



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

15. september 2017*

»Personalesag – tjenestemænd – ytringsfrihed – loyalitetspligt – alvorlig trussel mod Unionens legitime interesser – nægtelse af tilladelse til offentliggørelse af en artikel – opfordring til at ændre teksten – vedtægtens artikel 17a – søgsmålets genstand – afgørelse om afslag på den administrative klage«

I sag T-585/16,

Carina Skareby, tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), Leuven (Belgien), ved advokaterne S. Rodrigues og C. Bernard-Glanz,

sagsøger,

mod

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) ved S. Marquardt, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hilaire og S. Moya Izquierdo,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 270 TEUF med påstand om annullation dels af EU-Udenrigstjenestens afgørelse af 5. juni 2015 om afslag på offentliggørelsen af en artikel og om opfordring til at ændre to afsnit i den foreslåede tekst, dels »om fornødent« af EU-Udenrigstjenestens afgørelse af 18. december 2015 om afslag på klagen over den oprindelige afgørelse,

har

RETTEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne F. Schalin og J. Costeira (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. maj 2017,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Tvistens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Carina Skareby, er tjenestemand ved Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten).
- 2 Ved e-mail af 19. maj 2015 informerede sagsøgeren igennem sine juridiske rådgivere i henhold til artikel 17a i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) EU-Udenrigstjenesten om hendes hensigt om i tidsskriftet *Politico* at offentliggøre en artikel med overskriften »Åbent brev til Herman«, der bestod i et åbent brev til den tidligere formand for Det Europæiske Råd, Herman Van Rompuy, og som tilsigtede at sætte fokus på problemet med chikane inden for EU-institutionerne (herefter »den omtvistede tekst«).
- 3 Ved skrivelse af 5. juni 2015 svarede den ansatte, der var fungerende afdelingschef for afdelingen for »Rettigheder og Forpligtelser« i direktoratet for »Menneskelige Ressourcer« i Generaldirektorat for »Administration og Finanser« i EU-Udenrigstjenesten, at to afsnit i den artikel, der var blevet forelagt til godkendelse, var i strid med den »loyalitetspligt og tavshedspligt«, som sagsøgeren var underlagt i hendes egenskab af tjenestemand i Den Europæiske Union, med den begrundelse, at sagsøgeren direkte og uden nogen form for bevis foreholdt EU-Udenrigstjenesten en specifik adfærd, der var i strid med vedtægten. Følgelig anmodede han sagsøgeren om at udarbejde en revideret tekst, der tog hensyn til disse indvendinger, idet der i modsat fald ikke kunne gives tilladelse til offentliggørelse (herefter »afgørelsen om afslag på offentliggørelse«).
- 4 De pågældende afsnit i den omtvistede tekst, som i det foreliggende tilfælde er 5. og 18. afsnit (herefter under ét »de omtvistede afsnit«), havde følgende ordlyd:

»Modus operandi for ledelsen i EU-institutionerne synes, som jeg har været vidne til, at bestå i at overbevise enhver, der har en mening om, hvordan institutionerne forvaltes, om, at han eller hun hellere burde skifte arbejde, gå på førtidspension eller gå på invalidepension. Gå videre til det næste. Glem det. Således kan de overordnede blive ved med at chikanere visse underordnede og forfordele andre – det er måske ikke en planlagt strategi, men den er ikke desto mindre systematisk.

[...]

EU-Udenrigstjenesten skal gå forrest med et godt eksempel med hensyn til den interne anvendelse af rettigheder, den organisatoriske åbenhed og retsstaten – ellers vil vi ikke fremstå som troværdige på den internationale scene.«

- 5 Ved brev af 1. juli 2015 anmodede sagsøgeren ved sine juridiske rådgivere om en redegørelse for afgørelsen om afslag på offentliggørelse, bl.a. med henblik på at få at vide, hvordan de omtvistede afsnit, bortset fra den påståede tilsidesættelse af loyalitetspligten og tavshedspligten, kunne »udgør[e] en trussel mod Unionens legitime interesser« som omhandlet i vedtægtens artikel 17a.
- 6 Ved e-mail af 24. juli 2015 svarede den ledende jurist i afdelingen for »Rettigheder og Forpligtelser« følgende:

»Vi har i [afgørelsen om afslag på offentliggørelse] ikke anført, at indholdet [var] af en sådan art, at det »udgør en trussel mod Unionens legitime interesser«.

Ikke desto mindre er det vigtigt at gentage, at EU-Udenrigstjenesten ikke tillader offentliggørelse af [den omtvistede tekst] som den foreligger, da vi anser den for at udgøre en tilsidesættelse af loyalitetspligten og tavshedspligten.

Offentliggørelsen er betinget af, at der gives tilladelse i henhold til vedtægtens artikel 17, stk. 1, [...]

Vi anbefaler på det kraftigste, at Deres klient ikke foretager en offentliggørelse uden vores tilladelse.«

- 7 Ved skrivelse af 4. september 2015 indgav sagsøgeren ved sine juridiske rådgivere klage over afgørelsen om afslag på offentliggørelse i overensstemmelse med vedtægtens artikel 90, stk. 2. I denne klage gjorde hun i det væsentlig gældende, for det første, at EU-Udenrigstjenesten havde tilsidesat vedtægtens artikel 17a, eftersom denne ikke havde godtgjort, at offentliggørelsen af den omtvistede tekst kunne »udgør[e] en trussel mod Unionens legitime interesser«, og, for det andet, at EU-Udenrigstjenesten følgelig havde krænket retten til ytringsfrihed som sikret sagsøgeren ved artikel 10 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og ved artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 8 Ved afgørelse af 18. december 2015 afslog EU-Udenrigstjenestens ansættelsesmyndighed sagsøgerens klage (herefter »afgørelsen om afslag på klagen«).
- 9 I afgørelsen om afslag på klagen anføres i det væsentlige, at vedtægtens artikel 17a afspejler principperne om et vedvarende behov for en rimelig balance mellem sikkerhed for udøvelsen af EU-tjenestemænds ytringsfrihed og beskyttelsen af et berettiget formål, der er af almen interesse, bl.a. beskyttelsen af Unionens legitime interesser. I denne henseende præciseres i afgørelsen om afslag på klagen indledningsvis, at genstanden for den omtvistede tekst knytter sig til Unionens aktiviteter, dernæst, at den omtvistede tekst kan tilsidesætte »loyalitetspligten og tavshedspligten« og endelig, at denne tilsidesættelse i sig selv udgør en reel trussel mod Unionens interesser som omhandlet i vedtægtens artikel 17a. I afgørelsen om afslag på klagen understreges, at offentliggørelse af den omtvistede tekst ville udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser, dels for så vidt som den omtvistede tekst ikke angiver noget bevis til støtte for påstandene om chikane af tjenestemænd, dels for så vidt som de omtvistede afsnit ikke kan opfattes som en holdning, der afviger fra EU-Udenrigstjenestens holdning, men antyder, at der er et uløst problem med udbredt chikane inden for EU-institutionerne, hvilket ud fra gennemsnitslæserens synspunkt kunne opfattes således, at institutionerne ikke har gennemført en politik, der er egnet til at bekæmpe chikane. Desuden understreges i afgørelsen om afslag på klagen, at der også kunne have været formuleret andre bemærkninger vedrørende mange dele af den omtvistede tekst, men at EU-Udenrigstjenesten alene har fremsat bemærkninger til to afsnit, hvilket viser, at afgørelsen om afslag på klagen er proportional og begrænset til det strengt nødvendige.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 10 Ved stævning indleveret til Personalerettens Justitskontor den 15. marts 2016 har sagsøgeren anlagt denne sag. Sidstnævnte blev registreret under sagsnummer F-15/16.
- 11 EU-Udenrigstjenestens svarskrift blev indleveret til EU-Personalerettens Justitskontor den 10. juni 2016.
- 12 I medfør af artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/1992 af 6. juli 2016 om overførsel til Retten af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Den Europæiske Union og dens ansatte (EUT 2016, L 200, s. 137) er denne sag blevet overført til Retten i den stand, som den befandt sig i den 31. august 2016. Sagen er blevet registreret under sagsnummer T-585/16 og er blevet henvist til Anden Afdeling.
- 13 Idet afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del fandt sted, inden den nærværende sag blev overført til Retten, har Retten ved skrivelser fra Justitskontoret af 9. november 2016 stillet spørgsmål til parterne for så vidt angår afholdelsen af et retsmøde.

- 14 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. maj 2017.
- 15 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Sagen antages til realitetsbehandling.
 - Afgørelsen om afslag på offentliggørelse og »om fornødent« afgørelsen om afslag på klagen annulleres.
 - EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 16 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Indledende bemærkninger om genstanden for søgsmålet

- 17 Det skal påpeges, at sagsøgeren har anlagt den foreliggende sag til prøvelse af afgørelsen om afslag på offentliggørelse og »om fornødent« af afgørelsen om afslag på klagen.
- 18 Det skal i denne henseende bemærkes, at en administrativ klage og den udtrykkelige eller stiltiende afvisning deraf udgør en integrerende del af en sammensat procedure og kun er en forudgående betingelse for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser. Under disse omstændigheder har det indbragte søgsmål, selv om det formelt vedrører afslaget på klagen, til følge, at Unionens retsinstanser skal prøve den akt, der indeholder det klagepunkt, som klagen omhandlede, undtagen i det tilfælde, hvor afslaget på klagen havde en anden rækkevidde end den akt, som var genstand for klagen. En udtrykkelig afgørelse om afvisning af en klage, henset til dens indhold, kan således være af en sådan karakter, at den ikke bekræfter den af sagsøgeren anfægtede retsakt. Dette er tilfældet, når afgørelsen om afvisning af klagen indeholder en fornyet vurdering af sagsøgerens forhold på grundlag af nye faktiske eller retlige omstændigheder, eller når den ændrer eller supplerer den oprindelige afgørelse. I disse tilfælde udgør afvisningen af klagen en retsakt, der er underlagt domstolskontrol, og retsinstansen tager hensyn til den ved vurderingen af lovligheden af den anfægtede retsakt, eller anser den ligefrem for en retsakt, der går adressaten imod, og som erstatter den anfægtede retsakt (jf. dom af 21.5.2014, *Mocová mod Kommissionen*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Denne opfattelse understøttes i øvrigt ligeledes ud fra den betragtning, at den supplerende begrundelse i forbindelse med afgørelsen om afslag på klagen er i overensstemmelse med formålet med vedtægtens artikel 90, stk. 2, i henhold til hvilken selve afgørelsen vedrørende klagen er begrundet. Denne bestemmelse indebærer nemlig nødvendigvis, at den myndighed, der skal træffe afgørelse om klagen, ikke er bundet af den ene begrundelse, der i givet fald er utilstrækkelig, eller ikke-eksisterende i tilfælde af en stiltiende afgørelse om afvisning, af den afgørelse, der er genstand for klagen (jf. dom af 21.5.2014, *Mocová mod Kommissionen*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 17.1.2017, *LP mod Europol*, T-719/15 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:7, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

- 20 Således som det fremgår af præmis 3, 8 og 9 ovenfor, ændrer afgørelsen om afslag på klagen i den foreliggende sag hverken betydningen eller rækkevidden af afgørelsen om afslag på offentliggørelse. Afgørelsen om afslag på klagen holder nemlig, for det første, fast ved afslaget på offentliggørelse af den omtvistede tekst og begrænser, for det andet, kravet om forudgående ændring af den omtvistede tekst til de to afsnit, der er blevet identificeret i afgørelsen om afslag på offentliggørelse.
- 21 Imidlertid afviger den begrundelse, der er angivet i afgørelsen om afslag på klagen, delvis fra den begrundelse, der er indeholdt i afgørelsen om afslag på offentliggørelse. I afgørelsen om afslag på offentliggørelse blev offentliggørelsen af den omtvistede tekst nemlig nægtet på grundlag af tilsidesættelse af »loyalitetspligten og tavshedspligten« med den begrundelse, at sagsøgeren direkte og uden nogen form for bevis foreholdt EU-Udenrigstjenesten en specifik adfærd, der var i strid med vedtægten. Imidlertid er afgørelsen om afslag på klagen i det væsentlige støttet på tilstedeværelsen af en reel trussel mod Unionens interesser som omhandlet i vedtægtens artikel 17a. Nærmere bestemt fastslog afgørelsen, for det første, at tilsidesættelsen af »loyalitetspligten og tavshedspligten« i sig selv udgjorde en reel trussel mod disse interesser, for det andet, at den omtvistede tekst ikke angav noget bevis til støtte for de heri indeholdte påstande, og, for det tredje, at de omtvistede afsnit benægtede, at der fandtes en politik til bekæmpelse af chikane inden for EU-institutionerne.
- 22 Det må således konstateres, at afgørelsen om afslag på klagen indeholder en supplerende begrundelse, der præciserer og uddyber begrundelsen i den retsakt, som denne klage blev rettet imod, i det foreliggende tilfælde afgørelsen om afslag på offentliggørelse.
- 23 Eftersom denne begrundelse præciserer og uddyber den begrundelse, der er indeholdt i afgørelsen om afslag på offentliggørelse, og henset til den løbende udvikling i den administrative procedure, skal der tages hensyn til begrundelsen i afgørelsen om afslag på klagen med henblik på undersøgelsen af, om afgørelsen om afslag på offentliggørelse er lovlig.

Om realiteten

- 24 Sagsøgeren har fremført to anbringender til støtte for sin påstand om annullation. Det første anbringende omhandler krænkelse af retten til ytringsfrihed. Det andet anbringende vedrører anlæggelse af et urigtigt skøn for så vidt angår tilsidesættelse af »loyalitetspligten og tavshedspligten«.
- 25 Retten finder det hensigtsmæssigt at behandle det andet anbringende først.

Om det andet anbringende om anlæggelse af et urigtigt skøn for så vidt angår tilsidesættelse af loyalitetspligten

- 26 I forbindelse med det andet anbringende har sagsøgeren gjort et første klagepunkt gældende, ifølge hvilket ansættelsesmyndigheden med urette antog, at 1., 4.-7., 13. og 19. afsnit i den omtvistede tekst benægtede, at der fandtes en politik inden for EU-Udenrigstjenesten og Unionen til bekæmpelse af chikane. Sagsøgeren har nemlig gjort gældende, at hun i disse afsnit alene har givet udtryk for det synspunkt, at chikane dels var et udbredt fænomen, dels at denne situation kunne underminere EU-Udenrigstjenestens autoritet og i forlængelse heraf Unionens autoritet på den globale scene. I den omtvistede tekst hævder sagsøgeren imidlertid hverken, at chikane »udgør en trussel mod tjenestegrenenes tilfredsstillende funktion«, eller at »der ikke findes nogen afhjælpningsmuligheder«. Under alle omstændigheder kan den omtvistede tekst ikke udgøre en »adfærd, der udgør et angreb på den værdighed og respekt, som tilkommer institutionen«, som omhandlet i den retspraksis, der finder anvendelse.

- 27 I forbindelse med et andet klagepunkt har sagsøgeren påpeget, at ansættelsesmyndigheden foretog et »åbenbart« urigtigt skøn, idet den vurderede, at hun i andet og sjette afsnit i den omtvistede tekst mente, at hendes arbejdsgiver var en fjende, og at hun længe havde haft mistillid til denne. Sagsøgeren har nemlig gjort gældende, at selv om de pågældende afsnit henviste til en »krig«, var der tale om en »krig inden for EU-institutionerne«, og ikke mod disse.
- 28 Med et tredje klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden fejlagtigt antog, at det fremgik af 3. og 15. afsnit i den omtvistede tekst, at »den udbredte chikane har fået mange tjenestemænd til at langtidssygemelde sig eller gå på invalidepension«. I denne forbindelse har sagsøgeren gjort gældende, at hun aldrig har fremlagt tal vedrørende de personer, der måtte langtidssygemelde sig eller gå på invalidepension, og at det følgelig ikke kan udledes af den omtvistede tekst, at disse personer var talrige. Desuden har ansættelsesmyndigheden, selv om sagsøgeren gav udtryk for den holdning, at chikane var et udbredt fænomen, og at mange kolleger måtte langtidssygemelde sig eller gå på invalidepension, begået en fejl, idet den vurderede, at denne holdning afspejlede en adfærd, der udgør et angreb på den værdighed og respekt, som tilkommer institutionen.
- 29 I forbindelse med et fjerde klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden anlagde en urigtig fortolkning, idet den vurderede, at 18. afsnit i den omtvistede tekst hævdede, at EU-Udenrigstjenesten og Unionen »ikke går forrest med et godt eksempel« med deres politik for behandling af sager om chikane inden for deres tjenestegrene. Ifølge sagsøgeren hævdede det pågældende afsnit blot, at EU-Udenrigstjenesten burde være et forbillede, og ikke at den ikke var det, men foreslog ganske enkelt, at den kunne gøre mere.
- 30 Med et femte klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at de omtvistede afsnit hverken indeholdt fornærmelser eller udtryk for manglende respekt, aggressivitet eller andre former for ond vilje, og at de kun var udtryk for en udøvelse af hendes ytringsfrihed, der omfattede retten til at give meninger tilkende, som er forskellige fra eller i mindretal i forhold til opfattelsen hos den institution, som hun er ansat ved, også selv om disse meninger kan krænke, chokere eller forurolige.
- 31 I forbindelse med et sjette klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden foretog et »åbenbart« urigtigt skøn, idet den vurderede, at de ovenfor nævnte afsnit var i strid med den »loyalitetspligt og tavshedspligt« over for institutionen, som sagsøgeren var underlagt i hendes egenskab af tjenestemand.
- 32 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 33 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af præmis 3, 4, 8, og 9 ovenfor, dels at afgørelsen om afslag på offentliggørelse begrænsede sig til at angive, at to afsnit i den omtvistede tekst, dvs. 5. og 18. afsnit, var i strid med den »loyalitetspligt og tavshedspligt«, som sagsøgeren var underlagt i hendes egenskab af EU-tjenestemand, dels at denne begrænsning til to afsnit var blevet opretholdt ved afgørelsen om afslag på klagen.
- 34 Selv om det således ganske vist er rigtigt, at afgørelsen om afslag på klagen indeholder bemærkninger til andre afsnit i den omtvistede tekst, kan disse bemærkninger imidlertid kun betragtes som obiter dicta.
- 35 Det følger heraf, at de klagepunkter, der vedrører andre afsnit i den omtvistede tekst end 5. og 18. afsnit, er irrelevante, henset til, at de ikke har nogen effektiv virkning på lovligheden af afgørelsen om afslag på offentliggørelse.
- 36 Det skal således fastslås, dels at det første klagepunkt er delvist irrelevant, for så vidt som det omhandler 1., 4., 6., 7., 13., og 19. afsnit i den omtvistede tekst, dels at det andet og tredje klagepunkt er irrelevante i deres helhed.

37 Følgelig er det udelukkende fornødent at undersøge det første og fjerde til sjette klagepunkt, for så vidt som de omhandler de omtvistede afsnit.

38 Med det første og fjerde klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden med urette antog, at de omtvistede afsnit dels benægtede, at der fandtes en politik inden for EU-Udenrigstjenesten og Unionen til bekæmpelse af chikane, dels hævdede, at EU-Udenrigstjenesten og Unionen »ikke går forrest med et godt eksempel« med deres politik for behandling af sager om chikane inden for deres tjenestegrene.

39 I denne forbindelse skal der mindes om teksten i de omtvistede afsnit:

»Modus operandi for ledelsen i EU-institutionerne synes, som jeg har været vidne til, at bestå i at overbevise enhver, der har en mening om, hvordan institutionerne forvaltes, om, at han eller hun hellere burde skifte arbejde, gå på førtidspension eller gå på invalidepension. Gå videre til det næste. Glem det. Således kan de overordnede blive ved med at chikanere visse underordnede og forfordele andre – det er måske ikke en planlagt strategi, men den er ikke desto mindre systematisk.

[...]

EU-Udenrigstjenesten skal gå forrest med et godt eksempel med hensyn til den interne anvendelse af rettigheder, den organisatoriske åbenhed og retsstaten – ellers vil vi ikke fremstå som troværdige på den internationale scene.«

40 Det bemærkes ligeledes, at disse omtvistede afsnit er indeholdt i en tekst, der behandler problemet med chikane inden for EU-institutionerne. Femte afsnit i den omtvistede tekst beskriver nærmere bestemt en »modus operandi for ledelsen i EU-institutionerne« og tilføjer, at »de overordnede kan blive ved med at chikanere visse underordnede og forfordele andre« på »systematisk« vis. I denne sammenhæng betyder denne påstand, der navnlig benytter ordene »modus operandi« og »systematisk«, således, at chikane er et udbredt problem fra ledelsen ved EU-institutionernes side.

41 Desuden anføres det i 18. afsnit i den omtvistede tekst, at EU-Udenrigstjenesten »skal gå forrest med et godt eksempel med hensyn til den interne anvendelse af rettigheder, den organisatoriske åbenhed og retsstaten«. Det følger heraf, at EU-Udenrigstjenesten ikke er »et forbillede« i kampen mod chikane. Med andre ord går denne institution ikke forrest med »et eksempel« med dens politik for behandling af sager om chikane inden for dens tjenestegrene.

42 Endvidere gentager 18. afsnit i den omtvistede tekst det synspunkt, der allerede fremgik af tekstens 5. afsnit, nemlig at der ikke inden for EU-Udenrigstjenesten og, i forlængelse heraf, EU-institutionerne findes nogen effektiv politik til bekæmpelse af chikane.

43 Disse påstande bekræftes desuden af sagsøgeren selv i stævningen. Hun indrømmer nemlig i stævningens punkt 44, at hun i den omtvistede tekst »gav udtryk for den holdning, at chikane [var] et udbredt fænomen, såvel som hendes bekymring for, at denne situation kunne underminere EU-Udenrigstjenesten og følgelig Unionens autoritet på den globale scene«.

44 Det følger heraf, at ansættelsesmyndigheden ikke har anlagt et urigtigt skøn i forbindelse med dens fortolkning af de omtvistede afsnit.

45 Følgelig skal det første og fjerde klagepunkt forkastes som ugrundede.

46 Med det femte klagepunkt har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at de omtvistede afsnit hverken indeholder fornærmelser eller giver udtryk for manglende respekt, aggressivitet eller andre former for ond vilje, og at de kun er udtryk for en udøvelse af hendes ytringsfrihed.

- 47 Imidlertid blev afgørelsen om afslag på offentliggørelse, således som det fremgår af præmis 3 og 9 ovenfor, ikke truffet med den begrundelse, at den omtvistede tekst indeholdt fornærmelser eller gav udtryk for mangel på respekt, aggressivitet eller andre former for ond vilje. Begrundelsen for afgørelsen om afslag på offentliggørelse anfører nemlig, at de omtvistede afsnit var i strid med den »loyalitetspligt og tavshedspligt« over for institutionen, som sagsøgeren var underlagt i hendes egenskab af EU-tjenestemand.
- 48 Følgelig skal det femte klagepunkt, for så vidt som ansættelsesmyndigheden ikke fandt, at de omtvistede afsnit indeholdt fornærmelser eller gav udtryk for mangel på respekt, aggressivitet eller andre former for ond vilje, forkastes som ugrundet.
- 49 Endelig har sagsøgeren med det sjette klagepunkt gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden foretog et »åbenbart« urigtigt skøn, idet den vurderede, at de omtvistede afsnit var i strid med den »loyalitetspligt og tavshedspligt« over for institutionen, som sagsøgeren var underlagt i hendes egenskab af EU-tjenestemand.
- 50 I denne henseende skal der henvises til de principper, der følger af de bestemmelser, der regulerer forholdet mellem Unionen og dennes tjenestemænd og øvrige ansatte.
- 51 Det følger således, for det første, af vedtægtens artikel 11, første afsnit, at en tjenestemand i udøvelsen af sin tjeneste og i sin adfærd udelukkende skal lade sig lede af Unionens interesser. Samme bestemmelse pålægger en tjenestemand at udføre de opgaver, han har fået tildelt, objektivt og upartisk og under overholdelse af sin forpligtelse til loyalitet over for Unionen.
- 52 Dernæst skal en tjenestemand i henhold til vedtægtens artikel 12 afholde sig fra enhver handling, der kan skade den anseelse, der er forbundet med hans funktion.
- 53 Desuden skal en tjenestemand i henhold til artikel 12b, stk. 1, for at udøve lønnet eller ulønnet virksomhed uden for institutionerne først indhente ansættelsesmyndighedens forudgående samtykke.
- 54 Sidst, men ikke mindst, har en tjenestemand i henhold til vedtægtens artikel 17a, stk. 1, ret til frit at ytre sig, dog under behørig overholdelse af »principperne om loyalitet og upartiskhed«. Denne artikel er på samme måde som vedtægtens artikel 11, 12 og 12b, et særligt udtryk for den forpligtelse, som enhver tjenestemand har, til at udvise loyalitet. Forpligtelsen indebærer, at tjenestemanden bl.a. skal afholde sig fra enhver form for adfærd, der udgør et angreb på den værdighed og respekt, som tilkommer institutionen og dens autoriteter (jf., hvad angår loyalitetspligten i forbindelse med vedtægtens artikel 17a, dom af 23.10.2013, Gomes Moreira mod ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Derudover skal det påpeges, at det af retspraksis fremgår, at en tjenestemand ikke er berettiget til – ved at fremsætte mundtlige eller skriftlige udtalelser eller ved handlinger af anden art – at tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til bl.a. vedtægtens artikel 11, 12, 12b og 17a over for Unionen, som han skal tjene, idet han herved bryder det tillidsforhold, som forbinder ham med den og efterfølgende gør det vanskeligt, eller endog umuligt, for Unionen – i samarbejde med ham – at udføre de opgaver, som Unionen er pålagt (dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 47).
- 56 Det skal i øvrigt ligeledes præciseres, at det bl.a. fremgår af henvisningerne i vedtægtens artikel 11, første afsnit, til »sin tjeneste« og »sin adfærd«, i vedtægtens artikel 12 til »enhver handling« og artikel 12b til »virksomhed [...] uden for«, at bevarelsen af det gensidige tillidsforhold ikke blot skal iagttages ved udførelsen af de særlige opgaver, der varetages af tjenestemanden, men generelt også omfatter hele forholdet mellem tjenestemanden og Unionen (dom af 23.10.2013, Gomes Moreira mod ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, præmis 65; jf. ligeledes i denne retning dom af 26.11.1991, Williams mod Revisionsretten, T-146/89, EU:T:1991:61, præmis 72).

- 57 Det skal indledningsvis bemærkes, at afgørelsen om afslag på offentliggørelse fastslår, at de omtvistede afsnit var i strid med »loyalitetspligten og tavshedspligten«. Det fremgår imidlertid klart af denne afgørelse, at den i virkeligheden vedrører en tilsidesættelse af loyalitetspligten, og at tavshedspligten kun er nævnt heri uden at kunne tillægges nogen som helst betydning i den foreliggende sag. Følgelig er det alene på baggrund af loyalitetspligten, at det urigtige skøn, som sagsøgeren har gjort gældende, skal undersøges.
- 58 Det skal i den foreliggende sag konstateres, at de omtvistede påstande indeholder nedsættende påstande, der sår tvivl om værdigheden af alle de personer, der beklæder lederstillinger i EU-institutionerne. I modsætning det af sagsøgeren anførte kan påstande om, at der dels eksisterer en »modus operandi for EU-institutionerne« eller en »systematisk praksis«, der gør det muligt for de overordnede at »blive ved med at chikanere visse underordnede og forfordele andre«, dels at EU-Udenrigstjenesten angiveligt tilsidesætter sin pligt til at »gå forrest med et godt eksempel med hensyn til den interne anvendelse af rettigheder, den organisatoriske åbenhed og retsstaten«, ikke kvalificeres som holdninger, som blot er forskellige eller i mindretal. Disse formuleringer må anses for i sig selv at kunne så tvivl om værdigheden af alle de personer, der beklæder lederstillinger i EU-institutionerne, og i forlængelse heraf institutionerne selv.
- 59 Som EU-Udenrigstjenesten har gjort gældende, udgør chikane nemlig en ulovlig adfærd, der kan bringe institutionens funktion i fare, så meget desto mere, hvis denne er udbredt, således som den omtvistede tekst hævder. Imidlertid kan påstande, der antyder dels en stærkt forkastelig adfærd fra ledelsen ved EU-institutionernes side, såsom chikane, dels en mangel på passende foranstaltninger fra institutionernes side for at afhjælpe denne, påvirke det omdømme, den værdighed og den respekt, som i almindelighed tilkommer alle de personer, der beklæder lederstillinger i institutionerne, og som følge heraf institutionerne selv og særligt EU-Udenrigstjenesten. Disse påstande udgør således en tilsidesættelse af loyalitetspligten.
- 60 Det følger heraf, at ansættelsesmyndigheden med rette fandt, at de påstande, der fremgår af de omtvistede afsnit, var i strid med den loyalitetspligt, der påhvilede sagsøgeren i hendes egenskab af tjenestemand.
- 61 Sidstnævnte klagepunkt kan derfor ikke tages til følge.
- 62 Henset til det ovenstående skal det andet anbringende forkastes i sin helhed, idet det dels er irrelevant, dels er ugrundet.

Om det første anbringende om krænkelse af retten til frit at ytre sig

- 63 Inden for rammerne af det første anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden, idet den ikke godtgjorde, at den omtvistede tekst kunne udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser, og idet den ikke gav hende tilladelse til at offentliggøre den omtvistede tekst, tilsidesatte vedtægtens artikel 17a og dermed den ytringsfrihed, som hun havde i henhold til EMRK's artikel 10 og artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 64 I denne forbindelse har sagsøgeren opdelt nærværende anbringende i tre led. Første led tilsigter at anfægte, at tilsidesættelsen af »loyalitetspligten og tavshedspligten« udgør en reel trussel mod Unionens interesser, andet led tilsigter at anfægte kravet om, at en tjenestemand, der ønsker at offentliggøre en artikel i pressen, skal råde over beviser, der støtter vedkommendes udtalelser, og tredje led tilsigter at bestride argumentet om, at de omtvistede afsnit benægter, at der findes en politik til bekæmpelse af chikane inden for EU-institutionerne.

– Om det første led, hvorved det anfægtes, at tilsidesættelsen af loyalitetspligten udgør en reel trussel mod Unionens interesser

- 65 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at dom af 23. oktober 2013, Gomes Moreira mod ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), som ansættelsesmyndigheden støttede sig på med henblik på at gøre gældende, at tilsidesættelsen af »loyalitetspligten og tavshedspligten« i sig selv udgjorde en fare for en alvorlig krænkelse af almenhedens interesse, ikke kan overføres på den konkrete sag. Ifølge sagsøgeren er de faktiske omstændigheder, der gav anledning til denne dom, ikke sammenlignelige med omstændighederne i den foreliggende sag, for så vidt som denne dom ikke blev afsagt inden for rammerne af en ansøgning om offentliggørelse, men i forbindelse med udløbet af en ansættelseskontrakt.
- 66 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens første argument.
- 67 I denne forbindelse konstateres, at afgørelsen om afslag på klage henviser til præmis 62 og 64 i dom af 23. oktober 2013, Gomes Moreira mod ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), med henblik på at underbygge konklusionen om, at »tilsidesættelsen af loyalitetspligten og tavshedspligten i sig selv udgjorde en fare for en alvorlig krænkelse af almenhedens interesse«.
- 68 Imidlertid udgør henvisningen til dom af 23. oktober 2013, Gomes Moreira mod ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), ikke det specifikke grundlag for afgørelsen om afslag på klagen. Afgørelsen om afslag på klagen begrundes nemlig med den konklusion, at »tilsidesættelsen af loyalitetspligten og tavshedspligten i sig selv udgjorde en fare for en alvorlig krænkelse af almenhedens interesse« og ikke med den blotte citering af dom af 23. oktober 2013, Gomes Moreira mod ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).
- 69 Følgelig kan der ikke stilles spørgsmålstegn ved lovligheden af afgørelsen om afslag på klagen ved en eventuel fejl for så vidt angår de henvisninger til retspraksis, der blev anvendt til støtte for den nævnte afgørelse.
- 70 Dette første argument skal således betragtes som irrelevant.
- 71 For det andet har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden har henvist til en fare for en alvorlig krænkelse af »almenhedens interesse«, selv om vedtægtens artikel 17a alene nævner en trussel mod »Unionens legitime interesser«. Imidlertid må disse to begreber ikke forveksles og kan ikke udskiftes med hinanden.
- 72 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens andet argument.
- 73 I modsætning til det af sagsøgeren påståede er det i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at afgørelsen om afslag på klagen ikke forveksler de to begreber om »almenhedens interesse« og »Unionens legitime interesser«. Som det følger af den passage, der er gengivet nedenfor, angiver afgørelsen om afslag på klagen alene, at beskyttelsen af »Unionens interesser« blandt flere udgør et mål af »almen interesse«:
- »Således som Domstolen har kunnet kvalificere, afspejler vedtægtens artikel 17a principperne om et vedvarende behov for en rimelig balance mellem sikkerhed for udøvelsen af en grundlæggende rettighed – såsom ytringsfriheden – og beskyttelsen af et berettiget formål, der er af almen interesse – såsom risikoen for at skade Unionens interesser som følge af offentliggørelsen af teksten (dom af 13.12.2001, Kommissionen mod Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, præmis 19, og af 14.7.2000, Cwik mod Kommissionen, T-82/99, EU:T:2000:193, præmis 52).«
- 74 Følgelig må det andet argument forkastes.

- 75 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at retspraksis ikke gør det muligt at udskille den formodning, som ansættelsesmyndigheden har gjort gældende, hvorefter tilsidesættelsen af »loyalitetspligten og tavshedspligten« i sig selv udgør en trussel mod Unionens legitime interesser. Selv om det ifølge sagsøgeren rent hypotetisk antages, at en sådan tilsidesættelse fremgik af den omtvistede tekst, ville dette ikke gøre det muligt automatisk at udlede, at offentliggørelsen af den omtvistede tekst ville udgøre en reel trussel mod Unionens interesser.
- 76 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens tredje argument.
- 77 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at Den Europæiske Unions tjenestemænd og øvrige ansatte har ret til frit at ytre sig, herunder også på området for den virksomhed, som udøves af EU-institutionerne. Denne ret er en frihed til mundtligt eller skriftligt at give meninger til kende, som er forskellige fra eller er i mindretal i forhold til opfattelsen hos den institution, som de er ansat ved (jf. dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Ikke desto mindre følger det ligeledes af fast retspraksis, at ytringsfriheden kan være genstand for de begrænsninger, der er fastsat i EMRK's artikel 10, stk. 2, hvorefter denne frihed kan underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund (jf. dom af 13.12.2012, Strack mod Kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, præmis 137 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Nærmere bestemt er det på grund af tjenestemændenes stilling berettiget at underkaste dem forpligtelser som dem, der er indeholdt i vedtægtens artikel 11, 12 og 17a. Sådanne forpligtelser, der rigtigt nok udgør restriktioner for udøvelse af ytringsfriheden, har til formål at opretholde det tillidsforhold, der skal være mellem institutionen og dennes tjenestemænd, og kan begrundes ud fra et legitimt formål om at beskytte andres rettigheder, som omhandlet i EMRK's artikel 10, stk. 2 (dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 44, og af 13.12.2012, Strack mod Kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, præmis 138).
- 80 Desuden bemærkes, at det fremgår af vedtægtens artikel 17a, stk. 2, at tjenestemanden hverken alene eller i samarbejde med tredjemand, uden tilladelse fra ansættelsesmyndigheden, kan offentliggøre eller lade offentliggøre tekster, der vedrører den virksomhed, som udøves af Unionen. Denne tilladelse kan imidlertid kun nægtes, hvis den påtænkte offentliggørelse er af en sådan art, at »den udgør en trussel mod Unionens legitime interesser.«
- 81 I denne henseende er det præciseret i retspraksis, at vedtægtens artikel 17a, stk. 2, fastslår et princip om, at tilladelse gives, og at dette kun undtagelsesvis kan nægtes. Da bestemmelsen giver institutionerne mulighed for at nægte tilladelse til offentliggørelse og således hjemler mulighed for et alvorligt indgreb i ytringsfriheden, som udgør en af grundpillerne i et demokratisk samfund, skal den fortolkes indskrænkende, således at tilladelse til offentliggørelse kun må nægtes, såfremt den pågældende offentliggørelse kan medføre en alvorlig krænkelse af Unionens interesser (jf. dom af 13.12.2001, Kommissionen mod Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, præmis 17 og 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 En sådan ordning afspejler det tillidsforhold, der skal være mellem en arbejdsgiver og de ansatte, hvis udførelse kun kan bedømmes på grundlag af samtlige omstændigheder i sagen og disses indflydelse på udøvelsen af offentlige hverv (dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 56).
- 83 Det følger heraf, at Unionens retsinstanser ved domstolskontrollen under hensyn til samtlige omstændigheder i sagen skal undersøge, om der er sket en korrekt afvejning af den enkeltes grundlæggende ret til ytringsfrihed og institutionens legitime formål om at sikre, at institutionens

tjenestemænd og øvrige ansatte handler i overensstemmelse med deres pligter og det ansvar, som er forbundet hermed (dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 48).

84 I den foreliggende sag erindres om, at ansættelsesmyndigheden, således som det allerede er blevet konkluderet i præmis 50-60 ovenfor, ikke anlagde et urigtigt skøn, da den fandt, at de omtvistede afsnit var i strid med den loyalitetspligt, der påhvilede sagsøgeren i hendes egenskab af tjenestemand.

85 Som det allerede fremgår af præmis 39-43 ovenfor, fremgår det af de omtvistede afsnit, dels at der eksisterer et udbredt problem med chikane udøvet af de personer, der beklæder lederstillinger i EU-institutionerne, dels at disse institutioner ikke har nogen effektiv politik til at løse dette alvorlige problem.

86 Således som det er angivet i præmis 58-60 ovenfor, ville en tjenstemands offentliggørelse af en tekst, der indeholder afsnit som de omtvistede, under disse omstændigheder udgøre en tilsidesættelse af den pågældende tjenstemands loyalitetspligt, for så vidt som denne offentliggørelse på yderst negativ vis kunne påvirke omdømmet og værdigheden for de personer, der beklæder lederstillinger i EU-institutionerne, såvel som institutionerne i almindelighed og EU-Udenrigstjenesten i særdeleshed.

87 I denne forbindelse bemærkes, at en tjenestemand i henhold til vedtægtens artikel 17a, stk. 1, har ret til frit at ytre sig, dog under behørig overholdelse af principperne om loyalitet og upartiskhed (jf. præmis 54 ovenfor).

88 Desuden udgør beskyttelsen af EU-institutionerne mod påstande, der alvorligt og på yderst negativ vis kan påvirke deres omdømme, i sig selv et mål af almen interesse og nærmere bestemt en legitim interesse for Unionen.

89 Eftersom de omtvistede afsnit følgelig er af en sådan art, at de kan påvirke EU-institutionernes omdømme og værdighed alvorligt, ville offentliggørelsen af den omtvistede tekst være af en sådan art, at den udgør en trussel mod Unionens legitime interesser.

90 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at den rimelige balance mellem sikkerhed for ytringsfrihed og beskyttelsen af Unionens legitime interesser er blevet overholdt i den foreliggende sag. Den indskrænkning af ytringsfriheden, som afgørelsen om afslag på offentliggørelse udgør, var nemlig begrænset til 2 afsnit ud af de 24, som den omtvistede tekst bestod af, hvilket gav sagsøgeren vid adgang til at fremkomme med en revideret tekst.

91 Det følger heraf, at ansættelsesmyndigheden med rette konkluderede, at offentliggørelse af en tekst, der indeholder afsnit som de omtvistede, kunne udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser som omhandlet i vedtægtens artikel 17a, stk. 2.

92 Følgelig skal det første anbringendes første led forkastes, idet det dels er irrelevant, dels er ugrundet.

– Om det andet led, der tilsigter at anfægte kravet om, at en tjenestemand, der ønsker at offentliggøre en artikel i pressen, skal råde over beviser, der støtter vedkommendes udtalelser

93 Sagsøgeren har i det væsentlige for det første gjort gældende, at ansættelsesmyndighedens krav om, at en tjenestemand, der ønsker at offentliggøre en publikation, skal råde over beviser, der støtter vedkommendes udtalelser, udgør en indskrænkning af udøvelsen af ytringsfriheden, for det andet, at denne indskrænkning ikke er fastsat ved lov, og for det tredje, at dette krav, selv hvis en sådan bestemmelse fandtes, ikke ville være proportionalt.

94 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens argumenter.

- 95 I denne henseende skal det indledningsvis påpeges, at de påstande, der er indeholdt i de omtvistede afsnit, der omhandler et angiveligt udbredt fænomen vedrørende chikane fra ledelsen i EU-institutionerne og den påståede mangel på en politik til at afhjælpe dette, er formuleret på en vag og general måde uden nærmere at angive noget konkret bevis til støtte for dem. Dernæst skal påstandenes alvorlige karakter bemærkes, eftersom de antyder, at der foreligger en angiveligt udbredt og stærkt forkastelig, eller endog ulovlig, adfærd fra de personers side, der beklæder lederstillinger i EU-institutionerne. Endelig bemærkes, at disse påstande var i stand til at påvirke selve institutionernes omdømme og værdighed negativt og følgelig udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser.
- 96 I modsætning til det af sagsøgeren hævdede, er der i denne situation ikke tale om, at det kræves, at en tjenestemand, der ønsker at offentliggøre en publikation, skal råde over »beviser, der støtter vedkommendes udtalelser«. Derimod drejer det sig om at kræve, at påstande, der kan tillægges en ubestemt gruppe af personer inden for ledelsen i EU-institutionerne en stærkt forkastelig, eller endog ulovlig, adfærd, underbygges og præciseres.
- 97 På denne baggrund må det første anbringendes andet led forkastes som ugrundet.

– Om det tredje led, der tilsigter at bestride argumentet om, at de omtvistede afsnit benægter, at der findes en politik til bekæmpelse af chikane inden for EU-institutionerne

- 98 Sagsøgeren har gjort gældende, at ansættelsesmyndighedens argument om, at de omtvistede afsnit benægter, at der findes en politik til bekæmpelse af chikane inden for EU-institutionerne, ikke er understøttet af et faktisk grundlag. Hun har understreget, at den omtvistede tekst vedrører problemet med chikane inden for EU-institutionerne, som hun mener er meget udbredt, men at hun aldrig har hævdet, at der ikke fandtes en politik til at løse dette problem. Under alle omstændigheder skal den eventuelle nægtelse af, at der findes en politik til bekæmpelse af chikane, blot opfattes som en holdning, som er forskellige fra eller i mindretal i forhold til institutionens opfattelse, og den kan således ikke udgøre en reel trussel mod Unionens legitime interesser.
- 99 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens argument.
- 100 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at de omtvistede afsnit af de grunde, der allerede er anført i denne doms præmis 58 og 59, ikke kan opfattes således, at de blot er holdninger, som er forskellige fra eller i mindretal i forhold til opfattelsen hos institutionen, men at de må betragtes som i sig selv at kunne skade den anseelse, der er forbundet med de pågældende institutioner.
- 101 Følgelig bør det første anbringendes tredje led forkastes.
- 102 På baggrund af samtlige de ovenstående betragtninger skal det, i modsætning til det af sagsøgeren anførte, konkluderes, at ansættelsesmyndigheden ved at træffe afgørelsen om afslag på offentliggørelse ikke har tilsidesat vedtægtens artikel 17a og følgelig krænket hendes ytringsfrihed.
- 103 Det første anbringende skal derfor forkastes som delvis irrelevant, delvis ugrundet, og som følge heraf skal EU-Udenrigstjenesten frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 104 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 105 Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med EU-Udenrigstjenestens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling):

- 1) **Tjenesten for EU's optræden udadtil (EU-Udenrigstjenesten) frifindes.**
- 2) **Carina Skareby betaler sagsomkostningerne.**

Prek

Schalín

Costeira

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 2017.

Underskrifter