Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 19. marts 2020[1]

Sag C-14/19 P

EU-Satellitcentret (SatCen)
mod

KF

»Unionens retsinstansers kompetence – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – artikel 19 TEU og 24 TEU – artikel 263 TEUF, 268 TEUF, 270 TEUF og 275 TEUF – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – Rådets afgørelse 2009/747/FUSP og 2014/401/FUSP – vedtægten for de ansatte ved SatCen – ansatte – ligebehandlingsprincippet – effektiv domstolsprøvelse – SatCens Klageudvalg – ulovlighedsindsigelse – suspension – disciplinær forfølgning – fjernelse fra tjenesten – ret til at blive hørt – aktindsigt«

I. Indledning

1. Der er efter min opfattelse to forhold af general retlig betydning i denne sag, som går ud over rammerne for denne appel: For det første hvad er omfanget af Den Europæiske Unions Domstols kompetence på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område (herefter »FUSP«) for så vidt angår det, der kan kaldes fælles personaleforvaltningsretsakter? Er sådanne retsakter udelukket fra Domstolens prøvelse i medfør af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF?

2. For det andet, hvis det antages, at Den Europæiske Unions Domstol har en vis kompetence for så vidt angår sådanne retsakter, hvad indebærer denne kompetence da for specielle og dedikerede tvistbilæggelsesmekanismer, der er indført inden for forskellige EU-organer, -kontorer og -agenturer, såsom EU-Satellitcentrets (herefter »SatCen«) Klageudvalg?

II. Faktisk og retlig baggrund

3. Den faktiske og retlige baggrund for denne sag, som den fremgår af den appellerede dom[2], kan sammenfattes som følger.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Dom af 25.10.2018, KF mod SatCen (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. EU-Satellitcentret

4. SatCen, appellanten, har sine rødder i en afgørelse af 27. juni 1991 om oprettelse af et center for udnyttelse af satellitdata, som Ministerrådet for Den Vesteuropæiske Union (herefter »WEU«) vedtog på grundlag af dette råds afgørelse af 10. december 1990 om rumsamarbejde inden for WEU[3].

5. SatCen blev således oprettet ved Rådets fælles aktion 2001/555/FUSP af 20. juli 2001[4] som et agentur inden for Den Europæiske Union og inkorporerede opbygningen af det eksisterende WEU-satellitcenter. SatCen påbegyndte sit virke den 1. januar 2002.

6. Rådet vedtog efterfølgende afgørelse 2014/401/FUSP af 26. juni 2014 om EU-satellitcentret og om ophævelse af fælles aktion 2001/555 om oprettelse af et EU-satellitcenter[5], som herefter indeholder de gældende retlige rammer for SatCen. Det fremgår af anden betragtning til denne afgørelse og af artikel 5 heri, at SatCen fungerer som en »europæisk selvstændig kapacitet«, og at SatCen har den status som juridisk person, der er nødvendig for, at det kan udføre sine opgaver og nå sine mål. SatCens hovedopgaver er ifølge afgørelsens artikel 2, stk. 1 og 3, at støtte Unionens beslutningstagning og aktioner inden for FUSP og især den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik ved, på anmodning af Rådet eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«), at levere produkter og tjenesteydelser, som hidrører fra udnyttelsen af relevante rumaktiver og supplerende data, herunder satellitbilleder og luftfotos, samt dertil knyttede ydelser.

7. Ifølge artikel 7, stk. 3 og 4, samt artikel 7, stk. 6, litra e), i afgørelse 2014/401 repræsenterer SatCens direktør dette organ i retlige anliggender og er ansvarlig i) for rekruttering af SatCens øvrige personale og ii) for alle personalespørgsmål.

8. SatCens personale består ifølge artikel 8, stk. 1 og 3, i afgørelse 2014/401 af kontraktansatte medarbejdere, der udpeges af SatCens direktør, og udstationerede eksperter. På grundlag af afgørelsens artikel 8, stk. 5, vedtog Rådet inden for rammerne af fælles aktion 2001/555 afgørelse 2009/747/FUSP af 14. september 2009 om vedtægten for de ansatte ved [SatCen] (herefter »vedtægten for de ansatte ved SatCen«)[6].

9. For så vidt angår tvister mellem SatCen og dets medarbejdere om spørgsmål vedrørende vedtægten for de ansatte ved SatCen bestemmer denne vedtægts artikel 28, stk. 5, følgende:

»Når første klagemulighed er udtømt (intern administrativ klage), står det den ansatte frit for at indgive klage til [SatCens] Klageudvalg.

Dette udvalgs sammensætning, funktion og specifikke procedurer beskrives i bilag X.«

10. Der er i artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen fastsat følgende:

»Klageudvalgets kendelser er bindende for begge parters vedkommende. Der kan ikke rejses appel. Klageudvalget kan:

a) annullere eller bekræfte de omtvistede afgørelser

3 – Den 30.3.2010 opløste WEU-medlemsstaterne ved en fælles erklæring officielt denne organisation med virkning fra den 30.6.2011, hvilket navnlig skyldtes det forhold, at »[w]ith the entry into force of the Lisbon Treaty, a new phase in European security and defence [has begun]«.

4 – EFT 2001, L 200, s. 5.

5 – EUT 2014, L 188, s. 73.

6 – EUT 2009, L 276, s. 1. Den vedtægt, som finder anvendelse ratione temporis i denne sag, blev efterfølgende med virkning fra den 1.6.2017 erstattet af Rådets afgørelse (FUSP) 2017/824 af 15.5.2017 om vedtægten for de ansatte ved EU-Satellitcentret (EUT 2017, L 123, s. 7).

b) endvidere pålægge [SatCen] at godtgøre den materielle skade, den ansatte måtte have lidt fra det tidspunkt, hvor den omstødte afgørelse trådte i kraft

c) desuden beslutte, at [SatCen] inden for grænser, som Klageudvalget fastsætter, skal refundere sagsøgers dokumenterede udgifter […]«

11. Bilag X, punkt 1, til vedtægten for de ansatte ved SatCen bestemmer:

»[…] Klageudvalget har kompetence til at afgøre de tvister, som overtrædelse af denne vedtægt eller af kontrakter i henhold til artikel 7 i vedtægten kan forårsage. Med henblik herpå pådømmer det klager fra ansatte eller tidligere ansatte eller deres retssuccessorer og/eller disses repræsentanter mod en afgørelse truffet af direktøren.«

B. Sagens faktiske omstændigheder og de omtvistede afgørelser

12. Indstævnte i denne appel blev ansat ved SatCenpå en treårig kontrakt fra den 1. august 2009 med henblik på at varetage stillingen som chef for den administrative afdeling. Efter prøvetidens udløb den 31. januar 2010 blev indstævntes ansættelse bekræftet af SatCens direktør, som i denne forbindelse bemærkede, at indstævnte »[arbejdede] med takt og diplomatisk sans, men også [udviste] fasthed i meddelelsen af sine afgørelser«.

13. Som led i den årlige bedømmelse for 2010 udfærdigede SatCens vicedirektør den 28. marts 2011 en bedømmelsesrapport vedrørende indstævnte, hvori hendes samlede arbejdsindsats ansås for at være utilstrækkelig. Hun opnåede den lavest mulige bedømmelse. Indstævnte gjorde indsigelse mod denne konklusion og mod den måde, hvorpå bedømmelsen havde fundet sted.

14. Den 27. marts 2012 bemærkede SatCens vicedirektør som led i den årlige bedømmelse for 2011 indstævntes positive udvikling i forhold til året før og var af den opfattelse, at hendes samlede arbejdsindsats som følge af de anstrengelser, som hun havde udfoldet, havde været god. Den 24. maj 2012 blev indstævntes kontrakt forlænget med fire år indtil den 31. juli 2016.

15. Som led i den årlige bedømmelse for 2012 pålagde SatCens direktør ved et internt notat af 17. oktober 2012 vicedirektøren at indsamle oplysninger blandt personalet om passende optræden og forholdene til andre i SatCen, navnlig for ansatte med ledelsesansvar, herunder afdelingschefer, ved i givet fald at pege på mulige tilfælde af psykisk pression eller chikane, som kunne give anledning til tab af selvværd, tab af motivation og ligefrem grådanfald hos de underordnede.

16. Den 14. november 2012 indgav 12 ansatte ved SatCen en klage til direktøren og vicedirektøren, hvori de fordømte »den vanskelige situation, hvori [de] [havde] befundet sig i mere end tre år i forhold til at varetage [deres] arbejde på en normal måde«, og anførte, at denne situation »[skyldtes] den adfærd og den opførsel, som chefen for den administrative afdeling [indstævnte], [havde] udvist«.

17. I begyndelsen af 2013 efterkom SatCens vicedirektør det førnævnte interne notat ved at tilsende 40 ansatte fra forskellige afdelinger et multiple choice-spørgeskema for at bedømme deres forhold til afdelingschefen. Ved et internt notat af 7. marts 2013 underrettede SatCens vicedirektør SatCens direktør om, at det ud fra svarene i dette spørgeskema »klart [fremgik], at der [forelå] et reelt problem med forholdet til chefen for den administrative afdeling [indstævnte], henset til de generelt negative svar fra personalet i den administrative afdeling«.

18. Ved et internt notat af 8. marts 2013 anmodede SatCens direktør på grundlag af artikel 27 i vedtægten for de ansatte ved Satcen SatCens vicedirektør om at indlede en administrativ undersøgelse vedrørende indstævnte.

19. Den administrative undersøgelse bestod i, at der blev fremsendt et multiple choice-spørgeskema til 24 ansatte ved SatCen den 12. juni 2013 for at klarlægge, om de havde været udsat for visse former for adfærd fra indstævnte, og om de havde oplevet, at den pågældende adfærd havde haft konsekvenser for dem selv eller for andre ansatte. I spørgeskemaerne blev de ansatte også opfordret til at afgive vidneudsagn eller fremlægge andre beviser til støtte for deres svar. 6 ud af de 24 ansatte besvarede ikke spørgeskemaet.

20. I mellemtiden havde indstævnte som svar på sin årlige bedømmelse for 2012, hvorved hendes samlede arbejdsindsats atter blev anset for at være utilstrækkelig, ved skrivelse af 20. marts 2013 dels gjort indsigelse mod den nævnte bedømmelse, dels anmodet SatCens direktør om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at bringe chikanen mod hende til ophør.

21. Den 2. juli 2013 afsluttede SatCens vicedirektør sin undersøgelse. Ifølge undersøgelsesrapporten havde indstævnte udvist en »forsætlig, gentagen, vedvarende eller systematisk« adfærd, »som [havde] til formål at miskreditere eller fornedre de pågældende personer«, og »[eftersom den påståede adfærd hos indstævnte var] blevet bekræftet og [havde, henset til] sin art, hyppighed og indvirkning på visse ansatte, karakter af psykisk chikane«. Den 3. juli 2013 blev indstævnte af SatCens direktør underrettet om konklusionerne i den administrative undersøgelsesrapport, og han inviterede hende til en samtale den 5. juli 2013.

22. Den 5. juli 2013 anførte SatCens direktør, at SatCens vicedirektør efter sin undersøgelse havde konkluderet, at den adfærd, som indstævnte var blevet foreholdt, var blevet bekræftet og udgjorde psykisk chikane. På dette grundlag og efter høring af indstævnte den samme dag traf direktøren afgørelse om dels at indlede disciplinær forfølgning mod indstævnte i Disciplinærrådet (herefter »afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning«), dels at suspendere indstævnte fra tjenesten med fortsat udbetaling af løn (herefter »afgørelsen om suspension«).

23. Den 28. august 2013 indgav indstævnte en administrativ klage til SatCens direktør over bl.a. afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning, afgørelsen om suspension og den afgørelse, hvorved SatCens direktør stiltiende gav afslag på hendes anmodning om bistand i forbindelse med påstået psykisk chikane.

24. Ved skrivelse af 4. oktober 2013 afslog SatCens direktør indstævntes administrative klage af 28. august 2013.

25. Den 25. oktober 2013 indgav SatCens direktør en indberetning til Disciplinærrådet, som han også sendte til indstævnte, i overensstemmelse med artikel 10 i bilag IX til vedtægten for de ansatte ved SatCen.

26. Den 1. november 2013 sendte indstævnte en skrivelse til Disciplinærrådets formand, hvori hun anmodede rådet om en frist på mindst 45 dage til forberedelse af sit forsvar. Hun anmodede også om kopier af samtlige dokumenter, der var blevet anvendt under den administrative undersøgelse, indkaldelse for Disciplinærrådet af de 12 ansatte, der havde underskrevet klagen mod hende den 14. november 2012, og af de 18 ansatte, der havde udfyldt multiple choice-spørgeskemaet i forbindelse med den administrative undersøgelse, og endelig oplysning af navnene på de seks ansatte, der havde nægtet at besvare dette spørgeskema.

27. Ved skrivelse af 21. november 2013 nægtede SatCens administrationschef at give indstævnte adgang til hendes e-mails og andre dokumenter på hendes computer samt til hendes arbejdsmobiltelefon.

28. Ved skrivelse af 28. november 2013 meddelte Disciplinærrådets formand indstævnte, at der ville blive foretaget en høring for Disciplinærrådet den 13. eller den 14. januar 2014. Hun blev i den samme skrivelse anmodet om at tilstille Disciplinærrådet sine skriftlige bemærkninger mindst en uge inden høringen. Indstævnte fremkom med sine skriftlige bemærkninger den 21. december 2013.

29. Den 2. december 2013 indgav indstævnte en klage til Klageudvalget dels vedrørende SatCens direktørs afgørelse af 4. oktober 2013 om afslag på hendes klage over afgørelsen om suspension, afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning og afslaget på anmodningen om bistand, dels den afgørelse af 21. november 2013, der er nævnt i punkt 27 ovenfor.

30. Ved skrivelse af 9. december 2013 bad indstævnte Disciplinærrådets formand om at udsætte høringen. Hun angav ligeledes navnene på de 13 vidner, som hun begærede indkaldt. Ved skrivelse af 16. december 2013 fastholdt Disciplinærrådets formand, at høringen ville finde sted den 13. eller den 14. januar 2014, og indstævnte blev underrettet om, at to af de vidner, som hun havde begæret indkaldt, ville blive afhørt.

31. Den 17. december 2013 indgav indstævnte en klage til SatCens direktør over Disciplinærrådets afgørelse af 16. december 2013.

32. Efter høringen, der fandt sted den 13. januar 2014, afgav Disciplinærrådet den 4. februar 2014 en begrundet udtalelse, hvori det dels enstemmigt fastslog, at indstævnte ikke havde opfyldt sine tjenestepligter, dels henstillede, at hun blev degraderet med mindst to lønklasser, således at hun ikke længere kunne bestride en stilling med ledelsesansvar.

33. Efter at have hørt indstævnte den 25. februar 2014 traf SatCens direktør den 28. februar 2014 afgørelse om at fjerne hende fra tjenesten af disciplinære årsager, hvilken afgørelse trådte i kraft en måned efter denne dato (herefter » afgørelsen om fjernelse fra tjenesten«), idet han anførte:

»I betragtning af, at De – som det fremgår af direktørens indberetning til Disciplinærrådet, der blev bekræftet ved Disciplinærrådets begrundede udtalelse – har begået en alvorlig overtrædelse, at det ikke er muligt at indplacere Dem på et andet niveau og inden for et andet ansvarsområde som foreslået i Disciplinærrådets udtalelse, og at De ikke vil anerkende, at De har optrådt uhensigtsmæssigt, beslutter jeg i overensstemmelse med artikel 7 i bilag IX [til vedtægten for de ansatte ved SatCen] at pålægge Dem følgende sanktion:

– fjernelse fra tjenesten, hvorved Deres kontrakt med SatCen bringes til ophør.

[Deres] kontrakt ophører i henhold til artikel 7, stk. 3, litra a), nr. vii), i [vedtægten for de ansatte ved SatCen] senest en måned efter meddelelsen af denne afgørelse.«

34. Indstævnte indgav den 17. april 2014 en administrativ klage over afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, som blev afslået ved SatCens direktørs afgørelse af 4. juni 2014. Den 12. juni 2014 indbragte indstævnte afgørelsen om fjernelse fra tjenesten for Klageudvalget.

35. Ved afgørelse af 26. januar 2015 (herefter »Klageudvalgets afgørelse«), der blev meddelt indstævnte den 23. marts 2015, forkastede Klageudvalget indstævntes påstande om annullation af afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning og af afgørelsen om suspension. Efter at have forkastet alle de anbringender, som indstævnte havde fremsat mod afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, annullerede Klageudvalget i øvrigt afgørelsen delvist, dog kun for så vidt som datoen for dens ikrafttræden var blevet fastsat til den 31. marts 2014 og ikke den 4. april 2014.

III. Den appellerede dom og retsforhandlingerne for Domstolen

36. Den 28. maj 2015 anlagde indstævnte et annullations- og erstatningssøgsmål ved Retten. I medfør af artikel 263 TEUF nedlagde indstævnte påstand om i) annullation af afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning, afgørelsen om suspension, afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, den afgørelse, hvorved SatCens direktør stiltiende afslog hendes anmodning om bistand i forbindelse med den påståede psykiske chikane, og Klageudvalgets afgørelse (herefter samlet »de anfægtede afgørelser«), ii) for så vidt som det måtte anses for fornødent, annullation af SatCens direktørs afgørelse af 4. oktober 2013 om afslag på hendes klage over afslaget på anmodningen om bistand, afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning, afgørelsen om suspension og SatCens direktørs afgørelse af 4. juni 2014 om afslag på hendes klage over afgørelsen om fjernelse fra tjenesten. I medfør af artikel 268 TEUF nedlagte indstævnte påstand om erstatning for den skade, hun angiveligt havde lidt. Hun nedlagde også påstand om, at SatCen blev pålagt at betale sagsomkostningerne med tillæg af renter.

37. Retten fandt i den appellerede dom, at den havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen. Kompetencen havde hjemmel i henholdsvis for så vidt angår prøvelsen af de anfægtede afgørelsers lovlighed artikel 263 TEUF og for så vidt angår påstandene om ansvar uden for kontraktforhold i artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2, TEUF under hensyntagen til artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)[7]. Retten forkastede derefter SatCens formalitetsindsigelse, der byggede på, at der var et ansættelsesforhold af aftalemæssig karakter mellem indstævnte og SatCen[8]. Retten tog dernæst SatCens formalitetsindsigelse vedrørende påstanden om annullation af afgørelsen om afslag på anmodningen om bistand (idet indstævnte ikke havde overholdt den forudgående administrative procedure) og af afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning (idet den blot var en forberedende retsakt) til følge[9]. Retten fandt endelig, at argumenterne om, at sagen for Disciplinærrådet var ulovlig, kunne antages til realitetsbehandling[10].

38. Hvad angår sagens realitet tog Retten for det første indstævntes ulovlighedsindsigelse mod artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen til følge, idet den udtalte, at bestemmelsen ikke fandt anvendelse i denne sag. Retten udtalte på dette grundlag, at »Klageudvalgets afgørelse, der blev vedtaget i medfør af de beføjelser, som udvalget blev tillagt ved denne bestemmelse, savner som følge heraf retsgrundlag, og den bør derfor annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til de øvrige anbringender, som sagsøgeren har fremsat over for Klageudvalgets afgørelse«[11]. Retten fortsatte videre med at annullere afgørelsen om fjernelse fra tjenesten[12] og afgørelsen om suspension[13], idet den fandt, at SatCen som følge af adfærden i forbindelse med den administrative undersøgelse af indstævnte havde i) tilsidesat forpligtelsen til at foretage undersøgelsen med omhu og upartiskhed og ii) tilsidesat indstævntes ret til at blive hørt og ret til aktindsigt.

39. Retten tog derefter stilling til indstævntes erstatningspåstande. Retten erklærede for det første, at den ikke var i stand til at tilkende erstatning for den økonomiske skade, som indstævnte angiveligt havde lidt, da det ville være for tidligt at gøre dette »uden at have kendskab til de foranstaltninger, som Satcen træffer for at opfylde [Rettens] dom«. For det andet besluttede Retten at tilkende, ex æquo et bono, en erstatning på 10 000 EUR for den ikke-økonomiske skade, som indstævnte havde lidt som følge af de omstændigheder, hun var blevet foreholdt, og for krænkelse af hendes ære og faglige omdømme[14].

7 – Den appellerede dom, præmis 80-114.
8 – Den appellerede dom, præmis 118-132.
9 – Den appellerede dom, henholdsvis præmis 133-138 og 139-143.
10 – Den appellerede dom, præmis 144-150.
11 – Den appellerede dom, navnlig præmis 160 og 161.
12 – Den appellerede dom, præmis 168-231.
13 – Den appellerede dom, præmis 232-241.
14 – Den appellerede dom, præmis 242-261.

40. På dette grundlag blev det i den appellerede dom besluttet at: i) annullere Klageudvalgets afgørelse, ii) annullere afgørelsen om suspension, iii) annullere afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, iv) pålægge SatCen at betale indstævnte et beløb på 10 000 EUR som erstatning for den ikke-økonomiske skade, hun havde lidt, v) i øvrigt frifinde SatCen, vi) pålægge SatCen at bære sine egne omkostninger og at betale indstævntes omkostninger og vii) pålægge Rådet at bære sine egne omkostninger.

41. SatCen har i appellen, der blev iværksat den 10. januar 2019, nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, forkaster indstævntes påstande og pålægger indstævnte at betale sagsomkostningerne. Rådet er indtrådt i sagen til støtte for SatCens påstande.

42. Indstævnte har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at SatCen pålægges at betale sagsomkostningerne.

43. Parterne afgav indlæg i retsmødet for Domstolen, der blev afholdt den 4. december 2019.

IV. Bedømmelse

44. SatCen har fremsat fire appelanbringender. Det første og det andet anbringende er rettet mod Rettens konklusioner vedrørende dennes kompetence til at påkende sagen og antagelsen til realitetsbehandling af indstævntes påstande. Det tredje og det fjerde anbringende vedrører Rettens konklusioner vedrørende realiteten.

45. Jeg vil begynde min bedømmelse med SatCens første og andet appelanbringende. Disse anbringender kan efter min opfattelse bedst behandles samlet, eftersom de er indbyrdes forbundne. De foregiver begge at godtgøre – ved hjælp af argumenter, der i vidt omfang overlapper hinanden – at der ikke er noget grundlag i EU-traktaterne for Rettens konklusion vedrørende dennes kompetence til at påkende indstævntes påstande.

A. Det første og det andet appelanbringende

1. Parternes argumenter

46. SatCen har for det første kritiseret den appellerede dom for i præmis 80-114 at konkludere, at Retten har kompetence til at træffe afgørelse om alle de af indstævnte nedlagte påstande. SatCen har på den ene side gjort gældende, at Den Europæiske Unions Domstol i henhold til princippet om kompetencetildeling kun har kompetence, hvis der findes en udtrykkelig bestemmelse herom. Der er imidlertid ikke en sådan bestemmelse i denne sag. På den anden side fastslog Domstolen i Elitaliana-dommen [15], at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence, når den anfægtede afgørelse kan tilskrives EU-budgettet. SatCens budget består imidlertid kun af bidrag fra medlemsstaterne. Retten kan ifølge SatCen heller ikke antage, at den har kompetence udelukkende på grundlag af ligebehandlingsprincippet ved at ligestille medarbejdere med andre personalekategorier.

47. SatCen har for det andet gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 118-123 at konkludere, at indstævntes annullationssøgsmål er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 263 TEUF, og at hendes påstand om erstatning uden for kontraktforhold er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 268 TEUF. SatCen har nærmere bestemt gjort gældende, at indstævnte

15 – Dom af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (herefter »Elitaliana-dommen«).

som en af SatCens medarbejdere ikke kan anses for en »tredjemand« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 263, stk. 1, TEUF. Herefter kan dommen i sagen H mod Rådet m.fl.[16] efter SatCens opfattelse ikke finde analog anvendelse, idet den foreliggende sag vedrører en kontraktansat snarere end en medarbejder, der er udstationeret fra en medlemsstat eller en EU-institution.

48. SatCen har for det tredje gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede dom præmis 124-132 at forkaste SatCens formalitetsindsigelse, der byggede på tvistens kontraktmæssige karakter. På grund af den kontraktmæssige karakter af forholdet mellem indstævnte og SatCen, og for så vidt som artikel 270 TEUF ikke finder anvendelse i denne sag, kan Den Europæiske Unions Domstols kompetence efter SatCens opfattelse kun udledes af en voldgiftsbestemmelse i kontrakten i overensstemmelse med artikel 272 TEUF. Der var imidlertid ikke en sådan voldgiftsbestemmelse i indstævntes kontrakt med SatCen.

49. Rådet har støttet SatCens argumenter.

50. Indstævnte er derimod af den opfattelse, at disse argumenter ikke er begrundede. Efter hendes opfattelse bekræftede Retten med rette sin kompetence til at påkende alle hendes påstande og antagelsen til realitetsbehandling heraf.

2. Kompetence (nr. 1): FUSP-undtagelsens omfang

51. Med henblik på at undersøge SatCens anbringender er det efter min opfattelse nyttigt at begynde med nogle generelle bemærkninger om omfanget af Den Europæiske Unions Domstols kompetence på FUSP-området i lyset af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF.

a) Historien indtil nu

52. Artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF udelukker Den Europæiske Unions Domstols kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser – med to undtagelser. Begge bestemmelser har været genstand for flere af Domstolens domme. I forbindelse med disse retsforhandlinger er de følgende domme af særlig betydning.

53. I Mauritius-dommen[17] og Tanzania-dommen[18] besluttede Domstolen bl.a., at den kunne kontrollere, om en international aftale i forbindelse med FUSP var forhandlet og indgået i overensstemmelse med proceduren i artikel 218 TEUF. For så vidt som denne procedure fremgår af en ikke-FUSP-bestemmelse, har Domstolen beføjelse til at træffe afgørelse om påståede formelle fejl, der førte til en tilsidesættelse heraf.

54. I Elitaliana-dommen bekræftede Domstolen sin kompetence i en sag, hvor der var nedlagt påstand om annullation af en afgørelse truffet af en FUSP-civil mission om tildeling af en offentligkontrakt, som medførte udgifter for EU-budgettet, på grundlag af en påstået tilsidesættelse af EU-reglerne om offentlige indkøb. Aftalen var reguleret af finansforordningen[19], et ikke-FUSP-instrument.

16 – Dom af 19.7.2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (herefter »dommen i sagen H mod Rådet m.fl.«).

17 – Dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 – Dom af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 – Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1).

55. I Rosneft-dommen [20] fandt Domstolen, at artikel 19 TEU, 24 TEU og 40 TEU samt artikel 275 TEUF og chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 267 TEUF om gyldigheden af en retsakt, der er vedtaget på grundlag af bestemmelser om FUSP vedrørende restriktive foranstaltninger, forudsat at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører enten kontrol af, at afgørelsen overholder artikel 40 TEU, eller prøvelse af lovligheden af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer.

56. Endelig besluttede Domstolen i dommen i sagen H mod Rådet m.fl., at Den Europæiske Unions Domstol havde kompetence til at påkende et annullationssøgsmål rettet mod chefen for en FUSP-mission vedrørende forflyttelsen af en medarbejder, der var udstationeret af en medlemsstat fra et af missionens kontorer til et andet. Det er vigtigt, at Domstolen gjorde det klart, at kompetencen også foreligger for så vidt angår retsakter, som har indhold, der vedrører og ikke vedrører FUSP (herefter »afgørelser med dobbelt indhold«) [21].

57. De hovedprincipper, der følger af disse sager, er de følgende.

58. For det første, og for så vidt som artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF indfører en undtagelse (herefter en »FUSP-undtagelse«) fra den generelle kompetenceregel, hvorved artikel 19 TEU tildeler Den Europæiske Unions Domstol kompetence til ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne at sikre, at lovgivningen overholdes, skal disse bestemmelser fortolkes indskrænkende.

59. For det andet, og selv om en EU-retsakt kan vedrøre FUSP eller endog være vedtaget i en »FUSP-sammenhæng«, har Unionens retsinstanser, så længe retsakten har hjemmel i et (materielt eller formelt) ikke-FUSP-grundlag, kompetence til at efterprøve overensstemmelsen med de relevante ikke-FUSP-bestemmelser.

60. For det tredje er retsakter vedtaget af EU-institutioner, -organer, -kontorer eller -agenturer, såsom retsakter vedrørende personaleforvaltning, ikke udelukket fra Den Europæiske Unions Domstols kompetence, blot fordi de er vedtaget på grundlag af FUSP-bestemmelser.

61. Når de sammenholdes, antyder disse principper dermed, at en EU-retsakt skal opfylde to krav for at være omfattet af FUSP-undtagelsen. Den skal for det første *formelt* bygge på FUSP-bestemmelser. Den skal for det andet også *indholdsmæssigt* eller *materielt* svare til en foranstaltning i forbindelse med FUSP.

62. Det første af disse krav stammer fra ordlyden af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF. Der er ganske vist ikke udtrykkeligt henvist til det andet krav i disse to bestemmelser. Det er også korrekt, at den dømmende magts gradvise indførelse af et sådant yderligere krav har betydet, at FUSP-undtagelsens omfang er blevet indskrænket, således at retsakter, som forekommer at være omfattet af undtagelsen, i det mindste ifølge en mere formel forståelse af traktaten, kan efterprøves.

63. Jeg er dog af den opfattelse, at udviklingen er helt korrekt. Inden jeg beskriver kriterierne for fortolkningen af dette andet krav, vil jeg forklare, hvorfor en systemisk, historisk og teleologisk fortolkning af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF støtter den kurs, som Domstolen har lagt.

20 – Dom af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (herefter »Rosneft-dommen«).

21 – Jf. dommen i sagen H mod Rådet m.fl., præmis 54 og 55.

b) De elementer, som er relevante for den rette forståelse af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF

64. Når artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF undersøges i lyset af Den Europæiske Unions forfatningsmæssige landskab, er det på ingen måde unormalt, at artikel 24, stk. 1 TEU og artikel 275 TEUF undergives en indskrænkende fortolkning.

65. Der må for det første ikke ses bort fra, at selv om FUSP er et område med »særlige regler og procedurer«[22], er det også en integrerende del af EU-retten. Manglende kompetence på FUSP-området er ikke ensbetydende med manglende materielle kriterier. Til at begynde med ledes Unionens optræden udadtil, uanset om det er i forbindelse med FUSP eller med andre politikker, af de samme principper og formål[23]. Unionen »påser, at der er sammenhæng mellem de forskellige områder inden for dens optræden udadtil *og* mellem disse og dens øvrige politikker«[24].

66. Vigtigere er det, at retsakter vedtaget i henhold til FUSP skal overholde de generelle EU-retlige principper, herunder de grundlæggende rettigheder, der er knæsat i chartret. Chartrets artikel 51, stk. 1, indfører en *institutionel definition* af dette instruments omfang hvad angår Unionens handlinger: Chartret finder anvendelse hver gang, en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer handler. Artikel 24, stk. 1 TEU og artikel 275 TEUF sår ikke tvivl om denne udtalelse: De indfører en undtagelse til Den Europæiske Unions Domstols efterprøvelse, men de er ikke til hinder for, at chartret – eller for den sags skyld andre primærretlige bestemmelser – finder anvendelse. På trods af de væsentlige begrænsninger hvad angår foranstaltninger i forbindelse med FUSP – hvilket ledte generaladvokat Wahl til at henvise til FUSP som lex imperfecta[25] – ændrer det ikke på, at selv for sådanne foranstaltninger gælder reglerne. Lex imperfecta betyder ikke absentia legis.

67. For det andet og med udgangspunkt i den skelsættende Les Verts I-dom[26] har Domstolen stedse udtalt, at Den (nu) Europæiske Union er et retsfællesskab, og at der ved traktaterne er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter. I dag er retsstatsprincippet ikke kun medtaget i Unionens grundlæggende værdier, der fremgår af artikel 2 TEU, men der henvises i overensstemmelse med artikel 21 TEU og 23 TEU også hertil som et af de vejledende principper for Unionens foranstaltninger udadtil, herunder på det specifikke FUSP-område.

68. Som Domstolen til stadighed har påpeget, er eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat[27]. Navnlig går traktaternes ordning ud på at give adgang til direkte søgsmål til prøvelse af *enhver* af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger[28].

69. Når dette er sagt, er det bestemt korrekt, som SatCen har gjort gældende, at chartrets artikel 47 – i lyset af artikel 13, stk. 2, TEU og chartrets artikel 51, stk. 2 –ikke kan tildele Den Europæiske Unions Domstol kompetence, når traktaterne er til hinder herfor[29]. Som Retten med rette fremhævede i den appellerede doms præmis 85, indebærer princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse imidlertid også, at udelukkelsen af Domstolens kompetence på FUSP-området skal fortolkes indskrænkende[30].

22 – Artikel 24, stk. 1, TEU.

23 – Jf. artikel 21, stk. 1 og 2, TEU. Jf. mere generelt artikel 7 TEUF.

24 – Artikel 21, stk. 3, TEUF (min fremhævelse).

25 – Jf. forslag til afgørelse H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 45).

26 – Dom af 23.4.1986, Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, præmis 23) (herefter »Les Verts I-dommen«). Jf., i nyere tid, dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl. (C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

27 – Jf. dom af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

28 – Jf. bl.a. Les Verts I-dommen, præmis 24, og Elitaliana-dommen, præmis 67. Min fremhævelse.

29 – Jf. i denne retning dom af 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, præmis 44). Jf. i nyere tid, Rosneft-dommen, præmis 74.

30 – Jf. i denne retning også Rosneft-dommen, præmis74.

Chartrets artikel 47 giver kort sagt ikke Domstolen mulighed for at omskrive traktaterne, men den pålægger Domstolen at fortolke de eksisterende bestemmelser på en måde, så de kan indfri deres fulde potentiale med henblik på at yde enhver, der berøres af EU-institutioners, -organers, -kontorers eller -agenturers retsakter, domstolsbeskyttelse.

70. For det tredje bekræfter Domstolens seneste praksis meget klart, at EU-institutionerne, uanset den retlige ordning, inden for hvilken de handler, i princippet er underlagt domstolsprøvelse. I overensstemmelse med artikel 19 TEU tilkommer det generelt Den Europæiske Unions Domstol at udføre opgaven med at sikre, at lovgivningen overholdes ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne.

71. Domstolen fandt dermed f.eks. i Florescu-dommen [31], at et aftalememorandum, som Europa-Kommissionen (på vegne af det daværende Europæiske Fællesskab) og Rumænien indgik i 2009, skulle anses for en retsakt fra institutionerne hvad angår artikel 267 TEUF på trods af dettes sui generis-karakter. I dommen i sagen James Elliot Construction [32] konkluderede Domstolen, at den havde kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af harmoniserede tekniske standarder (herefter »HTS«), uanset at HTS ikke er bindende retsakter, men dokumenter, hvis brug er frivillig, og at de formelt vedtages af private organer. Domstolen fandt, at HTS har retsvirkninger, og Kommissionen deltog i proceduren for vedtagelse og anvendelse heraf. Endvidere fandt Domstolen i Ledra-dommen [33], at den ulovlige adfærd hos EU-institutioner, som handlede uden for rammerne af EU-retten, kunne medføre et søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold i henhold til artikel 268 TEUF og 340 TEUF.

72. For det fjerde støtter en historisk undersøgelse af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF ikke en fortolkning af bestemmelserne, som går videre end det, der er strengt nødvendigt for at bevare FUSP's særegenheder. FUSP-undtagelsen har hovedsagelig til formål at sikre den særlige »internationale ligevægt«, som traktaternes ophavsmænd ønskede med hensyn til denne politik [34]. På grund af FUSP's yderst politiske karakter blev det besluttet, at det hovedsagelig var Det Europæiske Råd og Rådet, som skulle definere og gennemføre den, og at det var den højtstående repræsentant og medlemsstaterne, der skulle gennemføre den [35]. Herudover blev det også antaget, at de nye FUSP-bestemmelser ikke »berører medlemsstaternes nuværende ansvar med hensyn til udformningen og gennemførelsen af deres udenrigspolitik«, selv om bestemmelserne formelt integreres i EU-traktaterne [36].

73. På baggrund af disse betragtninger er FUSP-undtagelsens snævre anvendelsesområde i overensstemmelse med en række af Den Europæiske Unions væsentligste forfatningsprincipper. Jeg vender mig nu mod problemstillingen om, hvad disse principper kan betyde i praksis.

31 – Dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 – Dom af 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 – Dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 – Jf. f.eks. Det Europæiske Konvent, diskussionskredsen vedrørende Domstolen, »Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy« (CONV689/1/03REV1), punkt 5. Jf. mere generelt om bestemmelsernes oprindelse med henvisninger til de relevante forberedende retsakter, E. Deinza, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, s. 311-322, eller J. Heliskoski, »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, bind 2(1):3, UCL Press, 2018, s. 2-5.

35 – Artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 26 TEU.

36 – Jf. erklæring nr. 13 (»Erklæring om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«), der er bilagt Lissabontraktaten.

c) Ægte FUSP-indhold?

74. Artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF er udtryk for en »indholdsbaseret exceptionalisme«: Traktaternes ophavsmænd var af den opfattelse, at FUSP-forhold i sagens natur er politiske og følgelig ikke kan underlægges domstolsprøvelse. Der bør i denne forbindelse ikke ses bort fra, at FUSP i sagens natur er en operationel politik: En politik, på grundlag af hvilken Unionen forfølger sine (bredt definerede) mål gennem en række (bredt definerede) aktioner, hovedsagelig af udøvende og politisk art [37].

75. Som det klart fremgår af bestemmelserne kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (navnlig artikel 25 TEU), har FUSP-regler og -retsakter hovedsagelig til formål dels at regulere EU-institutioners, -organers, -kontorers og –agenturers, dels medlemsstaternes adfærd. Den »typiske« foranstaltning i forbindelse med FUSP har ikke til formål at skabe rettigheder og forpligtelser for personer [38].

76. Traktaternes ophavsmænd besluttede på dette grundlag, at alle tvister vedrørende disse bestemmelsers anvendelse skulle løses politisk uden at inddrage retsinstanserne. Ud fra dette synspunkt bør det forhold, at personer ikke kan anfægte lovligheden af foranstaltninger i forbindelse med FUSP ved Den Europæiske Unions Domstol, ikke skabe noget væsentligt hul i Unionens retssystem.

77. Afgørelsen af, om Domstolen er »inde eller ude« i en given sag, bør derfor nøje følge den logik, som ligger bag de valg truffet af traktaternes ophavsmand, der netop er redegjort for. FUSP-undtagelsen kan i overensstemmelse med denne fremgangsmåde ikke forstås som omfattende retsakter, der – selv om de vedrører eller endog formelt vedtages inden for FUSP – ikke umiddelbart eller direkte vedrører definitionen, gennemførelsen eller udførelsen af denne politik. Når forbindelsen mellem en EU-retsakt og en handling eller transaktion vedrørende Unionens udenrigspolitik eller Unionens sikkerhed blot er indirekte, vil det med andre ord være vanskeligt at begrunde en udelukkelse af Den Europæiske Unions Domstols kompetence. Unionens retsinstansers indgreb vil ikke i disse sager kunne begrænse (eller i det mindste sandsynligvis ikke indsnævre) det råderum, som EU-institutionerne og medlemsstaterne skal have, når de handler på FUSP-området.

78. Endvidere kan jeg tilføje, at Den Europæiske Unions Domstols (begrænsede) beføjelser til at efterprøve lovligheden af visse retsakter, der formelt vedtages inden for FUSP, på ingen måde indebærer, at Unionens retsinstanser kan efterprøve (eller for den sags skyld er villige til at efterprøve) udenrigs- eller sikkerhedspolitiske valg, som er yderst politiske. Uanset om artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF kodificerer en form for »doktrin om politiske spørgsmål«, har Domstolen vist, at den er meget opmærksom på de grænser, som traktaterne opstiller for dens forfatningsmæssige rolle [39], og navnlig princippet om magtens adskillelse [40]. Domstolen har også gentagne gange udtalt, at når EU-institutionerne råder over et vidt skøn, og navnlig når de skal træffe valg af især politisk karakter og foretage komplekse vurderinger, er de vurderinger, der ligger til grund for udøvelsen af denne skønsbeføjelse, underlagt en begrænset domstolskontrol [41].

37 – Jf. vedrørende dette udtryk generaladvokat Wahls forslag til afgørelse H. mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punkt 59).

38 – Jf. f.eks. artikel 24, stk. 1, TEU: »Vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter er udelukket.«

39 – Jf. f.eks. dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis). Hvad angår Domstolens selvbeheskelse; jf. endvidere retslitteraturen med flere henvisninger, P. Koutrakos, »Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy«, *International and Comparative Law Quarterly*, bind 67, Cambridge University Press, 2017, s. 13.

40 – Amerikas Forenede Staters øverste domstol udtalte, at »det forhold, at et politisk spørgsmål ikke kan underkastes domstolsprøvelse, skyldes hovedsagelig princippet om magtens adskillelse« (jf. Baker mod Carr, 369 U.S. 186 (1962)). Jf. ligeledes generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse, Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, punkt 52).

41 – Jf. for nylig dom af 19.12.2019, Puppinck m.fl. mod Kommissionen (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, præmis 95 og 96 og den deri nævnte retspraksis).

79. Det er af disse grunde ganske klart, at det forhold, at en retsakt *formelt* bygger på FUSP-bestemmelserne eller vedtages i denne forbindelse, ganske enkelt ikke er tilstrækkeligt til at udløse FUSP-undtagelsen. Retsakten skal også have et ægte FUSP-*indhold*.

80. Dette medfører naturligt spørgsmålet: Hvad er et ægte FUSP-indhold? Jeg medgiver, at det er umuligt at forestille sig en stensikker test, som kan tjene til at trække en lysende klar linje mellem FUSP-indhold og ikke-FUSP-indhold. Denne afgrænsning vil nødvendigvis omfatte en konkret vurdering, som vil være stærkt afhængig af sammenhængen.

81. Det synes ikke desto mindre at fremgå af eksisterende retspraksis [42], at *normale forvaltningsakter* – dvs. EU-forvaltningens retsakter, som ikke er uløseligt forbundet med forfølgelsen af FUSP – ikke har (tilstrækkeligt) FUSP-indhold til at være til hinder for domstolsprøvelse. Disse retsakter omfatter typisk f.eks. (og især) afgørelser om personaleforvaltning, afgørelser vedrørende budgettet og udgifter eller afgørelser i normale og sædvanlige udbudsprocedurer.

82. Jeg vil fremhæve de kvalificerende udtryk »typisk« og »normal« eller »sædvanlig«: Målestokken er, at afgørelsens indhold er almindeligt i modsætning til specifikt for FUSP. Abstrakt set kan denne idé måske bedst illustreres ved et tankeeksperiment om parallelt indhold: Kan den anfægtede retsakt, som formelt bygger på en FUSP-bestemmelse, vedtages i en anden ikke-FUSP-sammenhæng? Vil dens indhold og de betragtninger, der fører til vedtagelsen heraf, i givet fald være tilsvarende eller endog de samme, hvis den blev vedtaget i en ikke-FUSP-sammenhæng? Hvis svaret på begge spørgsmål er bekræftende, er det sandsynligt, at retsakten ikke har et ægte FUSP-indhold.

83. Almindelige forvaltningsakter har normalt ingen politiske eller strategiske konnotationer. Selv om de bliver vedtaget i forbindelse med FUSP, vedrører de EU-forvaltningens normale drift. Herudover kan de godt påvirke specifikke personer eller enheder. Under disse omstændigheder kan adgangen til effektive retsmidler, der er knæsat i chartrets artikel 47, kun finde fuldstændig anvendelse. Disse retsakter skal kunne underlægges domstolsprøvelse, uanset deres formelle betegnelse.

84. Endelig udtalte Domstolen, som ovenfor nævnt [43], for nylig, at ovenstående betragtninger også finder anvendelse på afgørelser med dobbelt indhold. Jeg læser dog ikke denne udtalelse således, at Unionens retsinstanser skal efterprøve enhver påstået tilsidesættelse eller fejl i forbindelse med sådanne afgørelser. Det kan bestemt være vanskeligt at adskille det dobbelte indhold i sådanne retsakter. Når en afgørelse med dobbelt indhold skal efterprøves på grundlag af dennes ikke-FUSP-indhold, kan der også ske en vis yderligere indtrængen i FUSP-indholdet.

85. Jeg vil af netop disse grunde foreslå, at Den Europæiske Unions Domstols kompetence på dette område forstås som en skala eller et gradvist kontinuum, og ikke som en ekstrem alt-eller-intet-løsning, hvorved den blotte tilstedeværelse af dobbelt indhold automatisk medfører, at alt kan efterprøves. I den ene ende af dette spektrum er der afgørelser, hvis indhold – selv om de formelt bygger på en FUSP-bestemmelse – har meget lidt at gøre med FUSP. I den anden ende er der afgørelser, som helt klart er omfattet af FUSP-undtagelsen. I gråzonen i midten er der så afgørelser med dobbelt eller meget forskelligt indhold, ved hvilke der bør udvises forsigtighed og selvbeherskelse [44]. Hvis en retsakts ikke-FUSP indhold blot er supplerende i forhold til FUSP-indholdet heri, kan det sidstnævnte veje tungere og dermed begrænse eller endog være til hinder for domstolsprøvelse.

42 – Jf. den retspraksis, der er henvist til i punkt 54 og 56 ovenfor.

43 – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

44 – Jf. også ovenfor i dette forslag til afgørelse, punkt 78. Selv hvis kompetencen anerkendes modvilligt for så vidt angår nogle af en afgørelses elementer i sådanne situationer, vil intensiteten af prøvelsen sandsynligvis være bemærkelsesværdig lav.

d) Den foreliggende sag

86. På baggrund af de ovenstående konklusioner er jeg af den opfattelse, at Retten ikke begik en fejl, da den bekræftede sin kompetence til at træffe afgørelse i denne sag.

87. De anfægtede afgørelser er normale retsakter vedrørende personaleforvaltning, som ikke omfatter – i hvert fald for så vidt angår denne sag, som den blev præsenteret og procederet for Retten – noget specifikt FUSP-indhold. De anfægtede afgørelser er faktisk uadskillelige fra afgørelser, som i en tilsvarende situation kan vedtages med hensyn til enhver ansat i et EU-organ, -kontor eller -agentur, der er oprettet i forbindelse med enhver anden EU-politik.

88. Herudover og i modsætning til det, som SatCen har gjort gældende, er det forhold, at de EU-regler, som de anfægtede afgørelser angiveligt tilsidesatte, ikke kan tilskrives EU-budgettet, efter min opfattelse uden betydning. Det kan ikke udledes af Rettens dom i Elitaliana-sagen, at EU-retsakter, der er vedtaget i forbindelse med FUSP, kun kan efterprøves, når de tilsidesætter regler, som regulerer EU-budgettet. Det element i denne sag, som medførte, at retsakten kan anfægtes ved Unionens retsinstanser, var det forhold, at den anfægtede afgørelse, selv om den stammede fra en enhed, som blev skabt i henhold til FUSP (og dermed potentielt i henhold til bestemmelser vedrørende FUSP), blev i) vedtaget på grundlag af ikke-FUSP bestemmelser, og ii) sagsøgeren gjorde gældende, at ikke-FUSP-bestemmelser var blevet tilsidesat.

89. Budgetelementet i Elitaliana-dommen var efter min opfattelse et meget specifikt eksempel på den mere generelle regel, som jeg forsøgte at redegøre for i det tidligere afsnit i dette forslag til afgørelse: De i den nævnte sag omtvistede indkøbsafgørelser var tilfælde af normale forvaltningsakter, som ikke var uløseligt forbundet med forfølgelsen af FUSP og dermed ikke udelukket fra domstolsprøvelse.

3. Kompetence (nr. 2): ansættelsesforholdets kontraktmæssige karakter og den manglende voldgiftbestemmelse

90. I det følgende vil jeg forklare, hvorfor jeg er af den opfattelse, at Retten heller ikke begik en retlig fejl, da den erklærede sig kompetent, på trods af to yderligere forhold, som SatCen har påberåbt sig: Ansættelsesforholdet byggede på en kontrakt mellem indstævnte og SatCen, og den manglende specifikke voldgiftsbestemmelse i ansættelseskontrakten om, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence.

a) Indledende bemærkninger om personaleforhold

91. Forholdet mellem Den Europæiske Union og dens ansatte reguleres hovedsagelig af vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab (herefter »den almindelige vedtægt«)[45]. I medfør af artikel 270 TEUF har Den Europæiske Unions Domstol en »eneret« til at afgøre alle tvister mellem Unionen og dens ansatte »med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i [den almindelige vedtægt]«.

45 – Forordning nr. 31 (EØF), 11 (Euratom) (JO 1962, P 045, s. 1385), som ændret.

92. Agenturer og andre af Den Europæiske Unions organer har imidlertid ofte deres egne vedtægter, som kan svare til den almindelige vedtægt [46]. Som nævnt i punkt 8 ovenfor har SatCen sin egen vedtægt. For så vidt som det er relevant for disse retsforhandlinger, blev vedtægten for de ansatte ved SatCen vedtaget ved Rådets afgørelse af 14. september 2009 [47].

93. Ifølge artikel 1, stk. 1, i vedtægten for de ansatte ved SatCen finder vedtægten anvendelse på »ansatte, der rekrutteres på kontrakt indgået med [SatCen]«.

94. Artikel 1, stk. 2, i vedtægten for de ansatte ved SatCen definerer udtrykket »ansat« som omfattende to særskilte kategorier af ansatte:

»a) ansatte, der har indgået kontrakt med [SatCen] og beklæder en budgetteret stilling, som er anført i den oversigt over ansatte, der hvert år vedlægges [SatCens] budget

b) lokalt ansatte, der har indgået kontrakt med [SatCen] i henhold til den lokale nationale lovgivning.«

95. Vedtægten for de ansatte ved SatCen skaber i det væsentlige en tostrenget ordning for rekruttering af personale [48]. SatCen kan på den ene side rekruttere sit personale som »ansatte«, i hvilket tilfælde det kontraktmæssige forhold mellem de ansatte og agenturet i det væsentligt reguleres af bestemmelserne i vedtægten for de ansatte ved SatCen. SatCen kan på den anden side ansætte personale som »lokalt ansatte«, hvis kontrakter reguleres af national ret.

96. Ud fra et kontraktmæssigt synspunkt er de to kategorier af ansatte dermed ikke analoge. Denne forskel har uundgåelige eftervirkninger på det rette værneting for enhver arbejdsrelateret tvist mellem arbejdstageren og arbejdsgiveren.

97. Hvad angår *lokalt ansatte* har både SatCen og den person, der ansættes, et videre skøn ved forhandlingen af forskellige aspekter af deres fremtidige faglige forhold. Forholdets væsentligste kendetegn findes i selve kontrakten, som i givet fald suppleres af de relevante nationale lovgivninger. I modsætning til ansatte er betydningen af vedtægten for de ansatte ved SatCen (eller enhver tilsvarende vedtægt for EU-institutionerne) meget mere begrænset i denne forbindelse. Det faglige forhold mellem arbejdsgiveren og dennes arbejdstagere kan med rette defineres som kontraktmæssigt.

98. Følgelig reguleres agenturets ansvar inden for kontraktforhold for så vidt angår lokalt ansatte i overensstemmelse med artikel 340, stk. 1, TEUF »efter den lovgivning, der finder anvendelse på den pågældende kontrakt«. Kontrakten kan dermed omfatte en voldgiftsbestemmelse eller særlige ordninger, der giver f.eks. lokale retsinstanser eller andre nationale retsinstanser kompetence. Andre former for voldgift er heller ikke udelukket. Endvidere kan Den Europæiske Unions Domstol i medfør af artikel 272 TEUF også tildeles kompetence. I sådanne tilfælde kan Den Europæiske Unions Domstol ikke anses for at have enekompetence, eftersom det vil stride mod bestemmelserne i artikel 272 TEUF og 274 TEUF [49].

46 – Der er også agenturer, missioner og andre af Den Europæiske Unions organer, som ikke har deres egen vedtægt og ansætter personale ved hjælp af aftaler af en anden art. Afhængig af de retlige rammer, der finder anvendelse på sådanne aftaler, kan de betragtninger, der er redegjort for i dette forslag til afgørelse, vedrørende indstævntes situation være relevante for ansatte hos disse agenturer, missioner eller andre af Den Europæiske Unions ansatte. Jf. i denne henseende, sag C-730/18 P, SC mod Eulex Kosovo, der verserer i øjeblikket.

47 – Afgørelsen ophævede den tidligere vedtægt for SatCens ansatte, som Rådet havde vedtaget den 21.12.2001 (EFT 2002, L 39, s. 44), med senere ændringer.

48 – Jeg vil i det følgende fokusere på personale, som er ansat direkte af SatCen, hvorved jeg ser bort fra personale, som potentielt kan udstationeres fra medlemsstaterne og EU-institutionerne.

49 – Artikel 274 TEUF bestemmer, at »[m]ed forbehold af den kompetence, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol ved traktaterne, er de tvister, i hvilke Unionen er part, ikke af den grund unddraget de nationale dømmende myndigheders kompetence«. Jf. herom, analogt, dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro mod Kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 19).

99. SatCen har derimod, når det ansætter *personale*, mindre råderum. Det er korrekt, at det faglige forhold mellem den ansatte og EU-agenturet påbegyndes ved en kontrakt. Det vil imidlertid være unøjagtigt at anse forholdet for udelukkende at være kontraktbaseret. Ansættelseskontrakten er i det væsentlige grundlaget for tiltrædelse af en stilling, hvis væsentlige kendetegn ikke frit afgøres af kontraktparterne. Det faglige forhold mellem den ansatte og agenturet reguleres faktisk i vidt omfang af en offentligretlig EU-retsakt: vedtægten for de ansatte ved SatCen. Den procedure, der følges for ansættelsen, definitionen af den pågældende kontrakt og de retlige rammer, inden for hvilke der opnås enighed om kontrakten, indebærer udøvelsen af prærogativer, som agenturet er tildelt ved en EU-retsakt, der finder generel anvendelse [50].

100. Kontrakten er med andre ord i det væsentlige en måde til at overholde den obligatoriske ordning i vedtægten for de ansatte ved SatCen. Det samme gælder for valget af (eller mere præcist manglen på) et reelt værneting for arbejdsrelaterede tvister. Disse elementer er formuleret i præceptive vendinger i vedtægten for de ansatte ved SatCen. Det pågældende agentur handler i denne forstand ikke som enhver anden (privat) arbejdsgiver.

101. På denne baggrund vil enhver afgørelse vedrørende det pågældende agenturs ansvar inden for kontraktforhold i spørgsmål, der opstår som følge af en misligholdelse af ansættelseskontrakten, uvægerligt indebære fortolkning af bestemmelser, som fremgår af en offentligretlig retsakt, der er vedtaget af EU-institutionerne i overensstemmelse med procedurerne i EU-traktaterne, og som er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (»L-udgaven«). Det skal i denne henseende erindres, at det ifølge artikel 19, stk. 1, TEU tilkommer Den Europæiske Unions Domstol at »sikre[…] overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne« [51].

102. Dette fører mig til indstævntes specifikke situation og bedømmelsen af denne situation i den appellerede dom.

b) Den foreliggende sag

103. Det er ubestridt, at SatCen rekrutterede indstævnte som en ansat i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 1, stk. 2, litra a), i vedtægten for de ansatte ved SatCen. Både SatCens tilbud til indstævnte og den mellem parterne indgåede kontrakt gør dette helt åbenlyst. Skrivelserne af 7. og 8. juli 2009 fra SatCens direktør til indstævnte henviser endog til indstævntes »udnævnelse« til den tilbudte stilling.

104. Det er uomtvistet, at den *almindelige* vedtægt ikke finder anvendelse i denne sag, og at Den Europæiske Unions Domstol følgelig ikke har (ene)kompetence til at efterprøve de anfægtede afgørelser og erstatningskravet i henhold til artikel 270 TEUF [52].

105. I den appellerede doms præmis 99, 120 og 123 fandt Retten ikke desto mindre, at Den Europæiske Unions Domstol har kompetence i denne sag i medfør af artikel 263 TEUF og 268 TEUF.

106. På baggrund af de retlige rammer, der er beskrevet ovenfor, er jeg enig i denne bedømmelse. SatCens og Rådets argumenter imod denne konklusion bygger efter min opfattelse på en fejlagtig forståelse af den appellerede dom eller er under alle omstændigheder retligt set ubegrundede.

50 – Jf. i denne retning dom af 14.10.2004, Pflugradt mod ECB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, præmis 33 ff.), der er henvist til i den appellerede dom, præmis 129. Tilsvarende generaladvokat Légers forslag til afgørelse Pflugradt mod ECB (EU:C:2004:416, punkt 32-36).

51 – Jf. ligeledes den appellerede doms præmis 107.

52 – Jf. ligeledes den appellerede doms præmis 122.

107. For det første er det ikke korrekt at anføre, at Retten udelukkende udledte sin kompetence i denne sag af ligebehandlingsprincippet. Retten udtalte klart, at dens kompetence var støttet på artikel 263 TEUF og 268 TEUF. Retten redegjorde i denne forbindelse for, hvorfor indstævntes påstande ikke var omfattet af undtagelsen i artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF, som skal fortolkes indskrænkende [53]. En af grundene hertil er netop, at en anden fortolkning vil være i strid med ligebehandlingsprincippet, for så vidt som ansatte i tilsvarende situationer vil blive behandlet anderledes hvad angår en retsinstans' efterprøvelse af arbejdsrelaterede tvister [54].

108. De forudgående betragtninger gør det også klart, at SatCens udtalelser om, at Retten tilsidesatte princippet om kompetencetildeling ved at erklære sig kompetent, når der ikke er nogen traktatbestemmelser, ikke er overbevisende.

109. For det andet har SatCen gjort gældende, at de anfægtede afgørelser ikke har retsvirkninger over for tredjemand i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 263, stk. 1, TEUF, og de kan dermed ikke anfægtes i henhold til denne bestemmelse. For så vidt som indstævnte er en af SatCens arbejdstagere, kan hun ikke anses for at være en »tredjemand« i forhold til sin arbejdsgiver. Eftersom artikel 263, stk. 4, TEUF giver personer mulighed for at anfægte retsakter »på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2«, kan disse afgørelser ikke – ifølge SatCen – efterprøves af Den Europæiske Unions Domstol.

110. Efter min opfattelse er SatCens argument uholdbart. Artikel 263, stk. 1 og 2, TEUF vedrører antagelsen til realitetsbehandling af annullationssøgsmål anlagt af medlemsstater, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen mod enhver EU-retsakt, der skal have retsvirkninger. En retsakt kan dog kun anfægtes, hvis disse virkninger er »over for tredjemand«. Denne kvalifikation har til formål at udelukke såkaldt interna corporis fra at kunne anfægtes: retsakter, som vedrører den interne tilrettelæggelse af en institution, og som ikke har retsvirkninger uden for denne sfære [55]. Der er to hovedårsager til denne udelukkelse. For det første skal EU-institutionerne på grund af deres forfatningsstatus have beføjelse til at organisere deres interne funktionsmåde på den måde, de måtte ønske. For det andet har en institution eller medlemsstat ingen retlig interesse i at anlægge sag mod bestemmelser, hvis virkninger er rent interne for en anden institution.

111. Det er dog åbenbart, at det ikke er tilfældet her. De anfægtede afgørelser havde til formål at påvirke retsstillingen for indstævnte, som – i det mindste i denne forbindelse – har en særskilt juridisk personlighed i forhold til agenturets. Endvidere er det ubestridt, at afgørelserne er retsakter rettet til indstævnte hvad angår artikel 263, stk. 4, TEUF. Det skal i denne forbindelse erindres, at ifølge fast retspraksis er retsakter, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre en sagsøgers interesser gennem en væsentlig ændring af hans eller hendes retsstilling, retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål [56].

112. Endvidere vil det, hvis SatCens argumenter følges til deres logiske konklusion, efterlade en kategori eller rettere hovedkategorien af SatCens ansatte uden mulighed for domstolsprøvelse. En kategori af ansatte, der er klart defineret i en afledt retsakt, vedtægten for de ansatte ved SatCen, som efter enhver rimelig forståelse udgør en EU-ordning [57], vil hverken være omfattet af artikel 270 TEUF eller artikel 263 TEUF. Den vil forblive fanget i en form for juridisk »ingenmandsland«.

53 – Jf. navnlig den appellerede doms præmis 80-84.

54 – Den appellerede dom, præmis 94-97.

55 – Jf. i denne retning dom af 25.2.1988, Les Verts mod Parlamentet (190/84, EU:C:1988:94, præmis 8, herefter »Les Verts II-dommen«), af 23.3.1993, Weber mod Parlamentet (C-314/91, EU:C:1993:109, præmis 9), og af 6.4.2000, Spanien mod Kommissionen (C-443/97, EU:C:2000:190, præmis 28).

56 – Jf. bl.a. dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, præmis 9), og af 9.12.2014, Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, præmis 13).

57 – Dermed anderledes end lokalt ansatte, hvis kontrakter sandsynligvis reguleres af lokal ret, ved en voldgiftsbestemmelse med angivelse af lokale (medlemsstaters) retsinstanser (punkt 97 og 98 ovenfor).

113. For det tredje og endelig er jeg ikke overbevist af SatCens argument, hvorefter Retten kun har kompetence, hvis kontrakten indeholdt en voldgiftsbestemmelse med angivelse af Den Europæiske Unions Domstol, eftersom SatCens forhold til indstævnte er af kontraktmæssig karakter. Jeg har i punkt 99-101 ovenfor forklaret, hvorfor jeg er af den opfattelse, at tvisten i en situation som den i disse retsforhandlinger omtvistede rejser problemstillinger, som går videre end arbejdsgiverens (SatCen) overholdelse af den kontrakt, der er indgået med en af dennes ansatte (indstævnte). For ansatte, såsom indstævnte, drejer arbejdsrelaterede tvister sig i det væsentlige om, hvorvidt EU-agenturet handlede i overensstemmelse med de generelle regler, der er indført ved en afgørelse fra Rådet: vedtægten for de ansatte ved SatCen.

114. Det er i den foreliggende sag følgelig ikke relevant, om indstævntes retsstilling svarer til sagsøgerens i den sag, der gav anledning til Domstolens dom i sagen H mod Rådet m.fl. – en problemstilling, som blev drøftet indgående mellem parterne. Jeg vil i forbifarten tilføje – som Rådet medgav i retsmødet – at hvis personale, der udstationeres fra medlemsstaten, skal have adgang til Den Europæiske Unions Domstol på samme måde som personale, der udstationeres fra EU-institutionerne (som Domstolen fandt i dommen i sagen H mod Rådet m.fl.), bør det så meget desto mere være tilfældet for ansatte som indstævnte. Mens de førstnævnte lettere kan have fået tilstrækkelig retsbeskyttelse ved retsinstanserne i de medlemsstater, som udstationerede dem[58], er det ikke nødvendigvis tilfældet for de sidstnævnte. Ansatte, som rekrutteres direkte af en EU-institution eller et EU-organ, har ikke (og kan ikke have) nogen faglig forbindelse til nationale myndigheder.

115. Jeg anfører endelig, at Retten i den appellerede dom, præmis 124-132, behørigt redegjorde for, hvorfor indstævnte efter Rettens opfattelse var i en situation, der kunne sammenlignes med situationen for andre ansatte ved EU-institutioner, -organer, -kontorer eller -agenturer. Jeg kan ikke se nogen åbenbar retlig fejl eller urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder eller beviserne i disse afsnit.

116. Af disse grunde bør SatCens første og andet appelanbringende forkastes.

4. Omfanget og følgerne af Domstolens kompetence: ulovlighedsindsigelsen mod artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen

117. Jeg er enig i Rettens konklusion, hvorefter Den Europæiske Unions Domstol har kompetence i denne sag.

118. Jeg er imidlertid ikke enig i de følger, som Retten udledte af denne konklusion. Jeg er faktisk af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl ved at tage indstævntes ulovlighedsindsigelse mod artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen til følge.

119. Jeg må indledningsvis påpege, at SatCen ikke har gjort dette punkt gældende som et særskilt appelanbringende i sine indlæg. Rettens fejl i denne henseende er imidlertid den logiske følge af SatCens argumenter i det første og det andet appelanbringende. Hvis SatCen får medhold i disse anbringender, vil Rettens konklusioner vedrørende ulovligheden af artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen uundgåeligt også falde bort.

58 – Det er vigtigt, at disse retsinstanser har beføjelse eller pligt til at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retsakt i henhold til artikel 267 TEUF.

120. Den mulige ugyldighed af artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen har også en bredere praktisk betydning, eftersom – som SatCen bekræftede i retsmødet – SatCen efter den appellerede doms afsigelse har suspenderet Klageudvalgets funktion. Domstolens stillingtagen til dette specifikke punkt vil derfor ikke kun afgøre organets fremtid, men også indirekte fremtiden for andre tilsvarende organer, der er oprettet inden for andre EU-agenturer eller -kontorer for at behandle tvister i personalesager.

121. Retten var i den appellerede dom af den opfattelse, at for så vidt som artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen specificerer, at Klageudvalgets afgørelser ikke kan appelleres, er bestemmelsen i strid med artikel 19 TEU og artikel 256 TEUF. Retten konkluderede følgelig, at afgørelse 2009/747 tilsidesatte traktaterne ved at oprette et Klageudvalg, hvis kompetence er eksklusiv og sammenfaldende med Rettens, og ved at opretholde dette Klageudvalg, selv efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen blev derfor erklæret uanvendelig i denne sag [59].

122. Jeg anser en sådan konklusion for at være unødigt bred og unødvendig. Jeg vil foreslå, at en anden fortolkning af artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen er mulig, når bestemmelsen læses i en lovgivningsmæssig og bredere sammenhæng: en fortolkning, som er i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47, og som samtidig overholder de specifikke institutionelle valg, som EU-lovgiver, her Rådet, har truffet.

a) Artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen: en administrativ eller retslig appel?

123. Artikel 28, stk. 1, i vedtægten for de ansatte ved SatCen giver i den relevante del enhver person, som vedtægten finder anvendelse på, mulighed for »til direktøren at indgive en anmodning om, at han træffer afgørelse i sager omfattet af [vedtægten for de ansatte ved SatCen]«. Enhver sådan (udtrykkelig eller stiltiende) afgørelse truffet af direktøren kan i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2-4, i vedtægten for de ansatte ved SatCen påklages administrativt og løses mindeligt ved mægling (sidstnævnte er en valgmulighed). Artikel 28 stk. 5, i vedtægten for de ansatte ved SatCen bestemmer derefter, at »[n]år første klagemulighed er udtømt (*intern administrativ klage*), står det den ansatte frit for *at indgive klage* til [SatCens] Klageudvalg« [60].

124. Når artikel 28 i vedtægten for de ansatte ved SatCen læses i sin helhed, forekommer den dermed kun at vedrøre *administrative* klager, herunder klager til Klageudvalget. Der henvises faktisk til den sidstnævnte procedure som en *klagemulighed* i både artikel 28, stk. 5, i vedtægten for de ansatte ved SatCen og i bilag X (Klageudvalget) til vedtægten [61]. Der er intet i artikel 28 i vedtægten for de ansatte ved SatCen eller for den sags skyld i nogen andre bestemmelser i vedtægten om *domstols*-prøvelse af SatCens afgørelser truffet i sager omfattet af vedtægten.

125. Den anfægtede artikel 28, stk. 6, indgår i denne sammenhæng. Bestemmelsens væsentlige indledende punktum bestemmer, at »Klageudvalgets kendelser er bindende for begge parters vedkommende. Der kan ikke rejses appel. Klageudvalget kan […]«.

126. Udtalelsen, hvorefter »[d]er [ikke kan] rejses appel«, kan, når den bedømmes i sin interne sammenhæng, på den ene side fortolkes således, at EU-lovgiver ønskede at udelukke ethvert *retsmiddel af domstolskarakter* og dermed faktisk ønskede at udelukke adgangen til Den Europæiske Unions Domstol. Det kan i så fald dog foreslås, at det kun var det andet punktum i artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen, der skulle fjernes, og ikke artikel 28, stk. 6, i sin helhed. På den

59 – Jf. den appellerede doms præmis 152-160.

60 – Min fremhævelse.

61 – Jf. navnlig artikel 1 i bilag X.

anden side kan det samme punktum også læses som et signal om, at der ikke er yderligere *klagemuligheder af administrativ karakter* inden for ordningen i vedtægten for de ansatte ved SatCen efter, at Klageudvalget har truffet afgørelse i en sag, mens der ikke siges noget om andre mulige retsmidler ved en domstol.

127. Der er ikke megen nytte i at foretage en sammenlignende lingvistisk undersøgelse på dette tidspunkt, hvor det drøftes, om de forskellige (lige autentiske) sprogversioner har den helt samme betydning, eller om nogle af dem mere antyder en administrativ klage, mens andre antyder et søgsmål. Som sædvanlig tjener det snarere til at understrege de semantiske forskelle i de forskellige sprogversioner af vedtægten heri, hvis der tages hensyn til dem [62].

128. Jeg vil i stedet anføre, at en række andre tekster, herunder fortrinsvis bestemmelser i den primære ret, er forskelligt formuleret, når de henviser til retsmidler for en domstol. Vigtigst bestemmer chartrets artikel 47: »Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler *for en domstol*« [63].

129. Når artikel 28 i vedtægten for de ansatte ved SatCen læses i sin helhed og i lyset af (eller i modsætning til) chartrets artikel 47 og artikel 263, stk. 5, TEUF, er det derfor på ingen måde åbenlyst, at stk. 6 heri har til formål at udelukke ethvert *søgsmål* mod afgørelser truffet af SatCens Klageudvalg. Jeg er snarere af den opfattelse, at bestemmelsen udelukkende bør fortolkes som en henvisning til yderligere klagemuligheder af administrative karakter.

b) Den bredere sammenhæng: en »tolerant« eller »intolerant« kompetence?

130. Den Europæiske Unions Domstol har en iboende, hævdvunden kompetence til at fortolke EU-retlige retsakter, medmindre dennes kompetence er udtrykkeligt udelukket på grundlag af traktatbestemmelser. Dette er udgangspunktet.

131. EU-lovgiver har samtidig et skøn ved udarbejdelsen af den tvistbilæggelsesordning, der måtte anses for passende for et givent EU-agentur, -kontor eller -organ, forudsat at ordningen ikke gør indgreb i Den Europæiske Unions Domstols prærogativer og dennes hævdvundne kompetence.

132. Der er en forholdsmæssig, tolerant måde at forlige disse to forslag på. Der er, selv om de vide skøn og en række mulige institutionelle modeller anerkendes, en tilbageværende gylden regel: Ved udarbejdelsen af en afledt retsordning skal EU-lovgiver på et vist tidspunkt under proceduren sikre muligheden for at anlægge sag mod en endelig afgørelse i en personalesag ved en uafhængig domstol. Hvis afgørelsen vedrører et EU-organs udøvelse af Unionens offentlige myndighed inden for rammerne af en EU-retlig ordning, er denne domstol i sidste ende Den Europæiske Unions Domstol.

133. Mere generelt gælder det dobbelte ufravigelige krav om såvel uafhængig retsbeskyttelse af personer som en ensartet fortolkning af EU-retten ikke kun for medlemsstater, der gennemfører EU-retten på nationalt plan [64], men også for de EU-institutioner, som forhandler og udarbejder mekanismer til ekstern tvistbilæggelse, der kan omfatte nogle elementer vedrørende fortolkning af

62 – Jf. vedrørende en lignende undersøgelse af den tilsvarende tvetydige artikel 32, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13.7.2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT 2009, L 243, s. 1) – mit forslag til afgørelse El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 28-33).

63 – Min fremhævelse.

64 – Jf. dom af 13.12.2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 41).

EU-retten[65]. Den samme logik bør derfor så meget desto mere finde anvendelse på alle interne EU-mekanismer med henblik på bilæggelse af tvister, navnlig i tilfælde af personalesager, der behandles inden for forskellige EU-organer, -kontorer eller -agenturer i henhold til specifikke vedtægter for de ansatte og uden for den almindelige vedtægts anvendelsesområde.

134. Jeg er i denne forbindelse enig med Retten i, at drøftelsen af, om SatCens Klageudvalg opfylder kriterierne for en upartisk og uafhængig domstol, er af mindre betydning for den foreliggende sag[66], men af en anden grund: Selv hvis SatCens Klageudvalg opfylder disse kriterier og dermed potentielt opfylder kravet om effektiv retsbeskyttelse, er der stadig problemstillingen vedrørende den manglende ensartethed ved fortolkningen af EU-retten. Hvis denne betragtning begrænser de institutionelle valg i medlemsstaterne eller endog i andre folkeretlige ordninger, som Unionen ønsker at blive eller er en del af, må det atter så meget desto mere gælde for Unionens interne ordninger.

135. Når dette er sagt, følger det ikke nødvendigvis heraf, at der *umiddelbart* skal gives adgang til Unionens retsinstanser, og at et EU-organ, -kontor eller -agentur ikke kan have sin egen interne ordning med henblik på bilæggelse af tvister, selv en ordning af delvist retslig karakter, som først skal udnyttes, potentielt obligatorisk. Det kan være i retsplejens interesse, at tvisten i situationer som den i appellen omtvistede først indbringes for et organ, der – selv om det er oprettet inden for eller er knyttet til et agentur – skal bedømme sagen uafhængigt i forbindelse med en quasi-retslig procedure. Et par friske og neutrale øjne kan ikke blot bistå parterne bedre til at finde en mindelig løsning, men de kan også hjælpe med at afklare aspekter af tvisten, som eventuelt skal afgøres af Unionens retsinstanser. Eksistensen af en ordning med forudgående interne appeller, men som ikke i sidste ende er til hinder for indbringelse for domstolene, kan dermed give parterne en hurtig, praktisk og mindre bekostelig måde at løse tvister på. Det kan herudover bidrage til at undgå unødvendige sagsanlæg ved Den Europæiske Unions Domstol.

136. Som allerede nævnt har SatCen imidlertid ikke i disse retsforhandlinger gjort gældende, at Retten begik en fejl ved fortolkningen af artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen. Under alle omstændigheder kan den pågældende fejl ikke føre til en ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som den ikke sår tvivl om dommens *materielle konklusioner* vedrørende de anfægtede afgørelser: afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning, afgørelsen om suspension og afgørelsen om fjernelse fra tjenesten.

137. Det er korrekt, at Retten udtalte, at den udelukkende annullerede Klageudvalgets afgørelse efter, at den havde anset artikel 28, stk. 6, i vedtægten for de ansatte ved SatCen for at være ugyldig, da afgørelsen blev anset for vedtaget uden retsgrundlag[67]. Klageudvalgets afgørelse stadfæstede dog (i vidt omfang) de anfægtede afgørelser[68]. Klageudvalgets afgørelse påvirkede ikke indstævntes retsstilling på en særskilt måde i forhold til det, der fulgte af de anfægtede afgørelser[69]. De grunde, som førte Retten til at annullere den sidstnævnte, vil også have været gyldige og tilstrækkelige til at ophæve den førstnævnte.

65 – Jf. i denne retning udtalelse 1/09 (aftale om indførelsen af en fælles patentdomstolsordning) af 8.3.2011 (EU:C:2011:123, præmis 66, 68 og 80), udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 174-176 og 246), og udtalelse 1/17 (EU-Canada CET-aftale) af 30.4.2019 (EU:C:2019:341, præmis 111).

66 – Den appellerede doms præmis 110.

67 – Den appellerede doms præmis 161.

68 – Jf. navnlig den appellerede doms præmis 38, 45 og 46.

69 – Jf. i denne retning dom af 21.2.2018, LL mod Parlamentet (C-326/16 P, EU:C:2018:83, præmis 38 og 39).

B. Det tredje appelanbringende

1. Parternes argumenter

138. SatCen har med det tredje appelanbringende gjort gældende, at Retten ved bedømmelsen af lovligheden af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten gengav de faktiske omstændigheder urigtigt ved to lejligheder.

139. For det første tog Retten ikke hensyn til det forhold, at de personer, som havde udfyldt det af undersøgeren udarbejdede spørgeskema, allerede havde haft mundtlige interview med den samme undersøger som led i den undersøgelse, der blev gennemført mellem januar og februar 2013. Herudover blev der afholdt bilaterale møder med 24 ansatte som led i den administrative undersøgelse. Eftersom Retten ikke tog disse forhold i betragtning, konkluderede den fejlagtigt, at anvendelsen af spørgeskemaet udgjorde et åbenbart uhensigtsmæssigt instrument til fastlæggelse af de faktiske omstændigheder og til bedømmelse af indstævntes adfærd i modsætning til bilaterale interview, som ville have udgjort en mere hensigtsmæssig måde.

140. For det andet har SatCen gjort gældende at Retten gengav de faktiske omstændigheder urigtigt ved at antage, at afgørelsen udelukkende byggede på anklager om generelle kategorier af adfærd uden at fastslå eksistensen af nogen specifik begivenhed, som kunne kvalificeres som »chikane«. Yderligere supplerende dokumentation, herunder skriftlige vidneudsagn fra medarbejdere, skrivelser og lægeerklæringer, var faktisk bilagt undersøgelsesrapporten. Retten tog imidlertid ikke hensyn til disse dokumenter.

141. Indstævnte har i sit svar gjort gældende, at de såkaldte interviews, som SatCen har henvist til, ikke blev nævnt i retsforhandlingerne for Retten og dermed udgør nye faktiske omstændigheder, der ikke kan antages til realitetsbehandling på dette tidspunkt. Herudover har SatCen ikke fremlagt nogen oplysninger om indholdet af disse interviews. Under alle omstændigheder kan eksistensen af tidligere interviews ifølge indstævnte ikke gøre Rettens konklusioner vedrørende undersøgelsens utilstrækkelighed og den manglende upartiskhed ugyldige.

2. Bedømmelse

142. Det skal indledningsvis fremhæves, at anbringender vedrørende konstateringen og bedømmelsen af faktiske omstændigheder kan realitetsbehandles under appelsagen, såfremt appellanten gør gældende, at det fremgår af sagens akter, at Retten har lagt indholdsmæssigt urigtige omstændigheder til grund, eller at Retten har gengivet de beviser, den har fået forelagt, urigtigt. Navnlig foreligger der en urigtig gengivelse af beviserne, såfremt det åbenbart fremgår, at gengivelsen af de foreliggende beviser er urigtig, uden at det er nødvendigt at fremlægge nye beviser[70].

143. Dette er ikke tilfældet her.

144. For det første kan jeg anføre, at selv om det kan udledes af den samlede rapport, at de ansatte, til hvem spørgeskemaet blev tilstillet, også tidligere var blevet interviewet, ændrer det ikke på, at konklusionerne i rapporten *kun* bygger på svarene på spørgeskemaet. På denne baggrund er det forhold, at de medarbejdere, som udfyldte spørgeskemaet, tidligere var blevet interviewet som led i det generelle spørgeskema om personaleforhold, uden betydning.

70 – Jf. i denne retning dom af 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, præmis 57 og 60 og den deri nævnte retspraksis).

145. Endvidere kritiserede Retten ikke anvendelsen af et spørgeskema som sådan. Retten redegjorde i den appellerede doms præmis 200-207 ganske detaljeret for grundene til, at det spørgeskema, der blev anvendt i undersøgelsen, i lyset af sagens omstændigheder var uhensigtsmæssigt til at fastslå de faktiske omstændigheder bag den chikane, som indstævnte var anklaget for.

146. For det andet og i modsætning til det af SatCens anførte blev ingen yderligere supplerende dokumentation, herunder skriftlige vidneudsagn fra medarbejdere, der var bilagt undersøgelsesrapporten, fremlagt for Retten. Retten kan dermed næppe kritiseres for ikke at have taget hensyn til »al den dokumentation«, som undersøgeren angiveligt anvendte til at drage sine konklusioner. Jeg kan faktisk ikke identificere noget tilsvarende dokument i sagsakterne. Det eneste eksempel på et skriftligt vidneudsagn, som henviser til konkrete og præcise faktiske elementer, findes i svarene på de åbne spørgsmål i margenen i multiple-choice-spørgeskemaet. Retten tog dog hensyn til disse svar, som det fremgår af den appellerede doms præmis 203.

147. Den appellerede dom forekommer derfor ikke at være behæftet med en manglende hensyntagen til nogle beviser eller faktiske omstændigheder, eller at de beviser eller faktiske omstændigheder, der blev taget hensyn til, er gengivet urigtigt heri.

C. Det fjerde appelanbringende

1. Parternes argumenter

148. SatCen har med det fjerde appelanbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 1 og 2 i bilag IX til vedtægten for de ansatte ved SatCen og begrebet »retten til at blive hørt«, der er fastsat i chartrets artikel 41.

149. For det første har SatCen gjort gældende, at retten for en person, der er genstand for en undersøgelse af chikane, til at fremsætte bemærkninger til de undersøgte faktiske omstændigheder, inden den administrative undersøgelse afsluttes, kan begrænses for at beskytte de involverede tredjeparters interesser. Under alle omstændigheder skal de forskellige indledende interviews, navnlig de interviews som led i den årlig bedømmelse, som indstævnte kunne have kommenteret på, anses for tilstrækkelige til at garantere retten til at blive hørt.

150. For det andet har SatCen gjort gældende, at det hverken fremgår af vedtægten for de ansatte ved SatCen eller af retspraksis, at der bør være forløbet et bestemt tidsrum mellem invitationen til en høring før indledningen af disciplinær forfølgning og datoen for en sådan høring. Under alle omstændigheder bør tidsrammen bedømmes i lyset af proportionalitetsprincippet under hensyntagen til navnlig situationens uopsættelighed. Endvidere udgør afgørelsen om at indlede disciplinær forfølgning ikke en retsakt til skade for indstævntes interesser, men er blot en forberedende retsakt.

151. For det tredje har SatCen gjort gældende, at SatCens direktør ved udøvelsen af sit skøn lovligt besluttede at lade rettighederne og interesserne hos dem, der indgav klagen om chikane, veje tungere end indstævntes ret til aktindsigt inden vedtagelsen af afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning. Henset til agenturets lille størrelse og det forhold, at otte ud af tretten personer under indstævntes ledelse indgav en klage, var der faktisk en høj risiko for gengældelse, som vedblev selv efter undersøgelsens afslutning.

152. Indstævnte har i svarskriftet forsvaret begrundelsen i den appellerede dom. Hun har navnlig gjort gældende, at argumentet vedrørende risikoen for gengældelse ikke blev gjort gældende for Retten og dermed ikke kan antages til realitetsbehandling. Under alle omstændigheder har SatCen efter hendes opfattelse undladt at forklare, hvorfor der, selv efter, at indstævnte var blevet suspenderet, og hun ikke længere havde adgang til SatCens lokaliteter, fortsat ville være risiko for gengældelse.

2. Bedømmelse

153. Jeg er af den opfattelse, at det fjerde appelanbringende ligeledes skal forkastes.

154. Retten udtalte med rette, navnlig i denne appellerede doms præmis 221, at i forbindelse med en undersøgelse såsom den, indstævnte var genstand for, skal administrationen afveje to rettigheder: dels retten for den person, der er genstand for undersøgelsen, til at udøve sin ret til forsvar, dels retten for klagerne til, at deres klage undersøges behørigt og behandles fortroligt[71].

155. Retten prøvede derefter, om SatCen havde foretaget en korrekt afvejning af de modstridende rettigheder hos indstævnte og klagerne. I lyset af sagens omstændigheder drog Retten den konklusion, at det havde SatCen ikke. I den appellerede doms præmis 222 fandt Retten, idet den tog hensyn til de relevante regler i vedtægten for de ansatte ved SatCen[72], at fremlæggelsen af vidneudsagnene for indstævnte ikke kunne have bragt undersøgelsens rette afvikling i fare. Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 223 endvidere, at SatCen kunne have givet indstævnte adgang til en anonymiseret udgave af vidneudsagnene for at beskytte administrationens tavshedspligt og samtidig overholde indstævntes ret til forsvar.

156. Det forekommer mig, at Rettens betragtninger herom er holdbare. Det er ikke åbenlyst for mig, som SatCen har gjort gældende, at det var fuldstændigt umuligt at have givet indstævnte adgang til en anonymiseret udgave af vidneudsagnene, selv hvis de var delvist redigeret[73] eller i en sammenfatning[74]. Jeg forstår, at SatCen i lyset af agenturets lille størrelse meget nøje skulle overveje den risiko for gengældelse, der kunne være opstået, hvis indstævnte kunne identificere klagerne. Denne risiko kunne imidlertid være minimeret med en omhyggelig anvendelse af anonymisering og redigering. Medmindre vidneudsagnene blev redigeret i et sådant omfang, at de blev helt meningsløse, er det bestemt at foretrække, at der gives begrænset eller delvis adgang til dem i stedet for et fuldstændigt afslag på aktindsigt.

157. Under alle omstændigheder og endnu vigtigere forelå risikoen for gengældelse bestemt ikke længere fra det tidspunkt, hvor indstævnte blev suspenderet fra tjenesten. Selv på dette tidspunkt fik hun dog ikke aktindsigt i vidneudsagnene (herunder i en anonymiseret eller redigeret udgave).

158. Jeg er på denne baggrund ikke af den opfattelse, at Retten anvendte det forkerte kriterium, da den efterprøvede, om SatCen havde opnået den rette ligevægt mellem indstævnte ret til forsvar og retten til fortrolighed hos de medarbejdere, der havde deltaget i undersøgelsen. Jeg kan heller ikke se, at Retten ikke gengav de faktiske omstændigheder eller beviserne korrekt, da den bedømte sagens omstændigheder.

159. Jeg kan heller ikke se, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 216 anså det forhold, at indstævnte »fik […] mindre end 48 timer til at fremsætte sine bemærkninger til [undersøgelsesrapporten]«, for urimeligt. Det er korrekt, at ingen af bestemmelserne i vedtægten for de ansatte ved SatCen fastsætter en bestemt frist i denne henseende. Det fremgår af fast retspraksis, at

71 – Jf. i denne retning dom af 4.4.2019, OZ mod EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, præmis 52).

72 – Navnlig artikel 2 i bilag IX til vedtægten for de ansatte ved SatCen, som bestemmer, at SatCens direktør skal meddele enhver person, som er genstand for en undersøgelse, alle beviserne i sagsakterne mellem undersøgelsens afslutning og vedtagelsen af afgørelsen om indledning af disciplinær forfølgning.

73 – Jf. i denne retning generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse, HF mod Parlamentet (C-570/18 P, EU:C:2020:44, punkt 71 og 72).

74 – Jf. i denne retning dom af 4.4.2019, OZ mod EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, præmis 59).

når varigheden af en procedure ikke er fastsat ved en EU-retlig bestemmelse, skal den »rimelige« karakter af den frist, som institutionen har behov for til at vedtage den pågældende akt, vurderes på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete sag, herunder navnlig tvistens betydning for den pågældende, sagens kompleksitet og de involverede partners adfærd[75].

160. På denne baggrund forekommer det mig, at den konkrete bedømmelse af fristens rimelighed i en bestemt sag er en problemstilling, som ikke kan appelleres, bortset fra i tilfælde af urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder eller beviser. Under alle omstændigheder anser jeg bestemt ikke Rettens konklusion vedrørende den tid, som indstævnte fik til at svare, for urimelig, henset til de særligt alvorlige faktiske omstændigheder, som indstævnte blev foreholdt, og undersøgelsens varighed på det tidspunkt, hvor indstævnte blev anmodet om at reagere på undersøgelsesrapporten.

V. Sagsomkostninger

161. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

162. Indstævnte har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger. SatCen har efter min opfattelse tabt sagen og bør derfor betale sagsomkostningerne.

163. Rådet bør bære sine egne omkostninger.

VI. Forslag til afgørelse

164. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

– Appellen forkastes.

– EU-Satellitcentret (SatCen) betaler sagsomkostningerne.

– Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.

75 – Jf. bl.a. dom af 28.2.2013, Fornyet prøvelse Arango Jaramillo m.fl. mod EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).