



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

10. juni 2020\*

»Personalesag – tjenestemænd – tjenestemandens rettigheder og pligter – offentliggørelse af et dokument, der vedrører Unionens aktiviteter – pligt til forudgående underretning – vedtægtens artikel 17a – bedømmelsesrapport – ansvar«

I sag T-608/18,

**Mark Anthony Sammut**, Foetz (Luxembourg), ved advokat P. Borg Olivier,

sagsøger,

mod

**Europa-Parlamentet** ved M. Sammut og I. Lázaro Betancor, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 270 TEUF, i det væsentlige med påstand dels om annullation af Parlamentets afgørelse af 4. januar 2018, for så vidt som sagsøgerens anmodning om slettelse af en bedømmelse i hans bedømmelsesrapport for 2016 herved blev afvist, dels om erstatning for det økonomiske og ikke-økonomiske tab, som han angiveligt har lidt som følge af denne afgørelse,

har

RETTEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne M. Jaeger og N. Póltorak (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. januar 2020,

afsagt følgende

### Dom

#### Sagens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Mark Anthony Sammut, er tjenestemand ved Europa-Parlamentet.

\* Processprog: maltesisk.

- 2 I november 2016 udgav sagsøgeren i Malta en bog med titlen *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (De bedste i Europa: panamapapirerne og magten, herefter »den omhandlede bog«).
- 3 Den 13. marts 2017 underrettede sagsøgeren generaldirektøren for Parlamentets Generaldirektorat (GD) for Oversættelse om sin intention om at udgive anden udgave af den omhandlede bog. Den 7. april 2017 udtalte Parlamentet, at sagsøgerens anmodning måtte afvises, fordi der var tale om en anden udgave, og at denne anmodning derfor ikke kunne anses for at være en forudgående underretning om udgivelsen af den nævnte bog.
- 4 Sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016 indeholdt en bedømmelse, hvorefter sagsøgeren »synes at have undladt at underrette ansættelsesmyndigheden om sin hensigt om at udgive en bog, »L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter«, i løbet af 2016« (herefter »den omtvistede bedømmelse«). Denne bedømmelse findes i afsnittet »Adfærd« under overskriften »3. Overholdelse af regler og procedurer« i denne bedømmelsesrapport.
- 5 Den 17. maj 2017 anmodede sagsøgeren bedømmelsesudvalget om en fornyet prøvelse af hans bedømmelsesrapport for 2016. Han anmodede navnlig om, at den omtvistede bedømmelse blev slettet.
- 6 Den 4. januar 2018 sendte generaldirektøren for GD »Oversættelse« en skrivelse til sagsøgeren, hvori han meddelte denne, at han havde besluttet at følge bedømmelsesudvalgets konklusioner af 8. november 2017 og derfor kun foretage en enkelt ændring i hans bedømmelsesrapport for 2016 i form af sletning af bedømmelsen vedrørende produktionen pr. dag, sagsøgeren havde været til stede (herefter »afgørelsen af 4. januar 2018«). Herved afviste han således at slette den omtvistede bedømmelse i bedømmelsesrapporten.
- 7 Den 26. marts 2018 indgav sagsøgeren en klage over afgørelsen af 4. januar 2018 i henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«). Ved denne klage anmodede sagsøgeren bl.a. ansættelsesmyndigheden om at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at den omtvistede bedømmelse blev slettet fra hans bedømmelsesrapport for 2016.
- 8 Ved skrivelse af 6. juli 2018 afviste ansættelsesmyndigheden sagsøgerens klage (herefter »afgørelsen om afvisning af klagen«).

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 9 Sagsøgeren har anlagt denne sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2018.
- 10 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 11. marts 2019 har sagsøgeren fremsat en anmodning om vidneførsel. Parlamentet har fremsat bemærkninger til denne anmodning den 1. april 2019.
- 11 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til artikel 27, stk. 5, i Rettens procesreglement er den refererende dommer blevet tilknyttet Første Afdeling, hvortil nærværende sag følgelig er blevet henvist.
- 12 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 28. januar 2020.
- 13 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
  - Afgørelsen af 4. januar 2018 annulleres delvist.

- Afgørelsen om afvisning af klagen annulleres.
  - Parlamentet tilpligtes at slette den omtvistede bedømmelse i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016.
  - Parlamentet tilpligtes at erstatte forskellige tab, som er forvoldt ved afgørelsen af 4. januar 2018.
  - Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 14 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

## **Retlige bemærkninger**

### *Indledende bemærkninger*

- 15 Sagsøgeren har med den første og den anden påstand anmodet om delvis annullation af afgørelsen af 4. januar 2018 og om annullation af afgørelsen om afvisning af klagen.
- 16 I denne henseende bemærkes, at ifølge retspraksis er en administrativ klage, således som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2, og den udtrykkelige eller stiltiende afvisning heraf en integrerende del af en sammensat procedure og er kun en forudgående betingelse for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser. Under disse omstændigheder har det indbragte søgsmål, selv om det formelt vedrører klagens afvisning, til følge, at Unionens retsinstanser skal prøve den akt, der indeholder det klagepunkt, som klagen omhandlede (jf. analogt dom af 17.1.1989, Vainker mod Parlamentet, 293/87, EU:C:1989:8, præmis 7 og 8), undtagen i det tilfælde, hvor afvisningen af klagen har en anden rækkevidde end den akt, som har været genstand for klagen (dom af 25.10.2006, Staboli mod Kommissionen, T-281/04, EU:T:2006:334, præmis 26).
- 17 Enhver afvisning af en klage, hvad enten den er stiltiende eller udtrykkelig, bekræfter nemlig blot – såfremt det er en ren afvisning – den akt eller den undladelse, som klageren anfægter, og udgør ikke i sig selv en anfægtelig akt, således at de påstande, der er rettet mod en sådan afgørelse, der i forhold til den oprindelige afgørelse ikke har noget selvstændigt indhold, skal anses for at være rettet mod den oprindelige akt (jf. dom af 19.6.2015, Z mod Domstolen, T-88/13 P, EU:T:2015:393, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).
- 18 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at afgørelsen om afvisning af klagen over afgørelsen af 4. januar 2018 blot bekræfter denne afgørelse, eftersom den ikke ændrer denne afgørelses konklusion og heller ikke indeholder en fornyet prøvelse af sagsøgerens forhold på grundlag af nye faktiske eller retlige omstændigheder. Den omstændighed, at der i afgørelsen om afvisning af klagen foretages en præcisering af begrundelsen for afgørelsen af 4. januar 2018, har ingen indvirkning på dens bekræftende karakter. I et sådant tilfælde skal lovligheden af den oprindelige bebyrdende afgørelse prøves under hensyn til begrundelsen i afgørelsen om afvisning af klagen, idet denne begrundelse skal anses for sammenfaldende med nævnte retsakt (jf. i denne retning dom af 9.12.2009, Kommissionen mod Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Under disse omstændigheder, hvor afgørelsen om afvisning af klagen er uden selvstændigt indhold, må påstanden om annullation anses for at være rettet mod afgørelsen af 4. januar 2018, hvis lovlighed skal prøves under hensyntagen til begrundelsen i afgørelsen om afvisning af klagen.

### ***Formaliteten vedrørende den tredje påstand***

- 20 Sagsøgerens tredje påstand tager sigte på, at Retten udsteder et påbud til Parlamentet om at slette den omtvistede bedømmelse i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016.
- 21 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at det ikke tilkommer Retten at give en EU-institution påbud, uafhængigt af den almindelige forpligtelse, der er opstillet i artikel 266 TEUF, for den institution, der har udstedt en annulleret akt, til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at gennemføre annullationsdommen (jf. dom af 15.1.2019, HJ mod EMA, T-881/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:5, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 Påstanden om, at Parlamentet tilpligtes at slette den omtvistede bedømmelse i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016, skal derfor afvises.

### ***Formaliteten vedrørende henvisningen til argumenterne i klagen***

- 23 Sagsøgeren har i stævningen henvist til den klage, der blev indgivet den 26. marts 2018, og anført, at alle punkter i denne klage skal betragtes som en integrerende del af nærværende sag.
- 24 Det skal i denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 76, litra d), skal stævningen indeholde en angivelse af søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen (jf. i denne retning dom af 14.3.2013, Fresh Del Monte Produce mod Kommissionen, T-587/08, EU:T:2013:129, præmis 268).
- 25 Desuden kan bilagene kun tages i betragtning, for så vidt som de støtter eller supplerer de anbringender eller argumenter, som sagsøgerne udtrykkeligt har fremsat som en del af selve deres skriftlige indlæg, og for så vidt som det er muligt præcist at fastslå, hvilke punkter i bilagene der støtter eller supplerer de pågældende anbringender eller argumenter. Selv om stævningens tekst kan være støttet ved henvisninger til bestemte passager i de dokumenter, der vedlægges som bilag til den, tilkommer det ikke Retten at forsøge ved hjælp af bilagene at klarlægge, hvilke anbringender og argumenter der kan antages at udgøre grundlaget for søgsmålet, idet bilagene alene skal fungere som bevismateriale og et middel til sagens oplysning (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 40 og 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren imidlertid blot generelt henvist til alle punkter i klagen uden yderligere præciseringer. Det må derfor konstateres, at det er åbenbart, at denne henvisning skal afvises.

### ***Realiteten***

#### ***Annulationspåstanden***

- 27 Sagsøgeren har til støtte for annulationspåstanden fremsat to anbringender, der skal behandles samlet. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af den grundlæggende ret til ytringsfrihed. Det andet vedrører en fejlagtig anvendelse af vedtægtens artikel 17a, stk. 2.

- 28 Disse anbringender kan i det væsentlige opdeles i tre forskellige klagepunkter. For det første har sagsøgeren gjort gældende, at den omhandlede bog ikke kan udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser, og at det derfor var med urette, at han blev pålagt en sanktion i sin bedømmelsesrapport for 2016. For det andet er det sagsøgerens opfattelse, at det var ud fra en for vid fortolkning af begrebet »Unionens aktiviteter«, at det blev antaget, at den omhandlede bog vedrørte Unionens aktiviteter. For det tredje har sagsøgeren anført, at afgørelsen om afvisning af klagen ikke er begrundet.
- 29 Retten finder det hensigtsmæssigt først at tage stilling til det tredje klagepunkt.

– *Det tredje klagepunkt*

- 30 Sagsøgeren har gjort gældende, at afgørelsen af 4. januar 2018 er mangelfuldt begrundet, idet den er støttet på en subjektiv opfattelse og ikke på faktiske omstændigheder eller retlige betragtninger. I denne henseende har sagsøgeren for det første gjort gældende, at udtrykket »jeg mener, at« – som ansættelsesmyndigheden anvendte i afgørelsen om afvisning af klagen – viser, at den baserede sig på en opfattelse og ikke på objektive forhold med en tilstrækkelig grad af begrundelse. Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden ikke læste den omhandlede bog, og at den alene på grundlag af dens titel konkluderede, at den vedrørte Unionens aktiviteter. I denne henseende har chefen for det maltesiske sprogkontor i GD »Oversættelse« i øvrigt anerkendt, at denne bog ikke indeholder henvisninger til hverken Unionens eller Parlamentets aktiviteter. Begrundelsen for afgørelsen af 4. januar 2018 er derfor ikke i overensstemmelse med de krav, der gælder, når der skal træffes afgørelse vedrørende en eventuel tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed.
- 31 Parlamentet har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 32 Indledningsvis bemærkes, at begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF, der også fremgår af artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er et grundlæggende princip i EU-retten, der har til formål dels at give den pågældende tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, om den akt, der indeholder et klagepunkt mod ham, er begrundet, og om der er grundlag for at anlægge et søgsmål med henblik på at anfægte dens lovlighed, dels at gøre det muligt for Unionens retsinstanter at udøve deres kontrol (jf. dom af 3.7.2019, PT mod EIB, T-573/16, EU:T:2019:481, ikke trykt i Sml., præmis 374 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 En afgørelses begrundelse skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En afgørelse er således tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og som gør det muligt for ham at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for ham (jf. dom af 1.4.2004, N mod Kommissionen, T-198/02, EU:T:2004:101, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det bemærkes imidlertid, at begrundelsespligten udgør et væsentligt formkrav, som må holdes adskilt fra spørgsmålet om begrundelsens rigtighed, idet dette henhører under den omtvistede retsakts materielle lovlighed (jf. dom af 1.3.2017, Silvan mod Kommissionen, T-698/15 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:131, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal afgøres, om afgørelsen af 4. januar 2018, bl.a. henset til de grunde, der er anført i afgørelsen om afvisning af klagen, er tilstrækkeligt begrundet i det foreliggende tilfælde.

- 36 I denne henseende skal det fremhæves, at ansættelsesmyndigheden i afgørelsen om afvisning af klagen først nævnte de rettigheder og pligter, der følger af vedtægtens artikel 17a med hensyn til EU-tjenestemænds offentliggørelse af dokumenter af enhver art. Herefter konstaterede den, at sagsøgeren ikke forudgående havde underrettet Parlamentet om sin hensigt om at udgive den omhandlede bog. Endelig meddelte den sagsøgeren følgende:
- »Som titlen på Deres bog antyder, og således som De selv beskriver det i punkt 2 i Deres klage, vedrører Deres bog panamapapirerne og offshoreselskaber. Parlamentet har vedtaget foranstaltninger vedrørende anvendelse af offshoreselskaber til hvidvaskning af penge og skatteundgåelse. Nærmere bestemt nedsattes i juni 2016 PANA-udvalget [...], som har undersøgt EU's og medlemsstaternes forbindelser til panamapapirerne. Jeg mener derfor, at der er en forbindelse mellem Deres bog og Parlamentets arbejde.«
- 37 I denne forbindelse har sagsøgeren for det første gjort gældende, at anvendelsen af udtrykket »jeg mener« viser, at denne afgørelse ikke er baseret på objektive forhold, og at den derfor ikke har den krævede grad af begrundelse. Det må dog fastslås, at i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, er ansættelsesmyndighedens anvendelse af udtrykket »jeg mener« på ingen måde tilstrækkelig til at godtgøre, at begrundelsen for afgørelsen af 4. januar 2018 er subjektiv. Anvendelsen af dette udtryk kan derfor ikke i sig selv påvirke lovligheden af denne afgørelse.
- 38 Følgelig må dette argument forkastes som ugrundet.
- 39 For det andet har sagsøgeren anført, at når ansættelsesmyndigheden konkluderede, at den omhandlede bog vedrørte Unionens aktiviteter, uanset at chefen for det maltesiske sprogkontor i GD »Oversættelse« havde givet udtryk for den modsatte opfattelse, var det fordi, den ikke havde læst bogen.
- 40 Indledningsvis bemærkes med hensyn til dette, at en modsat opfattelse hos en kontorchef i GD »Oversættelse« vedrørende indholdet af den omhandlede bog er uden betydning ved bedømmelsen af, om begrundelsen for afgørelsen af 4. januar 2018 var objektivt tilstrækkelig.
- 41 Herefter må det konstateres, at betragtningerne vedrørende den omhandlede bogs indhold relaterer sig til prøvelsen af afgørelsens materielle lovlighed og ikke dens begrundelse, og de kan derfor ikke behandles i forbindelse med et klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Under alle omstændigheder skal det bemærkes, at Parlamentet i retsmødet præciserede, at der var blevet redegjort for bogens indhold over for ansættelsesmyndigheden.
- 42 Endelig fremgår det af præmis 36 ovenfor, at afgørelsen af 4. januar 2018 i det væsentlige var begrundet med, at den omhandlede bog vedrørte »panamapapirerne« og offshoreselskaber, og at der var en forbindelse til Parlamentets arbejde. Det var på baggrund af disse forhold, at det blev lagt til grund, at sagsøgeren havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægtens artikel 17a.
- 43 I denne sammenhæng må det konstateres, at begrundelsen var tilstrækkelig til, at sagsøgeren kunne afgøre, om der var grundlag for afgørelsen af 4. januar 2018, eller om den var behæftet med en sådan mangel, at dens lovlighed kunne anfægtes. Sagsøgeren var nemlig af de tidligere anførte grunde i stand til at forstå de specifikke årsager til, at Parlamentet havde fundet, at han burde have underrettet ansættelsesmyndigheden om sin hensigt om at udgive den pågældende bog. I øvrigt bemærkes, at de pågældende årsager bestrides af sagsøgeren i forbindelse med nærværende søgsmål. Disse grunde er i øvrigt ligeledes tilstrækkelige til, at Retten kan udøve sin domstolskontrol med lovligheden af afgørelsen af 4. januar 2018.
- 44 Det kan således ikke bestrides, at denne afgørelse opfylder de i retspraksis opstillede betingelser, som er anført i præmis 32-34 ovenfor. Det klagepunkt, hvormed sagsøgeren gør gældende, at afgørelsen af 4. januar 2018 er behæftet med en begrundelsesmangel, skal derfor forkastes.

– *Det første klagepunkt*

- 45 Sagsøgeren har gjort gældende, at ansættelsesmyndigheden har pålagt ham en mere bebyrdende forpligtelse end den, der er fastsat i vedtægtens artikel 17a, stk. 2. Det forhold, at Parlamentet har nedsat et undersøgelsesudvalg til at undersøge påstande om overtrædelser af og fejl og forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten for så vidt angår hvidvaskning af penge, skatteundgåelse og skatteunddragelse (herefter »PANA-udvalget«), medfører ikke, at han ikke kunne udtrykke sig om aktuelle forhold vedrørende »panamapapirerne« uden at kritisere dette udvalgs, Parlamentets eller Unionens aktiviteter, således at der forelå en trussel mod Unionens legitime interesser. Sagsøgeren har i denne henseende henvist til dom af 6. marts 2001, Connolly mod Kommissionen (C-274/99 P, EU:C:2001:127), hvorefter det følger, at det i det foreliggende tilfælde ikke skal afgøres, om han undlod at give underretning om den påtænkte udgivelse af den omhandlede bog, men snarere om dens indhold kunne udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser. Eftersom den omhandlede bog ikke udgør en sådan trussel, kan den hverken anses for at være omfattet af betingelsen i vedtægtens artikel 17a, stk. 2, eller for at have forbindelse til Unionens aktiviteter.
- 46 Parlamentet har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 47 Indledningsvis bemærkes, at det ikke tilkommer Retten at sætte sin vurdering i stedet for den vurdering, som er foretaget af de personer, der har til opgave at vurdere den bedømte persons arbejde. Bedømmerne har nemlig et vidt skøn ved vurderingen af det arbejde, som er udført af de personer, de skal bedømme. Den retlige prøvelse, som Unionens retsinstanter foretager af bedømmelsesrapporternes indhold, er derfor begrænset til en prøvelse af, at fremgangsmåden er forskriftsmæssig, at de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt at der ikke foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (jf. i denne retning dom af 1.6.1983, Seton mod Kommissionen, 36/81, 37/81 og 218/81, EU:C:1983:152, præmis 23, og af 25.10.2005, Cwik mod Kommissionen, T-96/04, EU:T:2005:376, præmis 41).
- 48 Det bemærkes desuden, at det følger af fast retspraksis, at Den Europæiske Unions tjenestemænd og øvrige ansatte har ytringsfrihed, 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).
- 49 Ikke desto mindre kan ytringsfriheden være genstand for de begrænsninger, der er fastsat i artikel 10, stk. 2, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, hvorefter udøvelsen af denne frihedsrettighed, som medfører pligter og ansvar, 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).
- 50 På grund af tjenestemændenes stilling er det i et demokratisk samfund ligeledes berettiget at underkaste dem forpligtelser som dem, der er fastsat i vedtægtens artikel 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 øvrige ansatte (dom af 13.12.2012, Strack mod Kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, præmis 138; jf. analogt dom af 6.3.2001, Connolly mod Kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, præmis 44).
- 51 I denne henseende fremgår det af vedtægtens artikel 17a, stk. 2, at en tjenestemand, der alene eller i samarbejde med andre agter at offentliggøre eller lade offentliggøre et dokument, der vedrører Unionens aktiviteter, på forhånd skal underrette ansættelsesmyndigheden herom. Ansættelsesmyndigheden skal tilkendegive sine eventuelle indvendinger inden for en frist på 30 dage

efter, at den er blevet underrettet, idet den ellers anses for at have givet sit stiltiende samtykke til offentliggørelsen. Det er præciseret i retspraksis, at et sådant samtykke kun undtagelsesvis kan nægtes, hvis den påtænkte offentliggørelse er af en sådan art, at den udgør en trussel mod Unionens legitime interesser (jf. i denne retning dom af 15.9.2017, Skareby mod EU-Udenrigstjenesten, T-585/16, EU:T:2017:613, præmis 80 og 81).

- 52 Det fremgår heraf, at den procedure, der skal følges af tjenestemænd, som agter at offentliggøre et dokument, der vedrører Unionens aktiviteter, består af to særskilte etaper. I den første etape er der en pligt for tjenestemanden til at underrette ansættelsesmyndigheden om sin hensigt om at foretage en sådan offentliggørelse, når det pågældende dokument vedrører Unionens aktiviteter. I den anden etape er der en pligt for ansættelsesmyndigheden til skriftlig at underrette den pågældende tjenestemand om sin afgørelse inden for 30 dage, hvis den kan påvise, at dokumentet er af en sådan art, at det udgør en trussel mod Unionens legitime interesser.
- 53 De forskellige regler, der karakteriserer hver af disse to etaper, er i overensstemmelse med selve formålet med den procedure, der er fastsat i vedtægtens artikel 17a. Den pågældende tjenstemands forudgående underretning om sin hensigt om at offentliggøre et dokument, som vedrører Unionens aktiviteter, gør det således muligt for institutionerne at udøve den kontrol, som de har pligt til at foretage i henhold til vedtægtens artikel 17a, stk. 2, andet afsnit. I lyset af disse betragtninger er det omhandlede dokumentets evne til at udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser derfor ikke et relevant kriterium på det trin, hvor der foretages underretning om hensigten om at offentliggøre et dokument, der vedrører Unionens aktiviteter.
- 54 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at ansættelsesmyndigheden ikke forudgående blev underrettet om udgivelsen af den omhandlede bog. I denne henseende anførte Parlamentet i afgørelsen af 4. januar 2018 alene, at den omtvistede bedømmelse, som fandtes i afsnittet »Adfærd« under overskriften »3. Overholdelse af regler og procedurer« i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016, var begrundet, henset til vedtægtens artikel 17a, stk. 2, idet den således konstaterede, at pligten til forudgående underretning var blevet tilsidesat. Parlamentet foretog derimod ingen vurdering af den eventuelle trussel, som den omhandlede bog ville kunne udgøre for Unionens legitime interesser.
- 55 Følgelig må det konstateres, at den omstændighed, der er anført af sagsøgeren, om, at den omhandlede bog ikke kunne udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser, ikke er relevant ved bedømmelsen af lovligheden af afgørelsen af 4. januar 2018.
- 56 Følgelig må klagepunktet om, at Parlamentet ved at finde, at sagsøgeren skulle have underrettet ansættelsesmyndigheden om den påtænkte udgivelse, har pålagt ham en mere bebyrdende forpligtelse end den, der er fastsat i vedtægtens artikel 17a, stk. 2, forkastes, for så vidt som den omhandlede bog ikke vil kunne udgøre en trussel mod Unionens legitime interesser.

– *Det andet klagepunkt*

- 57 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at den oplysningspligt, som påhviler tjenestemænd, som påtænker at offentliggøre et dokument, kun gælder for dem, i det omfang det pågældende dokument vedrører Unionens aktiviteter. Ansættelsesmyndighedens skal i denne forbindelse anlægge en streng fortolkning af begrebet Unionens aktiviteter, bl.a. henset til andre retningslinjer, som fastlægger rammerne for fortolkningen af dette begreb. I det foreliggende tilfælde er henvisningen til en simpel forbindelse mellem den omhandlede bog og Unionens aktiviteter ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at sagsøgeren havde pligt til at underrette administrationen om sin hensigt om at udgive bogen.
- 58 Sagsøgeren har således nærmere bestemt gjort gældende, at den omhandlede bog ikke henviser til nogen af Unionens aktiviteter, men blot vedrører en intern politisk debat i Malta. Eftersom Parlamentet beskæftiger sig med talrige emner inden for forskellige områder, ville en anerkendelse af



ansættelsesmyndighedens ræsonnement svare til at forbyde EU-tjenestemænd at udtrykke sig om noget som helst emne, som er genstand for PANA-udvalgets og Parlamentets arbejde. Eftersom der i den omhandlede bog hverken henvises til dette udvalgs eller Unionens aktiviteter, vedrører den derfor ikke Unionens aktiviteter. Sagsøgeren har således ikke skadet sit tillidsforhold eller tilsidesat sin pligt til loyalitet og upartiskhed i forhold til Unionen ved ikke at foretage underretning om den påtænkte udgivelse. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at såfremt bogen skulle vedrøre Unionens aktiviteter, hvilket ville være en forkert antagelse i det foreliggende tilfælde, ville den højst supplere ansættelsesmyndighedens overvejelser og PANA-udvalgets undersøgelse.

- 59 Sagsøgeren har for det andet tilføjet, at ansættelsesmyndigheden ved at pålægge ham en sanktion har tillagt sig selv en større skønsbeføjelse end den, den er tildelt ved vedtægtens artikel 17a, stk. 2, og at ansættelsesmyndigheden således har gjort indgreb i hans ytringsfrihed.
- 60 Sagsøgeren har for det tredje fremhævet, at når de forskellige frister, som er fastsat i vedtægtens artikel 17a, stk. 2, og artikel 90, stk. 2, lægges sammen, svarer fristen for at anmode om en fornyet undersøgelse af offentliggørelser, for hvilke der skal foretages forudgående underretning, til en periode på fem måneder. Henset til længden af denne frist bør underretningspligten begrænses til offentliggørelser, der i streng forstand vedrører Unionens aktiviteter.
- 61 Parlamentet har bestridt sagsøgerens argumentation.
- 62 Hvad for det første angår sagsøgerens argumentation om, at den omhandlede bog vedrører en intern politisk debat i Malta (jf. præmis 57 og 58 ovenfor), bemærkes, at afgørelsen af 4. januar 2018 i det væsentlige er begrundet med, at ansættelsesmyndigheden fandt, at den omhandlede bog vedrørte de såkaldte »panamapapirer« og offshoreselskaber, og at den, eftersom dette emne havde forbindelse til Parlamentets arbejde, burde have modtaget forudgående underretning om sagsøgerens hensigt om at udgive denne bog.
- 63 I denne forbindelse bemærkes, at Parlamentet den 8. juni 2016 vedtog afgørelse (EU) 2016/1021 om nedsættelse af PANA-udvalget til undersøgelse af påstande om overtrædelser af og fejl og forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten for så vidt angår hvidvaskning af penge, skatteundgåelse og skatteunddragelse, dets sagsområder, sammensætning og funktionsperiode (EUT 2016, L 166, s. 10). Det fremgår af punkt 2 i afgørelse 2016/1021, at PANA-udvalgets undersøgelse bl.a. skulle omfatte alle EU-medlemsstaternes, herunder Maltas, aktiviteter.
- 64 Selv om den endelige beretning, som blev udarbejdet inden for PANA-udvalgets rammer, ganske vist forelå efter udgivelsen af den omhandlede bog, må det dog konstateres, at den bekræfter det anførte i præmis 63 ovenfor, idet den omtaler en undersøgelsesmission på stedet, som faktisk blev sendt til Malta den 20. februar 2017. I øvrigt fremgår det ligeledes af de oplysninger, der er tilført sagsakterne, at den omhandlede bog på s. 86 omtaler den opfordring, som en minister i den maltesiske regering modtog, til at give møde for et parlamentsudvalg med henblik på at afgive forklaringer vedrørende det selskab, som han skulle have ejet i Panama. På baggrund af disse omstændigheder må det således konstateres, at PANA-udvalgets arbejde havde forbindelse til den maltesiske situation, bl.a. med hensyn til at undersøge eventuelle overtrædelser i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten vedrørende hvidvaskning af penge, skatteundgåelse og skatteunddragelse i Malta.
- 65 Det må følgelig konstateres, at den omhandlede bog netop vedrørte PANA-udvalgets sagsområder, for så vidt som dette skulle vurdere situationen i EU-medlemsstaterne og navnlig i Malta med hensyn til hvidvaskning af penge, skatteundgåelse og skatteunddragelse.
- 66 Desuden må det fastslås, at det er med urette, at sagsøgeren har hævdet, at der ikke er henvisninger til Unionens aktiviteter i den omhandlede bog, og at denne blot behandler emnet ud fra en rent national synsvinkel.

- 67 Den omhandlede bogs titel, *De bedste i Europa: panamapapirerne og magten*, placerer nemlig klart bogen i en europæisk kontekst, og dette så meget desto mere som EU-flaget er afbildet på dens omslag. Desuden indeholder bogen ligeledes flere henvisninger til arbejde og personer, som har tilknytning til Unionens institutionelle ramme. I denne henseende kan således bl.a. nævnes henvisningerne til PANA-udvalgets arbejde, til det maltesiske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union og til et medlem af Europa-Parlamentet. Et bilag til bogen henviser i øvrigt til Brexit og nævner udtrykkeligt EU's indre marked.
- 68 Henset til det ovenstående kan det derfor ikke hævdes, at den omhandlede bog blot vedrører en debat om maltesisk indenrigspolitik, og at den på ingen måde vedrører Unionens aktiviteter. Selv om man antog, at emnet for bogen hovedsageligt behandles ud fra en national synsvinkel, eftersom den vedrører maltesisk politik og maltesiske politikere, ændrer dette nemlig ikke ved, at de sidstnævnte også var genstand for PANA-udvalgets arbejde. Det må derfor fastslås, at den pågældende bog vedrører Unionens aktiviteter. Den omhandlede bog indeholder desuden mange konkrete henvisninger til Unionens aktiviteter, således som det fremgår af præmis 67 ovenfor.
- 69 Det må således konkluderes, at eftersom den omhandlede bog vedrører Unionens aktiviteter, kan det ikke fastslås, at Parlamentet foretog et åbenbart urigtigt skøn eller gjorde sig skyldig i magtfordrejning ved at vurdere, at ansættelsesmyndigheden burde have været underrettet om den påtænkte udgivelse i overensstemmelse med bestemmelserne i vedtægtens artikel 17a, stk. 2.
- 70 Sagsøgerens argument om, at vedtægtens artikel 17a, stk. 2, skulle være blevet anvendt forkert i afgørelsen af 4. januar 2018, således at hans ret til ytringsfrihed blev tilsidesat, skal derfor forkastes.
- 71 Hvad for det andet angår sagsøgerens argumentation om, at ansættelsesmyndigheden tillagde sig selv en større skønsbeføjelse end den, den er tildelt ved artikel 17a (jf. præmis 59 ovenfor), bemærkes, at nærværende søgsmål alene vedrører lovligheden af afgørelsen af 4. januar 2018 og således spørgsmålet om, hvorvidt Parlamentet havde grundlag for i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016 at konstatere, at han havde undladt at underrette ansættelsesmyndigheden om udgivelsen af den omhandlede bog i 2016.
- 72 Det må ligeledes konstateres, at det følger af den retspraksis, som er nævnt i præmis 49-51 ovenfor, at det er berettiget at underkaste EU-tjenestemænd forpligtelser som dem, der er indeholdt i vedtægtens artikel 17a. Desuden er der intet til hinder for, at ansættelsesmyndigheden i en bedømmelsesrapport anfører en punktuelt hændelse, navnlig når denne, som i det foreliggende tilfælde, vedrører tilsidesættelse af en klar og specifik regel, der er fastsat direkte i vedtægten. Under disse omstændigheder er fremsættelsen af en anmærkning som den omtvistede bedømmelse i en bedømmelsesrapport ikke blot ikke i strid med en bestemmelse i vedtægten, bl.a. vedtægtens artikel 43, men kan have det lovlige formål at advare den berørte og at undgå en gentagelse af tilsidesættelsen af den pågældende vedtægtsbestemmelse (jf. i denne retning dom af 26.3.2015, CW mod Parlamentet, F-41/14, EU:F:2015:24, præmis 55).
- 73 I øvrigt fremgår det af en gennemgang af sagsakterne, at sagsøgeren ikke har fremført konkrete oplysninger, der kan godtgøre, at han blev pålagt nogen sanktion parallelt med opretholdelsen af den omtvistede bedømmelse i denne bedømmelsesrapport, som findes i afsnittet »Adfærd« under overskriften »3. Overholdelse af regler og procedurer«. I præmis 69 ovenfor er det imidlertid blevet konstateret, at Parlamentet havde grundlag for at afvise at trække den omtvistede bedømmelse i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016 tilbage, idet han ikke havde overholdt vedtægtens artikel 17a, stk. 2, første afsnit.
- 74 Følgelig må sagsøgerens argument om, at ansættelsesmyndigheden skulle have tillagt sig selv en større skønsbeføjelse end den, den er tildelt ved vedtægtens artikel 17a, stk. 2, forkastes.

- 75 Hvad for det tredje angår sagsøgerens argumentation om, at underretningspligten, henset til de kumulerede frister i vedtægtens artikel 17a, stk. 2, og artikel 90, stk. 2 (jf. præmis 60 ovenfor), bør begrænses til offentliggørelser, der i streng forstand vedrører Unionens aktiviteter, må det konstateres, at den ikke kan rejse tvivl om den i præmis 70 ovenfor anførte konklusion, hvoraf det følger, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde undlod at underrette ansættelsesmyndigheden om sin hensigt om at offentliggøre et dokument, som vedrørte Unionens aktiviteter, og således tilsidesatte vedtægtens artikel 17a, stk. 2. Dette var netop, hvad Parlamentet konstaterede i afgørelsen af 4. januar 2018, hvis lovlighed derfor skal bedømmes i lyset af denne konstatering.
- 76 Dette argument er følgelig ikke relevant ved bedømmelsen af lovligheden af afgørelsen af 4. januar 2018 og skal af denne grund forkastes.
- 77 Eftersom samtlige de klagepunkter, der er fremført til støtte for de to anbringender, som er fremsat med henblik på at opnå annullation af afgørelsen af 4. januar 2018, er blevet forkastet, følger det, at annullationspåstanden må forkastes.

### *Erstatningspåstanden*

- 78 Sagsøgeren har gjort gældende, at eftersom afgørelsen om afvisning af klagen var baseret på ansættelsesmyndighedens fejlagtige anvendelse af tjenstemandsvedtægten og anvendelse af en skønsbeføjelse i videre omfang end tilladt efter denne vedtægt, har han lidt et ikke-økonomisk tab både på sin arbejdsplads og i sit privatliv. Dette tab har bl.a. haft indvirkning på hans litterære virksomhed. Sagsøgeren har ligeledes påstået at have lidt et økonomisk tab, idet han dels er gået glip af en forfremmelse, dels kan blive genstand for disciplinærfølgning som følge af afgørelsen af 4. januar 2018. Sagsøgeren har derfor nedlagt påstand om, at Parlamentet tilpligtes at betale ham et af Retten fastsat beløb i erstatning for det ikke-økonomiske tab, som han mener at have lidt. Sagsøgeren har desuden anført, at den afgørelse, hvorved Parlamentet fandt, at hans forudgående underretning om udgivelsen af anden udgave af den omhandlede bog måtte afvises, havde en afskrækkende virkning i forhold til denne udgivelse.
- 79 Parlamentet har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 80 For så vidt som sagsøgerens argumentation skal forstås således, at han søger at opnå erstatning for et økonomisk tab, bemærkes for det første, at for at opfylde de krav, der følger af procesreglementets artikel 76, litra d), må en stævning med påstand om erstatning af det tab, der er forvoldt af en EU-institution, indeholde de elementer, som bl.a. gør det muligt at klarlægge det tab, som sagsøgeren påstår at have lidt, samt tabets karakter og størrelse (jf. i denne retning dom af 5.10.1999, Apostolidis m.fl. mod Kommissionen, C-327/97 P, EU:C:1999:482, præmis 37). Desuden skal en erstatningspåstand afvises, når sagsøgeren hverken har godtgjort eller hævdet, at der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde den pågældendes undladelse af at angive det påståede tabs størrelse i stævningen (jf. i denne retning dom af 23.9.2004, Hectors mod Parlamentet, C-150/03 P, EU:C:2004:555, præmis 62).
- 81 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke præciseret, hvorledes det økonomiske tab, som han hævder at have lidt, skal beregnes, og ikke begrundet, hvorfor han har undladt at gøre dette, og hans påstand om erstatning for et økonomisk tab må derfor afvises.
- 82 Hvad for det andet angår påstanden om erstatning for det ikke-økonomiske tab, som sagsøgeren hævder at have lidt, har denne anført, at dette tab er blevet forvoldt af ansættelsesmyndighedens fejlagtige anvendelse af vedtægten og anvendelse af en skønsbeføjelse i videre omfang end tilladt efter denne vedtægt.

- 83 I denne forbindelse må det imidlertid konstateres, at det ifølge fast praksis er en forudsætning for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, at tre betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, der lægges institutionen, organet, kontoret eller agenturet til last, er retsstridig, at der foreligger et reelt tab, og at der er årsagssammenhæng mellem den påtalte adfærd og den påståede skade, idet disse tre betingelser er kumulative (jf. dom af 10.4.2019, AV mod kommissionen, T-303/18 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:239, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for ansvar uden for kontraktforhold er opfyldt (jf. dom af 13.12.2018, Wahlström mod Frontex, T-591/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:938, præmis 127 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at sagsøgerens erstatningspåstand alene er støttet på den angivelige retsstridighed af afgørelsen af 4. januar 2018.
- 86 Eftersom det af de grunde, som er anført i forbindelse med behandlingen af sagsøgerens annullationspåstand, er blevet konstateret, at afgørelsen af 4. januar 2018 ikke var retsstridig, må det fastslås, at betingelsen om, at den adfærd, der foreholdes Parlamentet, skal være retsstridig, ikke er opfyldt.
- 87 Desuden er betragtningerne vedrørende den afgørelse, hvorved Parlamentet fandt, at sagsøgerens forudgående underretning om udgivelsen af anden udgave af den omhandlede bog skulle afvises, uden betydning i forbindelse med nærværende sag, eftersom denne udelukkende er rettet mod afgørelsen af 4. januar 2018, hvorved Parlamentet afviste at trække den omtvistede bedømmelse i sagsøgerens bedømmelsesrapport for 2016 tilbage.
- 88 Det følger heraf, at sagsøgerens erstatningspåstand skal forkastes.

### *Anmodningen om bevisoptagelse*

- 89 Sagsøgeren har anmodet Retten om at høre et medlem af Maltas parlament og et medlem af Parlamentet – to personer, som er aktive i kampen mod korrupsion og for god forvaltning i Malta.
- 90 Det fremgår af fast retspraksis, at en part, som fremsætter en anmodning om vidneførsel, skal fremlægge præcise og relevante indicier, der kan forklare, hvorledes den ønskede vidneforklaring kan være af betydning for afgørelsen af tvisten (jf. i denne retning dom af 23.4.2018, Verein Deutsche Sprache mod Kommissionen, T-468/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:207, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke fremlagt konkrete oplysninger vedrørende nærværende sag med henblik på at forklare, hvorfor afhøring af de to vidner kunne være nødvendig eller hensigtsmæssig. Sagsøgeren har ligeledes ikke præciseret, hvilke faktiske forhold eller omstændigheder i sagen der kan begrunde en sådan vidneførsel. Sagsøgeren har derfor ikke godtgjort, at den ønskede afhøring af de to vidner er relevant eller nødvendig i det foreliggende tilfælde.
- 92 Det skal desuden konstateres, at de materielle oplysninger, som allerede indgår i sagsakterne, er tilstrækkelige til, at der kan træffes afgørelse i sagen.
- 93 Sagsøgerens anmodning om bevisoptagelse kan derfor ikke efterkommes.
- 94 På baggrund af det ovenstående må Parlamentet frifindes i det hele.

## Sagsomkostninger

<sup>95</sup> Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Parlamentets påstand herom. På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling):

- 1) **Europa-Parlamentet frifindes.**
- 2) **Mark Anthony Sammut betaler sagsomkostningerne.**

Kanninen

Jaeger

Póltorak

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juni 2020.

Underskrifter