

Mål C-283/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 juni 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

1 oktober 2019

Kärande:

CO

ME

GC

och 42 andra

Svarande:

MJ

Europeiska kommissionen

Europeiska utrikestjänsten

Europeiska unionens råd

Eulex Kosovo

I. Saken i målet och relevanta omständigheter

- 1 Uppdraget Eulex Kosovo inrättades genom rådets gemensamma åtgärd 2008/124/Gusp av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo (EUT L 42, 2008, s. 92) (nedan kallad

2008 års gemensamma åtgärd). Uppdraget inrättades ursprungligen för en period på 28 månader och har förlängts flera gånger.

- 2 Ursprungligen var uppdraget Eulex Kosovo inte en juridisk person och det agerade genom ingripande av uppdragschefen, vilken bland annat ansvarade för uppdraget på fältet, gav instruktioner till all personal och ansvarade för genomförandet av budgeten i enlighet med villkoren i ett avtal som ingåtts med kommissionen. Uppdragschefen ansvarade även för att ingå avtal med internationell och lokalanställd civil personal.
- 3 Uppdraget Eulex Kosovo blev en juridisk person och fick behörighet att föra talan inför domstolar och andra myndigheter genom rådets beslut 2014/349/Gusp av den 12 juni 2014 om ändring av gemensam åtgärd 2008/124/Gusp om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo (EUT L 174, 2014, s. 42) (nedan kallat beslut 2014/349).
- 4 MJ innehade befattningen som uppdragschef från den 1 februari 2013 till den 14 oktober 2014, enligt de villkor som angavs bland annat i de avtal som han ingick med kommissionen den 1 februari och den 7 juni 2013.
- 5 Kärandena har arbetat, och vissa av dem arbetar fortfarande, i Kosovo åt uppdraget Eulex Kosovo som internationell civil personal, enligt avtal om visstidsanställning som ingåtts för en eller flera månader (högst ett år), vilka successivt förnyades.
- 6 De avtal som ingicks och förnyades innan uppdraget Eulex Kosovo blev en juridisk person upprättades och undertecknades av uppdragschefen i eget namn. Vad däremot beträffar de avtal som upprättades och undertecknades mellan den 12 juni 2014 och den 14 oktober 2014, en period under vilken uppdraget var en juridisk person, agerade MJ, som då var uppdragschef, som ”företrädare” för uppdraget, som innehavare av en fullmakt som företrädare fullt ut, eller rentav i egenskap av ett organ inom detta uppdrag.
- 7 År 2012 skedde en omklassificering av olika arbetsuppgifter som enligt kärandena medförde en ändring av beskrivningen av deras arbetsuppgifter och en betydande sänkning av deras löner. Den åtföljdes av tre ”omgångar” av beslut att inte förnya avtalen på våren och under sommaren 2013, på hösten 2014 och på hösten 2016.
- 8 Kärandena har bestritt omklassificeringen av deras arbetsuppgifter (och de ändringar av deras arbetsvillkor som ska ha följt därav) och/eller besluten att inte förnya deras avtal, liksom de ”tjänsteföreskrifter” som har tillämpats/tillämpas på dem, särskilt vad gäller social trygghet.
- 9 Omklassificeringen av arbetsuppgifterna och den första omgången av beslut att inte förnya avtalen inträffade då uppdraget Eulex Kosovo ännu inte var en juridisk person och det skedde genom ingripande av uppdragschefen, som handlade i eget namn.

- 10 Kärandena hade ursprungligen endast väckt talan mot de fyra första svarandena:
- MJ, i egenskap av chef för uppdraget Eulex Kosovo ”som inte är en juridisk person”, och som undertecknade deras avtal i eget namn.
 - Kommissionen, i egenskap av delegerande myndighet, uppdragchefens överordnade och ansvarig för genomförandet av budgeten för uppdraget.
 - Europeiska utrikestjänsten, i egenskap av ansvarig för ledningen av civila operationer i allmänhet och för beslut som fattats med stöd av 2008 års gemensamma åtgärd i synnerhet.
 - Rådet, i egenskap av den institution som utsåg MJ till uppdragschef, och som ska svara för de handlingar som kan tillskrivas uppdragschefen.
- 11 Dessa fyra svaranden har bestritt domsrätt och omfattningen av rättens behörighet att pröva de yrkanden som har framställts mot respektive svarande. MJ har även bestritt att de yrkanden som har framställts mot honom kan tas upp till prövning och gjort gällande att när uppdraget Eulex Kosovo inte var en juridisk person, var det på sin höjd i egenskap av fullmaktsinnehavare för Europeiska unionen som han hade undertecknat kärandenas anställningsavtal, och att han i denna egenskap inte kunde vara bunden i sitt eget namn. Han åberopade bland annat en dom från Cour du travail de Bruxelles (fjärde avdelningen) av den 12 december 2017 i ett mål mellan, å ena sidan, en tidigare anställd vid uppdraget Eulex Kosovo och, å andra sidan, en tidigare uppdragschef och själva uppdraget, trots att uppdraget ännu inte var en juridisk person.
- 12 Unionsinstitutionerna har bestritt att cheferna för uppdraget Eulex Kosovo någonsin har varit fullmaktsinnehavare för Europeiska unionen, eftersom de uttryckligen var behöriga att handla i eget namn innan uppdraget blev en juridisk person. De har vidare gjort gällande att uppdragscheferna ursprungligen handlade ”i egenskap”, det vill säga i egenskap av fullmaktsinnehavare för uppdraget Eulex Kosovo trots att uppdraget (ännu) inte var en juridisk person, på samma sätt som fullmaktsinnehavare för en oregistrerad förening eller företrädare för en facklig organisation.
- 13 MJ och unionsinstitutionerna har även bestritt att de yrkanden som har framställts mot dem kan tas upp till prövning genom att göra gällande att det, sedan uppdraget Eulex Kosovo blev en juridisk person och fick behörighet att föra talan inför domstolar och andra myndigheter, endast var uppdraget som skulle ansvara för alla anspråk och skyldigheter som härrör från genomförandet av uppdraget, och detta gäller såväl för framtiden som för förfluten tid, i enlighet med nya artikel 16.5 som infördes i 2008 års gemensamma åtgärd genom beslut 2014/349. Efter sistnämnda bestridande tog kärandena initiativ till att ansöka om att uppdraget Eulex Kosovo skulle åläggas att inträda som intervenient i målet.
- 14 I beslut av den 1 juni 2018, genom vilket den hänskjutande domstolen även beslutade att avskriva målet i den del det rör uppdragschefen och

unionsinstitutionerna för perioden som började löpa den 12 juli 2014, förordnade nämnda domstol att det muntliga förfarandet skulle återupptas för att parterna skulle analysera huruvida uppdragschefen hade en ”fullmakt” för perioden före den 12 juni 2014.

II. Aktuella bestämmelser

- 15 De enda bestämmelser som kan vara tillämpliga i förevarande fall är unionsbestämmelser, i synnerhet följande.

2008 års gemensamma åtgärd (före den ändring som skedde den 12 juni 2014)

Artikel 8

”1. Uppdragschefen ska ansvara för och utöva ledning och kontroll över Eulex Kosovo i insatsområdet.

...

3. Uppdragschefen ska ge instruktioner till all personal inom Eulex Kosovo, i detta fall även stödenheten i Bryssel, för ett effektivt genomförande av Eulex Kosovo i insatsområdet, och ansvara för samordningen och den dagliga ledningen i enlighet med instruktioner från den civila operationschefen.

...

5. Uppdragschefen ska ansvara för genomförandet av Eulex Kosovos budget. I detta syfte ska uppdragschefen teckna ett avtal med kommissionen.”

Artikel 9.3

”Eulex Kosovo får även vid behov rekrytera internationell personal och lokal personal på kontraktsbasis.”

Artikel 10.3

”Anställningsvillkor samt rättigheter och skyldigheter för internationell och lokalanställd civil personal ska fastställas i avtal mellan uppdragschefen och personalen.”

Kommissionens meddelande av den 30 november 2009 om kommissionens särskilda rådgivare som fått i uppdrag att genomföra operativa insatser inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och om kontraktsanställd internationell personal

- 16 I meddelandet anges att ”det är fråga om att föreskriva i avtalet att de särskilda rådgivarna för Gusp ska ingå anställningsavtal i eget namn med tillämpning av de

gällande reglerna för anställda som rekryteras av särskilda rådgivare för Gusp”, att ”en särskild rådgivare för Gusp ska i eget namn ingå ett anställningsavtal för att rekrytera en person som internationellt anställd” och att ”anställningsavtalet för att rekrytera en person som internationellt anställd av en särskild rådgivare för Gusp ska undertecknas av den särskilda rådgivaren för Gusp”.

III. Rättspraxis som kan vara relevant

- 17 Rätten har hänvisat till följande två domar från Cour du travail de Bruxelles:
- En dom meddelad den 12 december 2017, genom vilken Cour du travail slog fast att det inte var uppdragschefen, utan Europeiska unionen, vars uppdragschef endast var fullmaktsinnehavare, som var arbetsgivare åt en person i den internationella personalen som arbetade åt uppdraget Eulex Kosovo innan detta blev en juridisk person.
 - En dom meddelad den 8 januari 2019, genom vilken samma avdelning vid samma domstol, men i annan sammansättning, slog fast samma sak med avseende på ett annat ”Gusp”-uppdrag och preciserade att arbetsgivaren var ”Europeiska unionen, företrädd av kommissionen”.

IV. Rättens bedömning och återupptagande av det muntliga förfarandet

- 18 Vad beträffar de avtal som ingicks mellan MJ och kommissionen den 1 februari 2013 och den 7 juni 2013, har rätten framhållit följande omständigheter:
- Det var i eget namn som MJ undertecknade de avtal som han ingick med kommissionen den 1 februari 2013 och den 7 juni 2013, och enligt dessa avtal tilldelades han faktiskt vissa budgetar för uppdragets behov, bland annat för att täcka lönerna till personalen (artikel 4 i avtalet av den 7 juni 2013). Han åtog sig även hela ansvaret för sistnämnda budget, och gick så långt som att åta sig gentemot kommissionen att återbetala alla belopp som skulle kunna komma att felaktigt utbetalas till honom eller som han skulle kunna komma att använda på ett olämpligt sätt (artikel 9 i samma avtal) och att teckna en särskild försäkring för att täcka sitt ekonomiska ansvar för detta liksom alla skador som han genom eget handlande (*by himself*) skulle kunna komma att orsaka kommissionen eller tredje man vid genomförandet av sitt uppdrag, inbegripet de parter med vilka han skulle komma att ingå avtal i det sammanhanget (artikel 12.3 i samma avtal).
 - I artikel 11.1 i det avtal som ingicks den 7 juni 2013 anges även att den särskilda rådgivaren ska ingå anställningsavtal med sin personal i eget namn.
- 19 Rätten har även påpekat att i de anställningsavtal som ingicks med MJ före juni 2014 presenteras han uttryckligen inte bara med sitt eget namn, utan även som ”arbetsgivare”, och det hänvisas däri även uttryckligen till artikel 11.1 i

avtalet av den 7 juni 2013 med preciseringen att artikeln tillåter att MJ, ”i sin egenskap av särskild rådgivare, ingår anställningsavtal i eget namn” (punkt II i ingressen till avtalen).

- 20 Vad gäller perioden före den 12 juni 2014 fann rätten, mot bakgrund av tillämpliga bestämmelser och gällande avtal, att kärandena haft fog för att väcka talan mot MJ personligen och att det, i rådande läge, finns anledning att vidhålla denna talan, trots domen från Cour du travail de Bruxelles av den 12 december 2017.
- 21 Rätten anser nämligen att det inte går att göra gällande, särskilt inte utan minsta nyansering, förbehåll eller kompletterande analys, att chefen för uppdraget Eulex Kosovo endast var ”fullmaktsinnehavare för Europeiska unionen vid genomförandet av detta uppdrag”, då uppdraget Eulex Kosovo vid den tidpunkten inte var någon egen juridisk person. Framför allt kan det inte slås fast att den talan som väckts mot uppdragschefen inte kan tas upp till prövning enbart på grund av att ”talan i regel inte kan väckas mot fullmaktsinnehavaren, utan endast mot fullmaktsgivaren”, eftersom det särskilt finns flera fall då en ”fullmaktsinnehavare” är personligt ansvarig för de handlingar som vederbörande har utfört för sin ”fullmaktsgivares” räkning och/eller kan ställas till svars i ett domstolsförfarande istället för sin fullmaktsgivare, om än enbart i denna egenskap (*qualitate qua*). Detta gäller bland annat följande:
 - Vid så kallat ofullständigt ställföreträdarskap eller så kallad icke-företrädande fullmakt, det vill säga just när fullmaktsinnehavaren handlar i eget namn för sin fullmaktsgivares räkning. I det fallet uppstår avtalsförhållandet i princip mellan fullmaktsinnehavaren personligen och den andra avtalsparten, utan att det föreligger någon direkt talan mellan fullmaktsgivaren och den andra avtalsparten eller vice versa.
 - Vid en ställningsfullmakt (*ad agendum*) (vilken ska skiljas från en rättegångsfullmakt (*ad litem*) som bland annat används för att företräda en grupp som inte har status av juridisk person), med stöd av vilken fullmaktsinnehavaren formellt sett kan vara part i ett förfarande, i sitt eget namn, men för sin fullmaktsgivares räkning, genom att enbart ange sin ställning.
- 22 Rätten ansåg att det var nödvändigt att parterna mer ingående analyserar förekomsten av den ”fullmakt” som MJ ska ha fått i egenskap av uppdragschef och, i förekommande fall, fullmaktens exakta art och de verkningar den skulle kunna få för MJ, innan rätten slutgiltigt avgör frågan huruvida MJ kan/ska kvarstå som part i målet eller huruvida målet ska avskrivas i den del det rör MJ, på grund av att han vid den aktuella tidpunkten faktiskt handlade endast på Europeiska unionens vägnar och för dess räkning (genom ingripande av båda och/eller endera av unionens institutioner som också är parter i målet), inom ramen för en fullmakt som företrädare fullt ut. Rätten beslutade därför att återuppta det muntliga förfarandet.

V. Parternas ståndpunkter

- 23 Kärandena har, i första hand, yrkat att deras talan mot unionsinstitutionerna ska tas upp till sakprövning i den del den avser varje handling/varje åtgärd/varje underlåtenhet från en uppdragschefs sida. I andra hand har de yrkat att målet ska vilandeförklaras i avvaktan på dom i mål T-602/15 RENV och i tredje hand har de yrkat att deras talan ska tas upp till sakprövning i den del den riktas mot MJ.
- 24 MJ har yrkat att rätten ska avvisa de yrkanden som har framställts mot honom. Han anser nämligen att uppdraget Eulex Kosovo är kärandenas arbetsgivare vad gäller samtliga aktuella avtal.
- 25 Unionsinstitutionerna anser att de inte har ställningen som arbetsgivare åt kärandena och de har yrkat att de yrkanden som har framställts mot dem på grund av ett samband med anställningsavtalen ska avvisas eller i vart fall ogillas.
- 26 Vid en förhandling den 4 juni 2019 kom parterna överens om att frågan huruvida uppdragschefen hade en fullmakt och arten och verkningarna av en sådan fullmakt bör bli föremål för en begäran om förhandsavgörande som ska hänskjutas till Europeiska unionens domstol, eftersom den förutsätter en tolkning av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, organ eller byråer i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Rätten har anslutit sig till detta förslag.

VI. Skälen till att förhandsavgörande begärs

- 27 Europeiska unionens tribunal och domstol har redan prövat olika mål som rör uppdraget Eulex Kosovo eller andra uppdrag av samma typ på initiativ av personer i den internationella civila personal som anställts för uppdraget.
- 28 De har dock ännu inte haft tillfälle att ta upp frågan om fastställande av arbetsgivaren för denna personal och/eller dess företrädare för perioden innan uppdraget blev en juridisk person, trots att uppdraget redan kunde rekrytera personal på kontraktbasis genom ingripande av uppdragschefen som undertecknade avtalen i eget namn och trots att personal faktiskt redan arbetade åt uppdraget.
- 29 Ett sådant fastställande är nödvändigt i förevarande fall för att kunna pröva huruvida vissa av de yrkanden som har framställts både mot MJ och mot unionsinstitutionerna kan tas upp till prövning och/eller huruvida de ska bifallas, i den mån de avser perioden före den 12 juni 2014.

VII. Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 30 Mot bakgrund av det ovan anförda har rätten ställt följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artiklarna 8.3 och 10.3 i rådets gemensamma åtgärd 2008/124/Gusp av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo, före ändringen genom rådets beslut 2014/349/Gusp av den 12 juni 2014, i förekommande fall jämförda med alla andra bestämmelser som eventuellt kan vara relevanta, tolkas så, att de ger uppdragschefen, i eget namn och för egen räkning, ställningen som arbetsgivare åt den internationella civila personal som arbetade åt uppdraget Eulex Kosovo under perioden före den 12 juni 2014 eller, med beaktande särskilt av artiklarna 8.5 och 9.3 i den gemensamma åtgärden 2008/124/Gusp före den ändring som skedde den 12 juni 2014, att de ger Europeiska unionen och/eller en unionsinstitution, såsom Europeiska kommissionen, Europeiska utrikestjänsten, Europeiska unionens råd eller någon annan eventuell institution, ställningen som arbetsgivare, för vars räkning uppdragschefen ska ha handlat fram till och med nämnda datum med stöd av en fullmakt, delegering av befogenheter eller någon annan form av ställföreträdarskap, som i förekommande fall ska fastställas?”