

Mål C-238/24 [Tartisai]ⁱ

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

2 april 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

2 april 2024

Klagande:

NR

Motparter:

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri – Centro Nazionale Amministrativo – Chieti

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

Saken i det nationella målet

- 1 Överklagande till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) av den varigenom Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen för Piemonte) (nedan kallad den regionala förvaltningsdomstolen) avslog NR:s yrkande att den berörda myndighetens beslut

ⁱ Förevarande mål har getts ett fiktivt namn. Detta namn är inte någon av rättegångsdeltagarnas verkliga namn.

om återkrav av vissa traktamenten som NR hade fått i samband med ett utlandsuppdrag skulle ogiltigförklaras.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkningen av artikel 7.3 i rådets beslut 2010/279/GUSP av den 18 maj 2010.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Får – enligt en korrekt tolkning av artikel 7.3 i rådets beslut 2010/279/GUSP av den 18 maj 2010 – traktamenten från varje medlemsstat och EUPOL kumuleras eller ej?

2) För det fall artikel 7.3 i rådets beslut 2010/279/GUSP av den 18 maj 2010 ska tolkas så, att ovannämnda traktamenten får kumuleras, utgör då denna bestämmelse hinder för en nationell lagstiftning som den som följer av dels artikel 3.1 i lag nr 108/2009, såvitt det däri föreskrivs att "... personal som deltar i internationella uppdrag som omfattas av denna lag ska under hela tjänstgöringsperioden och efter avdrag för skatt och socialförsäkringsavgifter, utöver lön eller arvode och andra fasta och fortlöpande utbetalningar, uppbära traktamente för utlandsuppdrag enligt kungligt dekret nr 941 av den 3 juni 1926 ... med avdrag för eventuella traktamenten eller bidrag som personalen erhåller på samma villkor direkt från internationella organisationer", dels artikel 1 i kungligt dekret nr 941 av den 3 juni 1926, artiklarna 1 första stycket b och 3 i lag nr 642 av den 8 juli 1961 samt artikel 4 första stycket a i lag nr 838 av den 27 december 1973, såsom dessa bestämmelser har tolkats i den rättspraxis som anges i det nationella målet, enligt vilken det inte är möjligt att kumulera traktamenten?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Rådets gemensamma åtgärd 2007/369/GUSP av den 30 maj 2007 om inrättande av Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).

Rådets beslut 2010/279/GUSP av den 18 maj 2010 om Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan (Eupol Afghanistan), som förlängde uppdraget från och med den 31 maj 2010 till och med den 31 maj 2013. Artikel 7.3 om ekonomisk ersättning till personal:

Engelsk version: "Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances."

Italiensk version: "Ciascuno Stato membro o istituzione dell'UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di

viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, diverse da quelle giornalieri, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili.”*

Artiklarna 2, 19, 21, 23, 24, 28 och 40 FEU.

Artiklarna 263, 275 och 342 FEUF.

Förordning nr 1/1958.

EU-domstolens dom i mål C-296/95, i mål C-437/97, i mål C-161/06, i mål C-511/08 och i mål C-455/14 samt där angiven rättspraxis.

Anförda nationella bestämmelser och anförd praxis från nationella domstolar

Kungligt dekret nr 941 av den 3 juni 1926 om bland annat traktamente för utlandsuppdrag.

Lag nr 642 av den 8 juli 1961.

Lag nr 838 av den 27 december 1973, särskilt artikel 4 första stycket a.

Lagdekret nr 273 av den 30 december 2005, omvandlat till lag nr 51 av den 23 februari 2006, särskilt artikel 39-vicies semel.39, där det fastställs att de bestämmelser som anges ovan ska tolkas så, att den ekonomiska ersättning som föreskrivs däri har accessorisk karaktär och betalas ut för att kompensera för påfrestande arbete och risker knutna till anställningen, skyldigheter att fullgöra jour och vara tillgänglig på obekvämt arbetstid samt i stället för övertidsersättning.

Lag nr 108 av den 3 augusti 2009 om förlängning av Italiens deltagande i internationella uppdrag, särskilt artikel 3.1, enligt vilken personal som deltar i de internationella uppdrag som omfattas av denna lag, i tillägg till lön eller arvode och annan betalning av fast eller kontinuerlig karaktär, under hela perioden erhåller traktamente för utlandsuppdrag enligt kungligt dekret nr 941 av den 3 juni 1926, efter skatt, med frångående av eventuella traktamenten eller bidrag som personalen erhåller på samma villkor direkt från de internationella organisationerna.

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 – Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (lag nr 145 av den 21 juli 2016 – Bestämmelser om Italiens deltagande i internationella uppdrag).

*Övers. anm.: Den svenska versionen lyder: ”Varje medlemsstat eller EU-institution ska stå för kostnaderna för all personal som den utstationerar, inbegripet kostnader för resor till och från platsen för utplaceringen, löner, sjukförsäkring och andra traktamenten än tillämpliga dagtraktamenten samt ersättning för påfrestande arbete och risker.

Domar från Consiglio di Stato

Consiglio di Stato, andra avdelningen, nr 140/2022 och nr 139/2022: 1) Traktamente för utlandsuppdrag är av övergripande karaktär och en kontant ersättning för påfrestande arbete, risker och åtaganden knutna till den specifika anställningen, och 2) lagstiftaren har ingripit med en tydlig lagbestämmelse (lag nr 108 av den 3 augusti 2009) enligt vilken traktamenten från de internationella organisationerna ska dras från för att förhindra att den berörda personalen gör en otillbörlig vinst genom att annars ersättas två gånger för samma typ av påfrestande arbete.

Consiglio di Stato, fjärde avdelningen, nr 6374/2018, andra avdelningen, nr 309/2023, nr 4809/2022 och nr 4654/2022, fjärde avdelningen, nr 2407/2020, första avdelningen, nr 482/2022: Den breda och övergripande hänvisningen till påfrestande arbete och risker knutna till anställningen utgör hinder för att traktamente för utlandsuppdrag ska anses vara av en annan karaktär än ett så kallat ”per diem, hardship and risk allowance”. Detta innebär att erhållande av ett sådant ”per diem, hardship and risk allowance” omfattar och utesluter traktamente för utlandsuppdrag.

Consiglio di Stato, fjärde avdelningen, nr 2407/2020: Samtliga lagbestämmelser som har avlöst varandra sedan år 2008 fram till år 2016 fastställer att eventuella traktamenten och bidrag som de berörda personerna erhåller på samma villkor direkt från de internationella organisationerna ska dras från det aktuella traktamentsbeloppet. Uttrycket ”på samma villkor” hänvisar till den objektiva omständigheten i form av utlandstjänstgöring.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 2 NR, som tjänstgör hos Arma dei Carabinieri (gendarmeriet), deltog i juni 2011 i det internationella uppdraget med benämningen ”EUPOL” (Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan). Han avlönades på nationell nivå med ett traktamente ”per diem” (dagtraktamente) i enlighet med artikel 3 i lag nr 108/2009 och erhöll dessutom från uppdragets europeiska struktur tre typer av ”traktamenten” med benämningen ”per diem allowance”, ”hardship allowance” och ”risk allowance”. Myndigheten inledde i mars 2012 ett återkravsförfarande mot NR med avseende på det traktamente för utlandsuppdrag enligt kungligt dekret nr 941/1926 som han hade erhållit och hänvisade till lag nr 108/2009 som föreskriver att eventuella belopp som personer som deltar i internationella uppdrag erhåller på samma villkor direkt från de internationella organisationerna ska dras från detta traktamente.
- 3 Myndigheten fastställde återkravsbeloppet till 25 131,80 euro genom ett föreläggande av den 3 december 2020, vilket NR överklagade i första instans till den regionala förvaltningsdomstolen.

- 4 NR gjorde bland annat gällande att det i EUPOL:s dokument av den 11 augusti 2011, vilket innehöll villkoren för avlöning av uppdragets personal, föreskrevs att varje medlemsstat skulle stå för kostnaderna för den personal som den utstationerar, inbegripet kostnader för resor, sjukförsäkring samt ersättning för påfrestande arbete och risker, utöver tillämpliga ”per diems as well as hardship and risk allowances” (”Each Member State or EU Institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage and allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”).
- 5 Denna bestämmelse, som följer av unionsrätten, var bindande och hade företräde framför eventuella avvikande nationella bestämmelser. Enligt NR kan de traktamenten som erhålls inom ramen för ett europeiskt samarbete och det traktamente som föreskrivs i den nationella lagstiftningen kumuleras.
- 6 Den regionala förvaltningsdomstolen ogillade överklagandet eftersom den särskilt vad gäller frågan om kumulering ansåg att NR:s ståndpunkt följer av hans felaktiga översättning av regelverket för uppdraget, närmare bestämt av uttrycket ”other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”, vilket enligt NR betyder ”utöver tillämpliga per diems as well as hardship and risk allowances”, och som däremot enligt den regionala förvaltningsdomstolen betyder ”andra traktamenten än tillämpliga per diems as well as hardship and risk allowances”.
- 7 Den regionala förvaltningsdomstolen ansåg inte att den nationella lagstiftningen strider mot regelverket för uppdraget. På grundval av principerna i nationell rättspraxis om traktamente för utlandsuppdrag slog den således fast att detta traktamente inte får kumuleras med de traktamenten som parallellt erhålls för uppdrag inom ramen för ett europeiskt samarbete. Följaktligen biföll den regionala förvaltningsdomstolen endast NR:s överklagande med avseende på kostnader för måltider, men ogillade det i övrigt.
- 8 NR har överklagat avgörandet i första instans till Consiglio di Stato.
- 9 Först och främst har NR påpekat att den avtalshandling som är rättsligt relevant för att fastställa vilka traktamenten som skulle betalas ut till EUPOL-personal som var utstationerad i Afghanistan utgörs av unionens dokument med titeln ”Annex 1 – European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) – Advertisement for EU seconded/contracted staff members”, vars auktoriserade översättning av den del som rör de administrativa villkoren för den utstationerade personalen redan framställdes i första instans.
- 10 NR har gjort gällande att den regionala förvaltningsdomstolen tolkade det engelska uttrycket ”other than” på ett felaktigt sätt, eftersom den auktoriserade översättning som NR framställde anger att uttrycket ”other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances” betyder ”utöver tillämpliga per diems as well as hardship and risk allowances”, och inte ”andra traktamenten än

tillämpliga per diems as well as hardship and risk allowances”, vilket däremot den regionala förvaltningsdomstolen anförde.

- 11 NR har vidare gjort gällande att den juridiska rådgivaren till uppdragschefen för EUPOL Afghanistan i en skrivelse av den 11 augusti 2011 angav att den unionsbestämmelse som reglerade tillämpliga traktamenten till den utstationerade personalen för EUPOL Afghanistan var artikel 7 i gemensam åtgärd 2007/369/GUSP. Ordalydelsen i denna artikel återgavs i sin helhet i artikel 7 i rådets beslut 2010/279/GUSP, vilket var bindande för medlemsstaterna.
- 12 Enligt NR fastställdes det i bestämmelsen att medlemsstaterna skulle stå för en rad kostnader i samband med uppdraget och betala ut de traktamenten som varje medlemsstat föreskrev för utlandsuppdragen, utöver tillämpliga traktamenten från Europeiska unionen, vilka EUPOL Afghanistan skulle stå för.
- 13 Följaktligen hade Italien, i sin egenskap av medlemsstat, skyldighet att stå för traktamente för utlandsuppdrag enligt kungligt dekret nr 941/1926, medan traktamenten från Europeiska unionen skulle betalas ut för sig, eftersom de föreskrevs i en gemensam åtgärd.

Parternas huvudargument

- 14 I motsats till det som framgår av den officiella texten på italienska har NR med utgångspunkt från den engelska versionen av rådets beslut 2010/279/GUSP av den 18 maj 2010 översatt artikel 7.3 på följande sätt: ”Varje medlemsstat eller EU-institution ska stå för kostnaderna för all personal som den utstationerar, inbegripet kostnader för resor till och från platsen för utplaceringen, löner, sjukförsäkring och traktamenten utöver tillämpliga dagtraktamenten samt ersättning för påfrestande arbete och risker.” På grundval av detta antagande har NR konstaterat att medlemsstaterna ska betala ut traktamenten till personalen i tillägg till dem som personalen erhåller från den internationella organisationen.
- 15 Till stöd för sin ståndpunkt har NR framställt EUPOL:s meddelande av den 8 november 2011, där den juridiska rådgivaren till uppdragschefen för EUPOL skrev följande till den italienska militärförvaltningen: ”Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances. Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations.” Den andra meningen tycks ge stöd för den översättning som NR har föreslagit, men utgår från den engelska versionen av den omtvistade bestämmelsen, som inte verkar stämma helt med den italienska, den franska och den spanska versionen.
- 16 Den regionala förvaltningsdomstolen intog en motsatt ståndpunkt. Med utgångspunkt från den italienska versionen – av vilken det kan utläsas att det ska betalas ut andra traktamenten som föreskrivs i medlemsstaternas nationella

lagstiftning än dem som betalas ut av den internationella organisationen – drog den slutsatsen att den nationella lagstiftningen med rätta förbjuder kumulering av traktamenten från varje medlemsstat och traktamenten från den internationella organisationen.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 17 Myndighetens återkrav är lagligt enligt både den nationella lagstiftningen och Consiglio di Stato's fasta praxis.
- 18 Det råder dock enligt den hänskjutande domstolen tolkningstvivel vad gäller uttrycket "other than" i den engelska versionen av artikel 7.3 i rådets beslut 2010/279/GUSP av den 18 maj 2010.
- 19 I den franska versionen används uttrycket "à l'exclusion des", vilket helt motsvarar uttrycket "diverse da" i den italienska versionen*. I Larousse fransk-engelska ordbok översätts "à l'exclusion de" till engelska med uttrycken "apart from, with the exception of". I detta avseende syftar uttrycket till att utesluta allt som följer efter.
- 20 Det engelska uttrycket "other than" har emellertid flera betydelser av vilka minst två kan användas i den aktuella meningen: 1) other than = besides, in addition to (utöver, i tillägg till); 2) other than = except, excluding (utom, bortsett från, med undantag av, undantagandes).
- 21 I förevarande fall har NR – i stället för att använda den entydiga italienska versionen av det aktuella beslutet – använt den engelska versionen. Med utgångspunkt i den engelska versionen har NR föreslagit en översättning som enbart beaktar en av de betydelser (utöver, i tillägg till) som uttrycket "other than" kan ha.
- 22 Följaktligen uppstår frågan om den exakta betydelsen av artikel 7.3 i det aktuella beslutet, det vill säga huruvida avsikten med denna bestämmelse var att föreskriva kumulering av traktamenten från varje medlemsstat och traktamenten från EUPOL. Den italienska versionen lämnar inte utrymme för några tvivel, medan den engelska versionen i detta hänseende tycks vara tvetydig, eftersom uttrycket "other than" har flera betydelser.
- 23 Förordning nr 1/1958 slår fast principen om mångspråkighet och jämlikhet mellan unionens officiella språk. Detta mot bakgrund av den grundläggande rättssäkerhetsprincipen, vilken innebär att en unionsrättsakt måste innehålla detaljerad information till de berörda om deras skyldigheter enligt rättsakten, och detta kan endast säkert åstadkommas genom att rättsakten offentliggörs i vederbörlig ordning på det officiella språket i den stat som rättsakten riktar sig till

*Övers. anm.: På svenska "andra än".

(domen i mål C-161/06). När en bestämmelse har samma betydelse på några av de officiella språken och (på grund av ett grammatiskt fel eller även till följd av en oundviklig terminologisk skillnad) en annan betydelse på ett eller flera av de andra, finns det inte något officiellt jämförelsespråk som har företräde. EU-domstolen har nämligen uttryckligen uteslutit att en språkversion ska ges företräde framför de andra (domen i mål C-296/95).

- 24 I händelse av avvikande tolkningar av en flerspråkig rättsakt ska texten i en bestämmelse tolkas mot bakgrund av den motsvarande texten på de andra officiella språken. EU-domstolen har vidare slagit fast att, när en unionsrättslig bestämmelse kan tolkas på flera sätt, ska företräde ges för den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan. Vidare ska bestämmelsen i fråga tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår (domen i mål C-437/97).
- 25 Det är därför nödvändigt att be EU-domstolen att klargöra den exakta betydelsen av den aktuella bestämmelsen.
- 26 Vad slutligen gäller EU-domstolens behörighet att ta ställning till förevarande begäran om förhandsavgörande påpekar den hänskjutande domstolen först och främst att EU-domstolen enligt artikel 24 FEU inte ska vara behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, med undantag av dess behörighet att kontrollera att artikel 40 i detta fördrag följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket FEUF. Enligt artikel 275 FEUF är EU-domstolen inte behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser. EU-domstolen är dock behörig att kontrollera att artikel 40 FEU följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 FEU.
- 27 På grundval av undantagen i artikel 275 TEUF har EU-domstolen i domen i mål C-455/14 definierat sitt behörighetsområde beträffande GUSP genom att slå fast följande: ”I förevarande fall omfattas de omtvistade besluten förvisso av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. ... En sådan omständighet innebär emellertid inte nödvändigtvis att unionsdomstolen saknar behörighet ... Visserligen har beslut som fattas av de för uppdraget behöriga myndigheterna om fördelning av personal från medlemsstaterna respektive unionsinstitutionerna för att bedriva verksamheten i insatsområdet ett operativt inslag som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. De är emellertid även till sin beskaffenhet akter för personaladministration, i likhet med varje liknande beslut som unionsinstitutionerna fattar inom ramen för sina befogenheter. Mot denna bakgrund kan begränsningen av domstolens behörighet i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF inte utsträckas till att utesluta unionsdomstolens behörighet att kontrollera akter för personaladministration avseende anställda som utstationerats av medlemsstaterna

för att tillgodose uppdragets behov i insatsområdet, medan unionsdomstolen i alla händelser är behörig att kontrollera sådana akter när de avser anställda som utstationerats av unionsinstitutionerna ... I förevarande fall utgör de omtvistade besluten ... akter för personaladministration som syftar till att omplacera uppdragets personal i insatsområdet ... Även om dessa beslut har fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ... omfattas [de] av unionsdomstolens behörighet enligt de allmänna bestämmelser i EUF-fördraget som nämnts ...”

- 28 Den hänskjutande domstolen anser således att det i än mindre grad kan bortses från att EU-domstolen har generell behörighet att uttala sig om tolkningen av de unionsrättsakter som fastställer de ekonomiska aspekterna av administrationen av uppdragets personal.

ARBETS-DOKUMENT