

Sag C-283/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. juni 2020

Forelæggende ret:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgien)

Afgørelse af:

1. oktober 2019

Sagsøgere:

CO

ME

GC

og 42 andre

Sagsøgte:

MJ

Europa-Kommissionen

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)

Rådet for Den Europæiske Union

Eulex Kosovo

I. Tvistens genstand og relevante faktiske omstændigheder

- 1 EULEX KOSOVO blev oprettet ved Rådets fælles aktion 2008/124/FUSP af 4. februar 2008 om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO (EUT 2008, L 42, s. 92) (herefter »fælles aktion af 2008«). Denne

mission, der oprindeligt blev oprettet for en periode på 28 måneder, er blevet forlænget flere gange.

- 2 Oprindeligt var EULEX KOSOVO ikke en juridisk person, og denne handlede ved sin missionschef, som navnlig var ansvarlig for missionen på stedet, gav instrukser til hele personalet og var ansvarlig for gennemførelsen af budgettet i henhold til en kontrakt med Kommissionen, ligesom missionschefen var ansvarlig for indgåelsen af kontrakter med det internationale og det lokale civile personale.
- 3 EULEX KOSOVO fik status som juridisk person samt beføjelse til at optræde som part i retssager ved Rådets afgørelse 2014/349/FUSP af 12. juni 2014 om ændring af fælles aktion 2008/124/FUSP om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO (EUT 2014, L 174, s. 42) (herefter »afgørelse 2014/349«).
- 4 MJ var missionschef fra den 1. februar 2013 til den 14. oktober 2014, ifølge nærmere bestemmelser fastsat navnlig i de kontrakter, som han havde indgået med Kommissionen den 1. februar og den 7. juni 2013.
- 5 Sagsøgerne var – eller er stadig for nogens vedkommende – ansat i Kosovo i EULEX KOSOVO's tjeneste som internationalt civilt personale i henhold til midlertidige ansættelseskontrakter indgået for en eller flere måneder (højst et år), som er genstand for løbende fornyelse.
- 6 De kontrakter, der blev indgået og fornyet inden EULEX KOSOVO blev en juridisk person, er udarbejdet og underskrevet af missionschefen i eget navn. Hvad derimod angår de kontrakter, der er udarbejdet og underskrevet mellem den 12. juni 2014 og den 14. oktober 2014, i hvilken periode missionen havde status som juridisk person, handlede MJ, der på dette tidspunkt var missionschef, som »repræsentant« for missionen, idet han var indehaver af et mandat, som var fuldt repræsentativt, eller endog som organ for denne mission.
- 7 I 2012 førte en omstrukturering af forskellige funktioner ifølge sagsøgerne til en ændring af beskrivelsen af deres funktioner og til en betydelig nedsættelse af deres vederlag. Denne omstrukturering blev efterfulgt af tre »bølger«, hvor kontrakter ikke blev fornyet, nemlig i foråret og sommeren 2013, i efteråret 2014 og i efteråret 2016.
- 8 Sagsøgerne har anfægtet omstruktureringen af deres funktioner (og de ændringer i deres arbejdsvilkår, som den har medført) og/eller den manglende fornyelse af deres kontrakter, samt den »status«, som de fik/der anvendes bl.a. i relation til social sikring.
- 9 Omstruktureringen af funktioner og den første bølge af manglende fornyelse af kontrakter skete, mens EULEX KOSOVO endnu ikke var en juridisk person, og ved missionschefen, der handlede i eget navn.
- 10 Sagsøgerne havde oprindeligt kun sagsøgt de fire første sagsøgte:

- MJ som chef for EULEX KOSOVO, »som ikke er en juridisk person«, og underskriver af deres kontrakter i eget navn.
 - Kommissionen som fuldmagtsgivende myndighed, hierarkisk ansvarlig for missionschefen og for gennemførelsen af missionens budget.
 - Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, som generelt ansvarlig for kommandoen over civile operationer og afgørelser truffet i henhold til navnlig den fælles aktion af 2008.
 - Rådet, som den institution, der har udpeget MJ som missionschef, og som er ansvarlig for retsakter, der kan tilregnes denne sidstnævnte.
- 11 Disse fire sagsøgte har bestridt rettens beføjelse som domsmyndighed og udstrækningen af dens kompetence til at behandle de respektive søgsmål anlagt mod dem. MJ har endvidere bestridt, at søgsmål anlagt mod ham kan antages til realitetsbehandling, idet han har gjort gældende, at på det tidspunkt, hvor EULEX KOSOVO ikke var en juridisk person, var det højst som befuldmægtiget for Den Europæiske Union, at han underskrev sagsøgernes arbejdskontrakter, og at han i denne egenskab ikke kunne forpligtes personligt, idet han navnlig har påberåbt sig en dom fra Cour du travail de Bruxelles (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Bruxelles, Belgien) (4. Afdeling) af 12. december 2017 i en sag mellem en tidligere arbejdstager hos EULEX KOSOVO og en tidligere missionschef samt missionen selv, mens denne endnu ikke var en juridisk person.
- 12 EU-institutionerne har bestridt, at EULEX KOSOVO's chefer har været Den Europæiske Unions befuldmægtigede, idet de – inden missionen blev en selvstændig juridisk person – var udtrykkeligt bemyndigede til at handle i eget navn. De har endvidere gjort gældende, at missionens chefer oprindeligt handlede »*es qualité*«, dvs. som EULEX KOSOVO's befuldmægtigede, uanset at denne (endnu) ikke var en juridisk person, på samme måde som befuldmægtigede for en sammenslutning eller repræsentanter for en organisation, der deltager i en overenskomst.
- 13 MJ og EU-institutionerne har også bestridt, at de søgsmål, der er anlagt mod dem, kan antages til realitetsbehandling, idet de har gjort gældende, at siden EULEX KOSOVO er blevet en juridisk person og har fået beføjelse til at optræde som part i retssager, er denne – i overensstemmelse med den nye artikel 16, stk. 5, som blev indsat i den fælles aktion af 2008 ved afgørelse 2014/349 – den eneste ansvarlige for krav og forpligtelser, der måtte opstå som følge af gennemførelsen af mandatet såvel for fremtiden som i fortiden. Efter denne sidste indsigelse har sagsøgerne taget initiativ til at stævne EULEX KOSOVO ved tvungen intervention.
- 14 Ved en afgørelse af 1. juni 2018, ved hvilken den forelæggende ret ligeledes fandt, at missionschefen og EU-institutionerne skulle fritages for retsforfølgning for perioden fra den 12. juni 2014, traf den forelæggende ret afgørelse om genåbning af retsforhandlingerne med henblik på, at parterne skulle analysere, hvorvidt missionschefen havde »mandat« i perioden inden den 12. juni 2014.

II. Relevante bestemmelser

- 15 De eneste EU-bestemmelser, der kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, er navnlig de følgende.

Fælles aktion af 2008 (inden dennes ændring af 12. juni 2014)

Artikel 8

»1. Missionschefen påtager sig ansvaret for og har kommando over og kontrol med EULEX KOSOVO i indsatsområdet.

[...]

3. Missionschefen giver instrukser til hele EULEX KOSOVO's personale, herunder i dette tilfælde støtteelementet i Bruxelles, med henblik på en effektiv gennemførelse af EULEX KOSOVO i indsatsområdet, idet vedkommende varetager koordinationen og den daglige ledelse i overensstemmelse med instrukserne fra den øverstbefalende for den civile operation.

[...]

5. Missionschefen har ansvaret for gennemførelsen af EULEX KOSOVO's budget. Missionschefen undertegner med henblik herpå en kontrakt med Kommissionen.«

Artikel 9, stk. 3

»EULEX KOSOVO kan også i det fornødne omfang rekruttere internationalt og lokalt personale på kontrakt«.

Artikel 10, stk. 3

»Ansættelsesvilkårene og det internationale og det lokale civile personales rettigheder og pligter fastlægges i kontrakterne mellem missionschefen og medarbejderne.«

Kommissionens meddelelse af 30. november 2009 om Kommissionens særlige rådgivere, der er bemyndigede til at gennemføre operationelle FUSP-aktioner, og om internationalt personale på kontrakt

- 16 I denne meddelelse præciseres, at »det handler om at fastsætte i kontrakten, at FUSP's særlige rådgivere indgår ansættelseskontrakter i deres eget navn i medfør af de regler, der gælder for ansatte, der rekrutteres af FUSP's særlige rådgivere«, »at en særlig rådgiver for FUSP i eget navn indgår en ansættelseskontrakt med henblik på ansættelse af en person som internationalt ansat« og at »ansættelseskontrakten med henblik på ansættelse af en person som internationalt

ansat af en særlig rådgiver for FUSP underskrives af den særlige rådgiver for FUSP«.

III. Retspraksis, som kan være relevant

- 17 Retten har henvist til to domme fra Cour du travail de Bruxelles (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Bruxelles):
- en dom af 12. december 2017, hvori appeldomstolen fandt, at arbejdsgiveren for en international medarbejder, som var ansat i EULEX KOSOVO's tjeneste inden denne fik status som juridisk person, ikke var missionschefen, men Den Europæiske Union, for hvem missionschefen alene handlede som befuldmægtiget.
 - en dom af 8. januar 2019, hvori den samme afdeling ved samme domstol, der var anderledes sammensat, på samme måde vedrørende en anden »FUSP«-mission fastslog, at arbejdsgiveren var »Den Europæiske Union, repræsenteret ved Kommissionen«.

IV. Rettens bemærkninger og genåbning af retsforhandlingerne

- 18 For så vidt angår kontrakterne indgået mellem MJ og Kommissionen den 1. februar 2013 og den 7. juni 2013 har retten bemærket følgende:
- MJ har personligt underskrevet de kontrakter, som han har indgået med Kommissionen den 1. februar 2013 og den 7. juni 2013 og i henhold til hvilke visse budgetter rent faktisk blev tildelt ham med henblik på missionens behov, navnlig for at dække vederlaget til personalet (artikel 4 i kontrakten af 7. juni 2013), hvilket budget han endvidere forpligtede sig til at påtage sig hele ansvaret for, lige fra hans forpligtelse over for Kommissionen til at tilbagebetale alle beløb, som med urette er udbetalt til ham, eller som han uretmæssigt har anvendt (samme kontrakts artikel 9) og til at tegne en særlig forsikring til dækning af hans økonomiske ansvar herfor samt enhver skade, han selv måtte forårsage (*by himself*) Kommissionen eller enhver tredjemand i forbindelse med gennemførelsen af hans mission, herunder parter, med hvem han indgår kontrakter i denne forbindelse (samme kontrakts artikel 12.3)
 - artikel 11.1 i kontrakten af 7. juni 2013 præciserer også, at den særlige rådgiver indgår ansættelseskontrakter med sit personale i eget navn.
- 19 Retten har også bemærket, at arbejdskontrakterne indgået med MJ inden juni 2014 udtrykkeligt præsenterer MJ ikke alene personligt, men også som »arbejdsgiver« og ligeledes udtrykkeligt henviser til artikel 11.1 i kontrakten af 7. juni 2013, idet det præciseres, at det tillades MJ »som særlig rådgiver at indgå arbejdskontrakter i eget navn« (punkt II i kontraktens præambel).

- 20 Hvad angår perioden inden den 12. juni 2014 har retten anført, at det, henset til de gældende bestemmelser og kontrakter, er med rette, at sagsøgerne stævnedes MJ personligt i sagen, og at han, uanset dommen fra Cour du travail de Bruxelles (appeldomstolen i arbejdsretlige sager i Bruxelles) af 12. december 2017, fortsat må forblive sagsøgt.
- 21 Retten er nemlig af den opfattelse, at det ikke, a fortiori unuanceret og uden forbehold eller yderligere analyse, kan påstås, at chefen for EULEX KOSOVO kun var »den befuldmægtigede for Den Europæiske Union for gennemførelsen af denne mission«, fordi EULEX KOSOVO ikke på daværende tidspunkt var en egen juridisk person, og særligt ikke kan fastslås, at sagen anlagt imod denne skal afvises alene med den begrundelse, at »en sag generelt ikke kan anlægges mod den befuldmægtigede, men alene mod fuldmagtsgiveren«, navnlig eftersom der findes forskellige tilfælde, hvor en »befuldmægtiget« er personligt bundet af de retsakter, som den pågældende har udført for dennes »fuldmagtsgivers« regning og/eller kan sagsøges i forbindelse med en retssag i stedet for dennes fuldmagtsgiver, om end det kun måtte være qualitate qua. Dette gælder navnlig:
- i tilfælde af såkaldt »ufuldstændig« repræsentation eller såkaldt »ikke-repræsentativt« mandat, dvs. specifikt når den befuldmægtigede handler i eget navn for dennes fuldmagtsgivers regning. I dette tilfælde kommer kontraktforholdet principielt i stand mellem den befuldmægtigede personligt og dennes medkontrahent, uden at der er direkte søgsmål mellem fuldmagtsgiveren og den sidstnævnte og vice versa.
 - eller i tilfælde af mandat ad agendum (ikke at forveksle med mandat ad litem, hvilket navnlig anvendes med henblik på behovene for repræsentation af en ikke-personlig gruppering), i henhold til hvilket den befuldmægtigede formelt kan være part i en retssag, personligt, men for dennes fuldmagtsgivers regning, blot ved angivelse af sin egenskab.
- 22 Retten har fundet, at parterne bør analysere eksistensen af det »mandat«, som MJ eventuelt har haft som missionschef og om fornødent den nøjagtige karakter af dette mandat samt dets retsvirkninger, inden den endeligt kan tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt MJ kan/skal forblive sagsøgt, eller om han skal fritages for retsforfølgning med den begrundelse, at han på daværende tidspunkt rent faktisk kun handlede i Den Europæiske Unions navn og for dennes regning (under medvirken af den ene og/eller den anden af dennes institutioner, som også er parter i sagen) inden for rammen af et mandat, som er fuldt repræsentativt. Retten har på denne baggrund besluttet at genåbne retsforhandlingerne.

V. Parternes synspunkter

- 23 Sagsøgerne har nedlagt påstand om, at deres sager anlagt mod de europæiske institutioner kan antages til realitetsbehandling, idet de vedrører enhver retsakt/enhver handling/enhver undladelse begået af en missionschef. Subsidiært har de nedlagt påstand om, at sagen suspenderes, indtil der er afsagt dom i sagen

T-602/15 RENV, og mere subsidiært, at deres søgsmål kan antages til realitetsbehandling for så vidt som de er anlagt mod MJ.

- 24 MJ har nedlagt påstand om, at sagerne anlagt imod ham skal afvises. MJ har gjort gældende, at EULEX KOSOVO er sagsøgernes arbejdsgiver i relation til alle de omhandlede kontrakter.
- 25 EU-institutionerne har nedlagt påstand om, at de ikke er sagsøgernes arbejdsgivere, og om, at sagerne anlagt mod dem på baggrund af en arbejdskontraktlig forbindelse skal afvises eller at de i det mindste skal frifindes.
- 26 Ved et retsmøde den 4. juni 2019 var der enighed mellem parterne om, at spørgsmålet om, hvorvidt missionschefen havde et mandat, og karakteren og virkningerne af et sådant mandat skal være genstand for et præjudicielt spørgsmål, der skal forelægges Den Europæiske Unions Domstol, idet dette spørgsmål indebærer en fortolkning af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer kontorer eller agenturer i henhold til artikel 267 TEUF. Retten tilsluttede sig dette forslag.

VI. Begrundelse for den præjudicielle forelæggelse

- 27 Retten og Den Europæiske Unions Domstol har allerede truffet afgørelse i forskellige sager, der involverer EULEX KOSOVO eller andre missioner af samme type, på initiativ fra civile internationale medarbejdere ansat med henblik på missionens behov.
- 28 De har imidlertid endnu ikke haft lejlighed til at behandle spørgsmålet om identificering af dette personales arbejdsgiver og/eller dennes repræsentant for perioden inden missionen blev en juridisk person, selv om missionen allerede kunne rekruttere personale på kontrakt under medvirken af missionschefen, som undertegnede kontrakterne i eget navn, og selv om personalet rent faktisk allerede var ansat i missionens tjeneste.
- 29 Denne identificering er nødvendig i det foreliggende tilfælde for at kunne undersøge, hvorvidt visse af søgsmålene anlagt såvel mod MJ som mod de europæiske institutioner kan antages til realitetsbehandling og/eller grundlaget for disse, for så vidt som de vedrører perioden inden den 12. juni 2014.

VII. Det præjudicielle spørgsmål

- 30 Henset til de omstændigheder, der er redegjort for ovenfor, stiller retten Domstolen det følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 8.3 og artikel 10.3 i Rådets fælles aktion 2008/124/FUSP af 4. februar 2008 om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO inden dennes ændring ved Rådets afgørelse 2014/349/FUSP af 12. juni

2014, om fornødent sammenholdt med alle andre bestemmelser, der måtte være relevante, fortolkes således, at de tildeler missionschefen, personligt og for egen regning, egenskab af arbejdsgiver for det internationale civile personale ansat i EULEX KOSOVO's tjeneste i perioden inden den 12. juni 2014, eller, navnlig under hensyntagen til artikel 8.5 og artikel 9.3 i fælles aktion 2008/124/FUSP inden dennes ændring af 12. juni 2014, således, at den tildeler egenskaben af arbejdsgiver til Den Europæiske Union og/eller til en institution i Den Europæiske Union, såsom Europa-Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Rådet for Den Europæiske Union eller enhver anden eventuel institution, for hvis regning missionschefen måtte have handlet indtil denne dato i henhold til et mandat, en delegation af beføjelser eller enhver anden form for repræsentation, som i givet fald må fastlægges?«

ARBEJDSDOKUMENT