009/906 inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om den behöriga personen när det gäller omfördelning av EUPM:s personal inom uppdraget, kompletteras beslutet av Oplan och av riktlinjerna för lednings- och kontrollstrukturen.

67 Enligt punkt 5.3 andra stycket i Oplan för 2009, såsom den lagts fram av rådet, med anledning av en åtgärd för processledning, i en lydelse för vilken sekretessen delvis har hävts, har ”uppdragschefen … den slutgiltiga behörigheten att utnämna personal och det övergripande ansvaret för att fördela dem”. I punkt 5.3 tredje stycket i Oplan för 2009 anges kriterierna för att inneha tjänster inom EUPM. Bland dessa ingår EUPM:s behov. På samma sätt framgår uppdragschefens behörighet vad avser fördelningen av sin personal också av bilaga M till Oplan, som har rubriken ”personaladministration”. I bilagan preciseras villkoren för rekrytering och uppdragschefens behörighet i detta avseende genom angivelsen att ”uppdragschefen har den slutgiltiga behörigheten att utnämna personal och det övergripande ansvaret för att fördela dem, bådadera på såväl internationell som nationell nivå”. I bilaga D till Oplan, som har rubriken ”standardförfaranden”, anges slutligen, i punkt 2 tredje stycket, som avser fördelning, att ”uppdragschefen ansvarar för beslut om fördelning och/eller omplacering”.

68 I punkt 6.1 c i riktlinjerna för lednings- och kontrollstrukturen definieras dessutom den operativa ledningen (OPCON) såsom ”den bestämmanderätt som en ansvarig från GSFP ges över enskilda personer, grupper och enheter så att han/hon kan genomföra särskilda uppdrag eller uppgifter som vanligtvis begränsas enligt funktion, tid eller plats, för utplacering och för att behålla eller delegera den operativa kontrollen eller taktiska ledningen eller den kontroll som kan bedömas vara nödvändig”.

69 Härav följer att den operativa kontroll som utövas på ”insatsområdet” av uppdragschefen nödvändigtvis inbegriper en möjlighet för denna person att fatta beslut, inbegripet omplacering av personal, på kortast möjliga tid, och att underställa personal som utstationerats av medlemsstaterna nämnda beslut, i syfte att fullgöra uppdraget.

70 Mot bakgrund av de bestämmelser som anges i punkterna 64, 67 och 69 ovan konstaterar tribunalen att det är den civila operationschefen – som under politisk kontroll och strategisk ledning av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) samt under överinseende av den höga representanten utövar ledning och kontroll på strategisk nivå för planering och genomförande av alla civila uppdrag som genomförs inom ramen för GSFP och som är befälhavare för alla civila uppdragschefer – som är behörig att fördela personal till EU:s civila uppdrag, i den mening som avses i artikel 6.2 i beslut 2009/906. Inom ramen för varje uppdrag är det däremot uppdragschefen som ensam är behörig att besluta om fördelning och omplacering av personal.

[*utelämnas*]

2) Den andra delgrunden avseende avsaknaden av samråd med ursprungsmedlemsstaten innan beslutet om omplacering antogs

[*utelämnas*]

75 Vad för det första gäller sökandens argument att uppdragschefen gjorde sig skyldig till ett förfarandefel genom att anta beslut 2009/906 utan att först ha samrått med sökandens ursprungsmedlemsstat, ska det inledningsvis påpekas att sökanden inte angett någon bestämmelse enligt vilken sådant samråd var nödvändigt.

76 Vidare ska det konstateras att varken ordalydelsen eller andan i beslut 2009/906 och i Oplan ålägger uppdragschefen att samråda med ursprungsmyndigheten innan ett beslut om omplacering av personal som utstationerats av medlemsstaterna antas.

77 I detta avseende ska det erinras om att i enlighet med artikel 7.2 och 7.3 i beslut 2009/906, förfogar EUPM över personal som har rekryterats på kontraktsbasis eller utstationeras från en EU-institution eller från en medlemsstat. Vad särskilt gäller den personal som utstationeras av medlemsstaterna framgår det av artikel 5.4 andra meningen i beslut 2009/906 och av punkt 5.2 i Oplan att de

nationella myndigheterna har överfört den operativa ledningen av sin personal, sina grupper och sina enheter till den civila operationschefen och av artikel 6.2 i samma beslut att den operativa ledningen i ”insatsområdet” utövades av uppdragschefen.

78 Såsom har anförts i punkt 69 ovan framgår det av punkt 6.1 c i riktlinjerna för lednings- och kontrollstrukturen att den operativa kontrollen nödvändigtvis inbegriper en möjlighet för uppdragschefen att fatta beslut, inbegripet omplacering av personal, på kortast möjliga tid, och att underställa personal som utstationerats av medlemsstaterna nämnda beslut, i syfte att fullgöra uppdraget. Den operativa karaktären är därför oförenlig med ett sådant förfarande med föregående samråd med ursprungsmyndigheten som sökanden har åberopat.

79 I enlighet med de regler som gäller för GSFP-uppdrag hade sökanden för övrigt ombetts att uttryckligen samtycka till en annan tjänst än den för vilken hon ingav en ansökan och följaktligen innehöll sökandens ansökan, som hon hade fyllt i och undertecknat den 10 november 2008 för den tjänst som hon har omplacerats från, ett sådant samtycke. I motsats till vad sökanden hävdat vid förhandlingen framgår det varken av ansökan att hennes samtycke var begränsat till andra funktioner på huvudkontor i Sarajevo eller att det inte omfattade EUPM:s andra strukturer.

80 Tribunalen konstaterar att det följer av bestämmelserna i beslut 2009/906 att anställda som utstationerats av medlemsstaterna och de som utstationerats av unionsinstitutionerna är underkastade samma regler vad gäller deras tjänsteutövning i ”insatsområdet” (se, för ett liknande resonemang, domen i målet om överklagande, punkt 50).

81 Det finns därför inget stöd för slutsatsen att det skulle vara förenligt med de krishanteringsoperationer som leds av EUPM att, med avseende på förfarandet för omplacering i ”insatsområdet, behandla personal som utstationerats av medlemsstaterna annorlunda än personal som utstationerats av unionsinstitutionerna.

82 Vad för det andra gäller argumentet att sökanden inte kunde omplacerats i enlighet med en uttrycklig bestämmelse i den italienska författningen vilken syftar till att säkerställa att domare och åklagare är opartiska vid utövandet av sina uppgifter, ska det inledningsvis understrykas att sökandet inte angett på vilken bestämmelse i den italienska författningen som hon grundar detta påstående. Om man antar att sökanden hänvisar till den garanti om oavsättlighet för domare och åklagare som föreskrivs i artikel 107 i den italienska författningen, enligt vilken domare och åklagare inte kan omplaceras utan deras medgivande eller utan att ett särskilt förfarande har följts, konstaterar tribunalen att nämnda garanti inte kan tillämpas på förevarande fall.

83 För det första utsågs inte sökanden för att utöva sin funktion som åklagare vid EUPM utan hon utsågs såsom juridisk rådgivare för vilken hennes yrkeserfarenhet som åklagare ansågs vara relevant. Sökanden behöll dessutom sin ställning som åklagare enligt den nationella lagstiftningen endast i förhållande till de nationella myndigheterna. När sökanden väl hade utstationerats till EUPM var hennes ställning inom uppdraget inte åklagare, utan nationell utstationerad tjänsteman.

84 När sökanden lämnade in sin ansökan till en tjänst i ett internationellt organ, vars organisation och arbetssätt inte bara omfattas av hennes hemlands kontroll, samtyckte hon för det andra underförstått till att följa de särskilda reglerna för nämnda organ.

85 Av det ovan anförda följer att den andra delen av den första grunden ska underkännas, vilket innebär att grunden underkänns i sin helhet.

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Klaganden ska ersätta rättegångskostnaderna.

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 april 2018.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten 2

II. Förfarandet vid tribunalen och domstolen före återförvisandet 2

V. Rättslig bedömning 3

B. Yrkandet om ogiltigförklaring 3

2. Prövning i sak 3

a) Den första grunden: Åsidosättande av bestämmelserna i beslut 2009/906 3

1) Den första delgrunden avseende uppdragschefens bristande behörighet för att fatta beslut om omplacering av personal 3

2) Den andra delgrunden avseende avsaknaden av samråd med ursprungsmedlemsstaten innan beslutet om omplacering antogs 6