



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremsat den 7. december 2023¹

Sag C-680/22 P

DD

mod

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA)

»Appel – personalesag – disciplinærordning – fjernelse fra tjenesten – indledning af den administrative undersøgelse – umiddelbart overbevisende bevismateriale – artikel 86, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union – undersøgerens objektive upartiskhed – begrebet »plagiat« – annulations- og erstatningssøgsmål«

I. Indledning

1. Appellanten har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 7. september 2022, DD mod FRA (T-470/20, herefter »den anfægtede dom«, EU:T:2022:511), hvorved Retten frifandt Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (herefter »FRA«) i et søgsmål med påstand dels om annullation af FRA's afgørelse af 12. november 2019 om at pålægge appellanten den disciplinære sanktion fjernelse fra tjenesten (herefter »afgørelsen om fjernelse fra tjenesten«) og afgørelse af 15. april 2020 om afslag på appellants klage over afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, dels om erstatning for det økonomiske og ikke-økonomiske tab, som appellanten angiveligt har lidt.

2. Denne appel, der henhører under EU-personaleretten, omfatter otte anbringender, hvorved appellanten har foreholdt Retten at have begået flere retlige fejl. På Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse fokusere på det fjerde appelanbringende, hvorved appellanten i det væsentlige har anfægtet Rettens bedømmelse af lovligheden af at indlede en administrativ undersøgelse inden for rammerne af en disciplinær forfølgning. Appellanten har nærmere bestemt gjort gældende, at Retten har foretaget et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med betingelsen om, at administrationen skal være i besiddelse af umiddelbart overbevisende bevismateriale for at kunne indlede denne undersøgelse.

3. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til at tage stilling til de krav, der skal opfyldes med hensyn til det bevisniveau, der berettiger indledning af en sådan administrativ undersøgelse. Domstolen skal også tage stilling til den grad af præcision, hvormed administrationen skal påvise en manglende opfyldelse af de forpligtelser i henhold til vedtægten, som den foreholder den berørte tjenestemand, og til spørgsmålet om, hvorvidt administrationen har pligt til at anføre de

¹ – Originalsprog: fransk.

specifikke bestemmelser i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten, og som angiveligt er blevet overtrådt. Dermed foranlediges Domstolen til at udvikle sin retspraksis om de processuelle garantier, der sikret ved Den Europæiske Unions disciplinærordning.

II. Retsforskrifter

Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union

4. Vedtægtens artikel 11, stk. 1, bestemmer:

»En tjenestemand skal i udøvelse af sin tjeneste og i sin adfærd udelukkende lade sig lede af Unionens interesser. Han må hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering, myndighed, organisation eller person uden for sin institution. Han udfører de opgaver, han har fået tildelt, objektivt og upartisk og under overholdelse af sin forpligtelse til loyalitet over for Unionen.«

5. Vedtægtens artikel 12 fastsætter:

»En tjenestemand skal afholde sig fra enhver handling og enhver adfærd, der kan skade den anseelse, der er forbundet med hans funktion.«

6. Vedtægtens artikel 21 har følgende ordlyd:

»Tjenestemanden skal uanset tjenstlig rang bistå og rådgive sine overordnede. Han er ansvarlig for gennemførelsen af de opgaver, der bliver pålagt ham.

En tjenestemand, der har til opgave at lede en tjenestegren, er ansvarlig over for sine foresatte for udøvelsen af de beføjelser, han har fået overdraget, samt for udførelsen af de af ham givne ordrer. Hans underordnedes ansvar fritager ham ikke på nogen måde for hans eget ansvar.«

7. Vedtægtens artikel 86, der er en del af vedtægtens afsnit VI med overskriften »Disciplinærordning«, er affattet således:

»1. Over for en tjenestemand eller en forhenværende tjenestemand, der forsætligt eller uagtsomt undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i henhold til denne vedtægt, kan der anvendes disciplinære sanktioner.

2. Hvis ansættelsesmyndigheden eller Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig [herefter »OLAF«] gøres bekendt med beviselementer, der lader formode, at pligter ikke er blevet opfyldt som omhandlet i stk. 1, kan de indlede en administrativ undersøgelse med henblik på at konstatere, om der har været tale om en sådan manglende opfyldelse af pligter.

3. Reglerne, procedurerne og foranstaltningerne for disciplinær forfølgning og reglerne og procedurerne for administrative undersøgelser er fastsat i bilag IX.«

8. Artikel 1 i bilag IX til vedtægten har følgende ordlyd:

»1. Når en undersøgelse foretaget af OLAF viser, at en tjenestemand (eller en tidligere tjenestemand) i en institution muligvis er personligt impliceret, underrettes den pågældende hurtigt herom, såfremt dette ikke er til skade for undersøgelsesforløbet. Under alle omstændigheder kan der ikke drages konklusioner vedrørende en navngiven tjenestemand efter undersøgelsens færdiggørelse, uden at den pågældende har fået lejlighed til at udtale sig om alle de kendsgerninger, der vedrører ham. I konklusionerne skal der henvises til disse bemærkninger.

2. I de tilfælde, hvor det af hensyn til undersøgelsen er nødvendigt med en ubetinget hemmeligholdelse, og det er nødvendigt at foretage en efterforskning, der hører under en national retslig myndighed, kan forpligtelsen til at opfordre tjenestemanden til at udtale sig udskydes efter aftale med ansættelsesmyndigheden. I så tilfælde kan der ikke indledes en disciplinær forfølgning, før tjenestemanden har fået mulighed for at udtale sig.

3. Hvis der efter OLAF's undersøgelse ikke kan rettes nogen anklage mod den tjenestemand, som beskyldningerne vedrører, afsluttes den pågældende undersøgelse, og sagen henlægges efter beslutning truffet af OLAF's direktør, der skriftligt underretter den pågældende tjenestemand og dennes institution herom. Tjenestemanden kan anmode om, at denne beslutning optages i hans personlige akt.«

9. Artikel 2 i bilag IX til vedtægten bestemmer:

»1. De regler, der er fastlagt i artikel 1, gælder med de fornødne ændringer for de administrative undersøgelser, som ansættelsesmyndigheden gennemfører.

2. Ansættelsesmyndigheden underretter den pågældende, når undersøgelsen er afsluttet, og tilsender ham konklusionen af undersøgelsesrapporten og efter anmodning alle de dokumenter, der har direkte forbindelse til de påstande, der er blevet rettet mod ham [...].

[...]«

III. Baggrunden for tvisten, retsforhandlingerne for Retten og den anfægtede dom

A. Baggrunden for tvisten

10. Appellanten blev ansat den 1. august 2000 af den myndighed, der er bemyndiget til at indgå ansættelseskontrakter (herefter »myndigheden«) for et EU-organ, nemlig Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad, nu FRA, som midlertidigt ansat i henhold til artikel 2, litra a), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«). Han blev oprindeligt ansat på en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, men blev ansat på en tidsubegrænset kontrakt fra den 16. december 2006.

11. Ved skrivelse af 13. juni 2013 informerede den daværende direktør for FRA appellanten om sin beslutning om at opsiges dennes kontrakt.

12. Ved dom af 8. oktober 2015, DD mod FRA (F-106/13 og F-25/14, EU:F:2015:118), annullerede Personaleretten afgørelsen om opsigelse med den begrundelse, at FRA's direktør ikke forud for vedtagelsen af denne udtrykkeligt havde informeret appellanten om, at han på baggrund af visse hændelser påtænkte at opsiges kontrakten, og at han ikke havde opfordret appellanten til at fremsætte bemærkninger hertil.

13. Den 29. februar 2016 genindsatte FRA, der på dette tidspunkt havde fået en ny direktør, appellanten i dennes stilling som led i gennemførelsen af dom af 8. oktober 2015, DD mod FRA (F-106/13 og F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Ved skrivelse af samme dato anmodede appellants afdelingschef ham om senest den 18. marts 2016 at udarbejde en intern redegørelse på 15-20 sider om normerne for menneskerettigheder og retspraksis i tilknytning til tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed på internationalt plan og på EU-plan.

15. Ved skrivelse af 18. marts 2016 tilstillede appellanten sin afdelingschef et dokument på 31 sider betegnet som »det allerførste udkast til en redegørelse for religionsfrihed« med titlen »Internt informationsnotat om eventuelle relevante projekter fra FRA's side om tankefrihed« (herefter »den omtvistede redegørelse«).

16. I starten af april 2016 blev den omtvistede redegørelse registreret i FRA's dokumentstyringssystem (herefter »dokumentstyringssystemet«), som alle appellants kolleger havde adgang til.

17. Den 7. april 2016 informerede appellants afdelingschef denne om, at han havde sendt den omtvistede redegørelse til FRA's direktør, og opfordrede ham til at sende linket til dette dokument registreret i FRA's dokumentstyringssystem til en kollega, således at denne kunne gøre sig bekendt med dette dokument og analysen heri.

18. Ved e-mail af 16. oktober 2017 anmodede appellants afdelingschef appellanten om at revidere den omtvistede redegørelse og uddybe analysen af religionsfrihed ud fra Unionens synspunkt med henblik på en eventuel publikation.

19. Desuden indgav appellanten den 7. november 2017 en intern klage over sin bedømmelse for 2016, idet han gjorde gældende, at vurderingen af hans effektivitet, kapacitet og adfærd burde have været »meget god« i stedet for »tilfredsstillende«. I denne forbindelse har appellanten for så vidt angår den omtvistede redegørelse for det første gjort gældende, at det var beklageligt, at hans afdelingschef i sin egenskab af bedømmer under dialogen om bedømmelsen havde bekræftet, at denne redegørelse var meget nyttig, men kritiserede denne i sine senere bemærkninger. For det andet har appellanten anført, at bedømmerens kommentarer til den omstændighed, at den omtvistede redegørelse hovedsageligt bestod af henvisninger til retspraksis, var upræcis, eftersom redegørelsen også indeholdt en juridisk, begrebsmæssig og politisk analyse.

20. Den 1. december 2017 fremsendte appellanten en revideret udgave af den omtvistede redegørelse.

21. Den 5. december 2017 forkastede FRA's direktør den interne klage over bedømmelsen 2016. Ved denne lejlighed anførte FRA's direktør, at han havde erfaret, at den omtvistede redegørelse for en stor dels vedkommende var kopieret direkte fra flere kilder, navnlig Europarådets

dokumenter, der ikke var anført som referencer i nævnte redegørelse, og at appellanten ikke havde oplyst sin afdelingschef herom og havde ladet ham tro, at denne redegørelse var resultatet af hans eget arbejde.

22. Den 9. februar 2018 hørte FRA's direktør OLAF om en eventuel indledning af en administrativ undersøgelse af appellantens adfærd.

23. Den 20. marts 2018 besluttede OLAF ikke at indlede en undersøgelse, da der ikke forelå »tilstrækkelige oplysninger, der indikerede, at der var tale om svig, korruption eller andre ulovlige aktiviteter«.

24. Den 23. marts 2018 indledte FRA en administrativ undersøgelse af appellantens adfærd i tilknytning til den omtvistede redegørelse. Den udpegede undersøger oplyste, at der ikke forelå nogen interessekonflikt. Målet med nævnte undersøgelse var for det første at fastslå helt præcist, i hvilket omfang appellanten havde præsenteret den omtvistede redegørelse som resultatet af sit eget arbejde, og i hvilket omfang den indeholdt uddrag af eksterne dokumenter i forhold til FRA, der ikke var nævnt eller oplyst i henvisningerne, for det andet at fastslå, hvilke af disse dokumenter der var omfattet af ophavsret, for det tredje at fastslå, om der fandtes andre dokumenter udarbejdet af appellanten i forbindelse med hans arbejde i FRA inden for tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed, der opfyldte de to ovennævnte krav, og for det fjerde eventuelt at fastslå, om vedtægten eller den intellektuelle ejendomsret var blevet tilsidesat.

25. Den 23. og 24. april 2018 interviewede undersøgeren syv vidner og appellanten, som forelagde undersøgeren skriftlige bemærkninger.

26. Den 17. juni 2018 fremsendte undersøgeren sine foreløbige konklusioner til appellanten.

27. Den 2. juli 2018 fremsatte appellanten bemærkninger til undersøgerens foreløbige konklusioner.

28. Den 23. juli 2018 fremsendte undersøgeren sin endelige rapport (herefter »undersøgelsesrapporten«), der konkluderede, at appellanten havde tilsidesat vedtægtens artikel 11, 12 og 21 samt sine loyalitets- og samarbejdsforpligtelser. Undersøgeren anførte i det væsentlige for det første, at kopiering og brug af andres arbejde uden at henvise hertil og ved at udgive det for at være ens eget udgjorde en form for vildledning, uredelighed og svigagtig tilegnelse, der ikke blot er i strid med vedtægtens artikel 12, men også med næsten enhver moralsk norm, for det andet, at appellanten forsætligt havde vildledt sin afdeling og havde skjult vigtige oplysninger, hvilket var i strid med vedtægtens artikel 11 og 12, for det tredje, at den omstændighed, at appellanten havde brugt tre uger på at udarbejde den omtvistede redegørelse, der hovedsageligt er en kopi, udgjorde en anden relativt mindre overtrædelse af vedtægtens artikel 12, for det fjerde den omstændighed, at angivelsen af den omtvistede redegørelse som et resultat i forbindelse med bedømmelsen 2016, var vildledende og også udgjorde en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 12, for det femte, at brugen af ophavsretligt beskyttet materiale uden at informere ophavsmanden, dvs. Europarådet, herom udgjorde endnu en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 12, for det sjette, at appellanten havde handlet vildledende og/eller uredeligt og dermed ikke udelukkende havde ladet sig lede af Unionens interesser i strid med vedtægtens artikel 11 og loyalitetsforpligtelsen, og for det syvende, at brugen af andres arbejde uden henvisninger hertil og uden at informere sine overordnede herom var i strid med vedtægtens artikel 21 og appellantens samarbejdspligt.

29. Den 15. oktober 2018 hørte FRA's direktør appellanten i henhold til artikel 3 i bilag IX til vedtægten og fremsendte senere en skriftlig udtalelse dateret den samme dato.
30. Ved afgørelse af 23. oktober 2018 indledte FRA's direktør en disciplinær forfølgning ved Disciplinærrådet mod appellanten. Denne afgørelse blev meddelt appellanten 7. november 2018.
31. Den 26. februar 2019 blev Disciplinærrådet nedsat på foranledning af FRA's direktør.
32. Den 27. februar 2019 udarbejdede FRA's direktør rapporten til Disciplinærrådet i medfør af artikel 12 i bilag IX til vedtægten (herefter »rapporten fra FRA's direktør«).
33. Den 21. marts 2019 fremlagde appellanten sit svarskrift for formanden for Disciplinærrådet.
34. Den 22. marts 2019 hørte Disciplinærrådet appellanten.
35. Den 7. maj 2019 fremsatte Disciplinærrådet en begrundet udtalelse i overensstemmelse med artikel 18 i bilag IX til vedtægten, idet det fandt anklagerne om en adfærd i strid med appellantens forpligtelser i henhold til vedtægtens artikel 11, 12 og 21, dvs. præsentation af andres tekster som ens eget arbejde uden at nævne kilderne, begrundede. Disciplinærrådet anbefalede degradering af appellanten med to lønklasser, dvs. til lønklasse AD 7. Disciplinærrådet fandt ingen formildende omstændigheder.
36. Disciplinærrådet anførte i det væsentlige for det første, at appellanten i sine handlinger ikke udelukkende havde ladet sig lede af Unionens interesser, men af sine egne interesser ved at anmode om anerkendelse for en tekst, som han ikke var ophavsmand til, for det andet, at han ikke havde udvist den ansvarlige adfærd, der forventes af en ansat i FRA; for det tredje, at hans handlinger kunne have skadet FRA's omdømme, og for det fjerde, at han ikke havde bistået sine overordnede, eller endog havde modarbejdet dem ved at præsentere andres arbejde som sit eget.
37. Disciplinærrådet konstaterede således, at appellanten havde tilsidesat for det første vedtægtens artikel 11 ved forsætligt at fremlægge kopieret arbejde som sit eget, for det andet vedtægtens artikel 12, for så vidt som fremlæggelse af andres arbejde som sit eget kunne have skadet appellantens omdømme, og for det tredje vedtægtens artikel 21, for så vidt som appellanten ikke havde udført de opgaver, der var blevet ham pålagt, men havde fremlagt andres arbejde som sit eget, og for så vidt som der var en risiko for, at den omtvistede redegørelse eller uddrag af denne var blevet indarbejdet i et eller flere dokumenter offentliggjort af FRA, hvilket har kunnet skade FRA's omdømme.
38. Den 11. juli 2019 hørte FRA's direktør appellanten i henhold til artikel 22 i bilag IX til vedtægten og fremsatte en skriftlig erklæring.
39. Den 11. oktober 2019 modtog appellanten et notat fra direktøren dateret den 10. oktober 2019, hvori denne oplyste, at han agtede at pålægge appellanten en sanktion bestående i en fjernelse fra tjenesten og anmodede appellanten om at fremsætte sine skriftlige bemærkninger hertil inden for ti arbejdsdage.
40. Sagsøgeren indgav sine bemærkninger til FRA's direktør den 24. oktober 2019.

41. Den 12. november 2019 traf FRA's direktør i sin egenskab af ansættelsesmyndighed afgørelsen om fjernelse fra tjenesten med virkning fra den 15. november 2019. Med denne afgørelse stadfæstede FRA's direktør Disciplinærrådets konklusioner, dog ikke med hensyn til den foreslåede sanktion, idet han skønnede, at en degradering ikke i tilstrækkelig grad afspejlede alvoren af appellants tilsidesættelse af sine tjenstlige forpligtelser, jf. vedtægtens artikel 11, 12 og 21. FRA's direktør anførte navnlig, dels at Disciplinærrådet ikke havde fundet formildende omstændigheder, men havde anført skærpende omstændigheder, nemlig den omstændighed, at appellants adfærd var forsætlig, at han havde forsøgt at opnå personlig anerkendelse for et arbejde, der var et plagiat, at han ikke havde erkendt alvoren af sin adfærd, og at der havde været en reel risiko for skade på FRA's omdømme, dels at der var blevet sået alvorlig tvivl om tillidsforholdet.

42. Desuden fandt FRA's direktør, at Disciplinærrådet ikke i tilstrækkelig grad havde taget hensyn til grovheden af tilsidesættelserne af vedtægten for så vidt angik dels appellants adfærd, som FRA's direktør har betegnet som den »alvorligste tilsidesættelse«, dels en sådan adfærds indvirkning på FRA's omdømme, eftersom appellanten ved at handle på egen hånd efter hans opfattelse forsætligt havde skabt en alvorlig risiko for skade på dette omdømme i en længere periode. FRA's direktør tilsluttede sig Disciplinærrådets konstatering af, at der var blevet sået alvorlig tvivl om tillidsforholdet, og at dette forhold var blevet uigenkaldeligt brudt, hvorfor degradering ikke var en passende sanktion.

43. Den 16. december 2019 indgav appellanten klage over afgørelsen om fjernelse fra tjenesten.

44. Den 15. april 2020 traf FRA's direktør afgørelse om afslag på denne klage.

B. Retsforhandlingerne for Retten og den anfægtede dom

45. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. juli 2020 anlagde appellanten et søgsmål baseret på artikel 270 TEUF med påstand om annulation af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten og eventuelt afgørelsen om afslag på klagen, og om erstatning for det økonomiske og ikke-økonomiske tab, som han angiveligt har lidt.

46. Appellanten påberåbte sig til støtte for sit søgsmål otte principale anbringender og ét subsidært anbringende:

- for det første om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, retlige fejl og et åbenbart urigtigt skøn, tilsidesættelse af § 7, stk. 1, i Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (lov om ophavsret til litterære kunstneriske værker og beslægtede rettigheder) af 9. april 1936 (BGBl. 1936, 111/1936), og tilsidesættelse af artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), for det første fordi plagiering er blevet betragtet som en overtrædelse af vedtægten, for det andet fordi de kopierede tekster ikke var beskyttet af den østrigske lov om ophavsret, og for det tredje fordi hans ytringsfrihed var blevet krænket
- for det andet om tilsidesættelse af forpligtelsen til rettidig omhu eller af omsorgspligten fra undersøgerens og FRA's direktørs side ved indledningen af den disciplinære forfølgning, med afgørelsen om fjernelse fra tjenesten og fra Disciplinærrådets side, samt en tilsidesættelse af uskyldsformodningen og kravet om et højt bevisniveau i forbindelse med administrative undersøgelser og ved disciplinær forfølgning

- for det tredje om en manglende neutralitet, upartiskhed og objektivitet fra FRA's direktørs side i dennes egenskab af ansættelsesmyndighed, tilsidesættelse af uskyldsformodningen og magtmisbrug
- for det fjerde om åbenbart urigtige skøn angående appellantens tilsidesættelse af vedtægtens artikel 11, 12 og 21
- for det femte om ulovlig indledning af den administrative undersøgelse uden overbevisende bevismateriale og ulovlig indledning af den disciplinære forfølgning
- for det sjette om undersøgerens manglende overholdelse af undersøgelsesrammen og tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, og artikel 7, stk. 6, i FRA's bestyrelses afgørelse 2013/01 af 22. maj 2013 vedrørende administrative undersøgelser og disciplinær forfølgning, af artikel 4, stk. 1, litra a)-d), og artikel 5, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT 2018, L 295, s. 39), og inden forordning 2018/1725 fandt anvendelse, af artikel 4, stk. 1, litra a)-d), og artikel 5, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EUT 2001, L 8, s. 1) (herefter »forordning nr. 45/2001«) og tilsidesættelse af virkningerne af en annullationsdom
- for det syvende om, at undersøgeren ikke har udvist upartiskhed, neutralitet og objektivitet
- for det ottende om tilsidesættelse af retten til forsvar, særlig retten til at blive hørt, og overtrædelse af artikel 1 og 2 samt artikel 12 i bilag IX til vedtægten
- for det niende subsidiært tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ved pålæggelse af sanktionen fjernelse fra tjenesten i lyset af de faktiske forhold, som appellanten lægger til last.

47. Retten forkastede i den anfægtede dom appellantens annullations- og erstatningspåstande i deres helhed. Retten besluttede også, at anmodningen om en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse ikke skulle tages til følge.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

A. Retsforhandlingerne ved Domstolen

48. Domstolen har i overensstemmelse med procesreglementets artikel 76, stk. 2, besluttet, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling.

B. Parternes påstande

49. Appellanten har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede dom ophæves.

- Følgelig annulleres afgørelsen fra FRA's direktør af 12. november 2019 om pålæggelse af den disciplinære sanktion bestående i fjernelse fra tjenesten med virkning fra den 15. november 2019, om fornødent annulleres afgørelsen fra FRA's direktør af 15. april 2020 om afslag på appellanten klage, og FRA tilpligtes at betale erstatning for det af appellanten lide økonomiske og ikke-økonomiske tab.
- FRA tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger.

50. FRA har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

51. Som anført i indledningen vil jeg i mit forslag til afgørelse alene behandle det fjerde appelanbringende. Det skal påpeges, at den foreliggende sag er kendetegnet ved en vis kompleksitet, eftersom de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, har været genstand for domme afsagt af flere af Unionens retsinstanser. For at sikre en bedre forståelse af de juridiske spørgsmål, der ligger til grund for denne sag, finder jeg det hensigtsmæssigt kort at redegøre herfor, inden jeg går over til den egentlige bedømmelse.

52. De retlige spørgsmål i den foreliggende sag vedrører for det første de krav, der skal overholdes med hensyn til det bevisniveau, der kan begrunde indledning af en administrativ undersøgelse inden for rammerne af en disciplinær forfølgning, for det andet den grad af præcision, hvormed administrationen skal påvise de tilsidesættelser af forpligtelserne i vedtægten, som den berørte tjenestemand foreholdes, og for det tredje administrationens forpligtelse til at præcisere de specifikke bestemmelser i vedtægten, der er blevet tilsidesat. I min analyse vil jeg redegøre for de bestemmelser i vedtægten, der ligger til grund for disciplinær forfølgning, og navnlig undersøgelsesfasen, og dernæst vil jeg undersøge, om Rettens ræsonnement er i overensstemmelse med kravene i denne retlige ramme.

53. Jeg vil nærmere bestemt påvise, at Retten ikke undersøgte, om det var lovligt at indlede undersøgelsesproceduren i henhold til vedtægtens artikel 86. Retten undlod navnlig at angive klart, at indledning af en sådan undersøgelse af en tjenestemand kun er berettiget, når der findes grunde til at formode, at denne har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægten. For så vidt som Retten ser ud til at gå ud fra den forudsætning, at et sådant skridt også er muligt, når der er tale om at forfølge en angivelig overtrædelse af ophavsretten, er dens ræsonnement efter min opfattelse behæftet med en retlig fejl.

B. Det fjerde appelanbringende

1. Parternes argumenter

54. Med sit fjerde anbringende har appellanten i det væsentlige foreholdt Retten i den anfægtede doms præmis 101, 106, 107, 111-113 og 122 at have begået flere retlige fejl og foretaget åbenbart urigtige skøn samt at have gengivet beviserne forkert i forbindelse med dens undersøgelse af, om det var lovligt at indlede en administrativ undersøgelse, og ikke at have begrundet dette tilstrækkeligt.

55. Appellanten har for det første hævdet, at Retten havde gengivet beviserne forkert og anlagt et åbenbart urigtigt skøn i den anfægtede doms præmis 107, for så vidt som det fremgår af sagsakterne, at høringen af OLAF udelukkende var vedlagt rapporten fra FRA's direktør, og at appellanten først modtog den efter den 27. februar 2019. Appellanten var følgelig ikke blevet informeret om høringen af OLAF, da undersøgelsen blev indledt den 23. marts 2018, og i øvrigt heller ikke ved indledningen af den disciplinære forfølgning den 23. oktober 2018. Retten begik således en retlig fejl, da den konkluderede, at appellanten var blevet tilstrækkeligt informeret, da undersøgelsen blev indledt, og ved at anvende retspraksis i dom af 5. oktober 2005, Rasmussen mod Kommissionen (T-203/03, EU:T:2005:346), analogt.

56. For det andet skal det påpeges, at Retten undlod at bedømme den retlige sammenhæng, hvori indledningen af den administrative undersøgelse indgik. Ifølge appellanten skal der tages hensyn til affattelsen af vedtægtens artikel 86, stk. 1 og 2, hvori er opstillet beviser for, at vedtægten er blevet tilsidesat, hvilket medfører en rimelig mistanke baseret på overbevisende bevismateriale. Efterprøvelse af en rimelig mistanke om, at vedtægten er blevet tilsidesat, på grundlag af overbevisende bevismateriale udgør dermed det eneste legitime mål med en administrativ undersøgelse. Appellanten er desuden af den opfattelse, at en administrativ undersøgelse pr. definition er en databehandling, der i henhold til artikel 4 i forordning nr. 45/2001 skal have »udtrykkeligt angivne og legitime formål«.

57. Appellanten har tilføjet, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at artikel 1 og 2 i bilag IX til vedtægten ikke kræver, at ansættelsesmyndigheden præciserer de specifikke bestemmelser i vedtægten, der angiveligt er blevet overtrådt, eftersom dette spørgsmål snarere henhører under vedtægtens artikel 86, stk. 2, og forordning nr. 45/2001. Endelig har appellanten gjort gældende, at vedtægtens artikel 86, stk. 2, bestemmer, at en administrativ undersøgelse kun kan indledes med det formål at efterprøve, om vedtægten er blevet overtrådt, og ikke om en intellektuel ejendomsret er blevet krænket, hvilket ikke henhører under vedtægten.

58. Appellanten har for det tredje hævdet, at Retten begik en retlig fejl i den anfægtede doms præmis 111, idet den undlod at anvende retspraksis i dom af 8. juli 2008, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257), der blev stadfæstet ved dom af 12. juli 2012, Kommissionen mod Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), og hvori det kræves, at administrationen er i besiddelse af tilstrækkeligt bevismateriale, der er tilstrækkeligt præcist og relevant, for at der kan indledes disciplinær forfølgning.

59. FRA har fremsat en formalitetsindsigelse mod det fjerde anbringende og har tilføjet, at det under alle omstændigheder er åbenbart ugrundet. FRA har gjort gældende, at appellanten med dette anbringende blot har bestridt vurderinger af faktiske omstændigheder og har forsøgt at fremlægge dette som et juridisk argument. FRA har nærmere bestemt hovedsageligt hævdet, at

spørgsmålet, dels om der fandtes en rimelig mistanke om en disciplinær overtrædelse baseret på bevismateriale eller ej, dels om appellantens var i stand til at forstå anklagerne mod ham, er faktiske omstændigheder.

2. Bedømmelse

a) Retsgrundlaget for den administrative undersøgelse

60. Inden jeg går over til at foretage en indgående undersøgelse af de retlige spørgsmål, som den foreliggende sag giver anledning til, finder jeg det hensigtsmæssigt kort at redegøre for retsgrundlaget for den administrative undersøgelse i disciplinærsager.

61. Indledningsvis skal det anføres, at det fremgår af vedtægtens artikel 86, stk. 3, at »[r]eglerne, procedurerne og foranstaltningerne for disciplinær forfølgning og *reglerne og procedurerne for administrative undersøgelser* er fastsat i bilag IX« til vedtægten. Det fremgår af bestemmelserne i dette bilag, at en disciplinær forfølgning omfatter to forskellige faser, hvoraf den første består af den administrative undersøgelse, der indledes med en afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden, der enten er inkriminerende eller diskulperende, og som afsluttes, efter at den berørte person er blevet hørt om de faktiske omstændigheder, der i en undersøgelsesrapport foreholdes vedkommende, og den anden består af selve den disciplinære forfølgning, som ansættelsesmyndigheden indleder på grundlag af nævnte undersøgelsesrapport, og som forudsætter, at tjenestemanden er blevet hørt, inden der træffes en sanktion over for vedkommende².

62. I mit forslag til afgørelse i sagen DD mod FRA (C-587/21 P) havde jeg lejlighed til at tage stilling til fortolkningen af artikel 3 i bilag IX, der har til formål at fastsætte de muligheder, som administrationen har efter afslutningen af undersøgelsesfasen. Den foreliggende sag adskiller sig fra ovennævnte sag ved, at den vedrører muligheden for at indlede en administrativ undersøgelse. Der er således tale om den indledende fase af den i dette bilag omhandlede forfølgning.

63. Det skal i denne henseende anføres, at det fremgår af vedtægtens artikel 86, stk. 2, at »[h]vis ansættelsesmyndigheden eller OLAF gøres bekendt med beviselementer, der lader formode, at pligter ikke er blevet opfyldt som omhandlet i stk. 1, kan de indlede en administrativ undersøgelse med henblik på at *konstatere, om der har været tale om en sådan manglende opfyldelse af pligter*« (min fremhævelse). I henhold til nævnte stk. 1 kan der »[o]ver for *en tjenestemand eller en forhenværende tjenestemand, der forsætligt eller uagtsomt undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i henhold til denne vedtægt*, [...] anvendes disciplinære sanktioner« (min fremhævelse). En sammenholdelse af de to stykker gør det således muligt at konkludere, at vedtægtens artikel 86, stk. 2, giver administrationen beføjelse til at indlede en undersøgelse baseret på *tjenestemandens* angiveligt *manglende opfyldelse af forpligtelser i henhold til vedtægten*. Spørgsmålet, om disciplinær forfølgning kan omfatte andre former for manglende opfyldelse, som f.eks. krænkelse af ophavsretten, således som Rettens udtalelser i den anfægtede dom synes at antyde, kræver efter min opfattelse en indgående bedømmelse inden for rammerne af dette forslag til forordning.

² – Dom af 14.10.2021, Bernaldo de Quirós mod Kommissionen (C-583/19 P, EU:C:2021:844, præmis 56).

64. Desuden fremgår det af Rettens retspraksis, at afgørelsen om indledning af en administrativ undersøgelse ikke udgør en bebyrdende retsakt, der kan påklages og derefter i givet fald gøres til genstand for et annulationssøgsmål ved Unionens retsinstanser³. Som det fremgår af selve affattelsen af denne bestemmelse, *er formålet netop at sætte ansættelsesmyndigheden i stand til at kontrollere, om der foreligger en tilsidesættelse af de forpligtelser, som påhviler tjenestemænd*, hvilket betyder, at administrationen ikke har lagt sig fast på en bestemt holdning. Det må i denne forbindelse heller ikke glemmes, at princippet om uskyldsformodning finder anvendelse på den berørte tjenestemand, hvilket kræver, at administrationen er forsigtig i sine udtalelser under hele den disciplinære forfølgning. I overensstemmelse med ovennævnte mål er en sådan undersøgelse i henhold til artikel 3 i bilag IX til vedtægten en obligatorisk forudsætning for enhver disciplinær forfølgning⁴.

65. Selv om institutionerne har en vid skønsmargen i forhold til at indlede en administrativ undersøgelse, *skal der ikke desto mindre foreligge en rimelig mistanke om, at der er begået en disciplinær forseelse*⁵. De skal med andre ord være i besiddelse af »overbevisende bevismateriale« mod den berørte person⁶. Til slut skal administrationen med henblik på at beskytte tjenstemands rettigheder sikre sig, at den, inden den indleder en undersøgelse råder over beviser, der i forhold til den pågældende person kan give anledning til at tro, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til vedtægten og – inden de indleder en disciplinærsag – at der foreligger tilstrækkeligt præcise og relevante beviser til at understøtte deres mistanke. Det er således absolut nødvendigt, at indledning af en undersøgelse er underlagt et sådant krav i betragtning af de alvorlige og uigenkaldelige følger, som en disciplinær forfølgning kan have⁷.

66. I mit forslag til afgørelse i sagen DD mod FRA (C-587/21 P) henledte jeg opmærksomheden på risikoen for, at den berørte tjenstemands hæderlighed og professionelle omdømme lider skade. I denne forbindelse anførte jeg, at administrationen var forpligtet til at efterprøve rigtigheden og alvoren af de forhold, som tjenstemanden foreholdes, inden der træffes beslutning om at indlede disciplinærsagen. Jeg nævnte til støtte for min argumentation flere bestemmelser i bilag IX – nemlig artikel 22, stk. 2, artikel 27 og 29 – der klart viser, at lovgiver var fuldt bevidst om den negative indvirkning, som uberettiget indledning af en disciplinærsag ville kunne have på en tjenstemands omdømme⁸.

67. For det første skal der stilles strenge krav til bevisniveauet, eftersom det er nødvendigt at beskytte den berørte tjenstemands interesser. For det andet skal det anføres, at de i de foregående punkter nævnte bestemmelser vedrører en situation, hvor en disciplinær forfølgning allerede er blevet indledt, mens den foreliggende sag snarere vedrører den tærskel, der kræves med henblik på at begrunde indledning af en administrativ undersøgelse. Da målet med en sådan undersøgelse netop er at sætte administrationen i stand til at kontrollere, om de forpligtelser, der påhviler tjenestemænd, er blevet tilsidesat, er det efter min opfattelse urimeligt at stille de samme krav i de to faser af proceduren. Det forekommer mere rimeligt at indrømme administrationen en vis skønsmargen i den indledende fase af proceduren. Jeg vil ligeledes behandle dette spørgsmål indgående i dette forslag til afgørelse.

³ – Dom af 13.3.2003, Pessoa e Costa mod Kommissionen (T-166/02, EU:T:2003:73, præmis 59), og af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 367).

⁴ – Dom af 14.2.2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, EU:T:2017:74, præmis 61 og 62).

⁵ – Dom af 13.1.2010, A og G mod Europa-Kommissionen (F-124/05 og F-96/06, EU:F:2010:2, præmis 173 og 188).

⁶ – Dom af 19.6.2013, Goetz mod Regionsudvalget (F-89/11, EU:F:2013:83, præmis 185).

⁷ – Dom af 12.7.2012, Kommissionen mod Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, præmis 150).

⁸ – Jf. punkt 70 ff. i mit forslag til afgørelse i sagen DD mod FRA (C-587/21 P).

b) De tilsidesættelser af tjenstemandens forpligtelser, der kan gøres til genstand for en administrativ undersøgelse

68. Det første spørgsmål, der skal undersøges, er de tilsidesættelser af tjenstemandens forpligtelser, der kan gøres til genstand for en administrativ undersøgelse. Som anført ovenfor henviser vedtægtens artikel 86, stk. 1, til »de pligter, som påhviler [tjenstemanden] i henhold til [vedtægten]« (min fremhævelse). De formuleringer, der er anvendt i alle sprogversionerne, efterlader efter min opfattelse ingen tvivl om, at der er tale om *forpligtelser, der specifikt er fastsat i vedtægten*. En sådan konklusion er logisk, eftersom de regler, der regulerer forholdet mellem tjenstemanden og dennes institution, for størstedelens vedkommende er fastlagt i denne vedtægt.

69. Selv om retsreglerne vedrørende tjenstemænd findes på alle hierarkiske niveauer i Unionens retsorden, står det ikke desto mindre fast, at *vedtægten udgør den centrale akt, der finder anvendelse på tjenstemænd*, der arbejder i EU-institutionerne, for så vidt som der heri bl.a. redegøres detaljeret for deres rettigheder og pligter⁹. Det samme gælder ansættelsesvilkårene for så vidt angår de øvrige ansatte i Den Europæiske Union, navnlig når disse fastsætter en analog anvendelse af vedtægtens bestemmelser på de øvrige ansatte, hvilket er tilfældet med artikel 11-26a¹⁰.

70. Jeg finder derimod ikke hypotesen om, at det også påhviler administrationen i EU-institutionerne at forfølge andre tilsidesættelser af retten, herunder af national ret om intellektuel ejendomsret, overbevisende. Dette gælder så meget desto mere, som det i den foreliggende sag slet ikke er sikkert, at disse overtrædelser af national ret får strafferetlige følger¹¹, hvilket eventuelt rejser spørgsmålet om anvendelse af vedtægtens artikel 23, i henhold til hvilken tjenstemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union har pligt til at »iagttage gældende lovgivning og politiets forskrifter«, hvilket omfatter strafferetten¹². *Det er således ikke blot affattelsen af vedtægtens artikel 86, stk. 2, der går imod denne hypotese, men selve genstanden for disciplinærordningen, der udelukkende omhandler ansættelsesforholdet mellem tjenstemanden og institutionen*. Denne omstændighed udelukker ganske vist ikke, at tjenstemandens udøvelse af sine kompetencer er underlagt overholdelse af visse regler, der ikke udtrykkeligt er fastsat i vedtægten, med den konsekvens, at en tilsidesættelse af dem medfører disciplinære foranstaltninger.

71. I denne henseende er det dog nødvendigt, at disse regler bliver en del af den retsakt, hvormed ansættelsesforholdet etableres, idet det i modsat fald ikke er sikkert, at tjenstemanden er bundet af dem. Der skal desuden være tale om regler, der udmønter de i vedtægtens artikel 11 ff. omhandlede forpligtelser på en tilstrækkelig præcis måde med henblik på at sikre, at tjenstemanden får kendskab hertil og fuldt ud overholder dem. En sådan tilgang er efter min opfattelse absolut nødvendig, eftersom vedtægtens artikel 11 ff. er *udarbejdet i ret abstrakte og generelle vendinger, hvori der ofte anvendes flertydige retlige begreber*, således som appellanten med rette har anført. Det er netop grunden til, at nogle af tjenstemandens forpligtelser er blevet udviklet og præciseret i adfærdskodekser vedtaget af institutionerne¹³.

⁹ – Jf. i denne henseende mit forslag til afgørelse PV mod Kommissionen (C-640/20 P, EU:C:2022:736, punkt 69).

¹⁰ – J. Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 248.

¹¹ – Det fremgår således ikke af sagsakterne, om kränkelsen af ophavsretten, således som den er reguleret i østrigsk lovgivning, er genstand for strafferetlige sanktioner, eller om denne lovgivning henhører under de almindelige retsprincipper.

¹² – Jf. i denne henseende mit forslag til afgørelse PV mod Kommissionen (C-640/20 P, EU:C:2022:736 P, punkt 77).

¹³ – J. Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 169.

72. Vedtægtens artikel 12, der var central i Rettens behandling, er af Unionens retsinstanser blevet fortolket således, at denne bestemmelse har til formål at sikre, at tjenestemændene i deres adfærd udviser en værdighed, der er i overensstemmelse med den særligt korrekte og respektable adfærd, som man kan forvente af ansatte i en offentlig international institution, og at den nævnte bestemmelse ligesom vedtægtens artikel 11 og 21 er et særligt udtryk for den loyalitetsforpligtelse, der påhviler alle tjenestemænd. Loyalitetsforpligtelsen pålægger ikke alene den berørte tjenestemand at afholde sig fra adfærd, der kan opfattes som et angreb på den værdighed, som stillingen kræver, og den respekt, som tilkommer institutionen og dens autoriteter, men ligeledes at udvise en adfærd, som er hævet over enhver mistanke, så meget desto mere hvis han er i en højere lønklasse, således at tillidsforholdet mellem institutionen og tjenestemanden stedse opretholdes¹⁴. Selv om denne retspraksis er meget nyttig for forståelsen af denne bestemmelses betydning, *kan den ikke træde i stedet for de arbejdsforpligtelser, som institutionen har fastlagt præcist i interne retsakter.*

73. Et højere præcisionsniveau for så vidt angår fastlæggelsen af en tjenestemands forpligtelser er vigtigt med henblik på at forhindre risici for misbrug fra administrationens side. I lyset af de beføjelser, som administrationen har til at vedtage disciplinære foranstaltninger over for tjenestemanden, *har tjenestemanden muligheden for at anmode om en domstolsprøvelse af sådanne foranstaltninger.* Det skal i denne henseende anføres, at selv om beslutningen om at indlede en disciplinær forfølgning ikke betragtes som en bebyrdende retsakt som omhandlet i vedtægtens artikel 91, kan den ikke desto mindre angribes accessorisk inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af en disciplinær beslutning, som er bebyrdende for den pågældende tjenestemand¹⁵.

74. Det fremgår desuden af retspraksis, at den omstændighed, at disciplinærsagen blev afsluttet, uden at den pågældende tjenestemand blev pålagt en sanktion, ikke er til hinder for, at retsinstansen kan foretage legalitetskontrol af afgørelsen om at indlede en disciplinærsag mod den pågældende¹⁶. Adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 47, ville imidlertid blive groft tilsidesat, hvis Unionens retsinstanser ikke *selv kunne kontrollere, om den berørte tjenestemand rent faktisk har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægten, der i givet fald er udmøntet i interne retsakter.* Den forudgående og tilstrækkeligt detaljerede fastsættelse af tjenestemandens forpligtelser bidrager således til at sikre adgangen til effektive retsmidler.

75. I den foreliggende sag skal det påpeges, at Retten i den anfægtede doms præmis 16 har anført, at *målet med undersøgelsen var at fastslå, om vedtægten var blevet tilsidesat, eller om den intellektuelle ejendomsret var blevet krænk*et. I denne henseende kan jeg konstatere, at Retten hverken tog stilling til anvendelsesområdet for vedtægtens artikel 86, stk. 2, eller til muligheden for, at denne bestemmelse kunne udelukke enhver mulighed for at retsforfølge krænkelse af intellektuel ejendomsret inden for rammerne af en disciplinær forfølgning, således som jeg har redegjort for i det ovenstående. Selv om Retten gjorde vedtægtens artikel 11, 12 eller 21 gældende, står det ikke desto mindre fast, at den i den anfægtede doms præmis 65 selv erkender, at »plagiering« ikke i henhold til disse bestemmelser udgør en ulovlig adfærd. Rettens ræsonnement

¹⁴ – Jf. i denne retning dom af 15.5.1997, N mod Kommissionen (T-273/94, EU:T:1997:71, præmis 127 og 129), stadfæstet efter appel ved kendelse af 16.7.1998, N mod Kommissionen (C-252/97 P, EU:C:1998:385), og af 19.5.1999, Connolly mod Kommissionen (T-34/96 og T-163/96, EU:T:1999:102, præmis 124, 127 og 128).

¹⁵ – Dom af 13.3.2003, Pessoa e Costa mod Kommissionen (T-166/02, EU:T:2003:73, præmis 37), og af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 340).

¹⁶ – Dom af 13.1.2010, A og G mod Kommissionen (F-124/05 og F-96/06, EU:F:2010:2, præmis 352).

gør det således ikke muligt klart at fastslå, om appellanten er anklaget for at have krænket ophavsretten i henhold til østrigsk ret, eller for at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægten.

76. Det skal desuden anføres, at Retten i den anfægtede doms præmis 66 ff. undersøgte, om appellantens adfærd kunne skade den anseelse, der er forbundet med hans funktion i henhold til vedtægtens artikel 12. Det fremgår ikke af ræsonnementet i den anfægtede doms præmis 68, hvilken retsakt Retten baserede denne konklusion på. Retten fremsatte tværtimod generelle bemærkninger om begrebet »plagiering« inden for kunst og litteratur for dernæst at kritisere appellanten for manglende professionalisme. Den manglende identifikation af den præcise forpligtelse, som appellanten angiveligt har tilsidesat, foranlediger mig til at mene, at der i realiteten er tale om at straffe krænkelser af ophavsretten.

77. Retten støttede sig i den anfægtede doms præmis 70 på tjenestemandens lønklasse og på den omstændighed, at tjenestemanden havde en ansvarsfuld stilling, og at FRA havde betroet ham at gennemføre undersøgelser og juridiske analyser og at yde rådgivning i forbindelse med udformning af politikker. Ikke desto mindre undlod Retten at nævne en præcis bestemmelse i vedtægten eller i FRA's interne retsakter, idet den anførte, at manglende kildehenvisninger i et dokument skulle anses for at være i strid med kravene i vedtægtens artikel 12. Denne undladelse er endnu mere alvorlig, fordi den har haft meget store arbejdsmæssige konsekvenser for appellanten. Det skal påpeges, at den disciplinære forfølgning har ført til en fjernelse fra tjenesten, og denne sanktion benyttes kun i de groveste tilfælde¹⁷.

78. Retten henviste i den anfægtede doms præmis 72 til »de interne regler om fremlæggelse af resultater« uden dog at anføre, hvilken juridisk værdi det nævnte dokument havde i FRA's interne retsorden. Retten fastslog, at betydningen af kildehenvisninger fremgår klart af reglerne. *Retten undlod imidlertid at anføre den præcise formulering af den pågældende regel og at forklare, om enhver overtrædelse af disse regler skal anses for automatisk at medføre disciplinære sanktioner.* I lyset af den indskrænkende fortolkning, som Retten har anlagt, synes dette at være tilfældet. For at et sådant dokument kan udgøre retsgrundlaget for at pålægge appellanten sådanne foranstaltninger, skal dets retlige betydning imidlertid præciseres tydeligt, og det er åbenlyst, at Retten undlod at foretage en sådan tydeliggørelse.

79. Retten ser derimod ud til at have støttet sig på et argument om arten af appellantens stilling, der indebærer, at denne nødvendigvis var bekendt med, at han tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til vedtægten. Eftersom *dette argument ser ud til at have til formål at fritage Retten for forpligtelsen til at angive helt præcist, hvor denne forpligtelse stammer fra*, er ræsonnementet i den anfægtede doms præmis 53-76 efter min opfattelse ikke sammenhængende. Appellantens kritik af den tilgang, som Retten har fulgt, må derfor tiltrædes.

80. På baggrund af det ovenstående skal det på dette tidspunkt i bedømmelsen anføres, at *Retten har undladt at anføre, at kun tilsidesættelser af en tjenstemands forpligtelser i henhold til vedtægten kan gøres til genstand for en administrativ undersøgelse.* Retten burde have forklaret, at denne omstændighed ikke udelukker, at en sådan undersøgelse kan udvides til at omfatte krænkelser af den intellektuelle ejendomsret, for så vidt som overholdelse af disse regler

¹⁷ – J. Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 225.

henhører under tjenestemandens forpligtelser, hvilket dog bør fremgå udtrykkeligt af de retsakter, hvori ansættelsesforholdet mellem tjenestemanden og dennes institution fastlægges¹⁸.

81. Retten udtalte sig imidlertid ikke om den juridiske karakter af de ovennævnte »interne regler om fremlæggelse af resultater«, der indeholder en forpligtelse til at oplyse kildehenvisninger i et dokument. For så vidt som Retten ikke har taget hensyn til kravene i tjenestemandens retten, navnlig behovet for, at en tjenestemand er bevidst om rækkevidden af sine forpligtelser over for sin institution, inden denne gøres til genstand for en disciplinær forfølgning, er dens ræsonnement efter min opfattelse behæftet med en retlig fejl.

c) Kravet om, at der skal foreligge »overbevisende bevismateriale« for, at der kan indledes en administrativ undersøgelse

82. Et andet retligt spørgsmål, der skal undersøges, vedrører kravet om »overbevisende bevismateriale«, der begrunder, at der indledes en sådan undersøgelse. Som anført i min redegørelse for den retlige ramme, der ligger til grund for den administrative undersøgelse, er det nødvendigt, at der foreligger *rimelig mistanke om, at der er begået en disciplinær forseelse*. Administrationen skal sikre sig, at den, inden den indleder en undersøgelse, råder over *beviser, der i forhold til den pågældende person kan give anledning til at tro, at der foreligger en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til vedtægten*. Af de tidligere nævnte årsager bør der indrømmes den en vis skønsmargen i den indledende fase af proceduren¹⁹. Derudover er det indlysende, at det i hvert enkelt tilfælde er nødvendigt at undersøge, om betingelserne for indledning af en sådan undersøgelse er opfyldt.

83. I den foreliggende sag har appellantens anført, at der ikke findes overbevisende bevismateriale, der kan begrunde indledning af en undersøgelse af ham. I denne henseende skal det for det første anføres, at Retten hverken tog stilling til anvendelsesområdet for vedtægtens artikel 86, stk. 2, eller til muligheden for, at denne bestemmelse kunne udelukke enhver mulighed for at retsforfølge krænkelse af intellektuel ejendomsret inden for rammerne af en disciplinær forfølgning. Selv om Retten havde taget stilling til dette punkt, ville det have været umuligt at udelukke overbevisende bevismidler, der kunne begrunde en undersøgelse, i det mindste for så vidt angår tilsidesættelsen af østrigsk ret vedrørende ophavsret.

84. Som appellantens med rette har anført, *kræver begrebet »overbevisende bevismateriale« rent logisk en retlig kvalificering*. Derfor burde Retten have konstateret, at FRA havde tilsidesat reglerne i disciplinærordningen, eftersom vedtægtens artikel 86, stk. 2, principielt ikke gør det muligt at retsforfølge en krænkelse af ophavsretten. Retten har ikke foretaget en sådan konstatering, hvilket er et udtryk for, at den ikke har foretaget en korrekt efterprøvning af lovligheden af at indlede en undersøgelsesprocedure mod appellantens, hvilket udgør et urigtigt skøn.

¹⁸ – Jeg udelukker ikke muligheden for, at beskyttelse af ophavsret kan knyttes til en tjenestemandens »forpligtelser i henhold til vedtægten«, forudsat at en sådan tilknytning sker på en juridisk korrekt måde, f.eks. via et agents interne retsakter, der kan have de nødvendige bindende virkninger. I den foreliggende sag skal det for det første anføres, at den juridiske værdi af de »interne regler om fremlæggelse af resultater«, som FRA anvender, ikke er fastlagt af Retten, og for det andet, at disse interne regler blot minder tjenestemanden om nødvendigheden af at tage hensyn til en række krav, hovedsageligt af stilistisk karakter, i forbindelse med udarbejdelse af tekster (herunder »at kontrollere og tilføje henvisninger til tidligere relevante arbejder«), uden at alle disse krav opføres til »vedtægtsbestemte krav«, hvis tilsidesættelse automatisk medfører disciplinær forfølgning. For det tredje er det vigtigt at påpege, at der ikke findes nogen udtrykkelig henvisning til ophavsretten.

¹⁹ – Jf. punkt 67 i dette forslag til afgørelse.

85. For det andet må det konstateres, at Rettens efterprøvelse fokuserede på den angivelige tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til vedtægten, som FRA havde gjort gældende. Retten har nærmere bestemt anført vedtægtens artikel 11, 12 eller 21 og fokuserede navnlig på vedtægtens artikel 12 med henblik på at efterprøve, om der fandtes tilstrækkelige beviser til, at det kunne konstateres, at appellants adfærd kunne skade den anseelse, der er forbundet med hans funktion. Som allerede anført ovenfor undlod Retten at efterprøve den juridiske værdi af de »interne regler om fremlæggelse af resultater«, og om en tilsidesættelse af disse regler var tilstrækkelig til at begrunde indledning af en undersøgelse af appellant. En sådan tilgang var dog så meget desto mere nødvendig, som vedtægtens artikel 12 er udarbejdet i temmelig generelle vendinger og anvender flertydige retlige begreber. Den omstændighed, at den forpligtelse i henhold til vedtægten, som appellant angiveligt har tilsidesat, ikke er præcist afgrænset, er efter min opfattelse et udtryk for, at Retten ikke har foretaget en omhyggelig undersøgelse af, om betingelserne for, at FRA kan indlede en sådan undersøgelse, var opfyldt.

86. Efter min opfattelse fritager en vis skønsbeføjelse ikke administrationen for *forpligtelsen til at godtgøre, at der findes tilstrækkelige bevismidler, der lader formode, at der foreligger en tilsidesættelse*. Jo mere alvorlig anklagen mod tjenestemanden er, desto vigtigere er det at opfylde denne forpligtelse. Dette gælder naturligvis så meget desto mere for *den forudgående forpligtelse til at afgrænse genstanden for undersøgelsen så præcist som muligt*, henset til risikoen for, at den berørte tjenstemands hæderlighed og professionelle omdømme lider skade. Overholdelse af retten til forsvar og retssikkerheden kræver, at tjenestemanden er i stand til at forstå anklagen mod ham og fremsætte diskulperende oplysninger²⁰.

87. Retten ser ikke desto mindre ud til at have set bort fra disse overvejelser i sin dom. Den ser snarere ud til at lagt sig på linje med FRA's holdning uden at vurdere de faktiske omstændigheder på baggrund af reglerne i disciplinærordningen. For så vidt som Retten har tilsidesat de krav til bevisniveau, der er fastsat i vedtægtens artikel 86, stk. 2, for at der kan indledes en administrativ undersøgelse, bør dens ræsonnement anses for at være behæftet med en retlig fejl.

d) Pligten til at præcisere de bestemmelser, som tjenestemanden foreholdes at have tilsidesat

88. Det skal dernæst undersøges, om administrationen i forbindelse med indledning af en administrativ undersøgelse er forpligtet til at præcisere de specifikke bestemmelser i vedtægten, der er blevet tilsidesat. Dette spørgsmål er knyttet til Rettens udsagn i den anfægtede doms præmis 106, hvori den skønner, at artikel 1 og 2 i bilag IX til vedtægten ikke indeholder en sådan forpligtelse.

89. Det er dog min opfattelse, at dette argument i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at fritage administrationen for forpligtelsen til at underrette den berørte tjenestemand så præcist som muligt om genstanden for undersøgelsen, og navnlig om de forhold, som denne lægges til last. En besvarelse af dette spørgsmål kræver snarere, at disciplinærordningens bestemmelser som helhed tages i betragtning. Det følger af en undersøgelse af disse bestemmelser, at administrationen skal være i besiddelse af tilstrækkelige beviser, der lader formode, at den berørte person har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægten, inden der indledes en undersøgelse. Eftersom begrebet »overbevisende bevismateriale« kræver en retlig kvalificering, er det logisk at antage, at *administrationen også skal være nået frem til en vis grad af overbevisning hvad angår de*

²⁰ – J. Tomac, « Régime disciplinaire », i V. Giacobbo, E. Perillo, F. Picod, *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article*, Bruylant, Namur 2017, s. 331, der fremhæver nødvendigheden af, at de processuelle garantier respekteres i forbindelse med en disciplinær forfølgning.

bestemmelser, der ifølge den er blevet tilsidesat. Med andre ord synes det utænkeligt, at administrationen kan indlede en undersøgelse uden i det mindste at have en vis idé om de bestemmelser, der finder anvendelse på det specifikke tilfælde. Det udelukker ganske vist ikke, at administrationen er tvunget til at ændre sit retlige synspunkt afhængigt af de oplysninger, der er indhentet i løbet af undersøgelsen, men intet tyder på, at det har været tilfældet i den foreliggende sag.

90. Retten påpegede også i den anfægtede doms præmis 106, at den manglende udtrykkelige angivelse ved indledningen af den disciplinære procedure af de bestemmelser i vedtægten, der i sidste ende anses for at være blevet tilsidesat, ifølge dens retspraksis ikke berører den berørte tjenstemands eller øvrige ansattes forsvar, hvis de klagepunkter, der fremsættes ved indledningen af denne, har gjort det muligt for vedkommende at få et præcist kendskab til de bestemmelser, som vedkommende foreholdes at have tilsidesat. Retten har fundet, at en sådan løsning navnlig gælder beslutninger om indledning af en undersøgelse. *Denne retspraksis er dog efter min opfattelse ikke i strid med de tidligere fremsatte betragtninger om beskyttelse af tjenstemandens rettigheder*, eftersom den vedrører en specifik situation, nemlig en situation, i hvilken den berørte tjenstemand, selv om vedkommende ikke udtrykkeligt er blevet informeret om de overtrædelser, som denne foreholdes at have begået, dog er i stand til at forstå, hvilke bestemmelser der er tale om.

91. Til forskel fra sagen Rasmussen mod Kommissionen (T-203/03), der vedrørte tjenstemandens urigtige udtalelser, der med rette blev betragtet som en adfærd, der kunne skade den anseelse, der er forbundet med hans funktion, i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i vedtægtens artikel 12, vedrører den foreliggende sag en situation, i hvilken en øvrig ansat ikke har angivet kildehenvisninger i et dokument. Det må i denne henseende konstateres, at parterne har meget forskellige holdninger til, hvorvidt der findes en bindende forpligtelse i denne henseende. I lyset af denne konstatering forekommer det mig, at visse af de omhandlede vedtægtsbestemmelser ikke er så klare, som Retten har hævdet.

92. Den omstændighed, at FRA har baseret den undersøgelse, der er indledt af appellant, på en overtrædelse af de østrigske bestemmelser om ophavsret og samtidig flere vedtægtsbestemmelser, viser, at FRA ikke var sikker på den retlige kvalifikation af de angivelige overtrædelser. Under forudsætning af at denne hypotese er korrekt, *forekommer det urimeligt at kræve af den berørte tjenstemand, at han selv foretager den nødvendige retlige kvalifikation, når denne opgave alene påhviler institutionen.* Af disse grunde kan den af Retten nævnte retspraksis efter min opfattelse ikke finde anvendelse på den foreliggende sag.

93. Det følger af det ovenstående, at Rettens argumenter til støtte for tesen om, at administrationen er forpligtet til ved indledningen af en administrativ undersøgelse at præcisere, hvilke specifikke vedtægtsbestemmelser der ifølge administrationen er blevet tilsidesat, bør forkastes. Som anført i min bedømmelse *er en sådan forpligtelse absolut nødvendig for at sikre beskyttelsen af den berørte tjenstemands ret til forsvar inden for rammerne af den disciplinære forfølgning og effektiv domstolskontrol fra Unionens retsinstansers side.*

94. Selv om det er nødvendigt at indrømme administrationen en vis skønsbeføjelse, navnlig i procedures indledende fase, i lyset af den eventuelle usikkerhed med hensyn til de faktiske omstændigheder, betyder dette ikke, at administrationen kan frigøre sig fra *forpligtelsen til at tage hensyn til tjenstemandens interesse i ikke at blive genstand for en ulovlig forfølgning, der vil kunne skade hans professionelle omdømme.* Tværtimod bærer administrationen et stort ansvar, når den beslutter at indlede en undersøgelse eller at undlade at gøre det. Hvis det tillades

administrationen at indlede en sådan undersøgelse af en tjenestemand, uden at denne ved helt nøjagtigt, hvad han foreholdes, og dette eventuelt i en tidsbegrænset periode, åbner dette efter min opfattelse døren til vilkårlighed. Det ville betyde, at tjenestemanden generelt ville blive udsat for mistanke uden at kunne tilbagevise nogen del af den. En sådan tilgang er uforenelig med de proceduremæssige garantier, der er fastsat i EU-retten.

95. I henhold til artikel 3 i bilag IX til vedtægten har tjenestemanden ganske vist ret til at blive hørt efter afslutningen af undersøgelsen, hvilket i princippet indebærer muligheden for at få kendskab til alle anklager mod ham og for at gøre sit forsvar gældende. I lyset af de ovenfor nævnte risici ville det dog være uacceptabelt at kræve af tjenestemanden, at denne skal vente indtil afslutningen af undersøgelsen, før han kan få vished for, hvilke overtrædelser han lægges til last. Tværtimod er retssikkerheden bedre sikret, hvis den berørte tjenestemand på et så tidligt tidspunkt som muligt og så præcist som muligt informeres herom. *Det forudsætter rent logisk, at de gældende vedtægtsbestemmelser meddeles ham i procedurens indledende fase.* Det er så meget desto mere nødvendigt under relativt enkle omstændigheder som i den foreliggende sag, der ikke kræver en særlig afklaring af de faktiske omstændigheder.

96. Selv om Retten ser ud til at være enig i disse overvejelser i den anfægtede doms præmis 104, står det ikke desto mindre fast, at den i sidste ende støttede sig på ugyldige argumenter for at undgå at skulle undersøge det lovlige i at indlede undersøgelsen. Mere konkret *har Retten undladt at efterprøve, om FRA havde påvist de vedtægtsbestemmelser, der finder anvendelse på den foreliggende sag, korrekt.* Den har blot anført ovennævnte retspraksis som begrundelse for, at FRA ikke har nævnt vedtægtens artikel 21 i afgørelsen om indledning af en administrativ undersøgelse af appellants adfærd, selv om denne retspraksis ikke var relevant. Det må derfor i forbindelse med det fjerde appelanbringende fastslås, at dens ræsonnement er behæftet med en retlig fejl.

3. Foreløbig konklusion

97. De retlige fejl, som Retten har begået, og som fremgår af bedømmelsen i dette forslag til afgørelse, kan opsummeres som følger. For det første har Retten set bort fra den omstændighed, at det principielt kun er tilsidesættelser af forpligtelserne i henhold til vedtægten, der kan gøres til genstand for en administrativ undersøgelse. For det andet har Retten set bort fra den omstændighed, at kravene til det bevisniveau, der i henhold til vedtægtens artikel 86, stk. 2, kræves, for at en sådan undersøgelse kan indledes. For det tredje har Retten set bort fra den omstændighed, at administrationen i denne fase af proceduren er forpligtet til at præcisere, hvilke specifikke bestemmelser i vedtægten den berørte tjenestemand har tilsidesat.

VI. Forslag til afgørelse

98. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at det fjerde appelanbringende skal tiltrædes.