



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Udvidede Afdeling)

12. oktober 2022\*

»Personalesag – tjenestemand – ansatte ved EU-Udenrigstjenesten, der gør tjeneste i et tredjeland – delegationschef – prøvetid i en stilling med ledelsesansvar – endelig bedømmelsesrapport om prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar – ikke-bebyrdende retsakt – afvisning – omplacering til en stilling uden ledelsesansvar på EU-Udenrigstjenestens hjemsted – begrundelsespligt – ret til at blive hørt – betingelser for anvendelse af artikel 11 i Kommissionens afgørelse C(2008) 5028/2 af 9. september 2008 om mellemledere – manglende tilførsel af dokumenter til den personlige aktmappe – tjenestens interesse – magtfordrejning – anmodning om bistand – afgørelse om afslag på anmodningen – ansvar«

I sag T-88/21,

**Sandra Paesen**, Beersel (Belgien), ved advokat M. Casado García-Hirschfeld,

sagsøger,

mod

**Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)** ved S. Marquardt og R. Spáč, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Syvende Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne V. Valančius, I. Reine, L. Truchot og M. Sampol Pucurull (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

på grundlag af den skriftlige forhandling og

efter retsmødet den 7. april 2022,

afsagt følgende

\* Processprog: fransk.

## Dom<sup>1</sup>

- 1 Med sit søgsmål støttet på artikel 270 TEUF har sagsøgeren, Sandra Paesen, nedlagt påstand dels om annullation af for det første den endelige bedømmelsesrapport om sin prøvetid i en stilling med ledelsesansvar (herefter »den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden«), for det andet af afgørelsen truffet af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) af 10. april 2020 om omplacering til en stilling uden ledelsesansvar (herefter »den første anfægtede afgørelse«), for det tredje af EU-Udenrigstjenestens afgørelse af 12. maj 2020 om afslag på sagsøgerens anmodning om bistand (herefter »den anden anfægtede afgørelse«), dels om erstatning for det økonomiske og ikke-økonomiske tab, som sagsøgeren har lidt.

### Tvistens baggrund

- 2 Sagsøgeren er tjenestemand i Den Europæiske Union. Hun tiltrådte tjenesten ved Rådet for Den Europæiske Union i 2004 og blev overført til EU-Udenrigstjenesten i 2011.
- 3 Ved afgørelse truffet af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) af 17. juli 2018 blev sagsøgeren udnævnt til chef for EU-delegationen i Republikken Malawi (herefter »delegationen i Malawi«) med virkning fra den 1. september 2018.
- 4 På samme dato blev sagsøgeren omfattet af en prøvetid i en stilling med ledelsesansvar på ni måneder i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse C(2008) 5028/2 af 9. september 2008 om mellemledere (herefter »afgørelse 5028/2«), som i henhold til EU-Udenrigstjenestens driftsdirektørs afgørelse PROC EEAS(2011) 002 af 29. november 2011 fandt anvendelse på EU-Udenrigstjenesten.
- 5 Den 18. marts 2019 blev prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar forlænget med seks måneder fra den 1. juni 2019, henset til den foreløbige bedømmelsesrapport om prøvetiden, ifølge hvilken sagsøgerens kompetencer med hensyn til autoritet og ledelse blev anset for utilstrækkelige.
- 6 Fra den 16. til den 25. september 2019 gennemførte EU-Udenrigstjenestens kontroltjeneste en ad hoc-kontrol i delegationen.
- 7 Den 14. oktober 2019 blev ad hoc-kontrolorganets udkast til kontrolrapport (herefter »udkastet til kontrolrapport«) fremsendt til sagsøgeren med henblik på eventuelle bemærkninger. Udkastet indeholdt 12 anbefalinger vedrørende delegationens ledelse, hvoraf de 6 var rettet til sagsøgeren i dennes egenskab af delegationschef.
- 8 Den 27. november 2019 fremsendte EU-Udenrigstjenestens generalsekretær den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden til sagsøgeren, ifølge hvilken sidstnævntes kompetencer med hensyn til autoritet og ledelse blev anset for utilstrækkelige.
- 9 EU-Udenrigstjenestens generalsekretær underrettede i øvrigt ligeledes sagsøgeren om, at den højtstående repræsentant dels var af den opfattelse, at sagsøgerens indsats under prøvetiden ikke havde været tilfredsstillende, dels, at hun påtænkte at omplacere sagsøgeren til en stilling uden ledelsesansvar på EU-Udenrigstjenestens hjemsted.

<sup>1</sup> – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

- 10 Den 29. november 2019 fremsendte sagsøgeren sine bemærkninger vedrørende udkastet til kontrolrapport til EU-Udenrigstjenestens generalsekretær.
- 11 Den 12. december 2019 fremsendte sagsøgeren sine bemærkninger vedrørende den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden til EU-Udenrigstjenestens generalsekretær.
- 12 Den 18. december 2019 gentog sagsøgeren over for EU-Udenrigstjenestens generalsekretær sine bemærkninger vedrørende den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden og de vilkår, hvorunder hendes prøvetid i en stilling med ledelsesansvar var blevet afviklet, og anmodede om aktindsigt i de dokumenter, som nævnte rapport var baseret på.
- 13 Den 19. december 2019 fremsendte generaldirektøren med ansvar for Afrika (herefter »generaldirektøren for Afrika«) bemærkninger vedrørende udkastet til kontrolrapport til EU-Udenrigstjenestens kontroltjeneste.
- 14 Den 11. januar 2020 anmodede sagsøgeren den højtstående repræsentant om at bekræfte hende i stillingen som chef for delegationen i Malawi.
- 15 Den 17. januar 2020 indgav sagsøgeren i henhold til artikel 24 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) en anmodning om bistand (herefter »anmodningen om bistand«) til EU-Udenrigstjenestens direktør for menneskelige ressourcer med henblik på at indlede en administrativ undersøgelse med den begrundelse, at hendes overordnede, bl.a. generaldirektøren for Afrika og chefen for afdelingen for det sydlige Afrika og Det Indiske Ocean (herefter »chefen for afdelingen Afrika 2«), udsatte hende for psykisk chikane.
- 16 Den 29. januar 2020 fik sagsøgeren tilsendt den endelige udgave af kontrolrapporten fra ad hoc-kontrolorganet (herefter »den endelige kontrolrapport«).
- 17 Den 22. marts 2020 fik sagsøgeren tilladelse til at forlade sit tjenestested og vende tilbage til Belgien af helbredsmæssige og familiemæssige årsager. Fra og med denne dag var hun henholdsvis sygemeldt og på ferie indtil den 1. september 2020.
- 18 Den 30. marts 2020 fremsendte sagsøgeren yderligere oplysninger til EU-Udenrigstjenestens direktorat for menneskelige ressourcer med henblik på at supplere anmodningen om bistand.
- 19 Ved skrivelse af 10. april 2020 vedtog den højtstående repræsentant den første anfægtede afgørelse, hvorved han omplacerede sagsøgeren til en stilling uden ledelsesansvar på EU-Udenrigstjenestens hjemsted med virkning fra den 1. maj 2020.
- 20 Ved afgørelse af 30. april 2020 blev sagsøgeren tilknyttet EU-Udenrigstjenestens direktorat for økonomiske og globale anliggender med virkning fra den 1. maj 2020.
- 21 Den 12. maj 2020 vedtog EU-Udenrigstjenestens direktør for menneskelige ressourcer den anden anfægtede afgørelse, hvorved hun afslog anmodningen om bistand.
- 22 Den 10. juli 2020 indgav sagsøgeren dels en klage over den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden og ovennævnte afgørelser af 10. april, 30. april og 12. maj 2020 i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, dels et krav om erstatning på 60 000 EUR for det ikke-økonomiske tab, som hun havde lidt, samt om godtgørelse af sine omkostninger og advokatsalærer.

23 Den 4. november 2020 afslog ansættelsesmyndigheden klagen (herefter »afgørelsen om afslag på klagen«).

### **Parternes påstande**

24 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- De anfægtede afgørelser og subsidiært den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden samt om fornødent afgørelsen om afslag på klagen annulleres.
- EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsøgeren erstatning for det økonomiske og ikke-økonomiske tab, som hun har lidt.
- Bilag D.2, D.3 og D.4 til duplikken »fjernes fra sagen«.
- EU-Udenrigstjenesten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25 EU-Udenrigstjenesten har nedlagt følgende påstande:

- EU-Udenrigstjenesten frifindes, idet sagen delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er ugrundet.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

### **Retlige bemærkninger**

[udelades]

#### ***Påstanden om annullation af den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden***

- 38 Det erindres, at formaliteten vedrørende søgsmålet er et spørgsmål om grundlæggende retsprincipper, som skal påkendes ex officio af Retten (jf. i denne retning dom af 5.3.2020, *Credito Fondiario mod SRB*, C-69/19 P, EU:C:2020:178, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forekomsten af en bebyrdende akt som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2, og artikel 91, stk. 1, er en ufravigelig betingelse for, at et søgsmål anlagt af tjenestemænd mod deres institutioners akter kan antages til realitetsbehandling. Det fremgår af fast retspraksis, at kun foranstaltninger med bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser direkte og umiddelbart ved væsentligt at ændre hans retsstilling, kan være genstand for et annullationssøgsmål (jf. i denne retning dom af 14.12.2017, *Martinez De Prins m.fl. mod EEAS*, T-575/16, EU:T:2017:911, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det fremgår navnlig af fast retspraksis vedrørende annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling, at der ved kvalificeringen heraf skal lægges vægt på såvel de anfægtede retsakters indhold som deres ophavsmænds formål hermed. Sådanne anfægtelige retsakter er herved principielt foranstaltninger, som endeligt fastlægger Unionens institutioners, organers, kontorers og agenturers standpunkt ved afslutningen af en administrativ procedure, og som

tilsigter at skabe bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser, i modsætning til bl.a. foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning, og som ikke skaber sådanne virkninger, og retsakter, der blot bekræfter en tidligere retsakt, som ikke er blevet anfægtet inden for den foreskrevne frist (jf. dom af 25.6.2020, Satcen mod KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 For det første er den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden, som sagsøgeren har påstået annulleret, i den foreliggende sag reguleret ved afgørelse 5028/2 (jf. denne doms præmis 4).
- 42 I henhold til artikel 11 i afgørelse 5028/2 er personer, der udnævnes til stillinger på mellemliderniveau for første gang, underlagt en prøvetid i en stilling med ledelsesansvar på ni måneder, som efter fem måneder giver anledning til en foreløbig bedømmelsesrapport om prøvetiden og en måned før dens udløb til en endelig bedømmelsesrapport om prøvetiden. Denne prøvetid kan under særlige omstændigheder forlænges med højst seks måneder, hvorefter der udfærdiges en endelig bedømmelsesrapport.
- 43 Det fremgår endvidere af artikel 11, stk. 4, tredje afsnit, i afgørelse 5028/2, at hvis ikke prøvetiden ved dennes udløb (dvs. efter højst 15 måneder) udmønter sig i en fastansættelse, fordi en af de bedømte kompetencer anses for at være utilstrækkelig, skal ansættelsesmyndigheden foreslå, at den pågældende ansatte omplaceres til en stilling uden ledelsesansvar.
- 44 Det følger således af ordlyden af artikel 11, stk. 4, tredje afsnit, i afgørelse 5028/2, således som EU-Udenrigstjenesten har medgivet i sit skriftlige svar på foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, at en endelig bedømmelsesrapport om prøvetiden, hvori der mindst påpeges en utilstrækkelig ledelseskompetence, indebærer, at den ansættelsesmyndighed, der har udarbejdet denne rapport, vedtager – ikke en afgørelse om omplacering af den pågældende tjenestemand til en stilling uden ledelsesansvar, men udelukkende et forslag, der stilles til den højtstående repræsentant som ansættelsesmyndighed med kompetence til at omplacere den nævnte tjenestemand, også efter en forlængelse af prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar.
- 45 For det andet er det blevet fastslået, at begrundelsen for prøvetiden i henhold til vedtægtens artikel 44, stk. 2, i den affattelse, der var gældende indtil den 31. december 2013, var meget lig begrundelsen for den prøvetid, som midlertidigt ansatte havde i henhold til artikel 14 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Unionen i den affattelse, der var gældende indtil den 31. december 2013, således at det var muligt at tage udgangspunkt i den retspraksis, der var relevant i denne henseende (jf. i denne retning dom af 12.5.2016, FS mod EØSU, F-50/15, EU:F:2016:119, præmis 97).
- 46 Begrundelsen ligner ligeledes begrundelsen for den prøvetid, som nye delegationschefer under EU-Udenrigstjenesten har i henhold til afgørelse 5028/2. En rapport såsom den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden kan således ikke sammenlignes med de årlige karriereudviklingsrapporter, som udarbejdes under hele tjenestemandens karriere, og som udgør bebyrdende retsakter (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, XH mod Kommissionen, T-511/18, EU:T:2020:291, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Udtalelserne ved prøvetidens udløb, hvis formål er at forberede administrationens afgørelse om, hvorvidt den pågældende skal fastansættes eller afskediges ved udløbet af den pågældendes prøvetid, har nemlig som eneste formål at forberede en specifik afgørelse fra myndigheden, som de således lægger sig tæt op ad, og har dermed ikke karakter af bebyrdende retsakter (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, XH mod Kommissionen, T-511/18, EU:T:2020:291, præmis 134).

- 48 På samme måde har den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden, når den er negativ, som eneste formål at forberede en specifik afgørelse fra myndigheden, nemlig afgørelsen om omplacering til en anden stilling uden ledelsesansvar, som rapporten således lægger sig tæt op ad.
- 49 For det tredje er det korrekt, således som EU-Udenrigstjenesten har fremhævet, at vedtægtens artikel 44, stk. 2, betinger den stigning til et højere løntrin, som denne bestemmelse fastsætter for tjenestemænd, der bl.a. udnævnes til kontorchef, deraf, at disse tjenestemænds indsats i de første ni måneder efter deres udnævnelse har været tilfredsstillende i den i vedtægtens artikel 43 nævnte betydning.
- 50 Det skal imidlertid bemærkes, at den ekstraordinære stigning til et højere løntrin i vedtægtens artikel 44, stk. 2, finder anvendelse på tjenestemænd, der udnævnes til kontorchef, direktør eller generaldirektør, og ikke på ansatte ved EU-Udenrigstjenesten, der – som sagsøgeren – for første gang udnævnes til en stilling som delegationschef, således som denne er defineret i artikel 5 i afgørelse 2010/427/EU af 26. juli 2010 om, hvordan Tjenesten for EU's Optræden Udadtil skal tilrettelægges og fungere (EUT 2010, L 201, s. 30).
- 51 Den omstændighed, at vedtægtens artikel 44, stk. 2, henviser til vedtægtens artikel 43, ændrer følgelig ikke noget ved, at den endelige bedømmelsesrapport om EU-Udenrigstjenestens delegationscheferes prøvetid har karakter af en forberedende retsakt.
- 52 For det fjerde er det ligeledes korrekt, at artikel 11, stk. 4, andet afsnit, i afgørelse 5028/2 henviser til vedtægtens artikel 43, idet bestemmelsen fastsætter, at den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden skal vedlægges den årlige karriereudviklingsrapport, der er reguleret ved sidstnævnte bestemmelse.
- 53 En bedømmelsesrapport om prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar, som ligger i en tjenestemands aktmappe, kan imidlertid i princippet ikke have nogen som helst virkninger efter den afgørelse, som er vedtaget efter afslutningen på prøvetiden, med henblik på hvilken den blev udarbejdet, og med hensyn til hvilken dens eneste formål var dens forberedelse (jf. analogt dom af 25.6.2020, XH mod Kommissionen, T-511/18, EU:T:2020:291, præmis 136 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 En foreløbig eller endelig bedømmelsesrapport om prøvetiden, uanset om den indeholder en række bemærkninger til en tjenestemands arbejdsevne, kan dermed i princippet hverken tages i betragtning af et forfremmelsesudvalg (jf. analogt dom af 25.6.2020, XH mod Kommissionen, T-511/18, EU:T:2020:291, præmis 137), af det rådgivende udnævnelsesudvalg (herefter »udnævnelsesudvalget«), som fastsat ved den højtstående repræsentants afgørelse PROC HR(2011) 005 af 9. marts 2011, som EU-Udenrigstjenesten har medgivet i retsmødet, eller af ansættelsesmyndigheden i forbindelse med en ny procedure for udvælgelse af delegationschefer.
- 55 Endelig skal det bemærkes, at det i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af den afgørelse, der blev truffet ved afslutningen af den procedure, som prøvetid i en stilling med ledelsesansvar udgør, står sagsøgeren frit for at påberåbe sig uregelmæssigheder i tidligere retsakter, som afgørelsen har lagt sig tæt op ad, og navnlig uregelmæssigheder, der ifølge sagsøgeren har påvirket den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden (jf. i denne retning dom af 3.12.2015, Sesma Merino mod KHIM, T-127/14 P, EU:T:2015:927, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

- 56 Henset til samtlige ovenstående betragtninger forholder det sig således, at selv om den første anfægtede afgørelse om omplacering af sagsøgeren til en stilling uden ledelsesansvar udgør en bebyrdende retsakt for sagsøgeren, for så vidt som den endeligt fastlægger administrationens standpunkt og derved berører sagsøgerens interesser direkte og umiddelbart, er dette ikke tilfældet med den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden, som alene udgør en forberedende retsakt til denne afgørelse.
- 57 Under disse omstændigheder kan påstanden om annullation af den endelige bedømmelsesrapport ikke antages til realitetsbehandling og må forkastes.

### ***Påstanden om annullation af den første anfægtede afgørelse***

- 58 Sagsøgeren har til støtte for denne påstand i det væsentlige fremsat seks anbringender, for det første om tilsidesættelse af begrundelsespligten og af vedtægtens artikel 25, for det andet om tilsidesættelse af retten til god forvaltning og retten til at blive hørt, for det tredje om tilsidesættelse af artikel 11 i afgørelse 5028/2 og af EU-Udenrigstjenestens afgørelse af 15. november 2019 om udøvelse og videredelegering af beføjelser tildelt ansættelsesmyndigheden og kontraktindgåelsesmyndigheden, ADMIN (2019) 31 (herefter »ADMIN (2019) 31-afgørelsen«), for det fjerde om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 26, for det femte om et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesættelse af vedtægtens artikel 7, stk. 1, og for det sjette om magtfordrejning.

[udelades]

#### *Det andet anbringende om tilsidesættelse af retten til god forvaltning og retten til at blive hørt*

- 71 Sagsøgeren har i det væsentlige påberåbt sig for det første en uregelmæssighed i forbindelse med høringen af udnævnelsesudvalget, for det andet en tilsidesættelse af retten til at blive hørt og for det tredje en tilsidesættelse af retten til god forvaltning.

[udelades]

#### *– Det andet anbringendes andet led om en tilsidesættelse af retten til at blive hørt*

- 79 Inden for rammerne af dette led har sagsøgeren i det væsentlige påberåbt sig følgende fire klagepunkter.
- 80 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at hun som svar på EU-Udenrigstjenestens generalsekretærs skrivelse af 27. november 2019, hvorved hun blev underrettet om den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden, fremsatte bemærkninger, der ikke er blevet taget i betragtning. Hun har anført, at hun ikke har været i stand til at påvirke ansættelsesmyndighedens beslutningsproces, hvilket er dokumenteret derved, at den første anfægtede afgørelse ikke vedrører de bemærkninger, som hun fremsatte den 12. december 2019 og den 30. januar 2020, og derved, at det på ingen måde fremgår af den omhandlede afgørelse, at ansættelsesmyndigheden reelt har udøvet sit skøn under hensyntagen til de bemærkninger, som hun fremsatte vedrørende den nævnte rapport.

- 81 For det andet er sagsøgeren af den opfattelse, at den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden indeholder subjektive udtalelser, som ikke er underbygget af bevisdokumenter, idet den manglende fremlæggelse af disse dokumenter uden tvivl har forhindret sagsøgeren i at kunne tage udtømmende stilling til alle de faktiske omstændigheder og dokumenter, som den første anfægtede afgørelse er baseret på.
- 82 For det tredje har sagsøgeren præciseret, at hun i overensstemmelse med ADMIN (2019) 31-afgørelsen burde have været hørt af den højtstående repræsentant.
- 83 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at hun ikke fik lejlighed til at drøfte indholdet af den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden med sine overordnede, inden hun den 27. november 2019 fik rapporten tilsendt af EU-Udenrigstjenestens generalsekretær, hvilket er i strid med vedtægtens bestemmelser og gældende interne regler.
- 84 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens påstande.
- 85 I denne henseende bemærkes, at i henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, omfatter retten til god forvaltning navnlig retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.
- 86 Retten til at blive hørt garanterer således enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. dom af 21.10.2021, Parlamentet mod UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 En afgørelse om omplacering af en tjenestemand, der gør tjeneste i et tredjeland, berører navnlig den pågældendes tjenesteretlige stilling, da den ændrer hans tjenestested og vilkårene for udøvelsen af hans funktioner og disses karakter. Endvidere kan afgørelsen have betydning for tjenstemandens karriere, da den kan påvirke hans fremtidsudsigter inden for tjenesten, idet visse hverv, selv om de har samme lønmæssige indplacering, lettere kan medføre en forfremmelse end andre på grund af opgavernes karakter. Den kan i øvrigt medføre en lønnedgang (jf. i denne retning dom af 6.12.2007, Marcuccio mod Kommissionen, C-59/06 P, EU:C:2007:756, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Det følger heraf, at en afgørelse om omplacering af en tjenestemand mod dennes vilje i en sammenhæng, der er kendetegnet ved utilstrækkelig udøvelse af ledelsesfunktioner som i den foreliggende sag, kræver anvendelse af princippet om overholdelse af retten til forsvar, som er et grundlæggende EU-retligt princip, selv i tilfælde, hvor der ikke foreligger regler for den pågældende procedure (jf. analogt dom af 6.12.2007, Marcuccio mod Kommissionen, C-59/06 P, EU:C:2007:756, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Det er i lyset af disse principper, at anbringendet om en tilsidesættelse af retten til at blive hørt skal undersøges.
- 90 I den foreliggende sag er det for det første ubestridt, at EU-Udenrigstjenestens generalsekretær ved skrivelse af 27. november 2019 fremsendte den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden til sagsøgeren og underrettede hende om, at den højtstående repræsentant på grundlag af denne rapport påtænkte at omplacere hende til en stilling uden ledelsesansvar på EU-Udenrigstjenestens hjemsted i overensstemmelse med artikel 11, stk. 4, i afgørelse 5028/2.



- 91 Ved samme skrivelse opfordrede EU-Udenrigstjenestens generalsekretær sagsøgeren til at fremsætte hendes bemærkninger skriftligt inden for 14 dage, inden der blev truffet en endelig afgørelse.
- 92 For det andet fremgår det af proceduren, at sagsøgeren – ud over at fremsende de skriftlige bemærkninger af 12. december 2019 og 11. januar 2020 til henholdsvis EU-Udenrigstjenestens generalsekretær og den højtstående repræsentant – talte i telefon med generalsekretæren den 17. december 2019, og at sagsøgeren dagen efter fremsendte nye skriftlige bemærkninger til generalsekretæren.
- 93 Under disse omstændigheder må det fastslås, at sagsøgeren havde mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt, inden den første anfægtede afgørelse blev vedtaget, og for at gøre de forhold gældende, der ifølge sagsøgeren talte for, at en sådan afgørelse ikke skulle træffes. Det er således med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at hendes ret til at blive hørt, inden den første anfægtede afgørelse blev vedtaget, er blevet tilsidesat.
- 94 De argumenter, som sagsøgeren har fremført for Retten, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 95 For det første kan sagsøgeren ikke med føje hævde, at ansættelsesmyndigheden burde have hørt hende, inden den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden blev vedtaget.
- 96 Det bemærkes dels, at afgørelse 5028/2 på ingen måde pålægger ansættelsesmyndigheden en sådan forpligtelse.
- 97 Dels er det korrekt, at det i præmis 75 i dom af 16. september 2013, Wurster mod EIGE (F-20/12 og F-43/12, EU:F:2013:129), i forbindelse med en bedømmelsesrapport om lederevner, der var reguleret ved de generelle gennemførelsesbestemmelser om mellemledere ved Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE), blev fastslået, at enhver, der er genstand for en bedømmelsesrapport, som kan få konsekvenser for vedkommendes karriere, skal have mulighed for at fremsætte sine bemærkninger, inden rapporten bliver endelig, også selv om der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse herom.
- 98 Denne konklusion var imidlertid baseret på retspraksis vedrørende de årlige karriereudviklingsrapporter. Eftersom disse rapporter kan påvirke hele tjenestemandens karriere, udgør de bebyrdende retsakter (jf. denne doms præmis 46), hvilket ikke er tilfældet med den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden (jf. denne doms præmis 56 og 57).
- 99 Det samme gælder for dom af 9. oktober 2013, Wahlström mod Frontex (F-116/12, EU:F:2013:143), som sagsøgeren ligeledes har påberåbt sig til støtte for sin argumentation.
- 100 Det følger i øvrigt af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 86-88, at selv om retten til at blive hørt garanterer, at enhver, der er omfattet af en for vedkommende bebyrdende retsakt, bliver hørt forud for retsaktens vedtagelse, er denne ret imidlertid ikke garanteret, når der er tale om en forberedende retsakt (jf. dom af 22.11.2018, Brahma mod Den Europæiske Unions Domstol, T-603/16, EU:T:2018:820, præmis 71 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

- 101 I den foreliggende sag var det således tilstrækkeligt, at sagsøgeren blev hørt forud for vedtagelsen af den første anfægtede afgørelse, hvorved det blev besluttet at omplacere hende til en stilling uden ledelsesansvar, idet det ikke kan foreholdes ansættelsesmyndigheden, at den ikke hørte hende forud for vedtagelsen af den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden, som udgør en forberedende retsakt til denne afgørelse (jf. denne doms præmis 56).
- 102 En sådan konklusion understøttes af den omstændighed, der er anført i denne doms præmis 45 og 46, nemlig at begrundelsen for en prøvetid svarende til den, der pålægges nye delegationschefer som i den foreliggende sag, er meget lig begrundelsen for den prøvetid, som pålægges nye tjenestemænd, således at Retten kan tage udgangspunkt i retspraksis på dette område.
- 103 Det fremgår nemlig af denne retspraksis vedrørende prøvetidsudtalelser, der finder tilsvarende anvendelse, at overholdelsen af den afskedigede tjenestemand's ret til forsvar indebærer, at sidstnævnte under den administrative procedure, der førte til afgørelsen om afskedigelse, havde mulighed for på en hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende rigtigheden og relevansen af de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke ansættelsesmyndigheden traf sin afgørelse. Når begrundelsen for denne afgørelse er baseret på de vurderinger, der fremgår af den pågældende tjenestemand's bedømmelsesrapport, er retten til at blive hørt således garanteret, når tjenestemanden har udtalt sig om de nævnte vurderinger, og når han har haft mulighed for at tage stilling til alle de dokumenter, som institutionen har til hensigt at anvende mod ham (jf. i denne retning dom af 6.6.2019, Bonnafous mod EACEA, T-614/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:381, præmis 79, 80 og 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 I den foreliggende sag er begrundelsen for den første anfægtede afgørelse som anført i denne doms præmis 63 baseret på de vurderinger, der fremgår af den endelige bedømmelsesrapport om sagsøgerens prøvetid, og det er ubestridt, at sagsøgeren har udtalt sig om de nævnte vurderinger.
- 105 Under disse omstændigheder havde sagsøgeren under den administrative procedure, der førte til den første anfægtede afgørelse, mulighed for på en hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende rigtigheden og relevansen af de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke ansættelsesmyndigheden traf sin afgørelse.
- 106 For det andet kan sagsøgeren ikke med føje gøre gældende, at hun ikke havde mulighed for at tage stilling til dokumenter, som efter hendes opfattelse var nødvendige for at underbygge de subjektive vurderinger i den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden, når det ikke er godtgjort og ikke fremgår af sagsakterne, at sådanne dokumenter forefindes.
- 107 For det tredje kan sagsøgeren ikke med føje hævde, at hun burde have haft en samtale med den højtstående repræsentant, eftersom det fremgår af fast retspraksis, at den udveksling, hvorved den pågældende tjenestemand skal have mulighed for på en hensigtsmæssig måde at tilkendegive sit synspunkt vedrørende det udkast til afgørelse, der kan berøre hans interesser negativt, kan være mundtlig eller skriftlig (jf. i denne retning dom af 6.12.2007, Marcuccio mod Kommissionen, C-59/06 P, EU:C:2007:756, præmis 47, og af 6.4.2022, FC mod EUAA, T-634/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:222, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 Selv om ADMIN (2019) 31-afgørelsen, der fandt anvendelse fra den 16. november 2019, fastsatte, at den højtstående repræsentant var den myndighed, der var kompetent til at træffe afgørelser om omplacering af delegationschefer i tjenestens interesse, fremgår det i øvrigt ikke af denne

afgørelses ordlyd, at den forpligter EU-Udenrigstjenesten til at afholde en samtale mellem den højtstående repræsentant og en delegationschef under omstændigheder som i den foreliggende sag.

- 109 For det fjerde kan sagsøgeren ikke med føje anføre, at hendes skriftlige bemærkninger ikke er blevet taget i betragtning, at hun ikke var i stand til at påvirke ansættelsesmyndighedens beslutningsproces, og at det på ingen måde fremgår af den første anfægtede afgørelse, at ansættelsesmyndigheden reelt har udøvet sit skøn under hensyntagen til de af sagsøgeren fremsatte skriftlige bemærkninger.
- 110 Selv om overholdelsen af retten til forsvar og retten til at blive hørt kræver, at EU-institutionerne gør det muligt for de parter, der er omfattet af en bebyrdende retsakt, effektivt at give deres mening til kende, kan denne overholdelse ikke indebære en pligt for de nævnte institutioner til at tilslutte sig denne (jf. i denne retning dom af 7.7.2017, Arbuzov mod Rådet, T-221/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:478, præmis 84, og af 27.9.2018, Ezz m.fl. mod Rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, præmis 330).
- 111 Desuden omhandler den første anfægtede afgørelse udtrykkeligt de bemærkninger, som sagsøgeren fremsatte i sin skrivelse af 12. december 2019. Selv om der i denne afgørelse ligeledes henvises til sagsøgerens bemærkninger af 1. januar 2020, fremgår det af proceduren, således som EU-Udenrigstjenesten har anført, at der er tale om en skrivefejl, og at den højtstående repræsentant ville henvide til sagsøgerens bemærkninger af 11. januar 2020.
- 112 Endelig kan sagsøgeren ikke med føje foreholde den højtstående repræsentant, at denne ikke i den første anfægtede afgørelse henviste til de bemærkninger af 30. januar 2020, som sagsøgeren havde sendt til den højtstående repræsentants kabinetschef som svar på den i denne doms præmis 13 nævnte skrivelse af 19. december 2019 fra generaldirektøren for Afrika. Disse bemærkninger havde nemlig ikke – i hvert fald ikke direkte – noget at gøre med den procedure, som EU-Udenrigstjenesten havde indledt med henblik på at sikre sagsøgerens ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af den første anfægtede afgørelse.
- 113 Dette led er følgelig ugrundet og må afvises.

[udelades]

*Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 11 i afgørelse 5028/2 og af ADMIN (2019) 31-afgørelsen*

- 129 Sagsøgeren har til støtte for dette anbringende i det væsentlige fremført fem klagepunkter om for det første, at den foreløbige bedømmelsesrapport om prøvetiden var mangelfuld, for det andet, at de vilkår, hvorunder prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar var blevet afviklet, var unormale, for det tredje, at der ikke var fastsat nogen mål og indikatorer for prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar, for det fjerde, at den endelige bedømmelsesrapport om prøvetiden var mangelfuld, og for det femte, at den første anfægtede afgørelse henhørte under den højtstående repræsentants kompetence.
- 130 EU-Udenrigstjenesten har bestridt sagsøgerens påstande.

[udelades]

*– Det tredje anbringendes tredje klagepunkt om manglende mål og indikatorer for prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar*

- 157 Sagsøgeren har klaget over sine overordnede og direktoratet for menneskelige ressourcers manglende regelmæssige kontrol, navnlig den manglende fastsættelse af mål og etablering af et handlingsprogram, hvilket gjorde, at hun ikke havde nogen som helst indikator, der gjorde det muligt at måle hendes resultater og afhjælpe eventuelle mangler, hvilket er i strid med artikel 11, stk. 3, og artikel 11, stk. 4, andet afsnit, i afgørelse 5028/2.
- 158 Det fremgår i denne forbindelse af artikel 11, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 5028/2, at den foreløbige bedømmelse skal foretages på grundlag af et på forhånd godkendt dokument, der indeholder utvetydige mål og resultatindikatorer for typiske ledelsesopgaver eller -kompetencer.
- 159 I øvrigt indebærer princippet om kontinuitet i bedømmelsen af prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar, der er nævnt i artikel 11, stk. 2, i afgørelse 5028/2, nødvendigvis, at den endelige bedømmelse foretages på grundlag af det samme dokument med utvetydige mål og resultatindikatorer som det, der blev udarbejdet til den foreløbige bedømmelse.
- 160 Det skal indledningsvis bemærkes, at EU-Udenrigstjenesten og sagsøgeren i den foreliggende sag ikke har godkendt et formelt dokument, der indeholder utvetydige mål og resultatindikatorer for typiske ledelsesopgaver eller -kompetencer, forud for sagsøgerens prøvetid. Der er således sket en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 5028/2.
- 161 Hvad for det første angår fastsættelsen af mål bemærkes, at det følger af retspraksis, at når der findes institutionsinterne regler, der foreskriver en fastsættelse af målene for en tjenestemand ved starten af en bedømmelsesperiode, er en tilsidesættelse af disse regler væsentlig og begrundet, at den omtvistede bedømmelse anses for fejlagtig, idet stillingsbeskrivelsen ikke var fyldestgørende hvad angår fastsættelsen af mål (jf. dom af 12.5.2016, FS mod EØSU, F-50/15, EU:F:2016:119, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 162 Den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 161, og som vedrører bedømmelsen af en tjenestemand, skal imidlertid anvendes under hensyntagen til det ansvarsniveau, der er forbundet med den stilling, som vedkommende placeres i, samt til den tidligere erfaring, som den tjenestemand, der udnævnes til den pågældende stilling, er i besiddelse af. I den foreliggende sag blev sagsøgeren udnævnt til delegationschef og fik til opgave at sikre Unionens repræsentation i det land, hvor delegationen er akkrediteret, hvilket nødvendigvis indebærer dels et højt ansvarsniveau, dels solide lederevner og stor autonomi, uafhængigt af fastsættelsen af konkrete mål.
- 163 Det skal i denne forbindelse fastslås, at en delegationschefs funktioner, som er defineret i artikel 5, stk. 2-4 og 8, i afgørelse 2010/427, ikke helt kan sammenlignes med en kontorchefs funktioner på mellemliderniveau, som er beskrevet i artikel 4 i afgørelse 5028/2.
- 164 Det gælder navnlig, at i modsætning til en kontorchef repræsenterer delegationschefen Unionen i det land, hvor delegationen er akkrediteret, i forhold til såvel dette lands myndigheder som medlemsstaternes diplomatiske tjenester og internationale organisationer.

- 165 Desuden kræver den – bl.a. geografiske – adskillelse mellem EU-Udenrigstjenestens centraladministration og delegationerne nødvendigvis, at en delegationschef i højere grad er i stand til at udføre sine ledelsesfunktioner selvstændigt, sammenlignet med en kontorchef, som er underlagt sine overordnedes umiddelbare tilsyn.
- 166 I den foreliggende sag indgav sagsøgeren en ansøgning for at blive udnævnt til chef for delegationen i Malawi ud fra dels en stillingsbeskrivelse, dels et stillingsopslag, i hvilke var nævnt specifikke ledelsesmæssige mål.
- 167 Navnlig indeholdt beskrivelsen af stillingen som chef for delegationen i Malawi under afsnittet om de med stillingen forbundne funktioner et underafsnit om forvaltning af menneskelige ressourcer, som opregnede følgende opgaver: evaluering af delegationens personales individuelle resultater, fastlæggelse af personalets uddannelsesbehov, udøvelse af ledelsesansvar i forbindelse med utilstrækkelig faglig indsats, chikane og disciplinære problemer og overholdelse af de herfor gældende procedurer samt udøvelse af et socialt og etisk ansvar i forhold til personalet.
- 168 Det fremgik i øvrigt af stillingsopslaget, at stillingen som chef for delegationen i Malawi bl.a. omfattede følgende opgaver: at sikre en forsvarlig forvaltning af delegationen, herunder økonomisk forvaltning og korrekt anvendelse af gældende regler om sikkerhed for personer, løsøre og fast ejendom samt informationer, at håndtere kriser og at sikre kontinuiteten i delegationens aktiviteter, navnlig i forbindelse med tjenestens kontinuitet.
- 169 Såvel stillingsbeskrivelsen som stillingsopslaget vedrørende stillingen som chef for delegationen i Malawi indeholdt således præciseringer af de opgaver, der var forbundet med denne stilling hvad angik forvaltning af menneskelige ressourcer og ledelse.
- 170 Selv om det i denne forbindelse er korrekt, at en stillingsbeskrivelse og et stillingsopslag i princippet har et andet formål og andre kendetegn end et dokument, der fastsætter målene for en tjenestemand, kan det ikke på forhånd udelukkes, at de ledelsesmæssige mål, der kan fastsættes med henblik på at bedømme en prøvetid i en stilling med ledelsesansvar, kan være indeholdt i stillingsbeskrivelsen og stillingsopslaget vedrørende stillingen som delegationschef, som er underlagt en sådan prøvetid.
- 171 I den foreliggende sag må det således fastslås, at de ledelsesopgaver, der fremgik af stillingsbeskrivelsen og stillingsopslaget vedrørende stillingen som chef for delegationen i Malawi, var defineret tilstrækkeligt præcist heri til at udgøre specifikke mål for sagsøgerens prøvetid i en stilling med ledelsesansvar.
- 172 Eftersom sagsøgeren søgte stillingen som chef for delegationen i Malawi ud fra beskrivelsen af og opslaget om denne stilling, havde hun desuden nødvendigvis kendskab til disse mål, og hun må i lyset af sin ansøgning anses for at have godkendt dem, inden hun tiltrådte stillingen.
- 173 Det må derfor i den foreliggende sag fastslås, at de præciseringer vedrørende ledelsesopgaver, der fremgik af stillingsbeskrivelsen og stillingsopslaget vedrørende stillingen som chef for delegationen i Malawi, kunne gøre det ud for ledelsesmæssige mål som omhandlet i og med henblik på anvendelsen af afgørelse 5028/2.

- 174 Hvad for det andet angår den forudgående fastsættelse af utvetydige resultatindikatorer skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 1, stk. 2, i afgørelsen PROC EEAS(2011) 002 af 29. november 2011, at bestemmelserne i afgørelse 5028/2 finder »tilsvarende« anvendelse på EU-Udenrigstjenestens personale.
- 175 I den foreliggende sag fremgår det for det første af de udvælgelseskriterier, der fremgår af stillingsopslaget vedrørende stillingen som chef for delegationen i Malawi, at ansøgerne til denne stilling skulle dokumentere ledelseserfaring og erfaring med holdmotivation, navnlig i et multidisciplinært og multikulturelt miljø, samt stærke kompetencer inden for ledelse, kommunikation og analyse, kombineret med en god dømmekraft.
- 176 For det andet fremgår det af sagsakterne, at EU-Udenrigstjenestens direktorat for menneskelige ressourcer på tidspunktet for udnævnelsen af sagsøgeren til chef for delegationen i Malawi havde offentliggjort et dokument, der fastsatte de krævede kompetencer for alle EU-Udenrigstjenestens ledere, og som indeholdt konkrete eksempler på situationer, med henblik på at gøre det muligt for disse ledere at vurdere, om de var i besiddelse af de 14 kompetencer, der var opregnet i dokumentet, og om de udøvede dem effektivt.
- 177 Endelig fremgår det ikke af omstændighederne i den sag, som Retten har fået forelagt, at sagsøgeren anmodede sine overordnede om at fastsætte resultatindikatorer med henblik på at bedømme sine ledelseskompetencer ved prøvetidens udløb, og dette til trods for at det i afgørelse 5028/2 bestemmes, at sådanne indikatorer skal godkendes af den tjenestemand, der er underlagt prøvetiden i en stilling med ledelsesansvar.
- 178 I denne sammenhæng fremgår det, at sagsøgeren havde et tilstrækkeligt kendskab til det, der forventedes af hende ved bedømmelsen af hendes resultater under prøvetiden som chef for delegationen i Malawi.
- 179 Dette klagepunkt skal følgelig forkastes.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Syvende Udvidede Afdeling):

**1) Tjenesten for EU's Optræden Udattil frifindes (EU-Udenrigstjenesten).**

**2) Sandra Paesen betaler sagsomkostningerne.**

da Silva Passos

Valančius

Reine

Truchot

Sampol Pucurull

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 2022.

Underskrifter