



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

6. oktober 2021 *

»Personalesag – kontraktansatte – OLAF's undersøgelse – godtgørelse af lægeudgifter – disciplinær sanktion – opsigelse af kontrakten uden varsel – artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten – gentagelsestilfælde – artikel 27 i bilag IX til vedtægten – afgørelse om imødekommelse af en anmodning om, at en tidligere sanktion ikke længere skal forefindes i den personlige aktmappe – vedtægtens artikel 26 – en sanktion, som ikke længere forefindes i den personlige aktmappe, kan ikke gøres gældende eller påberåbes over for tjenestemanden«

I sag T-121/20,

IP ved advokaterne L. Levi, S. Rodrigues og J. Martins,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved M. Brauhoff og A.-C. Simon, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 270 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 21. august 2019 om at pålægge sagsøgeren en disciplinær sanktion i form af opsigelse uden varsel af dennes ansættelse,

har

RETTEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne I. Reine og L. Truchot (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. maj 2021,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

I. Sagens baggrund

- 1 Sagsøgeren, IP, tiltrådte tjenesten ved Europa-Kommissionen den 21. juli 2008 først som midlertidigt ansat og derefter som kontraktansat fra den 16. september 2008. I 2013 henhørte sagsøgeren under ansættelsesgruppe I, lønklasse 1, løntrin 3. Siden den 1. august 2018 har sagsøgeren modtaget invaliditetsydelse.
- 2 Ved skrivelse af 13. december 2013 underrettede Europa-Parlamentet Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) om, at det i forbindelse med en intern revision havde fundet indicier, der ifølge Parlamentet gav anledning til at formode, at en række ansøgninger om godtgørelse af lægeudgifter til behandling, der var modtaget på sundhedsinstitutioner i Portugal, var uretmæssige. Disse ansøgninger var blevet indgivet mellem januar og august 2013 af A og B, der er søster til A, og som begge er tjenestemænd i Parlamentet. Parlamentet foreslog i denne skrivelse, at det blev undersøgt, om sagsøgeren, som A i en database vedrørende Parlamentets personaleadministration havde udpeget som sin kontaktperson, ligeledes kunne have begået lignende uregelmæssigheder.
- 3 Den 8. september 2014 besluttede OLAF at indlede en undersøgelse af sagsøgeren vedrørende de hævdede uretmæssige ansøgninger om godtgørelse af lægeudgifter. Samtidig besluttede OLAF at indlede to andre undersøgelser af A og B, som også vedrørte ansøgninger om godtgørelse af lægeudgifter.
- 4 Den 21. december 2015 afsluttede OLAF undersøgelsen med en endelig rapport. OLAF fastslog i rapporten, at sagsøgeren i den periode, der var genstand for undersøgelsen, havde forelagt Kommissionens Kontor for »Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder« (PMO) ansøgninger om godtgørelse på grundlag af fire bilag, som ikke svarede til de faktiske udgifter. OLAF fandt, at det samlede beløb, der uretmæssigt var blevet modtaget, udgjorde 5 418 EUR.
- 5 OLAF fremsendte rapporten til Kommissionen og anbefalede, at Kommissionen indledte en disciplinærsag mod sagsøgeren med henblik på at tilbagesøge et beløb på 5 418 EUR. OLAF oplyste ligeledes Kommissionen om, at rapporten var blevet fremsendt til de portugisiske retslige myndigheder med henblik på eventuel retsforfølgning.
- 6 Ved skrivelse af 24. juni 2016 gav den myndighed, der har kompetence til at indgå ansættelseskontrakter ved Kommissionen (herefter »ansættelsesmyndigheden«), Kommissionens Undersøgelses- og Disciplinærkontor (IDOC) mandat til at foretage høring af sagsøgeren.
- 7 Den 25. juli 2017 besluttede ansættelsesmyndigheden at indlede en disciplinærsag mod sagsøgeren ved disciplinærrådet.
- 8 I en udtalelse af 16. april 2018 anbefalede disciplinærrådet at pålægge sagsøgeren en sanktion i form af opsigelse uden varsel af den pågældendes ansættelse.
- 9 Efter at OLAF's rapport var blevet fremsendt til de portugisiske retslige myndigheder, blev der i Portugal indledt en straffesag mod sagsøgeren.

- 10 Den 22. november 2018 besluttede ansættelsesmyndigheden at suspendere den disciplinærsag, der var indledt mod sagsøgeren.
- 11 Den 21. maj 2019 blev sagsøgeren efter afslutningen af den straffesag, der var indledt i Portugal, indkaldt til en høring ved ansættelsesmyndigheden, med deltagelse af generaldirektøren for Generaldirektoratet for »Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed«, generaldirektøren for Generaldirektoratet for »Økonomiske og Finansielle Anliggender« og vicegeneraldirektøren for Generaldirektoratet for »Landbrug og Udvikling af Landdistrikter« i Kommissionen (herefter »den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed«).
- 12 I forhold til sagsøgeren vedtog den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed den 21. august 2019 i henhold til artikel 49 og 119 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) en disciplinær sanktion, som indebar, at sagsøgerens ansættelse blev opsagt uden varsel (herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 13 Den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed anførte i den anfægtede afgørelse, at sagsøgeren blev foreholdt at have indgivet to ansøgninger til PMO om godtgørelse af lægeudgifter, som ikke svarede til de reelle betalte beløb eller den modtagne behandling (den anfægtede afgørelses punkt 12). Den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed kvalificerede disse forhold som »forsøg på svig mod Den Europæiske Unions budget«, hvilket ifølge ansættelsesmyndigheden udgjorde en særlig alvorlig fejl (den anfægtede afgørelses punkt 37). Den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed fastsatte endelig den sanktion, der skulle pålægges i medfør af kriterierne i artikel 10 i bilag IX til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) (den anfægtede afgørelses punkt 37-50). Den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed baserede sig i henhold til artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten som begrundelse for, at der forelå et gentagelsestilfælde, på den omstændighed, at sagsøgeren havde modtaget en irettesættelse den 19. november 2010.
- 14 Den 7. oktober 2019 indgav sagsøgeren en klage over den anfægtede afgørelse i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2.
- 15 Ved afgørelse af 28. januar 2020 (herefter »afgørelsen om afslag på klagen«) afslog Kommissionen sagsøgerens klage.

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. februar 2020 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 17 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 4. marts 2020 har sagsøgeren anmodet om anonymitet i medfør af artikel 66 i Rettens procesreglement. Ved afgørelse af 15. april 2020 har Retten (Syvende Afdeling) taget denne anmodning til følge.
- 18 På forslag fra den refererende dommer har Retten (Syvende Afdeling) truffet afgørelse om at indlede retsforhandlingernes mundtlige del og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 stillet parterne spørgsmål og opfordret dem til at besvare visse af spørgsmålene skriftligt og resten i retsmødet.
- 19 Parterne har afgivet svar inden for den fastsatte frist.

- 20 I retsmødet den 10. maj 2021 har parterne afgivet indlæg og besvaret skriftlige og mundtlige spørgsmål fra Retten. Sagsøgeren har endvidere fremlagt et dokument, og Kommissionen har foreslået at fremlægge to dokumenter.
- 21 Under disse omstændigheder bestemte formanden for Syvende Afdeling, at retsforhandlingernes mundtlige del skulle afsluttes på et senere tidspunkt, således at Kommissionen kunne fremlægge de i præmis 20 ovenfor nævnte dokumenter, og hver af parterne kunne fremsætte bemærkninger.
- 22 Kommissionen har fremlagt de omtalte dokumenter, og parterne har hver især fremsat bemærkninger.
- 23 Den mundtlige forhandling blev afsluttet den 2. juni 2021.
- 24 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres, og om fornødent annulleres afgørelsen om afslag på klagen.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

- 26 Inden de af sagsøgeren påberåbte anbringender undersøges, skal søgsmålets genstand fastlægges.

A. Søgsmålets genstand

- 27 Indledningsvis skal det bemærkes, at en administrativ klage og den udtrykkelige eller stiltiende afvisning heraf, der udgør en integrerende del af en sammensat procedure, kun er en forudgående betingelse for at anlægge sag. Annulationspåstande, der formelt er rettet mod afvisningen af en klage, har derfor den virkning, at den oprindelige akt, der er klaget over, undergives Rettens prøvelse, når de som sådan ikke har noget selvstændigt indhold (dom af 17.1.1989, Vainker mod Parlamentet, 293/87, EU:C:1989:8, præmis 8, og af 25.10.2018, KF mod EUSC, T-286/15, EU:T:2018:718, præmis 115).
- 28 Annulationspåstande, der formelt er rettet mod afvisningen af en klage, har et selvstændigt indhold, når afvisning af klagen har en anden rækkevidde end den oprindelige akt, som har været genstand for klagen. Dette er tilfældet, når afgørelsen om afvisning af klagen indeholder en fornyet vurdering af sagsøgerens forhold på grundlag af nye faktiske eller retlige omstændigheder, eller når denne afgørelse ændrer eller supplerer den oprindelige afgørelse. I disse tilfælde udgør afvisningen af klagen i sig selv en retsakt, der er underlagt domstolskontrol, og retsinstansen anser den for en retsakt, der går adressaten imod, og som helt eller delvist erstatter den oprindelige retsakt (dom af 21.5.2014, Mocová mod Kommissionen, T-347/12 P, EU:T:2014:268, præmis 34).

- 29 Bortset fra de tilfælde, hvor afvisningen af klagen udgør en selvstændig retsakt, der som sådan kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, skal begrundelsen i afgørelsen om afvisning af klagen, når den supplerer eller erstatter den begrundelse, der fremgår af den oprindelige akt, tages i betragtning ved undersøgelsen af sidstnævntes lovlighed. Denne begrundelse må antages at være sammenfaldende med begrundelsen i den oprindelige akt (jf. i denne retning dom af 9.12.2009, Kommissionen mod Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, præmis 58 og 59 og den deri nævnte retspraksis). Den oprindelige retsakts lovlighed undersøges således bl.a. i henhold til de begrundelser, der er indeholdt i afgørelsen om afvisning af klagen.
- 30 Da afgørelsen om afslag på klagen i det foreliggende tilfælde ikke har en anden rækkevidde end den anfægtede afgørelse, skal søgsmålet alene anses for rettet mod denne sidstnævnte afgørelse.

B. Undersøgelse af anbringenderne

- 31 Sagsøgeren har fremsat seks anbringender om for det første tilsidesættelse af pligten til at udvise omhu og af omsorgspligten, for det andet tilsidesættelse af begrundelsespligten, for det tredje ulovligheden af OLAF's rapport, for det fjerde ulovligheden af disciplinærrådets udtalelse, for det femte manglende undersøgelse af samtlige omstændigheder i sagen samt tilsidesættelse af princippet om, at »straffedommen er afgørende for den pågældendes retsstilling under disciplinærsagen«, og for det sjette tilsidesættelse af artikel 10 i bilag IX til vedtægten.
- 32 Der skal foretages en undersøgelse af det sjette anbringende, og navnlig af sagsøgerens anfægtelse af den trepartssammensatte ansættelsesmyndigheds anvendelse af bestemmelserne i artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten vedrørende gentagelsestilfælde (jf. præmis 13 ovenfor).
- 33 Artikel 10 i bilag IX til vedtægten har følgende ordlyd:
- »Den disciplinære sanktion skal stå i forhold til alvorligheden af den begåede fejl. For at fastslå fejlsens alvorlighed og for at beslutte, hvilken sanktion der skal iværksættes, tages der især hensyn til:
- [...]
- h) gentagelsestilfælde af handlingen eller den kulpøse adfærd
- [...]«
- 34 Den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed anførte i denne forbindelse i den anfægtede afgørelses punkt 45, der har med overskriften »Gentagelsestilfælde af handlingen eller den kulpøse adfærd«, at sagsøgeren den 19. november 2010 var genstand for en irettesættelse (herefter »den første sanktion«) for forhold, der ifølge ansættelsesmyndigheden var sammenlignelige med dem, som sagsøgeren nu foreholdes. Den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed bemærkede, at disse omstændigheder bestod i »at have anmodet en læge om at [fakturere sagsøgeren] 4,98 [EUR] for en blodprøve på en fætter, der lider af en hjertesygdom, [og] at have forsøgt efterfølgende at opnå godtgørelse to gange fra Kommissionens anvisningsberettigede tjeneste for lægeudgifter«. Den trepartssammensatte myndighed tilføjede i den anfægtede afgørelses punkt 46, at »[s]elv om der på daværende tidspunkt var tale om et beskeden beløb, var [sagsøgeren] blevet sanktioneret som følge af, at dennes adfærd var åbenbart svigagtig«.

- 35 Efter i den anfægtede afgørelses punkt 47 og 48 at have anført, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed, henset til, at artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten ikke indeholder nogen frist, »frit« kunne tage hensyn til den første sanktion, præciserede myndigheden følgende i den anfægtede afgørelses punkt 49:
- »[Den trepartssammensatte] ansættelsesmyndighed finder, at [sagsøgeren] har begået handlinger, der ligner dem, der begrundede irettesættelsen af ham, og at dette er sket ca. fire år herefter. [Den trepartssammensatte] ansættelsesmyndighed er af den opfattelse, at [sagsøgeren] således har vist, at han ikke har taget ved lære af den disciplinære sanktion, som han blev pålagt i 2010, og at han fortsat havde tillagt sine personlige interesser større vægt end institutionens.«
- 36 Sagsøgeren har anført, at den trepartssammensatte myndighed ikke burde have lagt vægt på den første sanktion ved konstateringen af, at der forelå et gentagelsestilfælde, hvilket den har gjort i strid med artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten.
- 37 Sagsøgeren har i denne forbindelse for det første gjort gældende, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed tilsidesatte proportionalitetsprincippet, princippet om god forvaltningsskik og princippet om en rimelig frist. Sagsøgeren har først henvist til den beskedne karakter af det beløb, som han søgte at opnå tilbagebetaling af, og som var genstand for den første disciplinærsag mod ham, og dernæst til den tid, der er forløbet mellem de to sanktioner. Endelig har sagsøgeren bestridt ligheden mellem de faktiske omstændigheder i de to disciplinærsager.
- 38 For det andet burde den første sanktion ifølge sagsøgeren ikke længere fremgå af hans personlige aktmappe, idet han i henhold til artikel 27 i bilag IX til vedtægten havde indgivet en anmodning om, at sanktionen ikke længere skulle forefindes i den nævnte aktmappe.
- 39 Selv om sagsøgerens anmodning blev imødekommet, er Kommissionen af den opfattelse, at en sådan omstændighed ikke er til hinder for, at der lægges vægt på denne sanktion ved konstateringen af, om der foreligger et gentagelsestilfælde. Kommissionen er nemlig af den opfattelse dels, at anvendelsen af bestemmelserne i artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten ikke er begrænset af nogen frist, dels, at imødekommelsen af sagsøgerens anmodning ikke har medført, at den første sanktion blev fjernet fra sagsakterne i disciplinærsagen mod ham, idet afgørelser om sanktioner fremgår af sagsakterne i disciplinærsager vedrørende tjenestemænd i 20 år.
- 40 Sagsøgeren har i sit svar på de af Retten trufne foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse (jf. præmis 18 ovenfor) anført følgende:
- »[...] [K]riteriet om gentagelsestilfælde indebærer, at der eksisterer en tidligere sanktion. Da sagsøgeren imidlertid på grundlag af artikel 27 i [b]ilag IX til [v]edtægten har anmodet om og opnået, at der i hans personlige aktmappe ikke længere findes nogen henvisning til [den første sanktion], kan sagsøgeren med rette antage, at en sådan sanktion ikke længere fremgår [...], og at administrationen under alle omstændigheder ikke længere kan påberåbe sig denne sanktion over for sagsøgeren i det foreliggende tilfælde i forbindelse med en ny disciplinærsag som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, og navnlig ikke med henblik på at anvende kriteriet om gentagelsestilfælde i forbindelse med fastsættelsen af en sanktion, der skal stå i forhold til alvorligheden af den begåede fejl i overensstemmelse med artikel 10 i [b]ilag IX til [v]edtægten.«

- 41 Kommissionen har i sit svar på de af Retten truffne foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse (jf. præmis 18 ovenfor) præciseret følgende:

»4. Hvad angår den virkning, som fjernelsen af henvisningen til [den første sanktion] i sagsøgerens personlige aktmappe kan have haft på den afgørelse, der anfægtes inden for rammerne af den foreliggende tvist, kan et sådant argument, hvis sagsøgeren således har til hensigt at gøre gældende, at dette forhold skulle have været taget i betragtning med henblik på at lempe den anfægtede sanktion, antages til realitetsbehandling, men må anses for ugrundet [...]. Kommissionen har redegjort for, at virkningen af denne fjernelse ikke er, at den [første sanktion] permanent slettes. Da sagsakterne i disciplinærsagen vedrørende denne sanktion bevares i 20 år, kunne der lovligt lægges vægt herpå ved anvendelsen af artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten.

[...]

25. I henhold til vedtægtens artikel 26, stk. 6, kan der kun oprettes én personlig aktmappe for hver tjenestemand.

26. Sagsakterne i en disciplinærsag adskiller sig fra sagsakterne i den personlige aktmappe. De førstnævnte indeholder nemlig alle dokumenter vedrørende én specifik disciplinær forfølgning. Disse dokumenter opbevares i overensstemmelse med de [ovenfor] nævnte opbevaringsfrister. De er kun tilgængelige for [IDOC's] personale og fremgår ikke af den personlige aktmappe.

27. Kun afgørelsen om en disciplinær sanktion tilføres den personlige aktmappe, hvilket er i overensstemmelse med vedtægtens artikel 26, stk. 6. Den er således tilgængelig i det sikre elektroniske system, som Kommissionen anvender til forvaltning af menneskelige ressourcer [...], alene for de ansatte, der har ret til adgang. Afgørelsen opbevares dér i [tre] år (for så vidt angår den skriftlige advarsel og irettesættelsen) eller [seks] år for så vidt angår alle de andre sanktioner, der er opregnet i artikel 9, litra c)-h), i bilag IX til vedtægten.«

- 42 Der skal foretages en undersøgelse af sagsøgerens klagepunkt om, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed begik en retlig fejl, da den ved konstateringen af, at der forelå et gentagelsestilfælde, lagde den første sanktion til grund, selv om den havde imødekommet den anmodning, som sagsøgeren havde indgivet i henhold til artikel 27 i bilag IX til vedtægten, om, at denne sanktion ikke længere skulle forefindes i hans personlige aktmappe.

- 43 Artikel 27 i bilag IX til vedtægten har følgende ordlyd:

»Når tjenestemanden er idømt en anden disciplinær sanktion end fjernelse fra tjenesten, kan han i tilfælde af en skriftlig advarsel eller en irettesættelse efter tre år og i tilfælde af andre sanktioner efter seks år indgive en anmodning om, at den pågældende sanktion ikke længere skal forefindes i de akter, der vedrører ham. Ansættelsesmyndigheden beslutter, om den pågældendes anmodning skal efterkommes.«

- 44 I det foreliggende tilfælde indgav sagsøgeren den 20. januar 2014 en anmodning i henhold til artikel 27 i bilag IX til vedtægten om, at den første sanktion ikke længere skulle forefindes i hans personlige aktmappe. Ved afgørelse af 28. februar 2014 tog Kommissionen sagsøgerens anmodning til følge. Kommissionen slettede således enhver omtale af den første sanktion fra sagsøgerens personlige aktmappe. I den anfægtede afgørelse lagde den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed imidlertid denne sanktion til grund for sin konstatering af, at der forelå et gentagelsestilfælde, med henblik på at fastsætte den sanktion, som den fandt passende for de omstændigheder, som sagsøgeren var blevet foreholdt (jf. præmis 13 ovenfor).

- 45 Det skal derfor afgøres, i hvilket omfang en disciplinæraftgørelse, som ikke fremgår af den personlige aktmappe, af administrationen kan påberåbes eller gøres gældende med henblik på at fastslå, at der foreligger et gentagelsestilfælde.
- 46 Det bemærkes indledningsvis, at vedtægtens artikel 26 om akterne vedrørende den enkelte tjenestemand finder anvendelse for kontraktansatte i medfør af ansættelsesvilkårenes artikel 11 og 81.
- 47 Ifølge vedtægtens artikel 26, stk. 1, litra a), skal akterne vedrørende den enkelte tjenestemand omfatte »samtlige dokumenter, der vedrører hans tjenesteforhold, samt enhver bedømmelse af hans kvalifikationer, indsats eller adfærd«.
- 48 Det er således blevet fastslået, at en disciplinæraftgørelse, der iværksættes over for en tjenestemand, fordi den er relevant for tjenestemandens administrative stilling, skal vedlægges hans personlige aktmappe (dom af 2.4.1998, Apostolidis mod Domstolen, T-86/97, EU:T:1998:71, præmis 36).
- 49 Det bemærkes, at en sådan afgørelse har en afgørende betydning for en tjenestemandens administrative stilling, når den disciplinære myndighed under henvisning til, at der foreligger et gentagelsestilfælde, beslutter at henvise til denne afgørelse med henblik på at pålægge tjenestemanden en ny strengere disciplinær sanktion i henhold til bestemmelserne i artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten. Det følger heraf, at afgørelsen skal indgå i tjenestemandens personlige aktmappe.
- 50 Det bemærkes endvidere, at vedtægtens artikel 26, stk. 2, bestemmer, at »alle dokumenter skal registreres, nummereres og indsættes fortløbende [i den personlige aktmappe]«, og at »institutionen [...] ikke mod en tjenestemand [kan] påberåbe sig eller gøre [...] dokumenter, [der vedrører hans tjenesteforhold, gældende], medmindre tjenestemanden er blevet gjort bekendt med dem, før de blev indsat i akterne«.
- 51 Denne bestemmelse, som indfører en beskyttelse af tjenestemanden med hensyn til de foranstaltninger, som administrationen kan iværksætte over for denne, har et vidt anvendelsesområde, eftersom den finder anvendelse på »alle« dokumenter, der »vedrører [tjenestemandens] tjenesteforhold«.
- 52 Det samme gælder vedtægtens artikel 26, stk. 7, som bestemmer, at »[e]n tjenestemand« har ret til at gøre sig bekendt med »alle dokumenter«, der indgår i den pågældendes aktmappe, og til at tage kopi heraf »også efter fratræden fra tjenesten«.
- 53 Vedtægtens artikel 26, stk. 6, præciserer, at der »[f]or hver tjenestemand [...] kun [kan] føres en aktsamling«, og bestemmelsen fremmer, på samme måde som den fortløbende registrering, nummerering og indplacering af dokumenterne (jf. præmis 50 ovenfor), adgangen for tjenestemanden til de dokumenter, som vil kunne blive foreholdt tjenestemanden eller påberåbt over for denne, og forhindrer, at disse dokumenter spredes i flere aktmapper.
- 54 Som det fremgår af præmis 47-53 ovenfor, fastsætter vedtægtens artikel 26 en række garantier, som tilsigter at beskytte tjenestemanden ved at forhindre, at administrationens afgørelser, som har betydning for tjenestemandens administrative stilling, bliver truffet på grundlag af

omstændigheder, som ikke fremgår af dennes personlige aktmappe (jf. i denne retning dom af 28.6.1972, Brasseur mod Parlamentet, 88/71, EU:C:1972:58, præmis 10 og 11, og af 2.4.1998, Apostolidis mod Domstolen, T-86/97, EU:T:1998:71, præmis 33).

- 55 Henset til den personlige aktmappes væsentlige betydning for beskyttelsen og underretningen af tjenestemanden må det konkluderes, at en disciplinærafgørelse, selv om den tidligere er blevet indført i en tjenestemands personlige aktmappe, ikke kan gøres gældende eller påberåbes over for den pågældende, når afgørelsen ikke længere forefindes i den nævnte aktmappe.
- 56 Det skal tilføjes, at en afgørelse, der træffes på grundlag af omstændigheder, der ikke er nævnt i den personlige aktmappe, er i strid med vedtægtens garantier. (jf. i denne retning dom af 9.2.1994, Lacruz Bassols mod Domstolen, T-109/92, EU:T:1994:16, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Hertil kommer, at en ret for administrationen til at støtte sig på en disciplinærafgørelse, som er blevet fjernet fra en tjenestemands personlige aktmappe, med henblik på at fastslå, at der foreligger et gentagelsestilfælde som omhandlet i artikel 10 i bilag IX til vedtægten, ville fratage dette bilags artikel 27 dens effektive virkning på dette punkt. Artikel 27 i bilag IX til vedtægten gør det nemlig muligt for tjenestemanden at anmode om, at en disciplinærafgørelse fjernes fra den pågældendes personlige aktmappe, og overlader det til administrationen at afgøre, om en sådan anmodning skal imødekommes. Ved at lægge en sådan disciplinærafgørelse, som den imidlertid under anvendelse af sin vide skønsmagt har besluttet at fjerne fra tjenestemandens personlige aktmappe, til grund, forsøger administrationen i realiteten at genindføre en sådan afgørelse i aktmappen.
- 58 Følgelig tilsidesætter den disciplinære myndighed de rettigheder, som vedtægten, og navnlig dens artikel 26, garanterer tjenestemændene, når myndigheden ved konstateringen af, at der foreligger et gentagelsestilfælde, støtter sig på en disciplinær sanktion, som ikke længere forefindes i den pågældende tjenestemands personlige aktmappe, efter at en anmodning, som denne tjenestemand har indgivet i henhold til bestemmelserne i artikel 27 i bilag IX til vedtægten, er blevet imødekommet.
- 59 Det følger heraf, at Kommissionen, som lagde vægt på den første disciplinære sanktion med henblik på at fastlægge grovheden af den omhandlede fejl og iværksætte den anden disciplinære sanktion, tilsidesatte artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten, for så vidt som denne første sanktion, som ikke længere fremgik af sagsøgerens personlige aktmappe, ikke længere kunne gøres gældende over for sagsøgeren som begrundelse for, at der var tale om et gentagelsestilfælde.
- 60 Den konklusion, som fremgår af præmis 59 ovenfor, kan ikke drages i tvivl af de af Kommissionen påberåbte argumenter.
- 61 Kommissionen har for det første anført, at visse bestemmelser i vedtægten kan fortolkes således, at en disciplinær sanktion, der pålægges en tjenestemand, kan gøres gældende over for denne tjenestemand, når den fremgår af disciplinærsagen, selv om enhver oplysning om dens eksistens er blevet fjernet fra tjenestemandens personlige aktmappe.
- 62 Kommissionen har i den forbindelse henvist til vedtægtens artikel 86, sammenholdt med bilag IX til vedtægten. Kommissionen har dog ikke præciseret, hvorledes disse bestemmelser, læst i sammenhæng, kan understøtte dennes argumentation.

- 63 Kommissionen har ligeledes anført, at artikel 10, litra h), i bilag IX til vedtægten ikke indeholder nogen frist, og at der i samme artikel henvises til tjenstemandens adfærd »under hele karrieren«.
- 64 Det er korrekt, at den disciplinære myndighed i medfør af de bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig i præmis 63 ovenfor, råder over et vidt skøn med henblik på at tage hensyn til en tjenstemands tidligere administrative stilling.
- 65 Disse bestemmelser henviser imidlertid ikke til tjenstemandens personlige aktmappe. Bestemmelserne fraviger således ikke den regel, der følger af vedtægtens artikel 26, hvorefter en disciplinæraftgørelse, der indgår i en tjenstemands personlige aktmappe, ikke kan gøres gældende eller påberåbes over for tjenstemanden, når denne afgørelse ikke længere forefindes i denne aktmappe (jf. præmis 55 ovenfor).
- 66 Følgelig kan de bestemmelser, som Kommissionen har påberåbt sig, ikke fortolkes således, at de giver den disciplinære myndighed mulighed for at lægge vægt på en tidligere sanktion, der er pålagt en tjenstemand, i det tilfælde, hvor denne sanktion i henhold til bestemmelserne i artikel 27 i bilag IX til vedtægten ikke længere forefindes i denne tjenstemands personlige aktmappe.
- 67 Vedtægtens artikel 26, stk. 1, fastsætter i øvrigt en forpligtelse til at tilføre den personlige aktmappe samtlige de dokumenter, der vedrører tjenstemandens tjensteforhold, samt enhver bedømmelse af hans kvalifikationer, indsats eller adfærd. Vedtægtens artikel 26, stk. 6, foreskriver en forpligtelse til kun at føre én aktsamling for hver tjenstemand. Det skal tilføjes, at vedtægten og ansættelsesvilkårene ikke henviser til nogen anden aktmappe end tjenstemandens personlige aktmappe, bortset fra den lægejournal, der er nævnt i vedtægtens artikel 26a.
- 68 Den personlige aktmappe har derfor en enhedskarakter, som forbyder, at der findes andre former for aktsamlinger, der indeholder dokumenter vedrørende den pågældendes administrative stilling (dom af 11.10.1995, Baltsavias mod Kommissionen, T-39/93 og T-553/93, EU:T:1995:177, præmis 38).
- 69 Administrationen kan ganske vist oprette aktsamlinger vedrørende en undersøgelse og i givet fald en disciplinærsag vedrørende denne undersøgelse, således som det bl.a. fremgår af bestemmelserne i artikel 13, stk. 1, i bilag IX til vedtægten. En sådan aktsamling oprettes kun som led i denne sag (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Apostolidis mod Domstolen, T-86/97, EU:T:1998:71, præmis 36, og af 5.10.2009, de Brito Sequeira Carvalho mod Kommissionen og Kommissionen mod de Brito Sequeira Carvalho, T-40/07 P og T-62/07 P, EU:T:2009:382, præmis 96). Følgelig kan de akter og de dokumenter, som aktsamlingen indeholder, herunder en eventuel disciplinæraftgørelse, der afslutter denne procedure, ikke gøres gældende eller påberåbes over for en tjenstemand uden for den nævnte procedure, medmindre de indgår i tjenstemandens personlige aktmappe.
- 70 Det følger af de betragtninger, der er anført i præmis 62-69 ovenfor, at Kommissionen ikke med føje kan gøre gældende, at visse bestemmelser i vedtægten kan fortolkes således, at en disciplinær sanktion, der er pålagt en tjenstemand, og som fremgår af dennes disciplinærsag, kan gøres gældende over for tjenstemanden, når enhver omtale af sanktionen er blevet fjernet fra tjenstemandens personlige aktmappe.

- 71 For det andet har Kommissionen som begrundelse for at have lagt vægt på den første sanktion for at godtgøre, at der forelå et gentagelsestilfælde, selv om denne sanktion ikke er nævnt i sagsøgerens personlige aktmappe, påberåbt sig bestemmelserne i »den fælles opbevaringsliste for Europa-Kommissionens sagsakter«, der gør det muligt at »bevare disciplinærsager i 20 år«.
- 72 »Den fælles opbevaringsliste for Europa-Kommissionens sagsakter« blev vedtaget på grundlag af artikel 6 i bilaget til Kommissionens forretningsorden med overskriften »Bestemmelser vedrørende dokumentforvaltning«, der blev vedtaget ved Kommissionens afgørelse af 23. januar 2002 om ændring af dens forretningsorden (EFT 2002, L 21, s. 23).
- 73 Artikel 6 med overskriften »Opbevaring« i bilaget til Kommissionens forretningsorden bestemmer:
- »[...]
- De administrative regler og de retlige forpligtelser er bestemmende for minimumsperioden for opbevaring af et dokument.
- Det enkelte generaldirektorat eller den enkelte sidestillede tjeneste fastlægger sin interne struktur for opbevaring af dossierer. Minimumsperioden for opbevaring i tjenestegrenene afhænger af en liste, der er fælles for Kommissionen som helhed, og som opstilles i overensstemmelse med de i artikel 12 omhandlede gennemførelsesbestemmelser.«
- 74 »Den fælles opbevaringsliste for Europa-Kommissionens sagsakter« er udformet som en tabel, der fastsætter opbevaringsperioderne for forskellige kategorier af aktsamlinger. I denne tabel er der i række 12.4.3 med overskriften »Disciplinærfølgning« fastsat en opbevaringsperiode på 20 år for afgørelser om pålæggelse af disciplinære foranstaltninger.
- 75 Det følger af de betragtninger, der er anført i præmis 72-74 ovenfor, at der findes et retsgrundlag, der gør det muligt at opbevare afgørelser om disciplinære sanktioner i en periode på 20 år.
- 76 Henset til princippet om retsreglernes trinfølge (jf. i denne retning dom af 30.1.2008, Strack mod Kommissionen, T-85/04, EU:T:2008:18, præmis 39-41) kan »den fælles opbevaringsliste for Europa-Kommissionens sagsakter«, eftersom denne blot indfører interne regler i henhold til en afgørelse truffet af Kommissionen (jf. præmis 72 ovenfor), ikke rejse tvivl om de tidligere fortolkede bestemmelser i vedtægten (jf. præmis 67 ovenfor), der er en forordning, som i henhold til artikel 288 TEUF er bindende og alment gyldig (jf. i denne retning dom af 14.4.2005, Belgien mod Kommissionen, C-110/03, EU:C:2005:223, præmis 33).
- 77 Den omhandlede ordning har i modsætning til bestemmelserne i vedtægtens artikel 26 (jf. præmis 47-54 ovenfor) i øvrigt ikke til formål, at fastsætte betingelserne for, hvornår dokumenter kan gøres gældende eller påberåbes over for en tjenestemand. Som det fremgår af tredje betragtning til bilaget til Kommissionens forretningsorden, har ordningen til formål at »sikre, at Kommissionen på ethvert tidspunkt kan redegøre for den virksomhed, den er ansvarlig for«, hvilket indebærer, at de opbevarede dokumenter skal »udgøre institutionens hukommelse, lette informationsudvekslingen, udgøre beviser for foretagne transaktioner og opfylde de retlige krav, tjenestegrenene er underlagt«. Denne ordning gør det således ikke muligt for Kommissionen som begrundelse for, at der foreligger et gentagelsestilfælde, at henvise til en sanktion, der tidligere er blevet pålagt en tjenestemand, men som ikke længere forefindes i den pågældende tjenestemands personlige aktmappe.

- 78 Det følger af det ovenstående, at sagsøgerens klagepunkt om, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed begik en retlig fejl, da den som begrundelse for, at der forelå et gentagelsestilfælde, henviste til den første sanktion, selv om sagsøgerens anmodning om, at denne sanktion ikke længere skulle forefindes i hans personlige aktmappe, var blevet imødekommet, skal tages til følge.
- 79 Det skal bemærkes, at en sådan retlig fejl ved anvendelsen af artikel 10 i bilag IX til vedtægten kan medføre, at den anfægtede afgørelse annulleres.
- 80 Dels afsatte den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed ved fastsættelsen af den sanktion, der skulle iværksættes på grundlag af de 9 kriterier, der er nævnt i artikel 10 i bilag IX til vedtægten, således 14 punkter i den anfægtede afgørelse, nemlig punkt 37-50, til undersøgelsen af disse kriterier. Kriteriet om gentagelsestilfælde er det kriterium blandt disse, som har været genstand for den mest grundige undersøgelse, da 5 af de 14 punkter vedrører dette ene kriterium.
- 81 Dels fremgår det af et af de uddrag, der er nævnt i præmis 34 ovenfor, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed fandt, at de faktiske omstændigheder, der var omhandlet i de to procedurer, var sammenlignelige, bl.a. henset til den efter ansættelsesmyndighedens opfattelse »åbenbart svigagtige« karakter af de forhold, som sagsøgeren var blevet foreholdt på tidspunktet for vedtagelsen af den første sanktion. Det fremgår endvidere af det uddrag, der er nævnt i præmis 35 ovenfor, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed anså denne lighed og følgelig sagsøgerens gentagne adfærd, som han udviste til trods for den sanktion, som han tidligere var blevet pålagt, for en skærpende omstændighed, der spillede en afgørende rolle ved valget af sanktion.
- 82 Den omstændighed, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed lagde vægt på den første sanktion, havde således en afgørende indflydelse på valget af sanktion. Det følger heraf, at den retlige fejl, der er fastslået i præmis 78 ovenfor, og som førte til, at den trepartssammensatte ansættelsesmyndighed med urette lagde vægt på den første sanktion i forbindelse med konstateringen af, at der forelå et gentagelsestilfælde, derfor må føre til annulation af den anfægtede afgørelse.
- 83 Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres, uden at det er nødvendigt dels at undersøge sagsøgerens øvrige klagepunkter eller anbringender, dels at tage stilling til, om de dokumenter, som parterne har fremlagt i og efter retsmødet, kan antages til realitetsbehandling (jf. præmis 20-22 ovenfor).

Sagsomkostninger

- 84 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionens afgørelse af 21. august 2019 om at pålægge IP en disciplinær sanktion i form af opsigelse uden varsel af dennes ansættelse annulleres.**
- 2) Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 2021.

Underskrifter