



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremsat den 29. september 2022¹

Sag C-640/20 P

**PV
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – personalesag – psykisk chikane – lægelige udtalelser – uberettiget fravær – vederlag – vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union – artikel 11a – interessekonflikt – artikel 21a og 23 – national straffelovgivning – disciplinær forfølgning – fjernelse fra tjenesten – tilbagetrækning – søgsmålsinteresse – ny disciplinær forfølgning – ny fjernelse fra tjenesten«

I. Indledning

1. Ved sin appel har PV nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 30. januar 2020, PV mod Kommissionen (T-786/16 og T-224/18, herefter »den appellerede dom«, ikke trykt i Sml. EU:T:2020:17), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen, idet den forkastede sagsøgerens påstande om, at det fastslås, at han har været offer for psykisk chikane, om annullation af flere retsakter og om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte den økonomiske og ikke-økonomiske tab, som han hævder at have lidt, da han var tjenestemand i Kommissionen.

2. Denne appel, der vedrører EU-tjenestemandsretten, omfatter ti anbringender, der nærmere bestemt anfægter hovedparten af Rettens væsentlige konstateringer i den appellerede dom vedrørende PV's påstande om annullation. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse koncentrere sig om de første to anbringender og det ottende anbringende i appellen. Undersøgelsen af disse anbringender vil foranledige mig til at analysere en række retlige spørgsmål, der ikke tidligere er blevet behandlet, nærmere bestemt anvendelsen af medlemsstaternes strafferet på EU-tjenestemænd, pligten til upartiskhed i den offentlige tjeneste og muligheden for at anlægge søgsmål ved Retten om annullation af en administrativ afgørelse, efter at den er blevet trukket tilbage.

¹ – Originalsprog: fransk.

II. Retsforskrifter

3. Artikel 11a i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten (herefter »vedtægten«), bestemmer:

»1. I udøvelsen af sit arbejde, og medmindre andet er fastsat i det følgende, behandler en tjenestemand ikke spørgsmål, hvori han direkte eller indirekte har personlig interesse, navnlig familiemæssig eller finansiell, som kan bringe hans uafhængighed i fare.

2. En tjenestemand, som ved udøvelsen af sit arbejde får til opgave at behandle en sag, som omhandlet i stk. 1, gør straks ansættelsesmyndigheden opmærksom på dette. Denne træffer de nødvendige foranstaltninger og kan [f.eks.] fritage tjenestemanden for ansvaret i denne sag.

3. En tjenestemand kan hverken direkte eller indirekte opretholde eller erhverve interesser i virksomheder, der kontrolleres af den institution, han arbejder i, eller som har forbindelse med denne, hvis de er af en sådan art eller et sådant omfang, at de vil kunne påvirke hans uafhængighed i forbindelse med udførelsen af hans arbejde.«

4. Vedtægtens artikel 12a fastsætter:

»1. Tjenestemanden skal afholde sig fra enhver form for psykisk eller seksuel chikane.

2. En tjenestemand, der har været offer for psykisk eller seksuel chikane, må ikke udsættes for sanktioner fra institutionens side. En tjenestemand, der har afgivet vidnesbyrd om psykisk eller seksuel chikane, må ikke udsættes for sanktioner fra institutionens side, forudsat at tjenestemanden har handlet i god tro.

3. Ved »psykisk chikane« forstås enhver form for misbrug, der over en periode gentagne gange eller systematisk kommer til udtryk i adfærd, ord, handlinger, bevægelser eller på skrift, som er forsætlige, og som er et angreb på en persons værdighed, personlighed eller psykiske eller fysiske integritet.

[...]«

5. Vedtægtens artikel 19, stk. 1, bestemmer:

»En tjenestemand kan ikke med nogen begrundelse uden samtykke fra ansættelsesmyndigheden fremlægge sådanne kendsgerninger for retten, som han i medfør af sin stilling er blevet bekendt med. Dette samtykke kan kun nægtes, såfremt Unionens interesser kræver det, og såfremt afslaget ikke kan få strafferetlige følger for tjenestemanden. En tjenestemand er fortsat pålagt denne forpligtelse efter udtrædelse af tjenesten.«

6. Vedtægtens artikel 21a har følgende ordlyd:

»1. Hvis en tjenestemand anser en tjenstlig ordre for at være forbundet med uregelmæssigheder, eller han mener, at udførelsen af denne kan medføre alvorlige ulemper, underretter han sin umiddelbart overordnede, som, hvis der har været tale om skriftlig underretning, ligeledes svarer skriftligt. Hvis den umiddelbart overordnede bekræfter den tjenstlige ordre, og tjenestemanden mener, at denne bekræftelse er utilstrækkelig i betragtning af de fremsatte forbehold, henvender han sig skriftligt til den pågældendes umiddelbart overordnede, jf. dog stk. 2. Hvis denne

skriftligt bekræfter den tjenstlige ordre, skal tjenestemanden udføre den, medmindre den er klart ulovlig eller strider mod de gældende sikkerhedsbestemmelser.

2. Hvis tjenstemandens umiddelbart overordnede finder, at den tjenstlige ordre skal udføres straks, skal tjenestemanden udføre den, medmindre den er klart ulovlig eller strider mod de gældende sikkerhedsbestemmelser. På tjenstemandens anmodning er den overordnede forpligtet til at give denne form for tjenstlig ordre skriftligt.

3. En tjenstemand, der underretter sine overordnede om tjenstlige ordrer, han anser for at være forbundet med uregelmæssigheder, eller som kunne medføre alvorlige vanskeligheder, må ikke lide nogen skade på grund af dette.«

7. Vedtægtens artikel 23, stk. 1, fastsætter:

»De privilegier og immuniteter, der tilkommer tjenstemænd, er udelukkende givet i Unionens interesse. Medmindre andet er bestemt i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, er tjenstemænd hverken fritaget for opfyldelse af deres personlige pligter eller for iagttagelse af gældende lovgivning og politiets forskrifter.«

8. Vedtægtens artikel 24 lyder således:

»Unionen yder sine tjenstemænd bistand, især ved retsforfølgning mod personer, der har fremsat trusler, krænkelse, injurier, ærerørige beskyldninger eller foretaget angreb på person eller formue, rettet mod tjenestemanden eller dennes familie på baggrund af hans stilling eller hverv.

De erstatter solidarisk det påførte tab, i det omfang tjenestemanden ikke har fremkaldt det forsætligt eller ved grov uagtsomhed og i det omfang, han ikke kan opnå erstatning fra den skadevoldende person.«

9. Vedtægtens artikel 59, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Såfremt en tjenstemand godtgør, at han som følge af sygdom eller ulykke er forhindret i at gøre tjeneste, har han uden videre ret til sygeorlov.

Den pågældende skal snarest muligt give sin institution meddelelse om sin uarbejdsdygtighed og samtidig angive sit opholdssted. Han skal efter tre dages tjenstefravær fremlægge en lægeattest. Attesten skal fremsendes senest den femte fraværsdag, idet poststemplets dato er afgørende. Hvis dette ikke sker, betragtes fraværet som uberettiget, medmindre grundene til den manglende fremsendelse af attesten ikke kan tilregnes tjenestemanden.

En tjenstemand på sygeorlov kan på et hvilket som helst tidspunkt underkastes en lægeundersøgelse, der foranstalles af institutionen. Hvis en sådan undersøgelse ikke kan finde sted som følge af forhold, der må tilregnes den midlertidigt ansatte, betragtes hans fravær som uberettiget fra datoen for den planlagte undersøgelse.

Såfremt det ved undersøgelsen vurderes, at tjenestemanden er i stand til at gøre tjeneste, betragtes hans fravær som uberettiget fra datoen for undersøgelsen, jf. dog nedenstående afsnit.

Hvis den pågældende finder, at konklusionerne på grundlag af den af ansættelsesmyndigheden foranstaltede undersøgelse ikke er lægeligt begrundede, kan tjenestemanden eller en læge, der

handler på hans vegne, inden for en frist på to arbejdsdage anmode institutionen om, at en uafhængig læge som opmand foretager en efterfølgende undersøgelse.

Institutionen sender straks en sådan anmodning til en anden læge, der udpeges efter aftale mellem tjenestemandens læge og institutionens læge. Kan der ikke inden for fem dage opnås en sådan aftale, vælger institutionen en af de personer, der er opført på den liste over uafhængige læger, som med henblik herpå hvert år opstilles efter aftale mellem ansættelsesmyndigheden og Personaleudvalget. Tjenestemanden kan inden for en frist på to arbejdsdage modsætte sig institutionens valg, og institutionen vælger i så fald en anden læge på listen, og dette valg er endeligt.

Den udtalelse, som den uafhængige læge afgiver efter at have rådført sig med henholdsvis tjenestemandens og institutionens læge, er bindende. Hvis den uafhængige læges udtalelse bekræfter konklusionen af den af institutionen foranstaltede undersøgelse, betragtes fraværet som uberettiget fra datoen for undersøgelsen. Hvis den uafhængige læges udtalelse ikke bekræfter konklusionen af denne undersøgelse, betragtes fraværet i enhver henseende som berettiget.

[...]

3. Med forbehold af en eventuel anvendelse af reglerne for disciplinær forfølgning fratrækkes fravær, der betragtes som uberettiget i henhold til stk. 1 og 2, i den pågældende tjenstemands årlige ferie. Hvis tjenestemandens årlige ferie er opbrugt, mister han retten til sit vederlag i en periode af tilsvarende længde.«

10. Vedtægtens artikel 60, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Bortset fra sygdoms- eller ulykkestilfælde kan tjenestemanden ikke udeblive fra tjenesten uden forudgående samtykke fra sin foresatte. Med forbehold af eventuelle disciplinærretlige bestemmelser fradrages enhver ubeføjet udeblivelse, der behørigt er konstateret, i den pågældendes årlige ferie. Hvis tjenestemandens årlige ferie er opbrugt, mister han retten til sit vederlag i en periode af tilsvarende længde.«

11. Artikel 6, stk. 5, i bilag IX til vedtægten fastsætter:

»I løbet af de fem dage, der følger efter rådets konstituering, kan den berørte tjenestemand én gang afvise et af rådets medlemmer. Institutionen kan også afvise et af rådets medlemmer.

Inden for samme frist kan rådets medlemmer gøre berettigede fritagelsesgrunde gældende, og de har pligt til at trække sig tilbage, hvis der består en interessekonflikt.

[...]«

III. Sagens baggrund, retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

A. Sagens baggrund

12. Tvistens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 1-33. Med henblik på den foreliggende sag kan de sammenfattes som følger.

13. PV, der havde været tjenestemand ved Europa-Kommissionen siden den 16. juli 2007, gjorde tjeneste ved Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion indtil den 30. september 2009.

14. Da PV mente at være offer for chikane, indgav han den 5. august 2009 en ansøgning om bistand på grundlag af vedtægtens artikel 24 og artikel 90, stk. 1. Denne procedure blev afsluttet den 9. juni 2010 efter en undersøgelse, der blev foretaget af Kommissionens Undersøgelses- og Disciplinærkontor, som konkluderede, at de foreskrevne betingelser i vedtægtens artikel 12a, stk. 3, for at kvalificere en given adfærd som psykisk chikane ikke var opfyldt, og efter at PV var blevet forflyttet til GD fra Kommissionens budget den 1. oktober 2009.

15. Den 1. april 2013 blev PV tilknyttet enheden »Budget- og finansforvaltning« under Kommissionens GD for Tolkning.

16. Den 12. november 2013 indgav lederen af denne enhed en disciplinær klage over PV på grund af adfældsrelaterede problemer, manglende anvendelse af gældende procedurer og mangelfuld arbejdsindsats.

17. Fra den 8. maj 2014 mødte PV ikke længere på arbejde, idet han mente, at han var udsat for psykisk chikane, og indsendte lægeattester udstedt af hans behandlende læge.

18. Den 27. juni og den 10. oktober 2014 afgav Kommissionens rådgivende læger udtalelser, ifølge hvilke PV var i stand til at genoptage arbejdet. Efterfølgende blev PV indkaldt til lægelige kontrolundersøgelser, og han efterkom ikke disse indkaldelser.

19. Den 23. december 2014 indgav PV for anden gang en ansøgning om bistand i henhold til vedtægtens artikel 24. Ved afgørelse af 12. marts 2015 fastslog ansættelsesmyndigheden, at der ikke forelå nogen tegn på psykisk chikane over for PV, og konkluderede derfor, at anvendelsen af hasteforanstaltninger i form af forflyttelse ikke var berettiget.

20. Idet Kommissionen lagde til grund, at PV's fraværperioder var uberettigede, vedtog Kommissionen flere afgørelser om indeholdelse af PV's løn.

21. Den 10. juli 2015 indledte Kommissionen disciplinærsag CMS 13/087 mod PV for gentagen ulydighed i udøvelsen af hans hverv, upassende adfærd og uberettiget fravær.

22. Ved afgørelser af 31. maj og 5. juli 2016 fastslog ansættelsesmyndigheden, at PV's udeblivelser i perioderne fra den 5. februar til den 31. marts 2016 og fra den 4. april til den 31. maj 2016 var ubeføjede.

23. Ved afgørelse af 11. juli 2016 besluttede Kontor for »Forvaltning og Fastsættelse af Individuelle Rettigheder« (PMO) at suspendere udbetalingen af sagsøgerens løn fra den 1. juli 2016.

24. Ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 26. juli 2016, der blev truffet efter konklusionerne på disciplinærsag CMS 13/087, blev PV fjernet fra tjenesten med virkning pr. 1. august 2016 (herefter »afgørelse om fjernelse fra tjenesten af 26. juli 2016«). PV indgav en klage over denne afgørelse, der blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 2. februar 2017.

25. Ved skrivelse af 31. juli 2016 meddelte generaldirektøren for GD for Tolkning PV, at denne havde til hensigt at anse PV's fravær fra den 2. juni til den 31. juli 2016 for ubeføjet og foretage tilsvarende fradrag i hans løn. PV's klage over denne skrivelse blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 17. januar 2017.

26. Ved forhåndsmeddelelse af 21. september 2016 underrettede PMO PV om, at han havde en gæld til Kommissionen på 42 704,74 EUR, svarende til hans uberettigede fravær. PV's klage over denne afgørelse blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 17. januar 2017.

27. Den 24. juli 2017 trak ansættelsesmyndigheden sin afgørelse om fjernelse fra tjenesten af 26. juli 2016 tilbage og meddelte ved skrivelse fra generaldirektøren for GD for Personale og Sikkerhed, at han ville blive genindsat den 16. september 2017 i enheden »Systèmes informatiques et de conférence« (IT- og konferencesystemer) under Kommissionens GD for Tolkning. PV's klage over afgørelsen om tilbagetrækning af hans fjernelse blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 15. januar 2018.

28. Ved brev af 12. september 2017 godtgjorde direktøren for PMO PV's tilgodehavende for den periode, hvori han var fjernet fra tjeneste, og dennes gæld til Kommissionen, hvilket førte til en udbetaling af 9 550 EUR til PV. PV's klage over denne skrivelse om godtgørelse blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 9. marts 2018.

29. Den 20. september 2017 blev PV underrettet om, at hans fravær fra den 16. september 2017 blev anset for ubeføjet.

30. Den 6. oktober 2017 indledte Kommissionen disciplinærsag CMS 17/025 vedrørende de samme klagepunkter som dem i disciplinærsag CMS 13/087. PV's klage over indledningen af den nye disciplinære forfølgning blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 2. maj 2018.

31. Den 13. oktober 2017 vedtog Kommissionen en afgørelse om nulstilling af PV's løn fra den 1. oktober 2017.

32. Ved e-mail af 15. november 2017 blev PV opfordret til at deltage i bedømmelsesåret FP 2016. PV's klage over denne opfordring blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 16. marts 2018.

33. Ved e-mail af 22. februar 2018 blev PV opfordret til at deltage i bedømmelsesåret FP 2017. PV's klage over denne opfordring blev forkastet ved ansættelsesmyndighedens afgørelse af 1. juni 2018.

34. Ved afgørelse af 21. oktober 2019 fjernede Kommissionen PV fra tjeneste efter konklusionerne i disciplinærsag CMS 17/025. Denne fjernelse trådte i kraft den 1. november 2019.

B. Sagen for Retten og den appellerede dom

35. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. december 2017 anlagde PV, efter at være blevet bevilget retshjælp af Rettens præsident, søgsmål ved Retten med påstand om annullation af flere retsakter og om, at Kommissionen tilpligtes at betale ham 889 000 EUR og 132 828,67 EUR i erstatning for påståede ikke-økonomiske, henholdsvis økonomiske tab.

36. Til støtte for dette søgsmål fremsatte PV fem anbringender, der navnlig vedrørte for det første en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 12a, for det andet en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 11a, 21a og 23 samt af principperne om administrative retsakters lovlighed og formelle rigtighed, for det tredje en tilsidesættelse af omsorgsprincippet og bistandspligten i henhold til vedtægtens artikel 24 og for det fjerde af vedtægtens artikel 59 og 60.

37. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. april 2018 anlagde PV søgsmål ved Retten med påstand om, at det blev fastslået, at han havde været offer for psykisk chikane, om annullation af andre retsakter og om, at Kommissionen tilpligtes at betale ham 98 000 EUR og 23 190,44 EUR i erstatning for påståede ikke-økonomiske henholdsvis økonomiske tab.

38. Til støtte for dette søgsmål fremsatte PV syv anbringender, der vedrørte for det første en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 12a, for det andet en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a og 23 samt af principperne om administrative retsakters lovlighed og formelle rigtighed, for det tredje en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 11a og af artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), for det fjerde en tilsidesættelse af omsorgsprincippet og for det femte en tilsidesættelse af princippet om indsigelse mod manglende opfyldelse og af legalitetsprincippet.

39. Ved den appellerede dom frifandt Retten i det hele Kommissionen i de sager, der var anlagt af PV.

40. Retten afviste for det første PV's påstande om, at det blev fastslået, at han havde været offer for psykisk chikane, og om annullation af bl.a. afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af 26. juli 2016 og af afgørelser, der blev anfægtet subsidiært i sag T-786/16, deriblandt afgørelserne om lønindeholdelse, afgørelserne om afslag på ansøgningerne om bistand og de lægelige udtalelser om uberettiget fravær.

41. Retten forkastede for det andet påstandene om annullation i de to søgsmål som ugrundede.

42. Retten fandt indledningsvis, at den psykiske chikane, som PV havde gjort gældende, ikke var godtgjort i tilstrækkeligt omfang.

43. Retten forkastede for det tredje PV's argumenter vedrørende en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 11a, 21a og 23 og af principperne om administrative retsakters lovlighed og formelle rigtighed, af omsorgsprincippet og bistandspligten i henhold til vedtægtens artikel 24, af vedtægtens artikel 59 og 60 og af princippet om indsigelse mod manglende opfyldelse og af legalitetsprincippet.

44. Retten forkastede for det fjerde PV's erstatningspåstande, idet den fandt, at de i det væsentlige var støttet på, at de afgørelser, der var genstand for annullationssøgsmålene, angiveligt var ulovlige, men at det ikke var blevet fastslået, at de var ulovlige.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

A. Retsforhandlingerne for Domstolen

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

B. Parternes påstande

46. PV har iværksat appellen ved appelskrift af 23. november 2020, registreret på Domstolens Justitskontor den 30. november 2020. PV har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

- Den appellerede dom ophæves.
- Domstolen træffer afgørelse i sagen.
- Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne ved begge instanser.

47. Kommissionen har den 22. april 2021 indgivet et svarskrift, registreret på Domstolens Justitskontor den 23. april 2021, hvori den har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- PV tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Retlig bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

48. Som anført i indledningen vil dette forslag til afgørelse koncentrere sig om de første to anbringender og det ottende anbringende i appellen. De retlige spørgsmål, der skal undersøges, vedrører i det væsentlige anvendelsen af medlemsstaternes strafferet på EU-tjenestemænd, pligten til upartiskhed i den offentlige tjeneste og muligheden for at anlægge søgsmål ved Retten om annullation af en administrativ afgørelse, efter at den er blevet trukket tilbage. En undersøgelse af disse retlige spørgsmål set i lyset af de specifikke omstændigheder i den foreliggende sag synes at være nødvendig med henblik på afgørelsen af tvisten.

49. Henset til kompleksiteten af de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag forekommer det hensigtsmæssigt indledningsvis at minde om reglerne for appelsager. I overensstemmelse med artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol er en appel begrænset til retsspørgsmål. Det følger således af fast retspraksis, at Retten er enekompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Domstolen har til gengæld ikke kompetence til at fastlægge de faktiske omstændigheder og i princippet heller ikke til at bedømme de beviser, som Retten har lagt til grund ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder. Rettens bedømmelse af beviserne udgør ikke et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens prøvelsesret².

50. Når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen dog i henhold til artikel 256 TEUF kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget. Undtagelsesvis kan Domstolen foretage en prøvelse af Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder, når en appellant gør gældende, at Retten har gengivet beviserne urigtigt³. I så fald påhviler det

² – Jf. dom af 16.12.2020, Rådet m.fl. mod K. Chrysostomides & Co. m.fl. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P og C-604/18 P, EU:C:2020:1028, præmis 128), og af 17.12.2020, BP mod FRA (C-601/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:1048, præmis 71).

³ – Jf. dom af 25.1.2007, Sumitomo Metal Industries og Nippon Steel mod Kommissionen (C-403/04 P og C-405/04 P, EU:C:2007:52, præmis 39), og af 17.12.2020, Inpost Paczkomaty mod Kommissionen (C-431/19 P og C-432/19 P, EU:C:2020:1051, præmis 51).

appellanten præcist angive, hvilke beviser der er blevet urigtigt gengivet, og påvise de fejl i dens undersøgelse, der efter appellants opfattelse har givet anledning til denne urigtige gengivelse. Som det fremgår af retspraksis, foreligger der en urigtig gengivelse af beviserne, hvis det uden fremlæggelse af nye beviser fremgår åbenbart, at gengivelsen af de foreliggende beviser er urigtig⁴.

51. Disse indledende bemærkninger viser sig at være særligt relevante i den foreliggende sammenhæng, eftersom PV har rejst tvivl om Rettens bedømmelse af forskellige faktiske omstændigheder og visse af dens konklusioner. Her tænkes navnlig på den påståede psykiske chikane, som PV skal have været udsat for fra andre tjenestemænd i forbindelse med sine arbejdsopgaver, uden at det dog er lykkedes ham at føre bevis herfor i første instans. I denne forbindelse skal det nævnes, at Retten uden at begå en retlig fejl fastslog i sin dom, at de af PV fremlagte oplysninger ikke gjorde det muligt at konkludere, at der forelå en sådan psykisk chikane⁵. Det skal desuden erindres, at Retten med rette anførte, at nogle af de foranstaltninger, som Kommissionen hævdes at have truffet, og som efter PV's opfattelse kan udgøre chikane, såsom indeholdelse af løn for uberettiget fravær og vurderingen af hver enkelt tjenstemands kompetencer, indsats og adfærd i tjenesten, udtrykkeligt er fastsat i vedtægten⁶. Lovligheden af disse foranstaltninger kan naturligvis ikke for alvor drages i tvivl, medmindre der foreligger modsatrettede beviser.

52. Selv om PV har anfægtet præmisserne i den appellerede dom, kan appelproceduren følgelig ikke anvendes til at forpligte Domstolen til selv at foretage en fornyet bedømmelse af de faktiske omstændigheder. Henset til den klare fordeling af kompetencerne mellem Unionens retsinstanser, der er beskrevet i de foregående punkter, er det obligatorisk at begrænse undersøgelsen af appellen til en streng analyse af de retlige spørgsmål, der er blevet forelagt Domstolen.

B. Det første appelanbringende

1. Parternes argumenter

53. Med sit første anbringende har PV kritiseret Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 184 og 185 af argumenterne i første instans om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a og 23.

54. For det første tilsidesatte Retten artikel 2 TEU, artikel 67, stk. 3, TEUF og artikel 270 TEUF ved i den appellerede doms præmis 185 at fastslå, at ansættelsesforholdet mellem en tjenestemand og dennes institution udelukkende reguleres af vedtægten, eftersom andre retskilder er relevante, navnlig straffelovgivningen i den medlemsstat, på hvis område den berørte ansatte arbejder. Enhver lovovertrædelse begået af en ansat udgør således en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 23. Psykisk chikane, forfalskning af offentlige dokumenter, falske lægelige udtalelser og korruption er lovovertrædelser i den belgiske straffelov.

55. For det andet gengav Retten de faktiske forhold urigtigt som følge af udeladelser, idet den ikke tog hensyn til flere afgørende elementer. PV har indledningsvis henvist til kendelserne afsagt af den belgiske undersøgelsesdommer, der blev pålagt at optage forklaring fra visse tjenestemænd

⁴ – Jf. dom af 26.1.2017, Duravit m.fl. mod Kommissionen (C-609/13 P, EU:C:2017:46, præmis 86), og af 28.11.2019, Brugg Kabel og Kabelwerke Brugg mod Kommissionen (C-591/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1026, præmis 63).

⁵ – Jf. præmis 175 i den appellerede dom.

⁶ – Jf. præmis 60, 171, 221, 222 og 231 i den appellerede dom.

ved Kommissionen, der var involveret i vedtagelsen af visse af de anfægtede retsakter, under »Salduz III«-ordningen, som viste, at disse personer blev anset for at være mistænkt for de påståede forhold. Han har dernæst henvist til undersøgelsesdommerens beslaglæggelse af akterne i disciplinærsag CMS 17/025 som bevismateriale for overtrædelsen »forfalskning af offentlige dokumenter«, der fandt sted den 19. september 2018.

56. For det tredje begik Retten en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 184 at fastslå, at forholdene psykisk chikane og forfalskning kun kunne godtgøres ved en domsfældelse, og ved at afvise at tage hensyn til de kendelser, der var blevet afsagt i forbindelse med den belgiske undersøgelse vedrørende disse forhold.

57. Kommissionen har for det første gjort gældende, at PV's anbringende vedrørende den retlige fejl, som Retten angiveligt begik i den appellerede doms præmis 185, skyldes en fejlfortolkning af denne dom. I den pågældende præmis erindrede Retten udelukkende om, at ansættelsesforholdet mellem en tjenestemand og dennes institution reguleres af vedtægten, og at Retten alene anvender tjenestemandens retten og ikke nogen form for national ret.

58. For det andet fastslog Retten uden at gengive de faktiske omstændigheder urigtigt, at de belgiske domstole ikke havde truffet afgørelse om de faktiske omstændigheder, som PV har gjort gældende. I denne forbindelse udgør indkaldelsen af visse af Kommissionens tjenestemænd til afgivelse af forklaring under »Salduz III«-ordningen på ingen måde en anerkendelse af deres skyld. Retten gengav desuden ikke de faktiske omstændigheder urigtigt ved ikke at drage konsekvenser af en belgisk undersøgelsesdommers angivelige beslaglæggelse af akterne i disciplinærsag CMS 17/025 på PV's initiativ, der på ingen måde gør det muligt at udlede, at der var fastslået en »forfalskning af offentlige dokumenter«.

59. For det tredje fastslog Retten med rette, at de strafferetlige anmeldelser, der blev undersøgt, ikke kunne påvise, at der forelå psykisk chikane eller dokumentfalsk.

2. Bedømmelse

60. Med sit første anbringende har PV gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 185 at fastslå, at ansættelsesforholdet mellem en tjenestemand og den institution, hvor denne er ansat, »udelukkende« reguleres af vedtægten. Rettens argumentation i denne præmis bestod i, at den på grundlag af artikel 270 TEUF afviste enhver relevans af den nationale lovgivning, herunder strafferetten, for undersøgelsen af spørgsmålet om, hvorvidt ansættelsesmyndigheden havde overtrådt vedtægtens artikel 21 og 23 ved at vedtage de tre afgørelser, der blev anfægtet i første instans. Ifølge PV så Retten derfor bort fra »de andre retskilder«, der imidlertid regulerer ansættelsesforholdet og navnlig straffelovgivningen i den medlemsstat, hvor tjenestemandens tjenestested er beliggende.

61. I denne henseende skal det erindres, at PV ved Retten gjorde gældende, at de omhandlede afgørelser er behæftet med ulovlighed, eftersom de er baseret på handlinger, der udgør lovovertrædelser begået af Kommissionens tjenestemænd og ansatte på belgisk område. PV anførte, at en tjenestemand eller ansat ved Unionen i henhold til vedtægtens artikel 21a, stk. 2, skal nægte at begå ulovlige handlinger, og at en sådan i overensstemmelse med vedtægtens artikel 23 er forpligtet til at overholde de overordnede præceptive bestemmelser i det land, hvori den pågældende arbejder. PV er derfor af den opfattelse, at ansættelsesmyndigheden burde have taget hensyn til de afgørelser, der var blevet truffet af de belgiske judicielle myndigheder efter anmeldelser med civilretlig partsstilling, der var blevet indgivet vedrørende en række personer.

a) De tjenstemandsretlige regler i Unionens retsorden

62. Indledningsvis skal det anføres, at reglerne vedrørende tjenstemandsretten, som anført af PV i hans skriftlige indlæg, findes på alle niveauer i normhierarkiet i Unionens retsorden, dvs. i den primære ret, i de almindelige principper og i den afledte ret. I denne sammenhæng må det det vigtige bidrag til de gældende regler for tjenstemænd og andre ansatte, som Domstolens og Rettens praksis udgør, bestemt ikke glemmes. Deres domme er bindende for institutionerne i medfør af artikel 266 TEUF. Det er dog den kodificerede ret og dens samspil med de nationale retsordner, der er af afgørende betydning med henblik på undersøgelsen af det første anbringende.

1) Den primære ret og de almindelige retsprincipper

63. Den primære ret består hovedsageligt af traktaterne om oprettelse og protokollerne hertil samt chartret. En lang række grundlæggende principper i traktaterne gælder for tjenstemænd under udøvelsen af deres hverv. Det drejer sig f.eks. om Unionens værdier og mål, der er fastsat i henholdsvis artikel 2 TEU og 3 TEU. I henhold til artikel 298, stk. 1, TEUF støtter Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer sig under udførelsen af deres opgaver desuden på en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning. Til gengæld *kræver andre bestemmelser i den primære ret, at institutionerne vedtager afledte retsakter med henblik på at konkretisere disse.* Dette er tilfældet med artikel 336 TEUF, der fastsætter, at Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af de øvrige interesserede institutioner udfærdiger *vedtægten for tjenstemænd og ansættelsesvilkårene for Unionens øvrige ansatte.*

64. I medfør af artikel 270 TEUF har Den Europæiske Unions Domstol kompetence til at afgøre alle tvister mellem Unionen og dens ansatte *med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten for Unionens tjenstemænd og de ansættelsesvilkår, der gælder for dens øvrige ansatte.* Artikel 340 TEUF bestemmer for sin del, at Unionen i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv, og at *de ansattes personlige ansvar over for Unionen fastsættes i den vedtægt eller i de ansættelsesvilkår, der gælder for dem.* Nærmere betegnet pålægger artikel 339 TEUF Unionens tjenstemænd en forpligtelse til ikke at give oplysninger om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder, navnlig oplysninger om virksomheder og om deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold.

65. I henhold til artikel 51 TEU har protokollerne samme juridiske værdi som traktaterne og udgør derfor en integrerende del af primærretten. Blandt disse omhandler flere bestemmelser i protokol nr. 7 vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (herefter »protokol nr. 7«) direkte tjenstemændene og andre ansatte, der særskilt er genstand for protokollens kapitel V. Denne protokol indeholder væsentlige bestemmelser for den offentlige tjeneste, bl.a. om skattemæssig og retslig immunitet, som jeg vil vende tilbage til nedenfor i min analyse⁷.

⁷ – Jf. punkt 77 i dette forslag til afgørelse.

66. Chartret, der i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU har samme juridiske værdi som traktaterne, gælder for alle afledte EU-retsakter, der bl.a. omfatter vedtægten. Tjenestemændene har rettigheder, der er beskyttet ved chartret, og skal på deres side overholde borgernes grundlæggende rettigheder under udøvelsen af deres hverv. I denne henseende er chartrets artikel 41, der fastsætter retten til god forvaltning, af særlig betydning⁸.

67. I løbet af den europæiske integrationsproces har Domstolen udledt en række principper af EU-retten. På personaleområdet vedrører disse principper i det væsentlige grundlæggende rettigheder, der er beskyttet af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). I henhold til artikel 6, stk. 3, TEU udgør de grundlæggende rettigheder, som er garanteret ved EMRK, generelle principper i EU-retten. Inden chartret fik retskraft, udgjorde EMRK en væsentlig kilde med hensyn til beskyttelse af borgerne, herunder tjenestemændene.

68. Selv om chartret i dag spiller en mere fremtrædende rolle, henviser Unionens retsinstanser, om nødvendigt, til EMRK og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis med henblik på at fortolke bestemmelserne i chartret eller endog supplere den beskyttelse, der er garanteret ved disse. EMRK har ikke mistet sin betydning for udviklingen af EU-retten, eftersom chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i konventionen, uden at dette er til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

2) Afledt ret

69. Vedtægten indeholder detaljerede bestemmelser vedrørende den ordning, der finder anvendelse på tjenestemænd, som arbejder i Unionens institutioner, bl.a. med hensyn til ansættelse og karriereforsløb, arbejdsvilkår, rettigheder og pligter, aflønning og disciplinærordning⁹. Vedtægten har retlig status som en forordning, hvilket indebærer, at den er bindende i alle enkeltheder og både gælder for Unionens institutioner og organer og for medlemsstaterne. Som Domstolen har fremhævet i sin praksis, »følger [det] heraf, at vedtægten ikke alene har en intern betydning for EU-administrationen, men at disse retsakter endvidere skaber forpligtelser for medlemsstaterne i det omfang, disses medvirken er nødvendig for at gennemføre dem«¹⁰, hvilket indebærer, at såfremt en bestemmelse i vedtægten kræver gennemførelsesforanstaltninger på nationalt plan, »er medlemsstaterne forpligtede til at træffe alle hertil egnede almindelige eller særlige foranstaltninger«¹¹.

70. *De retsregler, der finder anvendelse på forholdet mellem tjenestemanden og dennes institution, følger af de vedtægtsmæssige bestemmelser*, der er fastsat ved forordning, hvilket indebærer, at de kan ændres efter behov af Parlamentet eller Rådet. Der er således tale om et offentligretligt ansættelsesforhold, og den relevante institutions ledelse heraf udgør en direkte forvaltning, hvilket vil sige, at alle afgørelser, der kan påvirke tjenestemanden, vedtages ensidigt af institutionen, idet den følger de regler og procedurer, der er fastsat i vedtægten eller ved almindelige gennemførelsesbestemmelser, og at disse afgørelser udgør administrative

⁸ – For en mere detaljeret forklaring af retten til god forvaltning som fastsat i chartrets artikel 41 henviser jeg til mit forslag til afgørelse Parlamentet mod UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:497, punkt 66 ff.).

⁹ – J. Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles 2017, s. 15.

¹⁰ – Dom af 4.2.2021, *Ministre de la Transition écologique et solidaire og Ministre de l'Action et des Comptes publics* (C-903/19, EU:C:2021:95, præmis 37).

¹¹ – Dom af 20.10.1981, *Kommissionen mod Belgien* (137/80, EU:C:1981:237, præmis 9).

foranstaltninger. *Vedtægtens ordning finder anvendelse i sin helhed på en tjenestemand* i Unionen, dvs. enhver person, der i henhold til denne vedtægt er udnævnt til en fast stilling i en af Unionens institutioner i kraft af et ansættelsesbrev udstedt af ansættelsesmyndigheden.

71. Selv om *vedtægten er den centrale tekst i Unionens afledte tjenstemandsret*¹², findes der også andre retsakter, der gennemfører de forskellige vedtægtsbestemmelser og bl.a. regulerer beskatningsordningen, sprogordningen, beskyttelsen af personoplysninger, betingelserne for udstedelse af passersedler og besættelse af nyoprettede stillinger. Dette område er præget af uensartede normer, der gennemfører eller fortolker vedtægtens bestemmelser. Generelt sondres der mellem retsakter, der udtrykkeligt er fastsat i vedtægten, og sui generis-retsakter. En udtømmende opregning af disse retsakter ville dog sprænge rammerne for dette forslag til afgørelse og gå ud over det, der er mit formål. På dette trin i min gennemgang skal det dog nævnes, at uanset de normative retsakters uensartethed kræver princippet om den vedtægtsmæssige ordnings enhed, at anvendelsesteksterne er de samme i alle institutionerne, og at alt for afvigende fortolkninger undgås. Dette krav svarer til hensynet til at sikre *EU-tjenstemandsordningens enhed*, der er fastslået som princip ved Amsterdamtraktatens artikel 9, stk. 3¹³, som kommer til udtryk i vedtægtens artikel 1 og 1a.

b) National rets betydning for EU-tjenstemandsordningen

1) Unionens uafhængighed med hensyn til forvaltningen af personalesager

72. Det fremgår af de punkter, som jeg netop har nævnt, at *Unionens retsorden har sine egne regler vedrørende forholdet mellem tjenstemanden og dennes institution*, der for hovedpartens vedkommende er blevet kodificeret i vedtægten. Det er årsagen til, at flere bestemmelser, endog i den primære ret¹⁴, henviser hertil, som det netop er tilfældet med artikel 270 TEUF, som Retten nævnte i den appellerede dom for at minde om Unionens retsinstansers enekompetence med henblik på at løse tvister vedrørende personalesager¹⁵.

73. Som følge af sin organisatoriske uafhængighed er EU's administration *stort set uafhængig af de nationale retsordner*, hvilket ikke udelukker, at visse normer muligvis skal gennemføres af Unionens institutioner selv eller af medlemsstaterne med henblik på at sikre, at Unionen som overstatslig organisation fungerer korrekt. Dette aspekt er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at det kan bekræftes, at den nationale lovgivning på nogen måde bestemmer, hvorledes EU-administrationen fungerer. En sådan bekræftelse ville være fejlagtig, henset til Unionens grundlæggeres klare hensigt om at skabe en »uafhængig« EU-tjenstemandsordning som omhandlet i artikel 298, stk. 1, TEUF, hvilket i øvrigt afspejles i dens retlige reglers karakter og denne overnationale organisations institutionelle struktur¹⁶.

¹² – F. Andreone, »Hiérarchie des normes et sources du droit de la fonction publique de l'Union européenne«, *Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen*, hæfte nr. 25, juni 2015, s. 16.

¹³ – Dom af 14.12.2017, RL mod Den Europæiske Unions Domstol (T-21/17, EU:T:2017:907, præmis 51).

¹⁴ – Jf. punkt 64 i dette forslag til afgørelse.

¹⁵ – Jf. dom af 15.7.2021, OH (Fritagelse for retsforfølgning) (C-758/19, EU:C:2021:603, præmis 24 og 25), og generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Satcen mod KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, punkt 91).

¹⁶ – V. Giacobbo Peyronnel og E. Perillo anfører i *Statut de la fonction publique de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2017, s. 17, at grundlæggerne af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) havde til hensigt at skabe en uafhængig tjenstemandsordning bestående af overnationale tjenstemænd.

74. Set ud fra denne synsvinkel er Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 185 om, at »ansættelsesforholdet mellem en tjenestemand og dennes institution udelukkende reguleres af vedtægten«, ikke retligt forkert. På den ene side kan der være tvivl om, hvorvidt det, henset til tjenestemandens mange kilder, er tilstrækkeligt præcist ud fra et retligt synspunkt at anvende adverbiet »udelukkende« i denne sammenhæng. På den anden side forekommer en sådan bemærkning helt berettiget, henset til det ovennævnte princip om vedtægtsens enhed, hvorefter alle tjenestemænd i EU's institutioner er omfattet af én enkelt vedtægt og dermed af de samme bestemmelser. Det kan for det første ikke benægtes, at *vedtægten udgør det centrale element i et regelværk*, der er sammensat af forskellige retsakter. For det andet er det åbenbart, at alle Kommissionens tjenestemænd, deriblandt PV, er omfattet af reglerne i vedtægten. Jeg er derfor af den opfattelse, at den appellerede doms præmis 185 skal forstås således, at Retten har haft til formål at *gentage, at vedtægtsens regler finder anvendelse på Kommissionens tjenestemænd*, hvilket er ubestrideligt ud fra et retligt synspunkt.

75. PV har foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved at se bort fra betydningen af national strafferet. Ifølge PV burde de afgørelser, der blev anfægtet i første instans, ikke være blevet vedtaget, eftersom de ikke er i overensstemmelse med den belgiske straffelovgivning. Det skal imidlertid noteres, at Retten alene henviste til »ansættelsesforholdet mellem tjenestemanden og dennes institution«, som faktisk reguleres af vedtægten. Den foreliggende sag omhandler nemlig en tvist, der udelukkende vedrører EU's tjenestemandsoverenskomst, og hvis genstand er PV's erhvervsmæssige beskæftigelse i Kommissionen.

76. Det spørgsmål, der skal undersøges, er derfor ikke, om den belgiske strafferet kan finde anvendelse i den foreliggende sag. Unionens retsinstanser har ikke kompetence til at fortolke den belgiske straffelovgivning. Det er åbenbart, at en stævning, hvorved der anmodes om fortolkning af national ret, må afvises. Det forekommer mig, at det netop var det, Retten ønskede at udtrykke med henvisningen til artikel 270 TEUF. Det skal i øvrigt erindres, at de nationale retter heller ikke har kompetence til at udtale sig om fortolkningen af reglerne i vedtægten, hvilket understreger Unionens uafhængighed i forvaltningen af personalesager.

2) Forholdet mellem straffesager og disciplinærsager

77. Uanset disse betragtninger er det korrekt, at EU-tjenestemænd i overensstemmelse med vedtægtsens artikel 23, stk. 1, er forpligtet til at iagttage »gældende lovgivning og politiets forskrifter«, hvilket naturligvis også omfatter straffelovgivningen. En overtrædelse af de nævnte love og forskrifter i den medlemsstat, hvor institutionen er hjemmehørende, kan kræve, at en tjenestemandens immunitet ophæves i henhold til artikel 17 i protokol nr. 7, med henblik på i givet fald at give mulighed for strafferetlige efterforskninger på dennes område. Som Domstolen præciserede i dommen i sagen Kommissionen mod RQ¹⁷, »ændrer en afgørelse om at ophæve en tjenestemandens immunitet [...] denne tjenestemandes retsstilling alene som følge af ophævelsen af den beskyttelse, der er tildelt denne tjenestemand ved den retlige immunitet, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokol nr. 7, idet den med hensyn til vedkommende indebærer, at den pågældende igen får *samme retsstilling, som gælder for personer, der er omfattet af medlemsstaternes almindelige retsregler*, således at der kan iværksættes de foranstaltninger over for den pågældende, som er fastsat i de almindelige retsregler, navnlig tilbageholdelse og retsforfølgning, uden at det er nødvendigt at anvende nogen mellemkommende regler«¹⁸.

¹⁷ – Dom af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481).

¹⁸ – Dom af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, præmis 45).

78. Når dette er sagt, skal det dog påpeges, at PV's adfærd som tjenestemand, der er omtvistet i den foreliggende sag, ikke har været genstand for en strafferetlig efterforskning fra de belgiske retslige myndigheders side. Det er derimod PV, der foreholder sine kolleger, at de har overtrådt den belgiske straffelovgivning. Retten gjorde i øvrigt selv opmærksom på denne omstændighed i den appellerede doms præmis 187. Det står derfor ikke klart, hvilken betydning den angivelige anvendelse af den belgiske straffelovgivning på tredjeparter kan have på hans egen status som tjenestemand.

79. Ud over denne tvivl med hensyn til relevansen af den nationale straffelovgivning i den foreliggende tvist skal det nævnes, at denne lovgivning generelt kun kan have *indirekte* betydning for ansættelsesforholdet mellem tjenestemanden og dennes institution på grund af dens specifikke formål. Den strafferetlige forfølgning angår nemlig overholdelsen af reglerne til opretholdelse af orden, der er fastsat med henblik på at sikre, at et helt samfund fungerer tilfredsstillende¹⁹. Den tager til gengæld *ikke sigte på at regulere en tjenstemands ansættelsesforhold i en EU-institution*.

80. Det må dog anerkendes, at en overtrædelse af strafferetten under visse omstændigheder kan have betydning for ansættelsesforholdet og kan give anledning til en disciplinær sanktion, navnlig når overtrædelsen begås af tjenestemanden under udøvelsen af dennes hverv og skader EU's interesser. For så vidt som formålet med den disciplinære forfølgning består i at sikre overholdelsen af de regler, der garanterer, at institutionen fungerer tilfredsstillende²⁰, kan det nemlig vise sig at være berettiget at indlede en sådan forfølgning på grund af sagens omstændigheder.

81. I denne forbindelse skal det dog anføres, at selv om en adfærd kan være i strid med både en strafferetlig bestemmelse og en disciplinær bestemmelse, *er det vedtægten, der fastlægger, hvilke konsekvenser der skal drages heraf*. Den disciplinære sanktion vurderes nemlig i forhold til disciplinærordningen og ikke i forhold til den strafferetlig sanktion. I sit valg af den passende disciplinære sanktion kan disciplinærmyndigheden dog ikke være forpligtet til uden videre at tage hensyn til strafferetlige sanktioner, der er blevet vedtaget inden for rammerne af en straffesag mod den samme person²¹. Dette skyldes de *forskellige formål med en strafferetlig og en disciplinær forfølgning*, men også *Unionens uafhængighed i forvaltningen af personalesager*.

82. Af de ovenfor anførte grunde skal det på dette trin i undersøgelsen fastslås, at den nationale strafferet ikke fastlægger, hvorledes EU's tjenstemandsordning skal fungere, i modsætning til hvad PV synes at antyde i sit skriftlige indlæg.

3) Uskyldsformodningen i straffesager

83. Det skal i øvrigt nævnes, at spørgsmålet om, hvorvidt den belgiske straffelovgivning finder anvendelse på andre tjenstemænd, der ifølge PV har begået lovovertrædelser, synes at være uden relevans med henblik på løsningen af den foreliggende sag, som jeg vil forklare nedenfor. For det første er det ubestridt, at Retten ikke har konstateret forhold, der kan anses for psykisk chikane, og at der ikke foreligger noget, der gør det muligt at konkludere, at Retten gengav de faktiske omstændigheder urigtigt i forbindelse med dens bedømmelse af beviserne²². For det

¹⁹ – Dom af 6.10.2021, AV og AW mod Parlamentet (T-43/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:666, præmis 106).

²⁰ – Dom af 6.10.2021, AV og AW mod Parlamentet (T-43/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:666, præmis 106).

²¹ – Dom af 6.10.2021, AV og AW mod Parlamentet (T-43/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:666, præmis 106).

²² – Jf. punkt 51 i dette forslag til afgørelse.

andet er der heller ikke noget, der tyder på, at de angivelige lovovertrædelser faktisk er blevet begået, eftersom de belgiske retsinstanser ikke har truffet endelig afgørelse om disse beskyldninger.

84. Det eneste, PV kan fremlægge som bevis, er nogle undersøgelseskendelser, som de belgiske retsinstanser har afsagt over for visse tjenestemænd. Det skal dog nævnes, at en sådan retlig foranstaltning ikke udgør et »bevis« i retlig forstand, eftersom *uskyldsformodningen* fortsat gælder, når der ikke er sket domsfældelse. Uskyldsformodningen er anerkendt ved chartrets artikel 48, der svarer til EMRK's artikel 6, stk. 2 og 3²³. På den afledte EU-rets niveau er uskyldsformodningen fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager²⁴, som medlemsstaterne, herunder Kongeriget Belgien, er forpligtet til at gennemføre i deres interne retsorden.

85. Den status som »mistænkt«, som PV's kolleger blev tildelt i henhold til den belgiske strafferetspleje, tager højde for denne uskyldsformodning. Nærmere bestemt giver en status som »mistænkt« generelt den person, der er genstand for en efterforskning, visse rettigheder i sit forsvar over for de retslige myndigheder, såsom retten til at få adgang til en advokat og retten til at blive informeret om tiltalen som fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen²⁵. Derfor har medlemsstaternes retsordner det tilfælles, at der foretages en skarp sontring med hensyn til den omhandlede persons status inden for rammerne af en straffesag. Denne status udvikler sig i takt med det konkrete *niveau af mistanke* mod den person, der formodes at have begået en lovovertrædelse²⁶.

86. For fuldstændighedens skyld skal det i denne sammenhæng nævnes, at tjenstemandsretten tager hensyn til uskyldsformodningen, for så vidt som det i artikel 25 i bilag IX til vedtægten udtrykkeligt er fastsat, at hvis der er rejst straffesag mod en tjenestemand for de forhold, der har begrundet indledningen af en disciplinær forfølgning, er hans sag først definitivt afgjort, når domstolskendelsen ikke længere kan appelleres. Baggrunden for denne regel er også, at straffedomstolene har mere omfattende efterforskningsbeføjelser end ansættelsesmyndigheden i forvaltningen. Det fremgår af det ovenfor anførte, at *uskyldsformodningen i dens egenskab af en garanti for en retfærdig rettergang skal tages i betragtning, både på det strafferetlige og det disciplinære område*.

87. For så vidt angår omstændighederne i den foreliggende sag tyder alt på, at de strafferetlige efterforskninger endnu befinder sig på et *indledende stade i proceduren*, hvorfor det er uvist, om mistanker vil blive underbygget. De foranstaltninger, som de belgiske retsinstanser har truffet på det stade, hvortil PV har henvist, tjener kun til at fremskaffe de nødvendige beviser. Det skal i øvrigt nævnes, at »Salduz-loven«, som PV har påberåbt sig i sit indlæg, giver rettigheder og garantier til enhver person, der afgiver forklaring til de retslige myndigheder, uanset i hvilken

²³ – Jf. dom af 5.9.2019, AH m.fl. (Uskyldsformodning) (C-377/18, EU:C:2019:670, præmis 41), og af 25.2.2021, Dalli mod Kommissionen (C-615/19 P, EU:C:2021:133, præmis 223).

²⁴ – EUT 2016, L 65, s. 1.

²⁵ – EUT 2013, L 294, s. 1.

²⁶ – Jf. i denne henseende Menneskerettighedsdomstolen, 28.10.1994, Murray mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1994:1028JUD001431088, § 55).

sammenhæng, i overensstemmelse med principperne for en retfærdig rettergang²⁷. Det følger heraf, at der på grundlag af anvendelsen af denne lovs bestemmelser ikke kan drages nogen anden konklusion vedrørende den angivelige skyld for så vidt angår de tjenestemænd, der har afgivet forklaring til de belgiske retslige myndigheder, end at straffesagen endnu ikke er afsluttet. Det skal desuden fremhæves, at det i modsætning til, hvad PV synes at antyde i sit indlæg, *ikke er muligt at »tilvejebringe« disse beviser* blot ved at indgive anmeldelser mod de omhandlede tjenestemænd, men at det derimod er de retslige myndigheder, der skal bedømme de faktiske omstændigheder og fastslå, om de indhentede oplysninger udgør gyldige beviser.

88. I denne forbindelse skal det anføres, at de retslige myndigheder generelt har pligt til at påse, at efterforskningen bidrager til at afklare sagens forhold og foretages med henblik på at fremskaffe belastende og diskulperende oplysninger, dvs. både beviser for den omhandlede persons uskyld og skyld²⁸. De retslige myndigheder iværksætter dog kun en retsforfølgning, såfremt der foreligger tilstrækkelige beviser efter undersøgelsen²⁹. PV's argumentation, der insinuerer, at de berørte tjenestemænd er skyldige, alene fordi de er genstand for efterforskning, forekommer mig derfor at være baseret på en tilsidesættelse af strafferetsplejens principper.

c) Afsluttende bemærkninger

89. Af de ovenfor anførte grunde, der navnlig er knyttet til Unionens uafhængighed i forvaltningen af personalesager og den nationale straffelovgivnings manglende relevans under de foreliggende omstændigheder, er jeg af den opfattelse, at PV's argumentation, hvorefter de afgørelser, der blev anfægtet i første instans, er behæftet med ulovlighed, fordi de er baseret på handlinger, der udgør lovovertrædelser begået af Kommissionens tjenestemænd på belgisk område, og ansættelsesmyndigheden i medfør af belgisk straffelovgivning var forpligtet til ikke at vedtage disse afgørelser, bør forkastes.

90. Rettens bemærkning i den appellerede doms præmis 185 om, at »ansættelsesforholdet mellem en tjenestemand og dennes institution udelukkende reguleres af vedtægten«, indeholder ikke nogen retlig fejl, for så vidt som den skal forstås således, at den forkaster PV's argumentation, hvorefter det i det væsentlige blev gjort gældende, at den nationale strafferet har forrang for EU's tjenestemandsret, eller at den nationale strafferet i det mindste udgør en »kilde« til EU's tjenestemandsret. Eftersom denne argumentation hviler på en tilsidesættelse af EU-retten, bør den forkastes.

²⁷ – R. De Béco, »L'audition par la police, le parquet ou le juge d'instruction«, *Justice-en-ligne*, artikel af 25.8.2021, forklarer, at den belgiske strafferetspleje giver rettigheder og garantier til enhver person, der afgiver forklaring, uanset i hvilken egenskab (offer, klager, anmelder, vidne, mistænkt, person, der er tilsagt af politiet, eller en frihedsberøvet person).

²⁸ – Hvilket er tilfældet i de fleste medlemsstaters strafferet, herunder Kongeriget Belgiens, som anført af J. Du Jardin i »Belgique, les principes de procédure pénale et leur application dans les procédures disciplinaires«, *Revue internationale de droit pénal*, bind 74, nr. 3 og 4, 2003, s. 801. Nærmere bestemt foreskriver artikel 56, stk. 1 og 2, i code d'instruction criminelle (den belgiske lov om forundersøgelse i straffesager) for så vidt angår undersøgelsesdommerens opgave, at denne »påtager sig ansvaret for undersøgelsen, der gennemføres med henblik på at fremskaffe belastende og diskulperende bevismateriale, og sikrer sig, at bevismidlerne er lovlige, og at de indsamles loyalt« (min fremhævelse). I denne sammenhæng skal der ligeledes henvises til artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EUT 2017, L 283, s. 1), hvoraf det fremgår, at »EPPU foretager efterforskning på en upartisk måde og søger alt relevant bevismateriale, såvel belastende som diskulperende«, hvilket kan fortolkes som udtryk for et grundlæggende princip i EU's strafferetspleje (min fremhævelse).

²⁹ – K. Ligeti, »The Place of the Prosecutor in Common Law and Civil Law Jurisdictions«, *The Oxford Handbook of Criminal Process*, Oxford University Press, Oxford, 2019, forklarer, at i medfør af legalitetsprincippet er anklagemyndigheden principielt forpligtet til at indlede en retsforfølgning og kan ikke henlægge en sag, såfremt der foreligger tilstrækkelige beviser efter efterforskningens afslutning.

3. Foreløbig konklusion

91. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at det første appelanbringende forkastes som ugrundet.

C. Det andet appelanbringende

1. Parternes argumenter

92. Med sit andet anbringende har PV kritiseret Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 184 og 192.

93. For det første har PV gjort gældende, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 184, hvorefter ingen af de faktiske omstændigheder, som PV kvalificerede som psykisk chikane eller intellektuelt falsk, blev betegnet som sådan og ej heller var gjort til genstand for en straffedom afsagt af en national belgisk ret, skyldtes, at Kommissionen havde »saboteret« den strafferetlige efterforskning. Kommissionen havde misbrugt den funktionelle immunitet ved systematisk at afslå at give tilladelse til afhøring af mistænkte under tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde i artikel 4 TEU, selv om der ikke var tale om en offentlig myndighedsakt.

94. For det andet gengav Retten sagsakterne urigtigt i den appellerede doms præmis 192, idet den forkastede PV's klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af vedtægtens artikel 11a på grundlag af en konstatering, hvorefter en anmeldelse indgivet af tjenestemanden mod de personer, der har til opgave at træffe afgørelser vedrørende denne, ikke i sig selv kan skabe en interessekonflikt blandt disse, selv om de anmeldelser, som PV havde indgivet mod to af de tre medlemmer af ansættelsesmyndigheden, blev efterfulgt af en strafferetlig efterforskning. Ifølge PV burde denne omstændighed have foranlediget Retten til at fastslå, at der forelå en interessekonflikt blandt disse medlemmer af ansættelsesmyndigheden i forbindelse med den disciplinære forfølgning i sag CMS 13/087 og CMS 17/025 og med afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af 21. oktober 2019 efter sidstnævnte disciplinære forfølgning. Retten burde imidlertid have fastslået en tilsidesættelse af chartrets artikel 41, af vedtægtens artikel 11a og af artikel 6, stk. 5, i bilag IX til vedtægten.

95. Ifølge Kommissionen er klagepunktet om manglende loyalt samarbejde med de belgiske retslige myndigheder som følge af dens systematiske afslag på at give tilladelse til, at en undersøgelsesdommer afhørte mistænkte, nyt, og Retten kan derfor ikke kritiseres for ikke at have udtalt sig herom. Subsidiært har Kommissionen gjort gældende, at den havde fornødent grundlag for at afslå de belgiske retslige myndigheders anmodninger i medfør af vedtægtens artikel 19.

96. For så vidt angår klagepunktet om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 11a har Kommissionen anført, at PV ikke kritiserede den retspraksis, som Retten lagde til grund, men støttede sig på nogle faktiske overvejelser, der indebar, at dette klagepunkt ikke kunne antages til realitetsbehandling, og som under alle omstændigheder ikke gjorde det muligt at rejse tvivl om den konklusion, som Retten nåede frem til i den appellerede doms præmis 192. Dette klagepunkt var desuden rettet mod to procedurer, som Retten udtrykkeligt havde udelukket fra sin prøvelse, idet den første havde ført til en afgørelse om fjernelse fra tjenesten, der efterfølgende blev trukket tilbage, og den anden var genstand for et særskilt søgsmål.

2. Bedømmelse

97. Undersøgelsen af det andet appelanbringende vil fokusere på Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 192, hvorved Retten forkastede PV's argument om, at to af de tre medlemmer af ansættelsesmyndigheden, der vedtog de anfægtede afgørelser i første instans, havde en interessekonflikt, for så vidt som de begge var involveret i de strafferetlige procedurer vedrørende chikane og dokumentfalsk, der var iværksat i Belgien. PV har påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om upartiskhed, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 1, og ved vedtægtens artikel 11a. Han er endvidere af den opfattelse, at Rettens bemærkning, hvorefter den omstændighed, at de pågældende personer er involveret i de nævnte procedurer, ikke var tilstrækkelig til at rejse tvivl om deres upartiskhed, skal betragtes som en urigtig gengivelse i form af fordrejning af de faktiske omstændigheder, for så vidt som Retten fandt, at de omhandlede procedurer hidrørte fra anmeldelser, som sagsøgeren havde indgivet for at unddrage sig disciplinærsagen.

a) Begrebet »upartiskhed« i tjenestemandsretten

98. Indledningsvis skal det nævnes, at chartrets artikel 41, stk. 1, bestemmer, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Kravet om upartiskhed har til formål at sikre den ligebehandling, der ligger til grund for Unionen. Jeg skal også minde om, at Domstolen for nylig har bekræftet i dommen i sagen Parlamentet mod UZ, at kravet om upartiskhed også finder anvendelse på området for personalesager³⁰. I denne sammenhæng tillader jeg mig at henvise til det forslag til afgørelse, som jeg fremlagde i den nævnte sag, hvori jeg anførte, at »i det omfang både den interne funktion og den ydre opfattelse af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer afhænger af overholdelsen af dette krav, må dette nødvendigvis omfatte alle områder for aktivitet inden for [U]nionens forvaltning, herunder aspekter forbundet med forvaltningen af personalesager, såsom ansættelse, forfremmelse og sanktionering af personalet«³¹. Efter min opfattelse hersker der således ingen tvivl om, at kravet om upartiskhed finder anvendelse på en disciplinær forfølgning som den i den foreliggende sag omhandlede.

99. Vedtægtens artikel 11a, som PV har påberåbt sig i sit indlæg, indeholder specifikke regler, der har til formål at sikre, at tjenestemanden udøver sit arbejde, uden at interessekonflikter skader varetagelsen af hans opgaver³². I henhold til artiklens stk. 1 behandler en tjenestemand i udøvelsen af sit arbejde ikke spørgsmål, hvori han direkte eller indirekte har personlig interesse, navnlig familiemæssig eller finansiell, som kan bringe hans uafhængighed i fare. I betragtning af den omstændighed, at disse regler udgør et udtryk for kravet om upartiskhed i bred forstand, er jeg af den opfattelse, at det er nødvendigt at fortolke dem i lyset af begrebet »upartiskhed«, således som det fremgår af Domstolens praksis. Det forekommer mig, at det netop er denne tilgang, som Retten fulgte, da den i den appellerede doms præmis 190 anførte, at vedtægtens artikel 11a skal tillægges »et bredt anvendelsesområde, henset til den grundlæggende karakter af de mål om uafhængighed og integritet, der forfølges med denne bestemmelse, og til den generelle karakter af den forpligtelse, der pålægges tjenestemænd og ansatte« (min fremhævelse).

³⁰ – Jf. dom af 21.10.2021, Parlamentet mod UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, præmis 51 ff.).

³¹ – Jf. punkt 104 i mit forslag til afgørelse Parlamentet mod UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:497) (min fremhævelse).

³² – V. Giacobbo Peyronnel og E. Perillo, *Statut de la fonction publique de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2017, s. 170.

100. I sin praksis anvender Domstolen begrebet »upartiskhed«, som indeholder to bestanddele. Dels den subjektive upartiskhed, hvorefter intet medlem af den berørte institution må give udtryk for partiskhed eller en personlig forudfattet mening, dels den objektive upartiskhed, hvorefter den pågældende institution skal sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudfattet mening kan udelukkes. I denne henseende har Domstolen præciseret, at det med henblik på at påvise, at tilrettelæggelsen af en administrativ procedure ikke frembyder tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagetthed kan udelukkes, ikke er påkrævet, at det fastslås, at der foreligger manglende upartiskhed. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger en rimelig tvivl i denne henseende, og at denne ikke kan udelukkes³³. Det er på baggrund af ovennævnte betragtninger, at Rettens argumentation skal prøves.

101. For så vidt angår den objektive upartiskhed skal det anføres, at Retten, efter i den appellerede doms præmis 180 og 191 at have opregnet de argumenter, som sagsøgeren havde fremført, hvorefter der forelå en interessekonflikt som følge af, at personer, der havde truffet afgørelser i disciplinærsagerne mod ham, var inddraget i de strafferetlige procedurer vedrørende chikane eller forfalskning af offentlige dokumenter, i samme doms præmis 193 og 194 fastslog, at sådanne argumenter ikke var underbygget med noget bevis. Det skal endvidere anføres, at PV inden for rammerne af den foreliggende appel ikke har fremlagt noget bevis, der kunne underbygge dette aspekt yderligere.

102. Som jeg allerede har anført i dette forslag til afgørelse³⁴, er jeg derfor af den opfattelse, at det skal lægges til grund, at der ikke har været tale om psykisk chikane i det foreliggende tilfælde. Det samme gælder for beskyldningen mod medlemmerne af ansættelsesmyndigheden med tre medlemmer for at have begået kriminelle handlinger, eftersom de uafsluttede strafferetlige procedurer i Belgien ikke har ført til en domsfældelse, hvilket Retten med rette fremhævede i den appellerede doms præmis 184. Eftersom de berørte personer med rette kan påberåbe sig uskyldsformodningen, forekommer det mig indlysende, at indgivelse af en anmeldelse i sig selv ikke er tilstrækkelig til at rejse tvivl med hensyn til medlemmernes upartiskhed, når der ikke foreligger andre elementer, der giver grundlag for at konkludere, at der foreligger en interessekonflikt. En anden konklusion ville rejse tvivl om retten til uskyldsformodningen som garanti for en retfærdig rettergang og vende bevisbyrden om i en strafferetlig procedure, hvilket forekommer mig at være uforeneligt med retsstatsprincippet.

b) Misbrug af en rettighed og risiciene for forvaltningens korrekte funktion

103. Disse betragtninger giver allerede grundlag for at forkaste en stor del af PV's argumenter vedrørende den påståede urigtige gengivelse, der fremgår af Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 192. Ikke desto mindre anser jeg det for nødvendigt at undersøge dette klagepunkt grundigt for at udelukke enhver resterende tvivl med hensyn til lovligheden af begrundelserne i den pågældende dom.

104. Retten anførte i den ovennævnte præmis, at »sagsøgerens synspunkt, hvorefter indgivelsen af en anmeldelse, såfremt den antages til behandling, er tilstrækkelig til at skabe en interessekonflikt, ville indebære, at enhver tjenestemand kan forpurre vedtagelsen af disciplinære foranstaltninger over for vedkommende«, idet den tilføjede, at »en tjenestemand, der er genstand for en disciplinær forfølgning, kan ganske enkelt indgive en anmeldelse mod de personer, der har

³³ – Dom af 21.10.2021, Parlamentet mod UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, præmis 54).

³⁴ – Jf. punkt 51 i dette forslag til afgørelse.

til opgave at træffe afgørelser vedrørende denne, og dernæst rejse habilitetsindsigelse i medfør af vedtægtens artikel 11a«. I denne henseende har PV gjort gældende, at de verserende procedurer ved de belgiske retsinstanser ikke kan fortolkes som »blot en anmeldelse«, som han har indgivet for at unddrage sig den disciplinære forfølgning. Ifølge PV er det følgen af den strafferetlige undersøgelse, der medfører, at der foreligger en interessekonflikt.

105. Rettens argumentation, der er gengivet i det foregående punkt, vidner om et hensyn til at sikre upartiskheden i den disciplinære forfølgning og samtidig forvaltningens korrekte funktion. På den ene side fremgår det af den appellerede doms præmis 189 og 190, at Retten fuldt ud var klar over betydningen af vedtægtens artikel 11a, idet den anførte, at denne bestemmelse »har til formål at sikre tjenestemænds og ansattes uafhængighed, integritet og upartiskhed«. På den anden side skal det nævnes, at Retten med rette anerkendte, at en fortolkning af begrebet »upartiskhed«, hvorefter de medlemmer af ansættelsesmyndigheden, der var involveret i den strafferetlige efterforskning, burde have afholdt sig fra at deltage i den disciplinære forfølgning, således som PV gjorde gældende, var retligt uholdbar, eftersom der ikke blot ikke var nogen objektiv grund til at betvivle de pågældende personers upartiskhed, men også fordi der forelå *en ikke ubetydelig risiko for at forringe forvaltningens arbejde*, såfremt en sådan fortolkning blev valgt.

106. Mere konkret henviste Retten til risikoen for, at indgivelsen af en anmeldelse blev anvendt af en tjenestemand – på en måde, der kunne kvalificeres som »misbrug« – med henblik på at skabe en interessekonflikt og rejse habilitetsindsigelse mod personer, der har til opgave at træffe afgørelser vedrørende denne, og dermed gøre det muligt at forpurre formålet med den disciplinære forfølgning. I denne forbindelse skal opmærksomheden henledes på den omstændighed, at PV har indgivet en række anmeldelser, der har ført til, at ca. 40 af *Kommissionens tjenestemænd og ansatte* er blevet inddraget i sagen. Det er således et betydeligt antal personer i denne institution, der har været genstand for beskyldninger om chikane og kriminel adfærd på PV's foranledning. Denne omstændighed er bemærkelsesværdig og giver anledning til nogle bemærkninger om retsordenen.

107. Jeg er af den opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at der findes omstændigheder, hvorunder udøvelsen af en rettighed, såsom retten til at anmode om, at en tjenestemand fritages for sine forpligtelser som følge af en angivelig interessekonflikt, kan kvalificeres som misbrug. Domstolen har gentagne gange anført, at borgerne i henhold til et generelt princip i EU-retten ikke må kunne påberåbe sig EU-retlige bestemmelser med henblik på at muliggøre svig eller misbrug³⁵. Som det fremgår af retspraksis, kræves der med henblik på at bevise, at der foreligger retsmisbrug, dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som EU-lovgivningen forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i denne lovgivning formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i en hensigt om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel³⁶.

108. Selv om Retten ganske vist har afholdt sig fra udtrykkeligt at kvalificere PV's adfærd som »misbrug« i henhold til de kriterier, der er opstillet i retspraksis, fremgår det ikke desto mindre af den appellerede doms præmis 192, at der var alvorlig tvivl om, hvorvidt PV's anmeldelser mod de pågældende tjenestemænd var begrundede. I denne sammenhæng er jeg af den opfattelse, at Retten lovligt kunne udtrykke en vis bekymring med hensyn til den risiko, som PV's fortolkning indebar, for den korrekte gennemførelse af den disciplinære forfølgning, navnlig henset dels til

³⁵ – Jf. dom af 9.9.2021, Volkswagen Bank m.fl. (C-33/20, C-155/20 og C-187/20, EU:C:2021:736, præmis 121).

³⁶ – Jf. dom af 9.9.2021, Volkswagen Bank m.fl. (C-33/20, C-155/20 og C-187/20, EU:C:2021:736, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

det særligt store antal anmeldelser, der blev indgivet mod forskellige tjenestemænd i Kommissionen, dels til manglen på beviser for psykisk chikane og lovovertrædelser under de omhandlede omstændigheder.

109. Medmindre anmeldelserne blev indgivet med det ene formål at hæmme ansættelsesmyndighedens arbejde, kunne man nemlig med rimelighed forvente, at PV havde været i stand til at bevise nogle tilfælde af chikane, hvilket klart ikke er tilfældet. I mangel af indicier for det modsatte opstår spørgsmålet, om PV rent faktisk handlede i god tro, således som EU-retten kræver, eller om han snarere ville gøre brug af den beskyttelse, som vedtægtens artikel 11a yder, således som den fortolkes i lyset af kravet om upartiskhed, med henblik på at nå nogle mål, der helt klart ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivers hensigt, nemlig at give en tjenestemand mulighed for at sabotere forvaltningens arbejde og skade sine kolleger.

110. Såfremt dette skulle være tilfældet, opfylder denne adfærd uden tvivl kriterierne for at blive kvalificeret som misbrug af rettigheder, hvilket ville medføre, at han skulle nægtes at udøve retten i henhold til den nævnte artikel³⁷. PV kunne med andre ord ikke gyldigt gøre brug af vedtægtens artikel 11a. Det må dog anføres, at der i sidste ende er tale om et spørgsmål vedrørende faktiske omstændigheder, som Retten synes at have besvaret tilstrækkeligt klart på grundlag af en bedømmelse af omstændighederne. Rettens forsigtige tilgang med hensyn til PV's holdning over for forvaltningen, og navnlig i forbindelse med den omhandlede disciplinære forfølgning, er efter min opfattelse berettiget under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag. Af disse grunde når jeg til den konklusion, at Rettens argumentation ikke var behæftet med en retlig fejl.

111. Uanset de ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt, at Domstolen foretager en udtømmende behandling af spørgsmålet om, hvorvidt Retten kunne have forkastet PV's argumentation ved at henvise til, at dennes adfærd udgjorde misbrug, eftersom overholdelsen af princippet om uskyldsformodning og manglen på modsatrettede beviser under alle omstændigheder i sig selv udgør holdbare argumenter, hvorefter det kan konkluderes, at der ikke er sket en tilsidesættelse af upartiskheden som følge af, at visse medlemmer af ansættelsesmyndigheden, der var genstand for PV's anmeldelser, var med til at træffe afgørelser. Efter min opfattelse er behovet for generelt at undgå adfærd, der udgør misbrug, hvortil Retten henviste, *kun et supplerende argument til støtte for en argumentation, der er tilstrækkeligt overbevisende i sig selv*.

3. Afsluttende bemærkninger

112. Undersøgelsen af det andet appelanbringende, nærmere bestemt af de grunde, der er anført i den appellerede doms præmis 189-194, indeholder ikke nogen retlig fejl. Tværtimod skal det fastslås, at Retten definerede anvendelsesområdet for vedtægtens artikel 11a som fortolket med henblik på princippet om upartiskhed i chartrets artikel 41, stk. 1, korrekt og med rette fastslog, at den omstændighed, at visse medlemmer af ansættelsesmyndigheden, der havde været genstand for PV's anmeldelser, medvirkede, ikke gav anledning til en interessekonflikt, der kunne medføre, at de afgørelser, der blev truffet vedrørende PV inden for rammerne af den disciplinære forfølgning, var ulovlige.

³⁷ – Jf. analogt dom af 26.2.2019, T Danmark og Y Danmark (C-116/16 og C-117/16, EU:C:2019:135, præmis 72), hvori Domstolen fastslog, at en medlemsstat skal nægte at indrømme fordelene i EU-retlige bestemmelser, såfremt disse ikke er blevet påberåbt med henblik på at gennemføre målene med disse bestemmelser, men med henblik på at drage nytte af en EU-retlig fordel, selv om betingelserne for indrømmelse af denne fordel alene er opfyldt formelt.

113. Risikoen for, at et misbrug af princippet om upartiskhed kan medføre, at forvaltningen ikke fungerer, og navnlig er til skade for den korrekte gennemførelse af den omhandlede disciplinære forfølgning, som Retten nævnte i den appellerede doms præmis 192, er berettiget på baggrund af de særlige omstændigheder i sagen, nemlig at PV havde indgivet et særligt stort antal anmeldelser mod forskellige af Kommissionens tjenestemænd på trods af, at der ikke forelå beviser for, at disse havde begået psykisk chikane og lovovertrædelser. Det er derfor min opfattelse, at PV's argumentation om en angivelig tilsidesættelse af kravet om upartiskhed skal forkastes.

4. Foreløbig konklusion

114. Efter denne gennemgang er jeg af den opfattelse, at appellens andet anbringende ikke kan tages til følge. Jeg foreslår, at det forkastes som ugrundet.

D. Det ottende appelanbringende

1. Parternes argumenter

115. Med sit ottende anbringende har PV gjort gældende, at Rettens bedømmelse af formaliteten vedrørende hans påstand om annullation af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af 26. juli 2016 er behæftet med to retlige fejl.

116. For det første kunne Retten ikke lovligt fastslå i den appellerede doms præmis 81, at ansættelsesmyndigheden havde foretaget modregning mellem PV's gæld til Kommissionen og de beløb, som Kommissionen skyldte sagsøgeren. Tilbagetrækningen af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten fjernede efterfølgende alle konsekvenserne af denne afgørelse, herunder konstateringerne om uberettiget fravær. Det følger heraf, at de skyldige beløb burde have været annulleret, og at den indeholdte løn burde have været tilbagebetalt efter denne tilbagetrækning, således at der ikke kunne være foretaget en modregning.

117. For det andet begik Retten en retlig fejl ved at fastslå i den appellerede doms præmis 82, at de finansielle virkninger af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten var blevet neutraliseret, inden der blev anlagt søgsmål i sag T-786/16. Ansættelsesmyndigheden havde ikke udlignet de finansielle konsekvenser af sin afgørelse om fjernelse fra tjenesten, eftersom den med henblik herpå burde have udbetalt en erstatning for økonomiske og ikke-økonomiske tab til PV.

118. Kommissionen har for det første anført, at annullationen af den disciplinære forfølgning i mangel af en undersøgelse ikke fjernede de forud truffede afgørelser, der havde begrundet iværksættelsen af denne forfølgning, og som var fuldstændig adskillelige og uafhængige af den nævnte procedure. For det andet var de finansielle virkninger af tilbagetrækningen af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten blevet neutraliseret.

2. Bedømmelse

119. I henhold til Domstolens anmodning vil undersøgelsen af det ottende anbringende fokusere på Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 81 og 82, hvori den konkluderede, at PV's annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af 26. juli 2016 skulle afvises. Mere konkret anfægtede PV Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 82, hvorefter annullationssøgsmålet til prøvelse af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af

26. juli 2016 ikke havde nogen genstand, idet denne afgørelse var blevet trukket tilbage, og dens finansielle virkninger var blevet neutraliseret, inden anlæggelsen af søgsmålet i sag T-786/16. Ifølge PV har ansættelsesmyndigheden ikke udlignet de finansielle konsekvenser af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, eftersom PV med henblik herpå burde have modtaget en erstatning for de økonomiske og ikke-økonomiske tab som følge af denne fjernelse.

a) Den »retlige interesse«, der kræves i henhold til procesretten

120. Som generaladvokat Kokott forklarede i sit forslag til afgørelse i sagen Wunenburger mod Kommissionen³⁸, sikres det med kravet om retlig interesse formelt, at retsinstanser ikke forelægges rent hypotetiske retsspørgsmål. Retlig interesse er derfor et obligatorisk formalitetskrav, som kan være relevant på forskellige processuelle stadier. Den skal ubestrideligt foreligge allerede på tidspunktet for sagens anlæg. Den skal imidlertid fortsat bestå efter sagens anlæg, og indtil der er afsagt dom om sagens realitet³⁹.

121. Såfremt den retlige interesse først bortfalder, mens sagen verserer, er der ganske vist ikke længere grundlag for, at retsinstansen træffer afgørelse i sagen. Det kan dog ikke kræves af sagsøgeren, at denne skal acceptere, at søgsmålet, der oprindeligt kunne antages til realitetsbehandling, da det blev anlagt, blot afvises, og at sagsøgeren pålægges at bære sagsomkostningerne. Den eneste passende løsning i et sådant tilfælde er derimod at fastslå, at tvisten er blevet »uden genstand«, hvilket på den ene side er udtryk for, at grundlaget for søgsmålet først er forsvundet, efter at det blev anlagt, og på den anden side forhindrer negative økonomiske konsekvenser for sagsøgeren.

122. I henhold til retspraksis kan opretholdelsen af sagsøgerens retlige interesse for det første medføre en risiko for en gentagelse af en EU-institutions (angiveligt) ulovlige handling. Artikel 266, stk. 1, TEUF forpligter nemlig den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, til at »gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«, hvilket i praksis indebærer, at den pågældende institution er forpligtet til at tage hensyn til de ugyldighedsgrunde, der er anført i den pågældende dom, i tilfælde, hvor den beslutter efterfølgende at erstatte den annullerede retsakt⁴⁰. For det andet kan en retlig interesse fortsat bestå, når en afgørelse vedrørende et annulationssøgsmål er vigtig for en eventuel påstand om skadeserstatning fra sagsøgerens side. For det tredje kan sagsøgeren i visse tilfælde, og navnlig i personalesager, have en interesse i at få fjernet negative erklæringer om vedkommende med henblik på at blive rehabiliteret for fremtiden.

b) Undersøgelse af Rettens argumentation

123. Den appellerede dom vedrører *den anden af de tre situationer*, dvs. en påstand om skadeserstatning fra sagsøgerens side. Domstolen har fastslået, at spørgsmålet om en sagsøgers søgsmålsinteresse skal bedømmes konkret, idet der bl.a. skal tages hensyn til følgerne af den hævdede ulovlighed og arten af den skade, som angiveligt er lidt⁴¹. Det er på baggrund af disse

³⁸ – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Wunenburger mod Kommissionen (C-362/05 P, EU:C:2007:104, punkt 35 og 36).

³⁹ – Jf. dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 61), og af 27.6.2013, Xeda International og Pace International mod Kommissionen (C-149/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:433, præmis 31).

⁴⁰ – K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, punkt 7 223, s. 416.

⁴¹ – Dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 65).

principper, at PV's situation i den foreliggende sag skal undersøges. I forbindelse med denne undersøgelse er det også nødvendigt at efterprøve, om Rettens argumentation tog hensyn til disse principper.

124. I denne henseende skal opmærksomheden indledningsvis henledes på, at PV ikke befinder sig i den situation, der er anført i punkt 121 i dette forslag til afgørelse. PV's annulationssøgsmål er ikke »uden genstand«, fordi den retlige interesse er *forsvundet under en verserende retssag*, men snarere fordi *den anfægtede afgørelse ophørte med at eksistere, endnu inden sagen blev anlagt*. Det skal nemlig erindres, at ansættelsesmyndigheden havde trukket sin afgørelse om fjernelse fra tjenesten af 24. juli 2017 tilbage, dvs. på et tidspunkt, der lå forud for tidspunktet for sagsanlægget ved Retten. Det er i denne sammenhæng, at Retten i den appellerede doms præmis 80 indledningsvis påpegede den grundlæggende forskel mellem »ophævelse«, som kun fjerner en afgørelse med virkning for fremtiden⁴², og »tilbagetrækning« af en sådan afgørelse, der har tilbagevirkende kraft. Retten fastslog dernæst i den appellerede doms præmis 82, at den omhandlede tilbagetrækning af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten havde fjernet tilbagetrækningen med tilbagevirkende kraft, og at den derfor, *for så vidt som den anfægtede afgørelse ikke længere eksisterede, ikke længere kunne bebyrde PV*. Denne konstatering er efter min opfattelse retligt uangribelig.

125. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en retlig interesse, skal det erindres, at Domstolen har fastslået, at erstatningssøgsmålet er et »selvstændigt« retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål⁴³. Anlæggelse af et annulationssøgsmål til prøvelse af en retsakt udgør dog ikke en nødvendig forudsætning for at iværksætte et erstatningssøgsmål med henblik på at opnå erstatning for den deraf følgende skade⁴⁴. I forbindelse med den foreliggende sag skal det nævnes, at PV's sag med påstand om ugyldighed faktisk var ledsaget af en påstand om erstatning. Jeg er derfor af den opfattelse, at den manglende retlige interesse i søgsmålet om ugyldighed ikke er afgørende med henblik på at fastslå, om hans påstand om erstatning kan antages til realitetsbehandling. Jeg finder det til gengæld afgørende at fastslå, om betingelserne for at antage det nævnte søgsmål til realitetsbehandling samt betingelserne i artikel 340, andet afsnit, TEUF var opfyldt i den foreliggende sag, netop med henblik på dets »selvstændige« karakter.

126. For så vidt angår betingelserne for erstatningspåstanden⁴⁵ har jeg nogle betænkeligheder med hensyn til at anse dem for opfyldt i den foreliggende sag. Navnlig forekommer det mig tvivlsomt, om der kan foreligge en årsagsforbindelse mellem afgørelsen om fjernelse fra tjenesten, som blev trukket tilbage af ansættelsesmyndigheden selv, og det økonomiske tab, som PV angiveligt har lidt. Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 81, bevirkede tilbagetrækningen af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af 24. juli 2017 dels, at PV blev genindsat i tjeneste ved Kommissionen fra den 16. september 2017, dels, at han med tilbagevirkende kraft fik vederlag og feriedage svarende til perioden fra den 1. august 2016 til den 15. september 2017.

⁴² – Dom af 27.6.2013, Xeda International og Pace International mod Kommissionen (C-149/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:433, præmis 32).

⁴³ – Dom af 23.3.2004, Médiateur mod Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, præmis 59), og af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

⁴⁴ – Dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 82 og 83).

⁴⁵ – I overensstemmelse med fast retspraksis er det en forudsætning for Unionens ansvar uden for kontraktforhold og gennemførelsen af kravet om erstatning for det lidte tab i henhold til artikel 340 TEUF, at en række betingelser er opfyldt med hensyn til den retsstridige adfærd, der foreholdes institutionerne, det eventuelle tab samt årsagssammenhængen mellem denne adfærd og det påberåbte tab (jf. dom af 19.6.2014, Commune de Millau og SEMEA mod Kommissionen, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, præmis 96).

127. Det skal endvidere nævnes, at *ansættelsesmyndigheden havde udlignet PV's gæld til Kommissionen og de beløb, som Kommissionen skyldte PV*, for den ovennævnte periode med henblik på at udbetale saldoen på 9 550 EUR i PV's favør. Som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 82, var afgørelsen om fjernelse fra tjenesten af 26. juli 2016 blevet trukket tilbage, og dens finansielle virkninger var blevet neutraliseret. Selv om PV i sin appel har gjort gældende, at denne modregning var uberettiget, må det heroverfor anføres, at tilbagetrækningen af afgørelsen om fjernelse fra tjenesten ikke fjernede de tidligere afgørelser om uberettiget fravær, der lå til grund for den disciplinære forfølgning. Det var derfor med rette, at Retten godkendte den foretagne modregning mellem sagsøgerens gæld som følge af hans uberettigede fravær og de beløb, som Kommissionen skyldte sagsøgeren for den pågældende periode. Under disse omstændigheder er det vanskeligt at forstå, hvorledes PV kan have lidt et økonomisk tab.

c) Afsluttende bemærkninger

128. Undersøgelsen af Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 81 og 82 giver ikke anledning til at fastslå en retlig fejl. Henset til ovenstående betragtninger er jeg, i lighed med Retten, tilbøjelig til at afvise en retlig interesse, navnlig fordi der ikke forelå en retsakt, der bebyrdede PV. Alt synes nemlig at pege på, at den afgørelse om fjernelse fra tjenesten, som PV anfægtede, blev trukket tilbage med tilbagevirkende kraft før iværksættelsen af annulationsøgsmålet, hvorfor denne afgørelse ikke længere havde virkninger, der kunne være bebyrdende for PV. Retten fastslog derfor med rette, at annulationspåstanden skulle afvises.

129. For så vidt angår PV's påstand om skadeserstatning er jeg af den opfattelse, at hans argumentation ikke gør det muligt at vurdere, i hvilket omfang han kunne have lidt et økonomisk tab, eftersom den modregning, som Kommissionen foretog, var berettiget, således som Retten fastslog i sin dom. Det er derfor min opfattelse, at PV's argumentation til støtte for en angivelig ret til skadeserstatning skal forkastes.

3. Foreløbig konklusion

130. Af de ovenfor anførte grunde foreslår jeg, at det ottende appelanbringende forkastes som ugrundet.

VI. Forslag til afgørelse

131. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen forkaster det første, det andet og det ottende appelanbringende.