

**Asia C-283/20**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

25.6.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Brysselin  
ranskankielinen työtuomioistuin, Belgia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

1.10.2019

**Kantajat:**

CO

ME

GC

ja 42 muuta

**Vastajat:**

MJ

Euroopan komissio

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH)

Euroopan unionin neuvosto

EULEX KOSOVO

---

**I. Oikeudenkäynnin kohde ja merkitykselliset tosiseikat**

- 1 EULEX KOSOVO -operaatio perustettiin Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta, EULEX KOSOVO, 4.2.2008 hyväksytyllä neuvoston yhteisellä toiminnalla 2008/124/YUTP (EUVL L 42, s. 92; jäljempänä

vuoden 2008 yhteinen toiminta). Tämä operaatio perustettiin alun perin 28 kuukaudeksi, ja sen voimassaoloa on jatkettu useaan otteeseen.

- 2 EULEX KOSOVO -operaatio ei alun perin ollut oikeushenkilö, ja se toimi operaation johtajan, joka muun muassa vastasi paikan päällä toteutetusta operaatiosta, antoi ohjeita koko henkilöstölle ja vastasi talousarvion toteuttamisesta komission kanssa allekirjoitetun sopimuksen ehtojen mukaisesti, välityksellä; hänen tehtävänä oli myös tehdä sopimuksia kansainvälisen ja paikallisen siviilihenkilöstön jäsenten kanssa.
- 3 EULEX KOSOVO -operaatiosta tuli oikeushenkilö ja se sai valtuudet esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta (EULEX KOSOVO) hyväksytyyn yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP muuttamisesta 12.6.2014 hyväksytyllä neuvoston päätöksellä 2014/349/YUTP (EUVL L 174, s. 42; jäljempänä päätös 2014/349).
- 4 MJ toimi operaation johtajana 1.2.2013 ja 14.10.2014 välisenä aikana niiden ehtojen mukaisesti, jotka oli täsmennetty erityisesti hänen komission kanssa 1.2.2013 ja 7.6.2013 tekemissään sopimuksissa.
- 5 Kantajat ovat olleet ja jotkut heistä ovat edelleen Kosovossa EULEX KOSOVO -operaation palveluksessa kansainvälisenä siviilihenkilöstönä yhden tai useamman kuukauden (enintään yhden vuoden) ajaksi tehtyjen määräaikaisten työsopimusten, joita on uusittu perättäin, perusteella.
- 6 Operaation johtaja teki ja allekirjoitti omissa nimissään sopimukset, jotka tehtiin ja uusittiin ennen kuin EULEX KOSOVO -operaatiosta tuli oikeushenkilö. Sitä vastoin niissä sopimuksissa, jotka tehtiin ja allekirjoitettiin 12.6.2014 ja 14.10.2014 välisenä aikana, jolloin operaatio oli oikeushenkilö, operaation silloinen johtaja MJ toimi operaation ”edustajana”, jolla oli täydet valtuudet edustaa operaatiota, tai jopa tämän operaation elimenä.
- 7 Vuonna 2012 eri tehtävien uudelleenluokittelu johti kantajien mukaan heidän toimenkuviansa muutokseen ja heidän palkkojensa huomattavaan alenemiseen. Sitä seurasi kolme työsopimusten uusimatta jättämisen ”aaltoa” kevään ja kesän 2013 aikana, syksyllä 2014 ja syksyllä 2016.
- 8 Kantajat riitauttavat tehtäviensä uudelleenluokittelun (ja siitä seuranneet työehtojensa muutokset) ja/tai työsopimuksiensa uusimatta jättämisen sekä sen ”aseman”, jota heihin on sovellettu tai sovelletaan erityisesti sosiaaliturvan osalta.
- 9 Tehtävien uudelleenluokittelu suoritettiin ja työsopimusten uusimatta jättämisen ensimmäinen aalto tapahtui omissa nimissään toimineen operaation johtajan myötävaikutuksella silloin, kun EULEX KOSOVO -operaatio ei ollut vielä oikeushenkilö.
- 10 Kantajat olivat alun perin saattaneet asian vireille vain neljää ensimmäistä vastaajaa vastaan:

- MJ:tä vastaan EULEX KOSOVO-operaation, ”joka ei ole oikeushenkilö”, johtajana, joka allekirjoitti heidän työsopimuksensa omissa nimissään;
  - komissiota vastaan delegeivana viranomaisena, jolla on asemaan perustuva vastuu operaation johtajasta ja operaation talousarvion toteuttamisesta;
  - Euroopan ulkosuhdehallintoa vastaan, joka vastaa yleisesti siviilioperaatioiden johtamisesta ja erityisesti vuoden 2008 yhteisen toiminnan nojalla tehdyistä päätöksistä;
  - neuvostoa vastaan, jonka MJ:n operaation johtajaksi nimenneenä toimielimenä on vastattava viimeksi mainitun syyksi luettavista toimista.
- 11 Nämä neljä vastaajaa ovat riitauttaneet lainkäyttövallan ja sen, miten laaja toimivalta tutkia kutakin vastaajaa vastaan esitetyt vaatimukset tuomioistuimella on. MJ väitti lisäksi, että häntä vastaan esitetyt vaatimukset olisi jätettävä tutkimatta, koska hänen mukaansa silloin, kun EULEX KOSOVO -operaatio ei ollut oikeushenkilö, hän oli allekirjoittanut kantajien työsopimukset korkeintaan Euroopan unionin valtuuttamana edustajana, eikä hänen voida tässä ominaisuudessa katsoa olevan henkilökohtaisesti vastuussa. Hän vetosi erityisesti Cour du travail de Bruxellesin (4. jaosto) 12.12.2017 antamaan tuomioon asiassa, jossa asianosaisina olivat EULEX KOSOVO -operaation entinen työntekijä sekä operaation entinen johtaja ja myös itse operaatio, vaikka se ei vielä ollut oikeushenkilö.
- 12 Unionin toimielimet ovat kiistäneet sen, että EULEX KOSOVO -operaation johtajat olisivat koskaan olleet Euroopan unionin edustajia, koska johtajilla oli nimenomaiset valtuudet toimia omissa nimissään ennen, kuin operaatiosta tuli erillinen oikeushenkilö. Ne väittivät lisäksi, että operaation johtajat toimivat alun perin EULEX KOSOVO -operaation edustajina asemansa perusteella (es qualité) huolimatta siitä, ettei tämä operaatio ollut (vielä) oikeushenkilö, samalla tavoin kuin epävirallisen yhdistyksen tai ammattijärjestön edustajat.
- 13 MJ ja unionin toimielimet väittivät myös, että niitä vastaan esitetyt vaatimukset olisi jätettävä tutkimatta ja että siitä lähtien, kun EULEX KOSOVO -operaatiosta on tullut oikeushenkilö ja asianosaiskelpoinen, ainoastaan se on vuoden 2008 yhteiseen toimintaan päätöksellä 2014/349 lisätyn uuden 16 artiklan 5 kohdan mukaisesti ollut velvollinen vastaamaan kaikista toimeksiannon täytäntöönpanosta aiheutuvista vaatimuksista ja velvoitteista sekä tulevaisuuden että menneisyyden tapahtumien osalta. Viimeksi mainitun väitteen johdosta EULEX KOSOVO -operaatio haastettiin kantajien aloitteesta vastaajaksi kolmantena osapuolena.
- 14 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin määräsi 1.6.2018 antamallaan päätöksellä, jolla se myös vapautti operaation johtajan ja unionin toimielimet vastaajan asemasta 12.6.2014 alkaneen ajanjakson osalta, uuden suullisen käsittelyn aloittamisesta, jotta asianosaiset tarkastelisivat sitä, oliko operaation johtajalla ”valtuutus” 12.6.2014 edeltävänä ajanjaksona.

## II. Kyseessä olevat säännökset

- 15 Tässä asiassa sovellettaviksi tulevat ainoastaan seuraavat unionin oikeuden säännökset.

### *Vuoden 2008 yhteinen toiminta (ennen sen muuttamista 12.6.2014)*

#### 8 artikla

”1. Operaation johtaja vastaa EULEX KOSOVO:n johtamisesta ja valvonnasta operaatioalueella.

--

3. Operaation johtaja antaa EULEX KOSOVO:n koko henkilöstölle, mukaan lukien tässä tapauksessa Brysselissä sijaitseva tukiyksikkö, ohjeet EULEX KOSOVO:n toteuttamiseksi tehokkaalla tavalla operaatioalueella, vastaa sen yhteensovittamisesta ja päivittäisestä hallinnoinnista sekä noudattaa siviilioperaation komentajan strategisella tasolla antamia ohjeita.

--

5. Operaation johtaja vastaa EULEX KOSOVO:n talousarvion toteuttamisesta. Tätä varten operaation johtaja allekirjoittaa sopimuksen komission kanssa.”

#### 9 artiklan 3 kohta

”EULEX KOSOVO voi myös ottaa palvelukseen sopimussuhteista kansainvälistä siviilihenkilöstöä ja paikallista henkilöstöä tarpeen mukaan.”

#### 10 artiklan 3 kohta

”Kansainvälisen ja paikallisen siviilihenkilöstön työehdot sekä oikeudet ja velvollisuudet vahvistetaan operaation johtajan ja henkilöstön jäsenten välisissä sopimuksissa.”

***Komission 30.11.2009 antama tiedonanto komission erityisneuvonantajista, joille on annettu valtuudet YUTP:n operatiivisten toimien toteuttamiseen, sekä sopimussuhteisesta kansainvälisestä henkilöstöstä***

- 16 Tässä tiedonannossa täsmennetään, että ”sopimuksessa määrätään, että YUTP:n erityisneuvonantajat tekevät palvelussopimuksia omissa nimissään soveltaen YUTP:n erityisneuvonantajien palvelukseen ottamia toimihenkilöitä koskevia voimassa olevia sääntöjä”, että ”YUTP:n erityisneuvonantaja tekee omissa nimissään palvelussopimuksen ottaakseen henkilön palvelukseen kansainväliseksi toimihenkilöksi” ja että ”YUTP:n erityisneuvonantaja allekirjoittaa palvelussopimuksen henkilön ottamiseksi palvelukseen YUTP:n erityisneuvonantajan alaiseksi kansainväliseksi toimihenkilöksi”.

### III. Mahdollisesti merkityksellinen oikeuskäytäntö

- 17 Tuomioistuin viittaa kahteen Cour du travail de Bruxellesin antamaan tuomioon:
- 12.12.2017 annettu tuomio, jossa Cour du travail katsoi, että ennen kuin EULEX KOSOVO -operaatiosta tuli oikeushenkilö, kyseisen operaation palveluksessa olleen kansainvälisen henkilöstön jäsenen työnantaja ei ollut operaation johtaja vaan Euroopan unioni, jota operaation johtaja ainoastaan edusti;
  - 8.1.2019 annettu tuomio, jossa saman tuomioistuimen sama jaosto eri kokoonpanossa lausui samansuuntaisesti toisesta YUTP:n operaatiosta ja täsmensi, että työnantaja oli ”Euroopan unioni, jota komissio edusti”.

### IV. Tuomioistuimen arviointi ja uuden suullisen käsittelyn aloittaminen

- 18 Tuomioistuin toteaa seuraavat seikat MJ:n ja komission välisistä 1.2.2013 ja 7.6.2013 tehdyistä sopimuksista:
- MJ on allekirjoittanut omissa nimissään sopimukset, jotka hän on tehnyt komission kanssa 1.2.2013 ja 7.6.2013 ja joiden nojalla tietyt määrärahat on tosiasiallisesti myönnetty hänelle operaatiota varten kattamaan erityisesti henkilöstön palkkakulut (7.6.2013 tehdyn sopimuksen 4 kohta), ja hän on lisäksi sitoutunut kantamaan näistä määrärahoista täyden vastuun ja maksamaan komissiolle takaisin kaikki summat, jotka on maksettu hänelle perusteettomasti tai jotka hän on käyttänyt asiattomasti (saman sopimuksen 9 kohta) ja ottamaan erityisen vakuutuksen, jolla katetaan hänelle tästä syystä syntyvä taloudellinen vastuu ja kaikki vahingot, jotka hän omalla toiminnallaan (by himself) komissiolle tai kolmansille osapuolille operaation toteuttamisen yhteydessä aiheuttaa, mukaan lukien osapuolet, joiden kanssa hän tekee tässä yhteydessä sopimuksia (saman sopimuksen 12 kohdan 3 alakohta).
  - 7.6.2013 tehdyn sopimuksen 11 kohdan 1 alakohdassa täsmennetään myös, että erityisneuvonantaja tekee työsopimukset henkilöstönsä kanssa omissa nimissään.
- 19 Tuomioistuin toteaa myös, että MJ:n kanssa ennen kesäkuuta 2014 tehdyissä työsopimuksissa MJ mainitaan nimenomaisesti omalla nimellään ja häneen viitataan myös ”työnantajana” ja että niissä viitataan myös nimenomaisesti 7.6.2013 tehdyn sopimuksen 11 kohdan 1 alakohtaan täsmentäen, että MJ voi sen nojalla ”tehdä erityisneuvonantajana työsopimuksia omissa nimissään” (sopimusten johdanto-osan II kohta).
- 20 Tuomioistuin katsoi 12.6.2014 edeltävän ajanjakson osalta, että asiassa sovellettavat säännökset ja sopimukset huomioon ottaen kantajat ovat perustellusti nostaneet kanteen MJ:tä vastaan henkilökohtaisesti ja että Cour du travail de

Bruxellesin 12.12.2017 antamasta tuomiosta huolimatta hänet on tässä tilanteessa syytä pitää edelleen vastaajan asemassa.

- 21 Tuomioistuin katsoo nimittäin, että erityisesti ei voida yksiselitteisesti, varauksetta ja ilman tarkempaa arviointia vahvistaa, että EULEX KOSOVO -operaation johtaja oli ”vain Euroopan unionin valtuuttama edustaja tämän operaation toteuttamiseksi”, koska EULEX KOSOVO -operaatio ei ollut kyseisenä ajanjaksona erillinen oikeushenkilö, eikä etenkin voida päättää, että häntä vastaan nostettu kanne olisi jätettävä tutkimatta pelkästään sillä perusteella, että ”säännön mukaan kannetta ei voida nostaa valtuutettua vaan ainoastaan valtuuttajaa vastaan”, koska on olemassa useita eri tapauksia, joissa ”valtuutettu” vastaa henkilökohtaisesti toimista, jotka hän on ”valtuuttajan” lukuun toteuttanut, ja/tai joissa valtuutettu voidaan saattaa oikeudenkäyntimenettelyssä vastuuseen valtuuttajan sijasta, joskin vain valtuutetun ominaisuudessa (qualitate qua). Näin on erityisesti seuraavissa tapauksissa:
- Kun on kyse niin sanotusta vaillinaisesta edustuksesta tai niin sanotusta ei-edustavasta valtuutuksesta eli nimenomaan silloin, kun valtuutettu toimii omissa nimissään valtuuttajan lukuun. Tässä tapauksessa sopimussuhde syntyy pääsääntöisesti valtuutetun itsensä ja toisen sopimuspuolen välille ilman, että valtuuttaja voisi nostaa suoran kanteen toista sopimuspuolta vastaan tai päinvastoin.
  - Kun on kyse laajasta edustuksesta (mandat ad agendum) (joka on erotettava suppeasta edustuksesta (mandat ad litem), jota käytetään erityisesti sellaisten ryhmien edustamiseen, jotka eivät ole oikeushenkilöitä), jonka nojalla valtuutettu voi muodollisesti katsoen olla menettelyn osapuoli omissa nimissään mutta valtuuttajan lukuun siten, että hän ainoastaan ilmoittaa oman asemansa.
- 22 Tuomioistuin katsoi olevan välttämätöntä, että asianosaiset tarkastelevat tarkemmin kysymystä siitä, onko MJ:lle annettu operaation johtajana ”valtuutus”, ja tarvittaessa tämän valtuutuksen täsmällistä luonnetta ja vaikutuksia, joita sillä hänen osaltaan on ollut, ennen kuin tuomioistuin tekee lopullisen ratkaisun siitä, voidaanko tai täytyykö MJ pitää edelleen vastaajan asemassa vai onko hänet vapautettava vastaajan asemasta sillä perusteella, että hän on tosiasiallisesti toiminut Euroopan unionin nimissä ja lukuun (yhden tai useamman asiassa vastaajana olevan toimielimen puolesta) kyseisenä ajanjaksona käyttäen täysiä valtuuksia edustaa operaatiota. Se määräsi näin ollen suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudelleen.

## V. Asianosaisten näkemykset

- 23 Kantajat vaativat, että heidän unionin toimielimiä vastaan nostamansa kanteet otetaan tutkittaviksi siltä osin, kuin ne koskevat kaikkia operaation johtajan toimia, toimenpiteitä tai laiminlyöntejä. He vaativat toissijaisesti, että asian käsittelyä lykätään siihen saakka, kunnes tuomio asiassa T-602/15 RENV

annetaan, ja viimesijaisesti, että heidän kanteensa otetaan tutkittaviksi siltä osin, kuin ne on nostettu MJ:tä vastaan.

- 24 MJ vaatii, että tuomioistuin jättää häntä vastaan esitetyt vaatimukset tutkimatta. Hän nimittäin katsoo, että kaikkien kyseessä olevien sopimusten osalta kantajien työnantaja on ollut EULEX KOSOVO -operaatio.
- 25 Unionin toimielimet katsovat, etteivät ne ole kantajien työnantajia, ja ne vaativat, että niitä vastaan esitetyt työsopimukseen perustuvat vaatimukset jätetään tutkimatta tai ainakin katsotaan perusteettomiksi.
- 26 Asianosaiset olivat 4.6.2019 pidetyssä istunnossa yksimielisiä siitä, että Euroopan unionin tuomioistuimelle on esitettävä ennakkoratkaisukysymys siitä, oliko operaation johtajalla valtuutus, sekä tällaisen valtuutuksen luonteesta ja vaikutuksista siltä osin, kuin kyse on SEUT 267 artiklassa tarkoitettusta unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen tulkinnasta. Tuomioistuin yhtyi tähän ehdotukseen.

## **VI. Ennakkoratkaisupyynnön perustelut**

- 27 Unionin yleinen tuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin ovat jo käsitelleet useita asioita, joissa asianosaisina ovat olleet EULEX KOSOVO -operaatio tai muut saman tyyppiset operaatiot, operaation tarpeita varten palvelukseen otetun kansainvälisen siviilihenkilöstön jäsenten aloitteesta.
- 28 Niillä ei kuitenkaan ole vielä ollut tilaisuutta käsitellä kysymystä siitä, mikä taho on ollut tämän henkilöstön työnantaja ja/tai mikä taho on edustanut työnantajaa ajanjaksona, jona operaatio ei ole vielä ollut oikeushenkilö, vaikka operaatio pystyi jo ottamaan henkilöstöä palvelukseen sopimusperusteisesti operaation johtajan, joka allekirjoitti sopimukset omalla nimellään, välityksellä ja vaikka henkilöstö oli jo tosiasiallisesti operaation palveluksessa.
- 29 Tämä yksilöinti on nyt käsiteltävässä tapauksessa välttämätöntä, jotta tiettyjen sekä MJ:tä että unionin toimielimiä vastaan esitettyjen vaatimusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja/tai niiden perusteita on mahdollista tarkastella siltä osin, kuin ne liittyvät 12.6.2014 edeltävään ajanjaksoon.

## **VII. Ennakkoratkaisukysymys**

- 30 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen tuomioistuin esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta, EULEX KOSOVO, 4.2.2008 hyväksytyn neuvoston yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP, sellaisena kuin se oli ennen sen muuttamista 12.6.2014 hyväksytyllä neuvoston päätöksellä 2014/349/YUTP, 8 artiklan 3 kohtaa ja 10

artiklan 3 kohtaa tarvittaessa yhdessä kaikkien muiden asiassa mahdollisesti merkityksellisten säännösten kanssa tulkittava siten, että niillä annetaan työnantajan asema suhteessa EULEX KOSOVO -operaation palveluksessa olevaan kansainväliseen siviilihenkilöstöön 12.6.2014 edeltävänä ajanjaksona operaation johtajalle, joka voi toimia omissa nimissään ja omaan lukuunsa, vai onko niitä erityisesti yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP, sellaisena kuin se oli ennen sen muuttamista 12.6.2014, 8 artiklan 5 kohta ja 9 artiklan 3 kohta huomioon ottaen tulkittava siten, että niillä annetaan työnantajan asema Euroopan unionille ja/tai jollekin Euroopan unionin toimielimelle, kuten Euroopan komissiolle, Euroopan ulkosuhdehallinnolle, Euroopan unionin neuvostolle tai mahdollisesti muulle toimielimelle, jonka lukuun operaation johtaja olisi kyseiseen ajankohtaan asti toiminut valtuutuksen, toimivallan siirron tai jonkin muun edustuksen muodon nojalla, joka on tarpeen vaatiessa määriteltävä?”