Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 19 mars 2020[1]

Mål C-14/19 P

Europeiska unionens satellitcentrum (Satcen)
mot

KF

”Unionsdomstolarnas behörighet – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Artiklarna 19 och 24 FEU – Artiklarna 263, 268, 270 och 275 FEUF – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rådets beslut 2009/747/Gusp och 2014/401/Gusp – Tjänsteföreskrifter för anställda vid Satcen – Personal – Likhetsprincipen – Effektivt domstolsskydd – Satcens överklagandenämnd – Invändning om rättsstridighet –Avstängning – Disciplinärt förfarande – Avsättning – Rätten att yttra sig – Tillgång till akten”

I. Inledning

1. Det finns enligt min mening två allmänna rättsfrågor i förevarande mål som faller utanför ramen för förevarande överklagande: för det första, hur stor behörighet har Europeiska unionens domstol på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nedan kallad Gusp) i fråga om vad som skulle kunna klassificeras som gemensamma akter avseende personaladministration? Är sådana rättsakter undantagna från EU-domstolens kontroll enligt artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF?

2. För det andra, om det antas att Europeiska unionens domstol behåller en viss behörighet med avseende på sådana akter, vad innebär detta för de särskilda och specialiserade mekanismer som har inrättats för att lösa tvister mellan anställda vid unionens olika organ och byråer, såsom överklagandenämnden vid Europeiska unionens satellitcentrum (nedan kallad Satcen)?

1 Originalspråk: engelska.

II. Faktisk och rättslig bakgrund

3. Den faktiska och rättsliga bakgrunden till målet, såsom den framgår av den överklagade domen,[2] kan sammanfattas enligt följande:

A. Europeiska unionens satellitcentrum

4. Europeiska unionens satellitcentrum (Satcen), klaganden, har sitt ursprung i ett beslut av Västeuropeiska unionens (nedan kallad VEU) ministerråd av den 27 juni 1991 om inrättandet av ett driftställe för satellitdata som antogs på grundval av rådets beslut av den 10 december 1990 om rymdsamarbetet inom VEU.[3]

5. Genom rådets gemensamma åtgärd 2001/555/Gusp av den 20 juli 2001[4] inrättades Satcen i form av ett organ inom unionen, vilket inbegrep den befintliga VEU-satellitdatacentralen. Satcen inledde sin verksamhet den 1 januari 2002.

6. Rådet antog därefter beslut 2014/401/Gusp av den 26 juni 2014 om Satcen och om upphävande av gemensam åtgärd 2001/555 om inrättade av Europeiska unionens satellitcentrum,[5] som nu är den rättsliga ramen för Satcen. Det framgår av skäl 2 och artikel 5 i detta beslut att Satcen fungerar som en ”europeisk självständig kapacitet” och att den ska ha den status som juridisk person som krävs för att det ska kunna fullgöra sina uppgifter och uppnå sina mål. Enligt artikel 2.1 och 2.3 i ovannämnda beslut ska Satcen framför allt stödja unionens beslutsfattande på Gusp-området, särskilt inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, inklusive Europeiska unionens krishanteringsuppdrag och krishanteringsinsatser, genom att på framställan av rådet eller den höga representanten tillhandahålla, produkter och tjänster som härrör från utnyttjandet av relevanta rymdtillgångar och kompletterande data, inklusive satellitbilder och flygbilder, och närbesläktade tjänster.

7. Enligt artikel 7.3, 7.4 och 7.6 e i beslut 2014/401, ska direktören juridiskt företräda Satcen och i) ansvara för rekryteringen av all övrig personal vid Satcen och ii) vara ansvarig i alla personalfrågor.

8. När det gäller Satcens personal utgörs den enligt artikel 8.1 och 8.3 i beslut 2014/401 av kontraktsanställd personal som utses av Satcens direktör och av utstationerade experter. På grundval av artikel 8.5 i det beslutet antog rådet, inom ramen för gemensam åtgärd 2001/555, beslut 2009/747/Gusp av den 14 september 2009 om tjänsteföreskrifter för Europeiska unionens satellitcentrum (nedan kallade tjänsteföreskrifter för anställda vid Satcen).[6]

9. Vid tvister mellan Satcen och dess anställda i frågor som omfattas av tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen föreskrivs följande i artikel 28.5 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen:

”När den första överklagandemöjligheten (internt överklagande) har uttömts ska en tjänsteman ha rätt till överklagande i tvistemål inför Satcens överklagandenämnd.

Denna nämnds sammansättning, funktion och förfaranden beskrivs i bilaga X.”

2 Dom av den 25 oktober 2018, KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718).

3 Den 30 mars 2010 upplöste medlemsstaterna i VEU genom gemensam förklaring denna organisation från den 30 juni 2011, särskilt på grund av att ”[i]kraftträdandet av Lissabonfördraget markera[de] början på en ny fas i EU:s säkerhet och försvar”.

4 EGT L 200, 2001, s. 5

5 EUT L 188, 2014, s. 73.

6 EUT L 276, 2009, s. 1. Dessa tjänsteföreskrifter, som är tillämpliga i tiden i förevarande mål, ersattes senare med rådets beslut (Gusp) 2017/824 av den 15 maj 2017 om tjänsteföreskrifter för Europeiska unionens satellitcentrum (EUT L 123, 2017, s. 7), som trädde i kraft den 1 juni 2017.

10. I artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen föreskrivs följande:

”Domstolens beslut skall vara bindande för parterna. De kan inte överklagas. Överklagandenämnden kan:

a) Upphäva eller bekräfta det överklagade beslutet.

b) Dessutom besluta att Satcen ska ersätta de materiella förluster som tjänstemannen lidit sedan den dag då det upphävda beslutet trädde i kraft.

c) Även besluta att Satcen, inom de gränser som nämnden fastställer, ska ersätta den överklagandes berättigade kostnader …”

11. I artikel 1 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen föreskrivs följande:

”… Överklagandenämnden är behörig att avgöra tvister som kan uppstå genom överträdelser av dessa tjänsteföreskrifter eller av de avtal som föreskrivs i artikel 7 i tjänsteföreskrifterna. I detta syfte ska den ha behörighet för överklaganden från tjänstemän eller före detta tjänstemän eller deras rättsinnehavare och/eller företrädare mot ett beslut av direktören.”

B. Bakgrund till tvisten och de omtvistade besluten

12. Motparten i förevarande mål (KF) rekryterades av Satcen som kontraktsanställd från och med den 1 augusti 2009 för en period på tre år, för att fylla funktionen som chef för den administrativa avdelningen. I slutet av hennes provanställningsperiod, den 31 januari 2010, beslutade Satcens direktör att hon fick behålla sin befattning och anförde i detta avseende att KF ”arbeta[de] taktfullt, och diplomatiskt samtidigt som hon var bestämd i sitt beslutsfattande”.

13. Inom ramen för den årliga bedömningen för 2010 var KF, den 28 mars 2011, föremål för en utvärderingsrapport som hade upprättats av Satcens biträdande direktör, enligt vilken hennes övergripande arbetsresultat ansågs vara otillräckliga och hon tilldelades lägsta poäng. KF bestred dessa slutsatser och det sätt på vilket utredningen hade genomförts.

14. Den 27 mars 2012 konstaterade Satcens biträdande direktör inom ramen för den årliga bedömningen för 2011 att KF uppvisat en positiv utveckling jämfört med föregående år, och fann att hennes övergripande arbetsresultat var bra, med tanke på hennes ansträngningar. Den 24 maj 2012 förlängdes KF:s avtal för en period om fyra år, fram till den 31 juli 2016.

15. Inom ramen för den årliga bedömningen för 2012, anmodade Satcens direktör, genom ett internt meddelande av den 17 oktober 2012, den biträdande direktören att insamla information från de anställda rörande förbättringen av situationen och de sociala relationerna inom Satcen. I detta interna meddelande klargjorde Satcens direktör att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt situationen för anställda med ledningsansvar, såsom avdelningschefer, genom att, i förekommande fall, identifiera potentiella fall av psykologisk press eller mobbning, som kan leda till att deras underordnade får ångest, sämre självförtroende, minskad motivation och även medföra tårar.

16. Den 14 november 2012 framförde tolv anställda vid Satcen klagomål till direktören och den biträdande direktören inom ramen för vilket de fördömde ”den svåra situation som [de befann sig] i sedan mer än tre år som gjorde det svårare för dem att utöva [sin] yrkesverksamhet på ett normalt sätt”, och anförde att denna situation ”bero[dde] på det beteende och uppförande som chefen för den administrativa avdelningen, [KF], uppvisat”.

17. I början av år 2013 följde Satcens biträdande direktör upp ovannämnda interna skrivelse genom att skicka ut ett frågeformulär till 40 anställda, från flera avdelningar, i vilket de ombads att med hjälp av flervalsfrågor utvärdera de personliga relationerna med sin avdelningschef. Genom ett internt meddelande av den 7 mars 2013 underrättade den biträdande direktören för Satcen Satcens direktör om att det av svaren i detta frågeformulär, ”tydligt fram[gick[att det f[anns] ett verkligt problem vad beträffar de sociala relationerna med chefen för den administrativa avdelningen, [KF], mot bakgrund av de allmänna negativa svaren från de anställda vid den administrativa avdelningen”.

18. I ett internt meddelande av den 8 mars 2013 uppmanade Satcens direktör den biträdande direktören för Satcen att, på grundval av artikel 27 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen, inleda en administrativ utredning mot KF.

19. Den administrativa utredningen bestod i att ett frågeformulär med flervalsfrågor skickades till 24 anställda vid Satcen den 12 juni 2013, för att fastställa om de hade utsatts för vissa typer av beteenden från KF:s sida och om de hade fastställt att aktuella beteenden hade haft någon inverkan på dem eller andra anställda. I frågeformulären uppmanades de anställda att även lämna vittnesmål eller lägga fram bevisning till stöd för sina svar. Av de 24 anställda som frågeformuläret skickades till valde 6 att inte svara.

20. Under tiden ifrågasatte KF för det första, som svar på den årliga utredningen avseende henne för 2012, enligt vilken hennes övergripande arbetsresultat återigen ansågs vara otillräckligt, genom skrivelse av den 20 mars 2013, denna utredning och begärde för det andra att Satcens direktör skulle vidta de åtgärder som krävdes för att stoppa mobbningen av henne.

21. Den 2 juli 2013 slutförde den biträdande direktören för Satcen sin utredning. Enligt utredningsrapporten hade KF uppvisat ett beteende som var ”avsiktligt, upprepat, varaktigt eller systematiskt … som [avsåg] att misskreditera eller förnedra de berörda personerna”, dessutom hade ”det beteende som lagts [KF] till last bekräftats och utgjorde, med hänsyn till dess art, dess frekvens och dess inverkan på vissa anställda, mobbning”. Den 3 juli 2013 underrättade Satcens direktör KF om slutsatserna i den administrativa utredningsrapporten och kallade henne till en intervju den 5 juli 2013.

22. Den 5 juli 2013 noterade Satcens direktör att den biträdande direktören för Satcen efter sin utredning dragit slutsatsen att det beteende som KF klandrats för hade bekräftats och utgjorde mobbning med hänsyn till dess art, dess frekvens och dess inverkan på vissa av Satcens anställda. På den grunden beslutade Satcens direktör efter att ha hört KF samma dag, för det första, att inleda ett disciplinärt förfarande vid disciplinnämnden mot KF (nedan kallat beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande) och, för det andra, att avstänga henne från sin tjänst och låta henne behålla sin tidigare lön (nedan kallat beslutet om avstängning).

23. Den 28 augusti 2013 lämnade KF in ett administrativt klagomål till Satcens direktör mot, bland annat, beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande, beslutet om avstängning och det beslut varigenom Satcens direktör implicit beslutat att avslå hennes begäran om bistånd på grund av påstådd mobbning.

24. Genom en skrivelse av den 4 oktober 2013 avslog Satcens direktör det administrativa klagomål som KF ingett den 28 augusti 2013.

25. Den 25 oktober 2013 skickade Satcens direktör en rapport till disciplinnämnden som han även skickade till KF enligt artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen.

26. Den 1 november 2013 skickade KF en skrivelse till disciplinnämndens ordförande och uppmanade honom att ge KF en frist på minst 45 dagar för att förbereda sitt försvar. Hon begärde också en kopia av alla de handlingar som beaktats under den administrativa utredningen, samt kallelsen till disciplinnämnden av de tolv tjänstemän som undertecknat klagomålet mot henne den 14 november 2012, av de 18 anställda som fyllt i frågeformuläret med flervalsfrågor inom ramen för den administrativa utredningen och slutligen av de sex anställda som vägrat att fylla i detta frågeformulär.

27. Genom skrivelse av den 21 november 2013 vägrade förvaltningschefen för Satcen att ge KF tillgång till hennes e-postmeddelanden och andra handlingar i hennes dator och till hennes tjänstetelefon.

28. Genom skrivelse av den 28 november 2013 underrättade disciplinnämndens ordförande KF om att en utfrågning skulle ske vid disciplinnämnden den 13 eller 14 januari 2014. I samma e-postmeddelande anmodade disciplinnämndens ordförande KF att inkomma med skriftliga synpunkter till disciplinnämnden minst en vecka innan utfrågningen ägde rum. KF inkom med sitt skriftliga yttrande den 21 december 2013.

29. Den 2 december 2013 ingav KF ett överklagande till överklagandenämnden, dels mot beslutet av Satcens direktör av den 4 oktober 2013 om avslag på hennes klagomål mot beslutet om avstängning, beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande och beslutet att avslå begäran om bistånd, dels mot beslutet av den 21 november 2013 som avses i punkt 27 ovan.

30. Genom skrivelse av den 9 december 2013 begärde KF att disciplinnämndens ordförande skulle skjuta upp utfrågningen. Hon uppgav även namnet på de tretton vittnen som skulle höras på hennes begäran. Genom en skrivelse av den 16 december 2013 höll ordföranden för disciplinnämnden fast vid datumet för utfrågningen till den 13 eller den 14 januari 2014 och underrättade KF om sitt beslut att höra två av de vittnen som KF hade begärt skulle höras.

31. Den 17 december 2013 ingav KF ett klagomål till Satcens direktör mot disciplinnämndens beslut av den 16 december 2013.

32. Efter utfrågningen som ägde rum den 13 januari 2014 avgav disciplinnämnden ett motiverat yttrande den 4 februari 2014, i vilket den för det första enhälligt anförde att KF inte hade iakttagit sina skyldigheter i tjänsten och, för det andra, rekommenderade att hon i vart fall skulle flyttas ned två lönegrader så att hon inte längre skulle inneha en tjänst med chefsansvar.

33. Efter att ha hört KF den 25 februari 2014 beslutade Satcens direktör den 28 februari 2014 att skilja henne från tjänsten av disciplinära skäl med verkan inom en månad från den dagen (nedan kallat beslutet om avsättning). I detta beslut slogs följande fast:

”Med hänsyn till allvaret i Ert felaktiga beteende som framgår av direktörens rapport till disciplinnämnden, som bekräftats av disciplinnämndens motiverade yttrande, och med hänsyn till att det är omöjligt att flytta ned er till den lönegrad och ansvarsnivå som föreslås i disciplinnämndens yttrande och Er vägran att erkänna att Ert beteende var olämpligt, beslutar jag, i enlighet med artikel 7 i bilaga IX till [tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen] att ålägga följande påföljd:

– Avsättning, vilket leder till att Ert anställningsavtal med Satcen upphör att gälla.

[Ert] anställningsavtal kommer att upphöra att gälla enligt artikel 7.3 a i [tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen] inom en månad från delgivningen av detta beslut.”

34. KF framställde ett administrativt klagomål mot beslutet om avsättning den 17 april 2014, som avslogs genom beslut av Satcens direktör av den 4 juni 2014. Den 12 juni 2014 överklagade sökanden beslutet om avsättning vid överklagandenämnden.

35. Genom beslut av den 26 januari 2015 (nedan kallat överklagandenämndens beslut), som delgavs KF den 23 mars 2015, ogillade överklagandenämnden KF:s yrkanden om ogiltigförklaring av beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande och beslutet om avstängning. Efter att ha avvisat samtliga grunder som KF framställt mot beslutet om avsättning, ogiltigförklarade överklagandenämnden beslutet delvis, enbart av det skälet att det datum då beslutet skulle få verkan hade fastställts till den 31 mars 2014 och inte till den 4 april 2014.

III. Den överklagade domen och förfarandet vid domstolen

36. Den 28 maj 2015 väckte KF talan vid tribunalen om ogiltigförklaring och om skadestånd. Med stöd av artikel 263 FEUF yrkade KF att tribunalen skulle i) ogiltigförklara beslutet att avslå sökandens begäran om bistånd, beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande, beslutet om avstängning, beslutet om avsättning och överklagandenämndens beslut (nedan tillsammans kallade de omtvistade besluten, ii) så långt som möjligt ogiltigförklara beslutet av Satcens direktör av den 4 oktober 2013 om avslag på hennes klagomål mot beslutet att avslå hennes begäran om bistånd, beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande och beslutet om avstängning, och för det andra, beslutet av Satcens direktör av den 4 juni 2014 om avslag på hennes klagomål mot beslutet om avsättning Med stöd av artikel 268 FEUF yrkade KF ersättning för den påstådda skada hon åsamkats. Hon yrkade även att Satcen skulle förpliktas att betala rättegångskostnaderna jämte ränta.

37. I den överklagade domen förklarade sig tribunalen behörig att pröva tvisten. Denna behörighet följde av artikel 263 FEUF vad gäller laglighetskontrollen av de omtvistade besluten, och av artikel 268 FEUF, jämförd med artikel 340 andra stycket FEUF, vad gäller de yrkanden som rör unionens utomobligatoriska ansvar, med beaktande av artikel 19.1 FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).[7] Tribunalen ogillade Satcens invändning om rättegångshinder på grund av anställningsförhållandet mellan KF och Satcen och tvistens avtalsrättsliga karaktär.[8] Tribunalen biföll invändningarna om rättegångshinder rörande yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att avslå begäran om bistånd (eftersom sökanden inte har iakttagit det föregående administrativa förfarandet) och yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande (eftersom detta enbart är en förberedande handling)[9] Slutligen slog tribunalen fast att de argument som anförts mot förfarandet vid disciplinnämnden kunde tas upp till sakprövning.[10]

38. I sak biföll tribunalen för det första den invändning om rättegångshinder som KF hade framställt mot artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen och förklarade att denna bestämmelse inte var tillämplig i förevarande fall. Tribunalen konstaterade att ”överklagandenämndens beslut, som antagits på grundval av de befogenheter som överklagandenämnden har enligt denna bestämmelse, [saknar] rättslig grund, och ska därför ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva de andra grunder som sökanden har åberopat mot överklagandenämndens beslut”.[11] Tribunalen ogiltigförklarade vidare beslutet omavsättning[12] och beslutet om avstängning,[13] eftersom den fann att Satcen vid genomförandet av den administrativa utredning som avsåg KF, i) hade åsidosatt sin skyldighet att genomföra den administrativa utredningen med omsorg och opartiskhet, och ii) hade åsidosatt KF:s rätt att bli hörd och hennes rätt till tillgång till akten.

7 Den överklagade domen, punkterna 80–114.

8 Den överklagade domen, punkterna 118–132.

9 Den överklagade domen, punkterna 133–138 respektive 139–143.

10 Den överklagade domen, punkterna 144–150.

11 Den överklagade domen, punkterna 160 och 161.

12 Den överklagade domen, punkterna 168–231.

13 Den överklagade domen, särskilt punkterna 232–241.

39. Tribunalen prövade därefter de skadeståndsyrkanden som KF hade framställt. För det första förklarade tribunalen att den inte kunde fastställa att KF har rätt till ersättning för den ekonomiska skada som hon lidit ”utan kännedom om de åtgärder som vidtagits av Satcen för att följa [tribunalens] dom”. För det andra beviljade tribunalen i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex a equo et bono*) en ersättning med 10 000 euro för den ideella skada hon lidit till följd av det tillstånd av osäkerhet som råder om de händelser hon klandrats för och kränkningen av hennes personliga och yrkesmässiga rykte. [14]

40. Mot denna bakgrund beslutade tribunalen i den överklagade domen att i) överklagandenämndens beslut skulle ogiltigförklaras, ii) beslutet om avstängning skulle ogiltigförklaras, iii) beslutet om avsättning skulle ogiltigförklaras, iv) Satcen skulle förpliktas att betala 10 000 euro till KF för den ideella skada hon lidit, v) talan skulle ogillas i övrigt, vi) Satcen skulle förpliktas att bära sina rättegångskostnader samt ersätta KF:s rättegångskostnader och vii) rådet skulle bära sina egna rättegångskostnader.

41. Satcen har i sitt överklagande till domstolen, som ingavs den 10 januari 2019, yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogilla KF:s talan och förplikta KF att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet intervenerade till stöd för Satcens yrkanden.

42. KF har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Satcen att ersätta rättegångskostnaderna.

43. Parterna yttrade sig vid förhandlingen i domstolen den 4 december 2019.

IV. Bedömning

44. Satcen har anfört fyra grunder till stöd för sitt överklagande. Den första och andra grunden rör tribunalens slutsatser om dess behörighet att pröva målet och huruvida KF:s yrkanden kan tas upp till sakprövning. Den tredje och fjärde grunden rör tribunalens slutsatser i sak.

45. Jag inleder min bedömning med Satcens första och andra grund. Dessa behandlas enligt min mening bäst tillsammans, eftersom de är sammanflätade. Båda två syftar till att, genom argument som i stor utsträckning överlappar varandra, visa att det i unionens fördrag inte finns något stöd för tribunalens bedömning avseende dess behörighet att pröva KF:s yrkanden.

A. Den första och andra grunden för överklagandet

1. Parternas argument

46. Satcen har för det första kritiserat den överklagade domen för att tribunalen i punkterna 80–114 har dragit slutsatsen att tribunalen är behörig att pröva samtliga yrkanden som framställts av KF. Satcen har, med hänsyn till principen om tilldelade befogenheter, gjort gällande att för att Europeiska unionens domstol ska ha behörighet måste det finnas en uttrycklig bestämmelse med denna innebörd. Någon sådan bestämmelse föreligger emellertid inte i förevarande fall. I domen Elitaliana [15] fann domstolen vidare att Europeiska unionens domstol har behörighet när det överklagade beslutet rör EU:s budget. Satcens budget utgörs emellertid helt av bidrag från medlemsstaterna. Enligt Satcen kan tribunalen inte heller utgå från att den har behörighet enbart grundat på likabehandlingsprincipen, genom att likställa tjänstemän med andra personalkategorier.

14 Den överklagade domen, punkterna 242–261.

15 Dom av den 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (nedan kallad domen Elitaliana).

47. För det andra har Satcen gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkterna 118–123 i den överklagade domen fann att KF:s talan om ogiltighetsförklaring omfattas av artikel 263 FEUF, och att hennes yrkande om utomobligatoriskt skadeståndsansvar omfattas av artikel 268 FEUF. Satcen har framför allt gjort gällande att KF, som anställd av Satcen, inte kan anses utgöra ”tredje man” i den mening som avses i artikel 263 FEUF första stycket. Enligt Satcen kan dessutom domen H/rådet m.fl.[16] inte tillämpas analogt, eftersom förevarande mål rör en kontraktsanställd, snarare än en person som utstationerats av en medlemsstat eller en EU-institution.

48. För det tredje har Satcen anfört att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkterna 124–132 i den överklagade domen, genom att ogilla dess invändningar om rättegångshinder på grundval av tvistens avtalsmässiga karaktär. På grundval av den avtalsmässiga karaktär som förhållandet mellan KF och Satcen präglas av, och i den mån artikel 270 FEUF inte kan tillämpas i förevarande mål, kan EU-domstolens behörighet – enligt Satcens uppfattning – endast grundas på en skiljedomsklausul i avtalet, i enlighet med artikel 272 FEUF. Någon sådan skiljedomsklausul fanns dock inte i KF:s avtal med Satcen.

49. Rådet delar Satcens uppfattning.

50. KF anser däremot att dessa argument saknar grund. Enligt henne gjorde tribunalen en riktig bedömning när den slog fast att den var behörig att pröva samtliga yrkanden som KF hade framställt och huruvida de kunde tas upp till sakprövning.

2. Behörighet (nr 1): Gusp-undantagets räckvidd

51. För att pröva de argument som Satcen har anfört är det enligt min mening lämpligt att inleda med några allmänna kommentarer om räckvidden av Europeiska unionens domstols behörighet på Gusp-området, mot bakgrund av artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF.

a) Tidigare rättspraxis

52. Enligt artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF är Europeiska unionens domstol inte behörig att pröva bestämmelser om Gusp och rättsakter som antas på grundval av dessa bestämmelser, med två undantag. Båda bestämmelserna har varit föremål för flera domar från domstolen. I förevarande mål är följande domar av särskild betydelse.

53. I domen Mauritius[17] och domen Tanzania[18] fann domstolen bland annat att den kunde kontrollera huruvida ett internationellt avtal om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hade förhandlats fram och ingåtts i enlighet med förfarandet i artikel 218 FEUF. Eftersom detta förfarande föreskrivs i en bestämmelse som inte omfattas av Gusp, är domstolen behörig att uttala sig om påstådda förfarandefel som leder till ett åsidosättande av Gusp.

54. I domen Elitaliana bekräftade domstolen att den var behörig att pröva en talan mot ett beslut som fattats inom ramen för ett civilt Gusp-uppdrag om tilldelning av ett offentligt kontrakt som har gett upphov till kostnader som belastar unionens budget, på grundval av ett påstått åsidosättande av rättsregler som är tillämpliga på unionens offentliga upphandlingar. Kontraktet reglerades av en budgetförordning,[19] ett rättsinstrument som inte omfattas av Gusp.

16 Domen av den 19 juli 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (nedan kallad domen H/rådet m.fl.)

17 Dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Dom av den 14 juni 2016, parlamentet/rådet (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1).

55. I domen Rosneft [20] fann domstolen att artiklarna 19, 24 och 40 FEU, artikel 275 FEUF och artikel 47 i stadgan ska tolkas på så sätt att Europeiska unionens domstol är behörig att lämna ett förhandsavgörande med stöd av artikel 267 FEUF avseende giltigheten av en rättsakt om restriktiva åtgärder som antagits inom ramen för Gusp, i den mån som begäran om förhandsavgörande avser antingen en prövning av om artikel 40 FEU iakttogs när det beslutet antogs, eller en prövning av lagenligheten av restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer.

56. I domen H/rådet m.fl. fann domstolen slutligen att Europeiska unionens domstol var behörig att pröva en talan om ogiltigförklaring av beslut som fattats av chefen för ett Gusp-uppdrag angående överföring av en anställd som utstationerats från en medlemsstat från ett tjänsteuppdrag till ett annat. Domstolen klargjorde att den hade behörighet avseende akter för personaladministration med och utan ett Gusp-innehåll (”beslut med dubbelt innehåll”). [21]

57. De huvudsakliga principer som framgår av dessa mål är följande.

58. I den mån det genom artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF införs ett undantag (nedan kallat Gusp-undantaget) från den allmänna behörighetsregeln, enligt vilken artikel 19 FEU ger Europeiska unionens domstol behörighet att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, ska dessa bestämmelser tolkas restriktivt.

59. Även om en unionsrättsakt kan avse Gusp, eller till och med antas i ett ”Gusp-sammanhang”, förutsatt att rättsakten har en rättslig grund (materiell eller processuell) som inte ingår i Gusp, är unionsdomstolarna vidare behöriga att kontrollera att de relevanta bestämmelserna som inte ingår i Gusp har iakttagits.

60. Slutligen är rättsakter som antas av unionens institutioner eller organ, såsom akter avseende personaladministration, inte undantagna från Europeiska unionens domstols behörighet enbart på grund av att de har antagits med stöd av Gusp-bestämmelser.

61. Dessa principer tillsammans visar således att en unionsrättsakt måste uppfylla två villkor för att omfattas av Gusp-undantaget. För det första måste den *formellt* grundas på bestämmelser som ingår i Gusp. För det andra måste den, vad gäller sitt *innehåll* eller *i sak*, även motsvara en Gusp-akt.

62. Det första av dessa krav följer av ordalydelsen i artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF. Det andra kravet nämns dock inte uttryckligen i dessa bestämmelser. Det är även riktigt att det gradvisa införandet av ett sådant ytterligare krav genom domstolsutslag har lett till att räckvidden för Gusp-undantaget har minskat, och att rättsakter som förefaller omfattas av undantaget, åtminstone genom en mer formell tolkning av fördragen, har blivit föremål för en kontroll.

63. Jag anser emellertid att denna utveckling är helt riktig. Innan jag beskriver kriterierna för tolkningen av det andra kravet, kommer jag att förklara på vilket sätt en systematisk, historisk och teleologisk tolkning av artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF talar för den inriktning som domstolen har valt.

b) Omständigheter som är relevanta för en korrekt tolkning av artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF

64. När artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF prövas mot bakgrund av unionens konstitutionella landskap är det inte alls fel att tolka dem restriktivt.

20 Dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (nedan kallad domen Rosneft).

21 Se domen H/rådet m.fl., punkterna 54 och 55.

65. För det första går det inte att bortse från att Gusp, även om det är ett område som omfattas av ”särskilda regler och förfaranden”,[22] också utgör en integrerad del av unionsrätten. Avsaknaden av behörighet på Gusp-området innebär inte att det saknas materiella kriterier. För det första vägleds unionens yttre åtgärder, oavsett om de sker inom ramen för Gusp eller andra policyriktlinjer, av samma principer och mål.[23] Unionen ska ”sörja för samstämmigheten mellan de olika områden som omfattas av dess yttre åtgärder *och* mellan dessa och övrig politik”.[24]

66. Framför allt måste rättsakter som antas inom ramen för Gusp iaktta de allmänna principerna i unionsrätten, inbegripet de grundläggande rättigheter som slås fast i stadgan. I artikel 51.1 i stadgan fastställs nämligen en *institutionell definition* av räckvidden för detta instrument när det gäller unionens åtgärder. Stadgan är tillämplig varje gång unionens institutioner, organ och byråer tillämpar unionsrätten. Artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF föranleder inte någon annan bedömning: de inför ett undantag från Europeiska unionens domstols prövning, men de utesluter inte att stadgan eller andra primärrättsliga bestämmelser på området är tillämpliga. Trots de betydande begränsningarna av möjligheten till rättslig prövning av Gusp-akter – vilket föranledde generaladvokaten Wahl att kalla Gusp *lex imperfecta*[25] – kvarstår faktum att även sådana rättsakter omfattas av regler. *Lex imperfecta* är alltså inte samma sak som *absentia legis*.

67. För det andra har domstolen, allt sedan domen Les Verts,[26] konsekvent konstaterat att (vad som nu är) Europeiska unionen är en rättslig gemenskap och att det genom fördraget har inrättats ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna. I dag är rättsstatsprincipen inte bara en av unionens grundläggande värderingar i artikel 2 FEU, utan kallas även, i artiklarna 21 och 23 FEU, för en av de vägledande principerna för unionens yttre åtgärder, inbegripet på Gusp-området.

68. Domstolen har flera gånger framhållit att möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten i sig är en grundförutsättning för en rättsstat.[27] Framför allt medför det allmänna system som anges i fördragen att talan kan väckas mot samtliga åtgärder som en institution vidtagit och som är avsedda att ha rättsverkan.[28]

69. Mot bakgrund av artikel 13.2 FEU och artikel 51.2 i stadgan är det visserligen riktigt, såsom Satcen har gjort gällande, att artikel 47 i stadgan inte kan tilldela unionen behörighet när fördragen utesluter behörighet.[29] Som tribunalen riktigt påpekade i punkt 85 i den överklagade domen innebär principen om ett effektivt domstolsskydd emellertid att undantaget från EU-domstolens behörighet vid åtgärder som berör enskilda ska tolkas restriktivt.[30] Artikel 47 i stadgan innebär med andra ord inte en möjlighet för domstolen att skriva om fördragen, utan ålägger domstolen att tolka befintliga bestämmelser så att den kan tillhandahålla domstolsskydd för var och en som berörs av rättsakter som antagits av unionens institutioner eller organ.

22 Artikel 24.1 FEU.

23 Se artikel 21.1 och 21.2 FEU. Se mer allmänt, artikel 7 FEUF

24 Artikel 21.3 FEU (min kursivering).

25 Se förslag till avgörande av generaladvokat Wahl i målet H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 45).

26 Dom av den 23 april 1986, Les Verts/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23) (nedan kallad domen Les Verts I). Se, mer nyligen, dom av den 5 november 2019, ECB m.fl./Trasta Komercbanka m.fl. (C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

27 Se dom av den 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 95 och där angiven rättspraxis).

28 Se, bland annat, domen Les Verts I, punkt 24, och domen Elitaliana, punkt 67..

29 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2002, Unión de Pequeños/rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punkt 44). Se, mer nyligen, domen Rosneft, punkt 74.

30 För ett liknande resonemang, se även domen Rosneft, punkt 74.

70. För det tredje bekräftar domstolens senaste praxis mycket tydligt att unionsinstitutionerna, oberoende av i vilken rättsordning de är verksamma, i princip är underkastade en domstolsprövning. Enligt artikel 19 FEU ankommer det i princip på Europeiska unionens domstol att säkerställa att denna uppgift fullgörs, för att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av fördragen.

71. I domen Florescu [31] fann domstolen exempelvis att Samförståndsavtalet mellan Europeiska kommissionen (på Europeiska gemenskapens vägnar) och Rumänien, som ingicks 2009, ska betraktas som en rättsakt som beslutats av en av Europeiska unionens institutioner i den mening som avses i artikel 267 FEUF trots dess *sui generis*-karaktär. I domen James Elliot Construction [32] drog domstolen slutsatsen att den var behörig att inom ramen för en begäran om förhandsavgörande tolka en harmoniserad teknisk standard, trots att harmoniserade standarder inte är bindande handlingar utan handlingar för frivillig användning, och formellt har antagits av privata organ. Domstolen fann att harmoniserade standarder får rättsverkningar och att kommissionen var delaktig i deras antagande och genomförande. I domen Ledra [33] fann domstolen vidare att ett rättsstridigt agerande från unionsinstitutionernas sida utanför unionens ram kunde ge upphov till en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artiklarna 268 och 340 FEUF.

72. För det fjärde talar inte en historisk tolkning av artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEU för en tolkning av dessa bestämmelser som går utöver vad som är absolut nödvändigt för att bevara Gusps särdrag. Syftet med Gusp-undantaget är i första hand att säkerställa den specifika ”*institutionella jämvikt*” som fördragens upphovsmän eftersträvade med denna politik. [34] På grund av dess mycket politiska karaktär har det beslutats att det i huvudsak ankommer på Europeiska rådet att fastställa och genomföra Gusp samt på den höga representanten och medlemsstaterna att genomföra den i praktiken. [35] Man har även ansett att de nya Gusp-bestämmelserna, även om de formellt har integrerats i unionsfördragen, inte ska ”påverka medlemsstaternas ansvar för utformningen och genomförandet av sin utrikespolitik”. [36]

73. Mot bakgrund av ovanstående är Gusp-undantagets snäva räckvidd förenlig med flera av unionens grundläggande konstitutionella principer.

c) Verkligt Gusp-innehåll?

74. Artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF är exempel på ”innehållsbaserad exceptionalism”. Fördragens upphovsmän har ansett att de områden som omfattas av Gusp till sin natur är politiska och följaktligen inte kan bli föremål för domstolsprövning. I detta sammanhang går det inte att bortse från att Gusp i grunden är en operationell politik: en politik varigenom unionen genomför sina (i stora drag angivna) mål genom ett antal (i stora drag angivna) handlingar i huvudsak av verkställande och politisk beskaffenhet. [37]

31 Dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Dom av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 Dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Se, exempelvis, European Convention, Discussion Circle on the Court of Justice, ”Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy” (CONV689/1/03REV1), punkt 5. För en mer allmän redogörelse av bakgrunden till dessa bestämmelser, med referenser till relevanta förarbeten, se Deinza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, s. 311–322, eller Heliskoski, J., ”Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy”, *Europe and the World*: A law review, vol. 2(1):3, UCL Press, 2018, s. 2–5.

35 Artikel 24.1 och Artikel 26 FEU.

36 Se förklaring nr 13 (”Förklaring om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”) som fogats som bilaga till Lissabonfördraget.

37 För mer om detta uttryck, se förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i H/rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 59).

75. Det framgår tydligt av bestämmelserna i avdelning V kapitel 2 i Fördraget om Europeiska unionen (särskilt artikel 25 FEU), att Gusp- regler och Gusp-akter främst är avsedda att reglera beteendet hos, å ena sidan, unionens institutioner och organ och, å andra sidan, medlemsstaterna. Den ”typiska” Gusp-akten syftar inte till att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda. [38]

76. På grundval av detta har fördragens upphovsmän beslutat att alla tvister om tillämpningen av dessa bestämmelser ska avgöras på politisk nivå, utan inblandning av domstolar. Den omständigheten att det är omöjligt för enskilda att väcka talan mot lagenligheten av Gusp-akter vid Europeiska unionens domstol bör därför inte ses som en betydande lucka i unionens rättsordning.

77. Fastställandet av huruvida domstolen har behörighet på ett visst område bör således följa den logik som ligger bakom de val som gjordes av fördragens upphovsmän. I enlighet med detta synsätt kan Gusp-undantaget inte förstås så, att det avser akter som, om de rör Gusp eller formellt antas inom ramen för Gusp, inte omedelbart eller direkt hänför sig till fastställandet eller det praktiska genomförandet av denna politik. Om kopplingen mellan en unionsakt och en åtgärd eller operation som rör unionens utrikespolitik eller unionens säkerhet endast är indirekt, skulle det med andra ord vara svårt att motivera varför Europeiska unionens domstol inte skulle vara behörig. Ett ingripande från unionsdomstolarnas sida skulle nämligen i dessa fall inte kunna begränsa (eller åtminstone sannolikt inte kunna begränsa) det handlingsutrymme som unionens institutioner och medlemsstaterna förväntas förfoga över när de agerar på Gusp-området.

78. Dessutom kan det tilläggas att den (begränsade) behörighet som Europeiska unionens domstol har när det gäller att pröva lagenligheten av vissa akter som formellt har antagits inom ramen för Gusp inte på något sätt innebär att unionsdomstolarna är i stånd att granska (eller kontrollera) utrikespolitiska val eller säkerhetsval som i högsta grad är politiska. Oberoende av frågan huruvida artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF kodifierar en form av ”doktrin för politiska frågor”, har domstolen visat att den är mycket medveten om gränserna för dess konstitutionella roll enligt fördragen [39] och, i synnerhet, av principen om maktdelning. [40] Domstolen har även vid upprepade tillfällen erinrat om att när unionsinstitutionerna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, särskilt när de ska göra politiska val och göra komplicerade bedömningar, är de bedömningar som ligger till grund för utövandet av denna befogenhet föremål för en begränsad domstolsprövning. [41]

79. Av dessa skäl är det snarare uppenbart att den omständigheten att en akt rent *formellt* grundar sig på Gusp-bestämmelser eller har antagits i detta sammanhang inte är tillräcklig för att kunna tillämpa Gusp-undantaget. Akten måste även ha ett verkligt Gusp-innehåll.

80. Detta ger upphov till följande fråga: Vad är verkligt Gusp-innehåll? Jag medger att det är omöjligt att föreställa sig ett vattentätt test för att göra åtskillnad mellan Gusp-innehåll och icke Gusp-innehåll. En sådan avgränsning innebär med nödvändighet en bedömning från fall till fall, och är i hög grad beroende av sammanhanget.

38 Se, exempelvis, artikel 24.1 FEUF: ”Antagandet av lagstiftningsakter ska undantas”.

39 Se, exempelvis, dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 77 och där angiven rättspraxis). Beträffande domstolens självbehärskan i doktrinen, se, tillsammans med andra hänvisningar, Koutrakos, P., ”Judicial Review in the EU’s Common Foreign and Security Policy”, *International and Comparative Law Quarterly*, 67, Cambridge University Press, 2017, s. 13.

40 Som den amerikanska högsta domstolen har framhållit är ”det förhållandet att en politisk fråga inte kan prövas i domstol framför allt en följd av maktdelningen” (se Baker mot Carr, 369 U.S. 186 (1962)). Se förslag till avgörande av generaladvokat Wathelet i målet Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punkt 52).

41 Se, mer nyligen, dom av den 19 december 2019, Puppinck m.fl./kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkterna 95 och 96 och där angiven rättspraxis).

81. Det framgår emellertid av befintlig rättspraxis [42] att *vanliga administrativa akter* – det vill säga akter från EU-administrationen som inte är kopplade till Gusp –inte har ett (tillräckligt) Gusp-innehåll för att kunna uteslutas från domstolsprövning. Till sådana akter hör exempelvis vanligtvis (och i synnerhet) beslut i personalfrågor, beslut om budget och utgifter, eller beslut i normala och ordinarie upphandlingsförfaranden.

82. Jag understryker de kvalificerande uttrycken ”vanligtvis”, ”normal” eller ”ordinarie”. Innehållet i ett sådant beslut är nämligen vanligt, till skillnad från det specifika Gusp-innehållet. Rent abstrakt är det kanske lättast att förstå denna tanke genom ett tankeexperiment sim bygger på parallellism: Kan den omtvistade akten, som formellt grundar sig på en Gusp-bestämmelse, antas i ett annat sammanhang än inom Gusp? Om så är fallet, skulle dess innehåll och de överväganden som ledde fram till dess antagande vara likartade, eller till och med identiska, om de hade antagits i ett sammanhang som inte omfattades av Gusp? Om båda dessa frågor besvaras jakande är det troligt att akten inte har något verkligt Gusp-innehåll.

83. Vanliga administrativa akter har vanligtvis ingen politisk eller strategisk betydelse. Trots att de antagits inom ramen för Gusp rör de EU-administrationens normala förvaltning. De kan dock påverka situationen för specifika personer eller enheter. Under dessa omständigheter måste rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 47 i stadgan tillämpas fullt ut. Dessa handlingar måste kunna bli föremål för domstolsprövning oberoende av hur de formellt betecknas.

84. Som påpekades ovan [43] har domstolen nyligen preciserat att ovanstående överväganden även gäller för beslut med dubbelt innehåll. Jag ser emellertid inte detta påstående på så sätt att unionsdomstolen ska pröva varje åsidosättande eller fel med avseende på sådana beslut. Det kan säkerligen vara svårt att skilja mellan det dubbla innehållet i sådana akter. När ett beslut med dubbelt innehåll kan bli föremål för en prövning på grundval av dess icke Gusp-innehåll, kan det även finnas vissa överträdelser av Gusp-innehållet.

85. Just därför föreslår jag att Europeiska unionens domstols behörighet på området ska uppfattas som en skala eller ett kontinuum, och inte som en fråga om allt eller inget, där enbart förekomsten av ett dubbelt innehåll automatiskt medför att allt kan bli föremål för domstolsprövning. I ena änden av spektrumet finns det beslut som, även om de formellt har sin grund i en Gusp-bestämmelse, har mycket lite att göra med Gusp. I andra änden finns beslut som helt och hållet omfattas av Gusp-undantaget. Vidare finns det en gråzon i mitten, med beslut med dubbelt eller multipelt innehåll, som bör hanteras med försiktighet och självbehärskning. [44] Om den del av ett besluts innehåll som inte rör Gusp endast är underordnat Gusp-innehållet, har det sistnämnda företräde och kan därigenom begränsa, eller till och med utesluta, domstolsprövning.

d) Förevarande mål

86. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag inte att tribunalen begick något fel när den slog fast att den var behörig att pröva tvisten.

87. De omtvistade besluten är akter avseende normal personaladministration, utan något särskilt Gusp-innehåll, vilket absolut är fallet i det mål som har anhängiggjorts och diskuterats vid denna domstol. De omtvistade besluten sammanfaller i praktiken med de beslut som i en liknande situation skulle kunna antas med avseende på all personal som anställts av ett av unionens organ eller byråer som inrättats inom ramen för någon annan unionspolitik.

42 Se ovannämnda rättspraxis i punkterna 54 och 56 i detta förslag till avgörande.

43 Se punkt 56 i förevarande förslag till avgörande.

44 Se även ovan, punkt 78 i förevarande förslag till avgörande. Även om behörigheten eventuellt fastställs med viss tvekan när det gäller vissa delar av ett beslut i sådana situationer blir prövningen förmodligen inte särskilt omfattande.

88. I motsats till vad Satcen har hävdat saknar det dessutom enligt min mening betydelse att de unionsbestämmelser som påstås ha åsidosatts genom de omtvistade besluten inte rör unionens budget. Det går inte att av domstolens dom i det ovannämnda målet Elitaliana dra slutsatsen att unionsakter som antas inom ramen för Gusp endast kan prövas om de strider mot unionens budgetbestämmelser. Det som i det målet gjorde att talan kunde väckas vid unionsdomstolarna var den omständigheten att det omtvistade beslutet, trots att det härrörde från en enhet som bildats inom ramen för Gusp (och således potentiellt enligt Gusp-bestämmelserna), i) hade antagits med stöd av bestämmelser som inte omfattas av Gusp, och ii) att sökanden hade gjort gällande att bestämmelser som inte omfattas av Gusp hade åsidosatts.

89. Budgetinslaget i domen Elitaliana utgjorde således enligt min mening ett konkret exempel på den mer allmänna regel som jag argumenterade för i föregående avsnitt i detta förslag till avgörande, nämligen att de upphandlingsbeslut som var i fråga i det målet var normala administrativa akter som inte var oupplösligt förbundna med fullföljandet av Gusp och således inte undantagna från domstolsprövning.

3. Behörighet (nr 2): anställningsförhållandets avtalsrättsliga karaktär och avsaknaden av skiljedomsklausul

90. I det följande kommer jag att förklara varför jag anser att tribunalen inte heller gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den förklarade sig behörig trots två andra omständigheter som åberopats av Satcen: den omständigheten att anställningsförhållandet grundade sig på ett avtal mellan KF och Satcen och avsaknaden av en särskild skiljedomsklausul i anställningsavtalet till förmån för Europeiska unionens domstol.

a) Inledande anmärkningar om personalfrågor

91. Förhållandet mellan Europeiska unionen och dess anställda regleras huvudsakligen av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallade de allmänna tjänsteföreskrifterna). [45] Enligt artikel270 FEUF har Europeiska unionens domstol ”monopol” på tvister mellan unionen och dess anställda ”inom de gränser och på de villkor som fastställs i [de allmänna tjänsteföreskrifterna]”.

92. Unionens byråer och andra organ har emellertid ofta sina egna tjänsteföreskrifter, som kan, men inte behöver, påminna om de allmänna tjänsteföreskrifterna. [46] Såsom har angetts i punkt 8 ovan har Satcen sina egna tjänsteföreskrifter. De relevanta tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen antogs genom ett beslut av rådet av den 14 september 2009. [47]

93. Enligt artikel 1.1 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen ska de regler som där föreskrivs, med vissa undantag, tillämpas på ”anställda som anställts av [Satcen]”.

45 Förordning nr 31 (EEC), 11 (EAEC) (EGT P 045, 1962, s. 1385), i dess ändrade lydelse.

46 Unionen har även byråer, uppdrag och andra organ som inte har några egna tjänsteföreskrifter utan hyr in sin personal genom att ingå andra typer av avtal. Beroende på de bestämmelser som är tillämpliga på dessa avtal kan de överväganden som gjorts i detta förslag till avgörande angående KF:s situation vara relevanta med avseende på personalen vid dessa byråer, uppdrag och andra organ inom Europeiska unionen Se, för ett liknande resonemang mål C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, som ännu inte avgjorts av domstolen.

47 Det beslutet upphävde de tidigare tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen, antagna av rådet den 21 december 2001 (EUT L 39, 2002, s. 44), och senare ändrade.

94. I artikel 1.2 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen definieras i sin tur begreppet anställd som två olika kategorier av anställda:

”a) Tjänstemän som har anställningsavtal med Satcen och uppehåller budgeterad tjänst som återfinns i den förteckning över tjänstemän som varje år bifogas Satcens budget.

b) Lokalanställda som har anställningsavtal med Satcen enligt den lokala nationella lagstiftningen.”

95. Genom tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen skapas således ett dubbelt system för rekrytering av personal.[48] Satcen kan nämligen anställa sin personal som ”tjänstemän”, i vilket fall anställningsförhållandet mellan Satcen och byrån i huvudsak regleras av bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen. Satcen kan dock även rekrytera personal som ”lokalanställda”, med kontrakt som regleras i nationell rätt.

96. I avtalsrättsligt hänseende är de båda personalkategorierna således inte jämförbara. Denna skillnad påverkar oundvikligen vilken domstol som ska anses behörig att avgöra arbetsrelaterade tvister mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

97. När det gäller *lokalanställda* har såväl Satcen som den anställde ett större utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att förhandla om de olika aspekterna av deras framtida arbetsförhållande. De väsentliga delarna av detta förhållande anges i själva avtalet, vilket i förekommande fall kompletteras med tillämplig nationell lagstiftning. I motsats till tjänstemännen har tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen (eller varje liknande rättsakt som antagits av unionens institutioner) i detta sammanhang mycket mer begränsad relevans. Det yrkesmässiga förhållandet mellan arbetsgivaren och de anställda kan således definieras som avtalsrättsligt.

98. När det gäller lokalanställda regleras således byråns avtalsrättsliga ansvar, i enlighet med artikel 340 första stycket FEUF, ”av den lag som är tillämplig på avtalet i fråga”. Avtalet kan således innehålla en skiljedomsklausul eller ett särskilt system som ger exempelvis lokala domstolar eller andra nationella domstolar behörighet. Andra typer av skiljeförfaranden är inte heller uteslutna. Enligt artikel 272 FEUF kan behörighet även tilldelas Europeiska unionens domstol. I sådana fall kan dock inte Europeiska unionens domstol anses vara ensam behörig, eftersom detta skulle strida mot bestämmelserna i artiklarna 272 och 274 FEUF.[49]

99. När Satcen anställer *tjänstemän* har den däremot ett mindre handlingsutrymme. Anställningsförhållandet mellan tjänstemannen och unionsbyrån inleds visserligen genom ett avtal. Det är emellertid felaktigt att betrakta detta förhållande som grundat enbart på ett avtal. Anställningsavtalet gör det främst möjligt att utnämnas till en tjänst vars viktigaste egenskaper inte bestäms fritt av avtalsparterna. Anställningsförhållandet mellan tjänstemannen och byrån regleras nämligen i stor utsträckning av en offentligrättslig unionsakt, tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen. Det förfarande som följs vid rekryteringen, definitionen av det aktuella avtalet och den rättsliga ram inom vilken avtalet ingås innebär således att byrån utövar sina befogenheter enligt en unionsakt med allmän giltighet.[50]

48 I det följande kommer jag att koncentrera mig på Satcens direktanställda personal, och bortser således från personal som eventuellt har utstationerats från medlemsstaterna eller EU-institutionerna.

49 I artikel 274 FEUF föreskrivs att ”[u]tom i de fall där Europeiska unionens domstol är behörig enligt fördragen ska tvister i vilka unionen är part inte på denna grund vara undantagna från de nationella domstolarnas behörighet.” Se även, analogt, dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19).

50 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2004, Pflugradt/ECB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, punkt 33 och följande punkter), som det hänvisas till i punkt 129 i den överklagade domen. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Léger i målet Pflugradt/ECB (EU:C:2004:416, punkterna 32–36).

100. Med andra ord är avtalet huvudsakligen ett sätt att följa de obligatoriska bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen. Detsamma gäller valet (eller närmare bestämt frånvaron) av ett lämpligt forum för lösning av arbetstvister. Dessa uppgifter anges i tvingande ordalag i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen. I den meningen agerar inte byrån i fråga som en annan (privat) arbetsgivare.

101. I detta sammanhang skulle ett eventuellt beslut om det aktuella organets avtalsrättsliga ansvar på grund av ett åsidosättande av anställningsavtalet alltid innebära en tolkning av bestämmelser i en offentligrättslig rättsakt som antagits av unionens institutioner i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i unionsfördragen och som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* (L-serien). Det bör i detta avseende erinras om att Europeiska unionens domstol enligt artikel 19.1 FEU ska ”säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen”. [51]

102. Detta leder mig till den särskilda situation som KF befann sig i och till bedömningen av denna situation i den överklagade domen.

b) Förevarande mål

103. Det är ostridigt att Satcen rekryterade KF som tjänsteman i den mening som avses i artikel 1.2 a i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen. Såväl Satcens erbjudande till KF som det avtal som ingåtts mellan parterna visar tydligt att så är fallet. I skrivelserna av den 7 och den 8 juli 2009 från Satcens direktör till KF hänvisas till att KF har ”utnämnts” till den erbjudna tjänsten.

104. Det är ostridigt att de allmänna tjänsteföreskrifterna inte är tillämpliga i förevarande fall och att Europeiska unionens domstol följaktligen inte har (exklusiv) behörighet att pröva de omtvistade besluten och skadeståndsyrkandet med stöd av artikel 270 FEUF. [52]

105. I punkterna 99, 120 och 123 i den överklagade domen slog tribunalen emellertid fast att Europeiska unionens domstol var behörig i förevarande mål, i enlighet med artiklarna 263 och 268 FEUF.

106. Mot bakgrund av det regelverk som jag har redogjort för ovan delar jag denna bedömning. De argument som Satcen och rådet har anfört mot denna slutsats bygger enligt min mening på en felaktig tolkning av den överklagade domen eller är i vart fall rättsligt felaktiga.

107. För det första är det felaktigt att påstå att tribunalen grundade sin behörighet i förevarande mål enbart på likhetsprincipen. Tribunalen angav tydligt att den var behörig med stöd av artiklarna 263 och 268 FEUF. Tribunalen förklarade varför motpartens yrkanden inte omfattades av undantaget i artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF, vilket ska tolkas restriktivt. [53] Ett av skälen till detta skulle vara att en annan tolkning skulle strida mot likhetsprincipen, eftersom anställda som befinner sig i liknande situationer skulle behandlas olika vad gäller domstolsprövningen av arbetstvister. [54]

108. Det framgår även av det ovan anförda att Satcens påstående att tribunalen har åsidosatt principen om tilldelade befogenheter genom att förklara sig behörig trots att en sådan behörighet inte föreskrivs i någon bestämmelse i fördraget inte är särskilt övertygande.

51 Se även punkt 107 i den överklagade domen.

52 Se även punkt 122 i den överklagade domen.

53 Se särskilt punkterna 80–84 i den överklagade domen.

54 Punkterna 94–97 i den överklagade domen.

109. Satcen har för det andra gjort gällande att de omtvistade besluten inte har några rättsverkningar i förhållande till tredje man i den mening som avses i artikel 263 första stycket FEUF, varför de inte kan angripas med stöd av denna bestämmelse. Eftersom KF är anställd av Satcen kan hon inte betraktas som ”tredje man” i förhållande till sin arbetsgivare. Eftersom artikel 263 fjärde stycket FEUF gör det möjligt för enskilda att väcka talan mot rättsakter ”på de villkor som anges i första och andra styckena”, kan dessa beslut – enligt Satcen – inte prövas av Europeiska unionens domstol.

110. Jag anser att Satcens argument är ohållbart. Artikel 263 första och andra styckena FEUF avser huruvida en talan om ogiltigförklaring som väckts av medlemsstaterna, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen mot varje unionsrättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar kan tas upp till sakprövning. För att en rättsakt ska kunna angripas måste emellertid dessa verkningar ha uppkommit ”i förhållande till tredje man”. Detta förbehåll är avsett att från de rättsakter mot vilka talan kan väckas utesluta så kallade *interna corporis*: akter som avser den interna organisationen av en institution och som inte ger några rättsverkningar utanför det område.[55] Det finns två huvudsakliga skäl till detta undantag. För det första måste unionsinstitutionerna, på grund av sin konstitutionella ställning, ha befogenhet att organisera sin interna verksamhet på det sätt de finner lämpligt. För det andra har en institution eller en medlemsstat inte något berättigat intresse av en prövning av bestämmelser med rent interna verkningar för en annan institution.

111. Detta är dock uppenbarligen inte fallet här. De omtvistade besluten hade till syfte att påverka den rättsliga ställningen för KF, som – åtminstone i detta sammanhang – är en annan juridisk person än byrån. Dessa beslut är dessutom obestridligen akter som riktas till KF i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Tribunalen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att åtgärder som har sådana bindande rättsverkningar som kan påverka klagandens intressen, genom att klart förändra klagandens rättsliga ställning, utgör sådana akter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.[56]

112. Dessutom skulle följden av de argument som anförts av Satcen bli att en personalkategori, eller snarare den viktigaste personalkategorin, skulle lämnas utan möjlighet till domstolsprövning. En personalkategori som klart definieras i en sekundärrättsakt, nämligen tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen, vilka enligt varje rimlig tolkning är måste betraktas som ett unionssystem,[57] skulle nämligen varken omfattas av artikel 270 FEUF eller av artikel 263 FEUF. Denna kategori hamnar i stället i ett slags ingenmansland.

113. Slutligen övertygas jag inte av Satcens argument att tribunalen, på grund av Satcens avtalsrättsliga förhållande med KF endast skulle ha varit behörig om avtalet hade innehållit en skiljedomsklausul till förmån för Europeiska unionens domstol. I punkterna 99–101 i förevarande förslag till avgörande har jag redogjort för skälen till att jag anser att tvisten, i en sådan situation som den som är aktuell i förevarande mål, ger upphov till frågor som går utöver huruvida arbetsgivaren (Satcen) har iakttagit det avtal som ingåtts med en av sina anställda (KF). För tjänstemän som KF avser arbetstvisten huvudsakligen frågan huruvida unionens byrå har handlat i enlighet med de allmänna regler som fastställts genom ett rådsbeslut, det vill säga tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen.

114. Frågan huruvida KF befinner sig i en liknande ställning som klaganden i det mål som gav upphov till domstolens dom i målet H/rådet m.fl. – en fråga som diskuterade utförligt mellan parterna – saknar således relevans i förevarande mål. Jag vill i förbigående tillägga att om, vilket rådet medgav vid förhandlingen, personal som utstationerats från medlemsstaterna ska ges samma tillgång till Europeiska

55 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 1988, Les Verts/parlamentet (190/84, EU:C:1988:94, punkt 8), och som av den 23 mars 1993, Weber/parlamentet (C-314/91, EU:C:1993:109, punkt 9), och dom av den 6 april 2000, Spanien/kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190, punkt 28).

56 Se, bland annat, dom av den 11 november 1981, IBM/kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9), och dom av den 9 december 2014, Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 13).

57 Vilket således skiljer sig från lokalanställda, vars avtal sannolikt regleras av lokala lagar, med en skiljedomsklausul till förmån för lokala domstolar (i medlemsstaterna) (se ovan, punkterna 97 och 98).

unionens domstol som personal som utstationerats av unionsinstitutionerna (vilket domstolen fann i domen i H/rådet m.fl.), borde detta i än högre grad vara fallet för tjänstemän såsom KF. Även om de förstnämnda personerna lättare hade kunnat få ett lämpligt domstolsskydd av domstolarna i de medlemsstater från vilka de har utstationerats,[58] gäller detta inte nödvändigtvis för de sistnämnda. Tjänstemän rekryteras nämligen direkt av en av unionens institutioner eller organ och har inte (och kan inte ha) någon yrkesmässig anknytning till de nationella myndigheterna.

115. Slutligen påpekar jag att tribunalen, i punkterna 124–132 i den överklagade domen, har förklarat varför KF anser sig befinna sig i en situation som är jämförbar med den som övriga anställda vid unionens institutioner och organ befinner sig i. Jag anser inte att det föreligger någon uppenbar felaktig rättstillämpning eller någon missuppfattning av de faktiska omständigheterna eller bevisningen i dessa avsnitt

116. Av dessa skäl kan talan inte vinna bifall såvitt avser Satcens första och andra grund.

4. Räckvidden för och följderna av domstolens behörighet: invändningen om rättsstridighet avseende artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen

117. Jag delar tribunalens slutsats att Europeiska unionens domstol är behörig i förevarande mål.

118. Jag delar emellertid inte de slutsatser som tribunalen drog av detta konstaterande. Jag anser nämligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den biföll svarandens invändning om rättsstridighet avseende artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen.

119. Inledningsvis ska det påpekas att Satcen inte har anfört denna punkt som en separat grund i sina yrkanden. Tribunalens fel i detta avseende är emellertid en logisk följd av de argument som Satcen anfört inom ramen för den första och den andra grunden. Även om Satcens överklagande skulle vinna bifall vad avser dessa grunder, skulle tribunalens slutsatser avseende rättsstridigheten av artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen oundvikligen bli desamma.

120. Om artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen skulle vara rättsstridig får detta även en större praktisk betydelse, eftersom Satcen, vilket Satcen bekräftade vid förhandlingen, till följd av meddelandet av den överklagade domen har skjutit upp verkställigheten av överklagandenämndens beslut. Domstolens avgörande i denna fråga skulle således inte endast avgöra framtiden för nämnda organ, utan även indirekt framtiden för andra liknande organ som bildats inom andra unionsbyråer i syfte att lösa tvister i personalmål.

121. I den överklagade domen fann tribunalen att artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen strider mot artikel 19 FEU och artikel 256 FEUF, eftersom den preciserar att överklagandenämndens beslut inte kan överklagas. Tribunalen drog således slutsatsen att inrättandet av en överklagandenämnd med exklusiv behörighet som konkurrerar med tribunalens behörighet och bibehållandet av nämnden även efter Lissabonfördragets ikraftträdande innebar att beslut 2009/747 stred mot fördragen. Artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen förklarades således inte vara tillämplig i förevarande fall.[59]

58 Dessa domstolar har enligt artikel 267 FEUF rätt, eller skyldighet, att hänskjuta en fråga om tolkningen eller giltigheten av en unionsrättsakt till Europeiska unionens domstol.

59 Se punkterna 152–160 i den överklagade domen.

122. En sådan slutsats är enligt min mening både alltför omfattande och onödig. Jag anser att artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen, både i rättsligt hänseende och i dess vidare sammanhang, kan tolkas på ett annat sätt, nämligen att den är förenlig med artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan, samtidigt som hänsyn tas till de specifika institutionella val som unionslagstiftaren, i förevarande fall rådet, har gjort.

a) Artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen: rättsligt eller administrativt överklagande

123. Enligt artikel 28.1, dess relevanta delar, kan ”[v]arje person som omfattas av dessa tjänsteföreskrifter kan begära att direktören fattar ett beslut som rör honom i en fråga som omfattas av [tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen]”. Varje sådant (uttryckligt eller implicit) beslut av direktören kan, i enlighet med artikel 28.2–28.4 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen bli föremål för ett klagomåls- eller förlikningsförfarande (varav det sistnämnda är valfritt). I artikel 28.5 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen föreskrivs däremot att ”[n]är den första överklagandemöjligheten (internt överklagande) har uttömts ska en tjänsteman ha rätt till överklagande i tvistemål inför [Satcens] överklagandenämnd”. [60]

124. Artikel 28 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen tycks således, läst i sin helhet, endast avse *administrativa* överklaganden, inbegripet sådana som sker vid överklagandenämnden. Det sistnämnda förfarandet avser nämligen ett förfarande för att *avgöra tvister*, både i artikel 28.5 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen och i bilaga X (överklagandenämnden) till dessa tjänsteföreskrifter. [61] Varken i artikel 28 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen eller i någon annan bestämmelse i dessa tjänsteföreskrifter sägs något om *domstolsprövning* av de beslut som Satcen antagit i frågor som omfattas av nämnda tjänsteföreskrifter.

125. Det är mot denna bakgrund som den omtvistade artikel 28.6 ska ses. I första meningen i den bestämmelsen anges följande: ”Överklagandenämndens beslut ska verkställas av båda parterna. De kan inte överklagas. Överklagandenämnden kan: …”

126. Om man ser till det interna sammanhanget skulle uttrycket att ”de kan inte överklagas” kunna tolkas som att unionslagstiftaren har velat utesluta alla *rättsmedel som innebär en domstolsprövning*, vilket innebär att det är helt uteslutet att väcka talan vid Europeiska unionens domstol. I så fall skulle dock endast artikel 28.6 andra meningen i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen behöva strykas och inte artikel 28.6 i dess helhet. För det andra skulle samma mening även kunna tolkas så, att det inte är möjligt att inge ett *administrativt överklagande* inom ramen för tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen efter det att överklagandenämnden har avgjort ärendet, samtidigt som det inte anges något om en eventuell domstolsprövning.

127. Det är i detta skede inte särskilt ändamålsenligt att göra en jämförelse mellan olika språk, och diskutera huruvida de olika språkversionerna (som i lika grad är giltiga) har exakt samma innebörd eller om vissa av dem avser ett administrativt överklagande och andra en domstolsprövning. Som vanligt medför en genomgång av de olika språkversionerna av förordningen snarare att deras semantiska mångfald understryks. [62]

60 Min kursivering.

61 Se, särskilt, artikel 1 i bilaga X.

62 Se, för en liknande diskussion om den lika tvetydiga artikel 32.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1), mitt förslag till avgörande i målet El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkterna 28–33).

128. Jag noterar i stället att flera andra texter, däribland primärrättsliga bestämmelser, använder andra formuleringar när de avser en domstolsprövning. Framför allt anges det i artikel 47 i stadgan att ”*var och en* vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel *inför en domstol*”.[63]

129. När artikel 28 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen läses i sin helhet, och mot bakgrund av (eller till skillnad från) artikel 47 i stadgan och artikel 263 femte stycket FEUF, är det således inte uppenbart att syftet med punkt 6 är att utesluta varje form *domstolsprövning* av beslut av Satcens överklagandenämnd. Jag anser snarare att denna bestämmelse ska tolkas så, att den endast avser ytterliga överklaganden av administrativ karaktär.

b) Den vidare kontexten: en ”tolerant” eller ”intolerant” behörighet

130. Europeiska unionens domstol har en exklusiv behörighet att tolka unionens rättsakter, såvida inte denna behörighet uttryckligen har begränsats genom bestämmelserna i fördraget. Detta är min utgångspunkt.

131. Samtidigt förfogar unionslagstiftaren över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vilket system för tvistlösning som lagstiftaren anser lämpligt för en viss unionsbyrå, ett visst unionskontor eller ett visst unionsorgan, förutsatt att detta system inte inkräktar på Europeiska unionens domstols befogenheter eller behörighet.

132. Det finns ett proportionerligt, tolerant sätt att förena dessa båda förslag. Samtidigt som man erkänner detta stora utrymme för skönsmässig bedömning och godtar ett visst antal potentiella institutionella konstruktioner ska följande gyllene regel tillämpas: vid utarbetandet av sekundärrättsliga bestämmelser är unionslagstiftaren skyldig att i ett visst skede av förfarandet säkerställa att det är möjligt att väcka talan vid en oberoende domstol mot ett slutligt beslut i personalfrågor. Om beslutet avser ett unionsorgans myndighetsutövning vid tillämpningen av unionsrätten utgörs den domstolen av Europeiska unionens domstol.

133. Mer allmänt gäller detta dubbla krav för såväl oberoende rättsligt skydd för enskilda som en enhetlig tolkning av unionsrätten och gäller inte enbart för medlemsstater som tillämpar unionsrätten på nationell nivå,[64] utan även för de unionsinstitutioner som förhandlar om och utarbetar externa tvistlösningsmekanismer som kan innehålla vissa inslag av tolkning av unionsrätten.[65] Samma logik bör således i än högre grad tillämpas på alla interna mekanismer för tvistlösning inom unionen, särskilt när det gäller personalfrågor som behandlas inom unionens olika organ eller byråer i enlighet med särskilda tjänsteföreskrifter, som faller utanför tillämpningsområdet för de allmänna tjänsteföreskrifterna.

134. Jag delar tribunalens uppfattning att en diskussion om huruvida överklagandenämnden uppfyller kriterierna för en oavhängig och opartisk domstol är irrelevant,[66] men av ett annat skäl: Även om det antas att Satcens överklagandenämnd uppfyller dessa krav och således potentiellt uppfyller kravet på ett effektivt domstolsskydd, kvarstår ändå frågan om bristande enhetlighet i tolkningen av unionsrätten. Om denna prövning begränsar de institutionella valen i medlemsstaterna, eller till och med inom andra system i internationell rätt i vilka unionen är eller avser att vara part, gäller detta i än högre grad för unionens interna system.

63 Min kursivering.

64 Se dom av den 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punkt 41).

65 Se, för ett liknande resonemang yttrande 1/09 (Avtal om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister) av den 8 mars 2011 (EU:C:2011:123, punkterna 66, 68 och 80), yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkterna 174–176 och 246) och yttrande 1/17 (CET-avtalet mellan EU och Kanada) av den 30 april 2019 (EU:C:2019:341, punkt 111).

66 Punkt 110 i den överklagade domen.

135. Härav följer emellertid inte nödvändigtvis att tillgång till domstolsprövning måste beviljas *omedelbart* och att en unionsbyrå eller ett unionsorgan inte kan ha en egen intern mekanism för tvistlösning, även med domstolsliknande inslag, som i första hand ska användas, potentiellt med tvingande verkan. Det kan nämligen ligga i intresset av god rättskipning att tvisten, i sådana situationer som den som är aktuell i förevarande mål, först prövas vid en instans som, även om den har bildats inom eller är knuten till en byrå, ska bedöma denna fråga självständigt inom ramen för ett förfarande med domstolsliknande inslag. Att se på frågan med nya ögon kan inte bara hjälpa parterna att nå en uppgörelse i godo, utan även bidra till att klargöra aspekter av tvisten som längre fram måste avgöras av unionsdomstolarna. Förekomsten av ett sådant system för interna överklaganden, som föregår men inte hindrar en domstolsprövning, kan således erbjuda parterna ett snabbt, praktiskt och mindre kostsamt sätt att lösa tvister. Den kan dessutom bidra till att undvika att tvister i onödan anhängiggörs vid Europeiska unionens domstol.

136. Som redan påpekats har Satcen emellertid inte i förevarande mål gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen. Under alla omständigheter kan den påstått felaktiga rättstillämpningen inte medföra att den överklagade domen upphävs, eftersom den inte innebär ett ifrågasättande av *konstaterandena i sak* i den domen beträffande de omtvistade besluten, nämligen beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande, beslutet om avstängning och beslutet om avsättning.

137. Tribunalen angav visserligen att den ogiltigförklarade överklagandenämndens beslut enbart på grund av att detta beslut, efter att ha funnit att artikel 28.6 i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen var ogiltig, hade fastställts utan en korrekt rättslig grund.[67] Överklagandenämndens beslut bekräftade emellertid (i stor utsträckning) de omtvistade besluten.[68] Överklagandenämndens beslut påverkade inte KF:s rättsliga ställning på ett sätt som skiljer sig från vad som följer av de omtvistade besluten.[69]. De skäl som föranledde tribunalen att ogiltigförklara de omtvistade besluten var således även giltiga och tillräckliga för att ogiltigförklara överklagandenämndens beslut.

B. Den tredje grunden för överklagandet

1. Parternas argument

138. Satcen har genom sin tredje grund gjort gällande att tribunalen, vid sin bedömning av lagenligheten av beslutet om avsättning, har missuppfattat de faktiska omständigheterna i två avseenden.

139. För det första beaktade tribunalen inte den omständigheten att de personer som hade fyllt i det frågeformulär som utredaren hade förberett redan hade hörts muntligen av samma utredare i samband med den undersökning som genomfördes mellan januari och februari 2013. Dessutom ägde bilaterala möten rum med 24 anställda under den administrativa utredningen. Eftersom dessa omständigheter inte beaktades drog tribunalen felaktigt slutsatsen att användningen av frågeformuläret var ett uppenbart olämpligt medel för att fastställa de faktiska omständigheterna och bedöma KF:s beteende, i motsats till bilaterala samtal, som hade varit lämpligare.

67 Punkt 161 i den överklagade domen.

68 Se särskilt punkterna 38, 45 och 46 i den överklagade domen.

69 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2018, LL/parlamentet (C-326/16 P, EU:C:2018:83, punkterna 38 och 39).

140. För det andra har Satcen anfört att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna när den fann att beslutet enbart grundade sig på anklagelser om allmänna kategorier av beteenden, utan att fastställa förekomsten av en specifik händelse eller ett specifikt beteende som kunde kvalificeras som mobbning. Ytterligare styrkande handlingar, däribland skriftliga vittnesmål från anställda, skrivelser och läkarintyg, bifogades nämligen utredningsrapporten. Dessa handlingar beaktades emellertid inte av tribunalen.

141. I sin svarsskrivelse har KF gjort gällande att de påstådda intervjuer som Satcen hänvisar till inte nämndes i förfarandet vid tribunalen och således utgör nya omständigheter som inte kan tas upp till sakprövning i detta skede av förfarandet. Satcen har inte heller lämnat någon information om innehållet i dessa samtal. Under alla omständigheter kan förekomsten av tidigare genomförda intervjuer, enligt KF, inte påverka tribunalens slutsats att utredningen var otillräcklig och inte opartisk.

2. Bedömning

142. Jag påpekar inledningsvis att i samband med ett överklagande kan en invändning avseende de faktiska omständigheterna och bedömningen av dessa tas upp till sakprövning om klaganden gjort gällande att det framgår av handlingarna i målet att tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna är materiellt oriktig eller att tribunalen har missuppfattat bevisningen. En missuppfattning av bevisning föreligger särskilt när bedömningen av den befintliga bevisningen framstår som uppenbart felaktig utan att någon ny bevisning har beaktats.[70]

143. Så är inte fallet här.

144. För det första konstaterar jag att även om man av den samlade rapporten kan dra slutsatsen att de anställda till vilka frågeformuläret hade skickats även hade intervjuats tidigare grundas slutsatserna som *endast* på svaren på frågeformuläret. Mot denna bakgrund saknar det betydelse att de anställda som fyllde i frågeformulären redan hade intervjuats under den allmänna utredningen av personalförhållandena.

145. Tribunalen har för övrigt inte kritiserat användningen av ett frågeformulär i sig. I punkterna 200–207 i den överklagade domen har tribunalen utförligt förklarat varför det frågeformulär som användes vid utredningen, med hänsyn till omständigheterna i målet, var olämpligt för att fastställa att den mobbning som lagts svaranden till last verkligen förekommit.

146. För det har, i motsats till vad Satcen har gjort gällande, inga ytterligare styrkande handlingar, inbegripet skriftliga vittnesmål från de anställda, bifogats den utredningsrapport som lades fram för tribunalen. Tribunalen kan således inte klandras för att inte ha beaktat ”alla de handlingar” som utredaren påstås ha använt för att komma fram till sina slutsatser. Jag har nämligen inte lyckats hitta någon liknande handling bland handlingarna i målet. Det enda exemplet på skriftliga vittnesmål som hänvisar till konkreta och precisa faktiska omständigheter återfinns i svaren på de öppna frågorna vid sidan av frågeformuläret med flervalsfrågor. Tribunalen beaktade dock dessa svar, vilket framgår av punkt 203 i den överklagade domen.

147. Det framgår således varken att vissa bevis eller faktiska omständigheter inte beaktades i den överklagade domen eller att tribunalen har missuppfattat den bevisning och de faktiska omständigheter som prövades.

70 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punkterna 57 och 60 och där angiven rättspraxis).

C. Den fjärde grunden för överklagandet

1. Parternas argument

148. Satcen har som fjärde grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artiklarna 1 och 2 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen och av begreppet ”rätten till försvar” i artikel 41 i stadgan.

149. Satcen har för det första gjort gällande att rätten för en person som är föremål för en utredning om mobbning att kommentera de omständigheter som utreds, innan den administrativa utredningen avslutas, kan begränsas för att skydda berörda tredje mäns intressen. Under alla omständigheter ska de olika inledande intervjuerna, bland de som görs under den årliga bedömningen och som KF hade kunnat yttra sig om, anses vara tillräckliga för att säkerställa rätten att yttra sig.

150. För det andra har Satcen gjort gällande att det varken av tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen eller av rättspraxis framgår att det måste ha gått en viss tid mellan inbjudan till en muntlig utfrågning före inledandet av ett disciplinärt förfarande och dagen för en sådan utfrågning. Under alla omständigheter ska denna tidsfrist bedömas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, med beaktande av bland annat de allvarliga omständigheter som läggs svaranden till last och hur brådskande situationen är. Beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande är inte heller en akt som går någon emot, utan utgör endast en förberedande akt.

151. För det tredje har Satcen gjort gällande att Satcens direktör, vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, lagenligt beslutade att låta rättigheterna och intressena för de anställda som ingett klagomål om trakasserier gå före KF:s rätt att få tillgång till handlingarna före antagandet av beslutet att inleda ett disciplinärt förfarande. Med hänsyn till byråns ringa storlek, och till att 8 av 13 personer som arbetade under KF hade ingett klagomål, fanns det nämligen en stor risk för repressalier, och denna kvarstod även efter det att utredningen hade avslutats.

152. I sin svarsskrivelse har KF försvarat resonemanget i den överklagade domen. Hon har särskilt gjort gällande att argumentet avseende förekomsten av en risk för repressalier inte åberopades vid tribunalen och således inte kan tas upp till sakprövning. Under alla omständigheter anser hon att Satcen inte har förklarat varför en eventuell risk för repressalier skulle bestå även efter det att KF hade stängts av från sin tjänst och inte längre hade tillgång till Satcens lokaler.

2. Bedömning

153. Jag anser att överklagandet inte heller kan vinna bifall på den fjärde grunden.

154. I punkt 221 i den överklagade domen påpekade tribunalen framför allt att administrationen inom ramen för en administrativ utredning, som genomfördes efter ett klagomål, hade skyldighet att göra en avvägning mellan två eventuellt motstridiga rättigheter, nämligen rätten för den person som var föremål för klagomålet att utöva sin rätt till försvar och klagandens rätt att få sitt klagomål prövat på ett korrekt sätt.[71]

71 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkt 52).

155. Tribunalen prövade därefter huruvida Satcen hade gjort en korrekt avvägning mellan KF:s och klagandenas intressen. Med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål kom tribunalen fram till att så inte var fallet. I punkt 222 i den överklagande domen fann tribunalen, med beaktande av de relevanta bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen,[72] att ett korrekt genomförande av utredningen inte hade äventyrats om vittnesmålen hade lämnats ut till KF. I punkt 223 i den överklagade domen konstaterade tribunalen dessutom att Satcen, för att värna administrationens tystnadsplikt, och samtidigt respektera KF:s rätt till försvar, kunde ha gett KF tillgång till vittnesmålen efter att de gjorts anonyma.

156. Jag delar tribunalens uppfattning. Det är enligt min mening inte uppenbart att det, såsom Satcen har hävdat, var fullständigt omöjligt att ge svaranden tillgång till en anonym version av vittnesmålen, även i en delvis maskerad[73] eller summarisk form[74] Jag förstår att Satcen, med hänsyn till byråns ringa storlek, var tvungen att noggrant överväga den risk för repressalier som hade kunnat uppstå om KF hade kunnat identifiera klagandena. Denna risk hade emellertid kunnat minimeras genom en omsorgsfull anonymisering och maskering. Om uppgifterna inte döljs så till den grad att de blir helt meningslösa, skulle en begränsad eller partiell tillgång till vittnesutsagorna säkerligen vara att föredra framför en total vägran att ge tillgång till dem.

157. Under alla omständigheter, och kanske framför allt, var risken för repressalier säkerligen inte längre aktuell från och med den tidpunkt då KF stängdes av från sin tjänst. Inte ens vid denna tidpunkt beviljades KF emellertid tillgång till vittnesmålen (inbegripet i en anonymiserad eller maskerad form).

158. I detta sammanhang anser jag inte att tribunalen tillämpade felaktiga rättsliga kriterier vid prövningen av huruvida Satcen hade gjort en korrekt avvägning mellan motpartens rätt till försvar och rätten till konfidentiell behandling för de anställda som deltog i utredningen. Jag ser inte heller någon missuppfattning av de faktiska omständigheterna eller bevisningen vid tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna i målet.

159. Jag kan inte heller se att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 216 i den överklagade domen fann att det var orimligt att svaranden ”fick mindre än 48 timmar att yttra sig över [utredningsrapporten]”. Visserligen finns det ingen bestämmelse i tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen som föreskriver en exakt tidsperiod i detta avseende. Enligt fast rättspraxis ska i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser som reglerar förfarandets längd frågan huruvida tidsåtgången är ”skälig” bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets komplexitet samt parternas uppträdande.[75]

160. Mot bakgrund av detta anser jag att bedömningen av huruvida en tidsfrist i ett enskilt fall är skälig är en fråga som inte kan överklagas, utom i de fall då uppgifter om faktiska omständigheter eller bevisning har missuppfattats. Om man beaktar de synnerligen allvarliga omständigheter som läggs KF till last och undersökningens längd vid den tidpunkt då KF anmodades att reagera på utredningsrapporten, anser jag i vart fall inte att tribunalens slutsats angående den tid som KF beviljades var orimlig.

72 Särskilt artikel 2 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen, i vilken det föreskrivs att Satcens direktör är skyldig att underrätta varje person som är föremål för en utredning om all bevisning i akten mellan tidpunkten för avslutandet av utredningen och antagandet av beslutet om att inleda ett disciplinärt förfarande.

73 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Saugmandsgaard Øe i HF/parlamentet (C-570/18 P, EU:C:2020:44, punkterna 71 och 72).

74 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 april 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkt 59).

75 Se, bland annat, dom av den 28 februari 2013, omprövning av Arango Jaramillo m.fl./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

V. Rättegångskostnader

161. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

162. KF har yrkat att Satcen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Satcen har tappat målet, ska KF:s yrkande bifallas.

163. Rådet bör förpliktas bära sina egna rättegångskostnader.

VI. Förslag till avgörande

164. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

– ogilla överklagandet,

– förplikta Europeiska unionens satellitcentrum att ersätta rättegångskostnaderna, och

– förplikta rådet att bära sina egna rättegångskostnader.