



## Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 15 september 2017\*

”Personalmål – Tjänstemän – Yttrandefrihet – Lojalitetsplikt – Allvarlig skada på unionens legitima intressen – Beslut att inte ge tillstånd till offentliggörande av en artikel – Anmodan att ändra texten – Artikel 17a i tjänsteföreskrifterna – Föremålet för talan – Beslut att avslå ett administrativt klagomål”

I mål T-585/16,

**Carina Skareby**, tjänsteman vid Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten), Leuven (Belgien), företrädd av advokaterna S. Rodrigues och C. Bernard-Glanz,

sökande,

mot

**Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten)**, företrädd av S. Marquardt, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislairé och S. Moya Izquierdo,

svarande,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF om ogiltigförklaring av dels utrikestjänstens beslut av den 5 juni 2015 att inte ge tillstånd till offentliggörande av en artikel, i vilket sökanden uppmanades att ändra två av paragraferna i den föreslagna texten, dels ”vid behov” av utrikestjänstens beslut av den 18 december 2015 att avslå det klagomål som ingetts mot det första beslutet,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Prek samt domarna F. Schalin och J. Costeira (referent),

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 3 maj 2017,

följande

\* Rättegångsspråk: engelska.

## Dom

### Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Carina Skareby, är tjänsteman vid Europeiska utrikestjänsten (utrikestjänsten).
- 2 Genom e-post av den 19 maj 2015 informerade sökanden, genom sina juridiska rådgivare, utrikestjänsten, i enlighet med artikel 17a i tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), om att hon avsåg att offentliggöra en artikel med rubriken "Öppet brev till medborgare Herman" i tidningen *Politico*. Artikeln utgjordes av ett öppet brev till Europeiska rådets tidigare ordförande Herman Van Rompuy och syftet var att uppmärksamma problemet med mobbning inom EU-institutionerna (nedan kallad den omtvistade texten).
- 3 Genom skrivelse av den 5 juni 2015 svarade den tillförordnade chefen för avdelningen för "Rättigheter och skyldigheter" vid direktoratet för "Mänskliga resurser" vid utrikestjänstens generaldirektorat för "Administration och ekonomi" att två paragrafer i den artikel som hade lämnats för godkännande stred mot den "lojalitets- och diskretionsplikt" som sökanden, i egenskap av EU-tjänsteman, har gentemot institutionen, med anledning av att sökanden direkt, utan någon som helst bevisning, tillskrev utrikestjänstens ledning ett specifikt beteende som strider mot tjänsteföreskrifterna. Den tillförordnade chefen uppmanade därefter sökanden att inkomma med en omarbetad text i vilken dessa invändningar hade beaktats. Om detta inte skedde kunde tillstånd till offentliggörande inte ges (nedan kallat beslutet att neka offentliggörande).
- 4 De berörda paragraferna i den omtvistade texten, det vill säga den femte och den artonde paragrafen (nedan tillsammans kallade de omtvistade paragraferna), hade följande lydelse:

"Som jag själv har blivit vittne till består EU-institutionernas chefers tillvägagångssätt i att övertyga varje person som har en avvikande mening vad avser det sätt som institutionerna sköts på om att det är bäst att han eller hon byter arbete eller går i förtidspension eller pension på grund av bestående nedsatt arbetsförmåga. Gå vidare. Glöm det. På detta sätt kan cheferna fortsätta att mobba vissa underordnade och favorisera andra. Detta är kanske inte en planerad strategi – men det sker likvärt systematiskt.

...

Utrikestjänsten måste föregå med gott exempel vid den interna tillämpningen av rättigheter, i fråga om insyn i organisationen och vad avser rättssäkerhet – detta är en förutsättning för trovärdighet på den internationella arenan."

- 5 I en e-post av den 1 juli 2015 begärde sökanden, genom sina rådgivare, förklaringar avseende beslutet att neka offentliggörande. Sökanden önskade särskilt få klarhet i på vilket sätt de omtvistade paragraferna, utöver det påstådda åsidosättandet av lojalitets- och diskretionsplikten, "allvarligt [kunde] skada unionens legitima intressen", i den mening som avses i artikel 17a i tjänsteföreskrifterna.
- 6 I en e-post av den 24 juli 2015 lämnade chefsjuristen för avdelningen "Rättigheter och skyldigheter" följande svar:

"Vi har inte uppgett i [beslutet att neka offentliggörande] att innehållet 'allvarligt [kunde] skada unionens legitima intressen'.

Det ska emellertid upprepas att utrikestjänsten inte godkänner att [den omtvistade texten] offentliggörs med sin nuvarande lydelse då vi anser att den strider mot lojalitets- och diskretionsplikten.

För offentliggörande krävs tillstånd enligt artikel 17.1 i tjänsteföreskrifterna ...

Vi avråder bestämt er klient från att offentliggöra utan vårt tillstånd.”

- 7 I en e-post av den 4 september 2015 begärde sökanden, genom sina rådgivare, omprövning av beslutet att neka offentliggörande, i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. I detta klagomål gjorde sökande i sak gällande att utrikestjänsten, för det första, hade åsidosatt artikel 17a i tjänsteföreskrifterna genom att inte visa att ett offentliggörande av den omtvistade texten ”allvarligt [kunde] skada unionens legitima intressen” och, för det andra, att myndigheten härigenom hade åsidosatt rätten till yttrandefrihet, vilken sökanden garanteras genom artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) och genom artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 8 Genom beslut av den 18 december 2015 avlog utrikestjänstens tillsättningsmyndighet sökandens klagomål (nedan kallat beslutet att avslå klagomålet).
- 9 I beslutet att avslå klagomålet anges i sak att artikel 17a i tjänsteföreskrifterna ger uttryck för uppfattningen att en korrekt avvägning alltid måste göras mellan unionstjänstemännens rätt att utöva sin yttrandefrihet och skyddet av ett legitimt mål av allmänintresse, i synnerhet skyddet av unionens legitima intressen. I detta avseende preciserades det inledningsvis i beslutet att avslå klagomålet att den omtvistade texten rör unionens verksamhet, därefter att den omtvistade texten kunde utgöra ett åsidosättande av ”lojalitets- och diskretionsplikten” och slutligen att detta åsidosättande i sig utgör en verklig risk för allvarlig skada på unionens intressen, i den mening som avses i artikel 17a i tjänsteföreskrifterna. I beslutet att avslå klagomålet betonades att ett offentliggörande av den omtvistade texten allvarligt skulle skada unionens legitima intressen, i den mån som den omtvistade texten inte innehåller någon bevisning till stöd för uppgifterna om att tjänstemän mobbas, samt att de omtvistade paragraferna inte kunde uppfattas som en avvikande mening från den som innehas av utrikestjänsten, men antyder att mobbning är ett allmänt förekommande olöst problem inom EU-institutionerna. Den genomsnittliga läsaren skulle kunna uppfatta detta så att institutionerna inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att bekämpa mobbning. I beslutet att avslå klagomålet betonas också att utrikestjänsten hade kunnat ha synpunkter på flera andra delar av den omtvistade texten, men att myndigheten valde att enbart ha synpunkter på två paragrafer. Detta visar att beslutet att avslå klagomålet är proportionerligt och begränsat till det strikt nödvändiga.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 10 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till personaldomstolens kansli den 15 mars 2016. Målet registrerades under målnummer F-15/16.
- 11 Utrikestjänsten inkom med sitt svaromål till personaldomstolens kansli den 10 juni 2016.
- 12 Med tillämpning av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/1192 av den 6 juli 2016 om överföring till tribunalen av behörigheten att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda (EUT L 200, 2016, s. 137), överfördes målet till tribunalen i det skick det förelåg per den 31 augusti 2016. Målet registrerades under målnummer T-585/16 och lottades på tribunalens andra avdelning.

- 13 Eftersom den skriftliga delen av förfarandet avslutades innan målet överfördes till tribunalen, frågade tribunalen, genom skrivelser från kansliet av den 9 november 2016, parterna om en förhandling skulle hållas.
- 14 Parterna utvecklade sin talan vid förhandlingen den 3 maj 2017.
- 15 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ta upp talan till sakprövning,
  - ogiltigförklara beslutet att neka offentliggörande och, ”vid behov”, ogiltigförklara beslutet att avslå klagomålet, och
  - förplikta utrikestjänsten att ersätta rättegångskostnaderna.
- 16 Utrikestjänsten har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## **Rättslig bedömning**

### *Inledande synpunkter på föremålet för talan*

- 17 Det ska noteras att sökanden har väckt förevarande talan mot beslutet att neka offentliggörande och, ”vid behov”, mot beslutet att avslå klagomålet.
- 18 Det ska i detta hänseende erinras om att det administrativa klagomålet och det uttryckliga eller tysta avslaget på detsamma utgör en oskiljaktig del av ett komplext förfarande och endast utgör ett villkor för att talan ska kunna väckas. Under dessa omständigheter medför talan, även om den formellt sett riktar sig mot avslaget på klagomålet, att rätten ska pröva den åtgärd som går den berörde emot och som är föremål för dennes klagomål, under förutsättning att avslaget på klagomålet inte har en annan räckvidd än den åtgärd mot vilken nämnda klagomål har riktats. Ett uttryckligt beslut om avslag på ett klagomål kan, med hänsyn till sitt innehåll, vara sådant att det inte bekräftar den åtgärd som sökanden har angripit. Så är fallet om beslutet att avslå klagomålet innehåller en omprövning av sökandens situation i förhållande till nya rättsliga och faktiska omständigheter eller om det ändrar eller kompletterar det ursprungliga beslutet. I sådana fall utgör avslaget på klagomålet en rättsakt som är underställd rättens prövning, vilken ska beakta denna vid bedömningen av den angripna åtgärdens lagenlighet, och till och med betrakta den som en rättsakt som går vederbörande emot och som ersätter denna (se dom av den 21 maj 2014, *Mocová/kommissionen*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 19 Denna uppfattning får för övrigt även stöd av den omständigheten att en kompletterande motivering, i beslutet om avslag på klagomålet, är förenlig med syftet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken beslut rörande klagomål ska vara motiverade. Den bestämmelsen innebär med nödvändighet att den myndighet som ska pröva klagomålet inte är bunden av enbart motiveringen – som kan vara bristfällig eller rent av obefintlig när det gäller ett tyst avslagsbeslut – i det beslut mot vilket klagomålet riktar sig (se dom av den 21 maj 2014, *Mocová/kommissionen*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, punkt 35 och där angiven rättspraxis, och dom av den 17 januari 2017, *LP/Europol*, T-719/15 P, ej publicerad, EU:T:2017:7, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

- 20 I föreliggande fall framgår det av punkterna 3, 8 och 9 ovan att beslutet att avslå klagomålet varken ändrade innebörden eller påverkade räckvidden av beslutet att neka offentliggörande. Genom beslutet att avslå klagomålet höll myndigheten nämligen fast vid beslutet att neka offentliggörande av den omtvistade texten samt begränsade kravet på föregående ändring av den omtvistade texten till de två paragrafer som hade identifierats i beslutet att neka offentliggörande.
- 21 Motiveringen i beslutet att avslå klagomålet skiljer sig emellertid till viss del från motiveringen i beslutet att neka offentliggörande. I beslutet att neka offentliggörande tilläts nämligen inte ett offentliggörande av den omtvistade texten på grundval av ett åsidosättande av "lojalitets- och diskretionsplikten", med hänvisning till att sökanden direkt, utan någon som helst bevisning, tillskrev utrikestjänstens ledning ett specifikt beteende som strider mot tjänsteföreskrifterna. Beslutet att avslå klagomålet grundade sig däremot i sak på förekomsten av en verklig risk för att unionens intressen allvarligt skulle skadas, i den mening som avses i artikel 17a i tjänsteföreskrifterna. Närmare bestämt bedömde myndigheten för det första att åsidosättandet av "lojalitets- och diskretionsplikten" i sig utgjorde en verklig risk för att dessa intressen allvarligt skulle skadas, för det andra att den omtvistade texten inte innehöll någon bevisning till stöd för uppgifterna i den, och för det tredje att det i de omtvistade paragraferna angavs att EU-institutionerna inte vidtog några åtgärder för att bekämpa mobbning.
- 22 Därmed konstaterar tribunalen att beslutet att avslå klagomålet innehåller kompletterande motivering, vilken preciserar och utvecklar motiveringen i den rättsakt mot vilken detta klagomål riktas, det vill säga beslutet att neka offentliggörande.
- 23 Eftersom motiveringen i beslutet att avslå klagomålet preciserar och kompletterar motiveringen i beslutet att neka offentliggörande ska den, med hänsyn till det administrativa förfarandets föränderliga karaktär, beaktas vid prövningen av om beslutet att neka offentliggörande är lagenligt.

### ***Prövning i sak***

- 24 Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring har sökanden åberopat två grunder. Den första grunden rör ett åsidosättande av rätten till yttrandefrihet. Den andra grunden rör en oriktig bedömning med avseende på åsidosättandet av "lojalitets- och diskretionsplikten".
- 25 Tribunalen finner det lämpligt att först pröva den andra grunden.

### ***Den andra grunden: Oriktig bedömning med avseende på åsidosättandet av lojalitetsplikten***

- 26 Inom ramen för den andra grunden har sökanden framfört en första anmärkning enligt vilken tillsättningsmyndigheten felaktigt bedömde att sökanden i den första, den fjärde till den sjunde, den trettonde och den nittonde paragrafen i den omtvistade texten hade uppgett att utrikestjänsten och unionen saknade ett handlingsprogram för att bekämpa mobbning. Sökanden gav i dessa paragrafer enbart uttryck för uppfattningen att mobbning var ett utbrett fenomen och att denna situation kunde skada utrikestjänstens och därmed även unionens anseende på den internationella arenan. Sökanden har i den omtvistade texten emellertid varken gjort gällande att mobbningen "hotade institutionernas arbete" eller att "inget kunde göras mot problemet". I alla händelser kan den omtvistade texten inte anses utgöra "en kränkning av den värdighet och respekt som institutionen ska visas", i den mening som avses i tillämplig rättspraxis.
- 27 Inom ramen för en andra anmärkning har sökanden anfört att tillsättningsmyndigheten gjorde en "uppenbart" oriktig bedömning när den bedömde att sökanden, i andra och sjätte paragrafen i den omtvistade texten, betraktade sin arbetsgivare som en fiende och sedan länge hyste misstro mot utrikestjänsten. Sökanden har gjort gällande att om paragraferna i fråga ger bilden av ett "krig" rör det sig om ett "krig inom EU-institutionerna" och inte mot desamma.

- 28 I en tredje anmärkning har sökanden gjort gällande att tillsättningsmyndigheten felaktigt bedömde att det framgick av den tredje och den femtonde paragrafen i den omtvistade texten att ”mobbing var vanligt förekommande och för flera tjänstemän hade lett till långtidssjukskrivningar och bestående nedsatt arbetsförmåga”. Sökanden har i detta avseende anfört att hon aldrig har presenterat några siffror rörande långtidssjukskrivna personer eller personer med bestående nedsatt arbetsförmåga och att det följaktligen inte går att av den omtvistade texten dra slutsatsen att det handlar om många personer. Dessutom, även om sökanden har gett uttryck för uppfattningen att mobbing är ett utbrett fenomen och att flera kollegor var långtidssjukskrivna eller hade bestående nedsatt arbetsförmåga, är tillsättningsmyndighetens bedömning att denna uppfattning utgör en kränkning av den värdighet och respekt som institutionen ska visas felaktig.
- 29 Inom ramen för en fjärde anmärkning har sökanden anfört att tillsättningsmyndigheten gjorde en felaktig tolkning när den bedömde att det i den artonde paragrafen i den omtvistade texten angavs att utrikestjänsten och unionen genom sitt handlingsprogram för handläggning av ärenden rörande mobbing inom institutionerna inte föregick med ”gott exempel”. I paragrafen i fråga anges endast att utrikestjänsten bör vara exemplarisk, och inte att den inte var det, men att den kunde göra mer.
- 30 I en femte anmärkning har sökanden gjort gällande att de omtvistade paragraferna varken är förolämpande eller ger uttryck för bristande respekt, aggressivitet eller någon form av illvilja samt att de enbart är uttryck för hennes yttrandefrihet. Denna yttrandefrihet inbegriper en rätt att uttrycka en minoritetsuppfattning eller en uppfattning som avviker från den uppfattning som institutionen vid vilken hon arbetar har, även om denna uppfattning kan sära, chockera eller oroa.
- 31 Inom ramen för en sjätte anmärkning har sökanden anfört att tillsättningsmyndigheten gjorde en ”uppenbart” oriktig bedömning genom att fastställa att ovannämnda paragrafer strider mot den ”lojalitets- och diskretionsplikt” som sökanden i egenskap av tjänsteman hade i förhållande till institutionen.
- 32 Utrikestjänsten har bestritt sökandens argument.
- 33 Det ska inledningsvis noteras att det följer av punkterna 3, 4, 8 och 9 ovan att enligt beslutet att neka offentliggörande stred endast två paragrafer i den omtvistade texten, nämligen den femte och den artonde paragrafen, mot den ”lojalitets- och diskretionsplikt” som åligger sökanden i egenskap av EU-tjänsteman, samt att denna begränsning till två paragrafer vidhölls i beslutet att avslå klagomålet.
- 34 Även om beslutet att avslå klagomålet innehåller kommentarer avseende andra paragrafer i den omtvistade texten ska dessa kommentarer därför enbart anses utgöra *obiter dicta*.
- 35 Av detta följer att anmärkningarna rörande andra paragrafer i den omtvistade texten än den femte och den artonde paragrafen är verkningslösa, eftersom de inte kan påverka lagligheten av beslutet att neka offentliggörande.
- 36 Den första anmärkningen är sålunda till viss del verkningslös i den mån som den avser den första, den fjärde, den sjätte, den sjunde, den trettonde och den nittonde paragrafen i den omtvistade texten, medan den andra och den tredje anmärkningen är helt verkningslösa.
- 37 Tribunalen ska följaktligen endast pröva den första och den fjärde till den sjätte anmärkningen i den mån som de avser de omtvistade paragraferna.
- 38 I den första och den fjärde anmärkningen har sökanden gjort gällande att tillsättningsmyndigheten felaktigt bedömde att det i de omtvistade paragraferna angavs att utrikestjänsten och unionen saknade ett handlingsprogram för att bekämpa mobbing samt att utrikestjänsten och unionen genom sitt handlingsprogram för handläggning av ärenden rörande mobbing inom institutionerna ”inte föregick med gott exempel”.

39 Tribunalen anser att det finns skäl att här erinra om innehållet i de omtvistade paragraferna:

”Som jag själv har blivit vittne till består EU-institutionernas chefers tillvägagångssätt i att övertyga varje person som har en avvikande mening vad avser det sätt som institutionerna sköts på om att det är bäst att han eller hon byter arbete eller går i förtidspension eller pension på grund av bestående nedsatt arbetsförmåga. Gå vidare. Glöm det. På detta sätt kan cheferna fortsätta att mobba vissa underordnade och favorisera andra. Detta är kanske inte en planerad strategi – men det sker likväl systematiskt.

...

Utrikestjänsten måste föregå med gott exempel vid den interna tillämpningen av rättigheter, i fråga om insyn i organisationen och vad avser rättssäkerhet – detta är en förutsättning för trovärdighet på den internationella arenan.”

40 Det ska även erinras om att dessa omtvistade paragrafer ingår i en text som tar upp problemet med mobbning inom EU-institutionerna. I den femte paragrafen i den omtvistade texten beskrivs närmare bestämt ”EU-institutionernas chefers tillvägagångssätt” med tillägget att ”cheferna [kan] fortsätta att [’systematiskt’] mobba vissa underordnade och favorisera andra”. Detta påstående måste i detta sammanhang, med tanke på att orden ”tillvägagångssätt” och ”systematiskt” särskilt används, anses innebära att mobbning utgör ett utbrett fenomen bland EU-institutionernas chefer.

41 I den artonde paragrafen i den omtvistade texten anges dessutom att utrikestjänsten ”måste föregå med gott exempel vid den interna tillämpningen av rättigheter, i fråga om insyn i organisationen och vad avser rättssäkerhet”. Av detta följer att utrikestjänsten inte föregår med ”gott exempel” i kampen mot mobbning. Med andra ord har denna institution genom sitt handlingsprogram för handläggning av ärenden rörande mobbning inte föregått med ”gott exempel”.

42 I den artonde paragrafen i den omtvistade texten upprepar sökanden dessutom en åsikt som framfördes redan i den femte paragrafen, nämligen att det inte finns något effektivt handlingsprogram för att bekämpa mobbning inom utrikestjänsten och i förlängningen inte heller inom EU-institutionerna.

43 Dessa slutsatser har för övrigt bekräftats av sökanden i ansökan. I punkt 44 i ansökan medger hon nämligen själv att hon, i den omtvistade texten, gav ”uttryck för uppfattningen att mobbning var ett utbrett fenomen och att denna situation kunde skada utrikestjänstens och därmed även unionens anseende på den internationella arenan”.

44 Av detta följer att tillsättningsmyndigheten inte gjorde någon ”oriktig” bedömning i sin tolkning av de omtvistade paragraferna.

45 Talan, i den mån den avser den första och den fjärde anmärkningen, ska följaktligen ogillas.

46 I den femte anmärkningen har sökanden i sak gjort gällande att de omtvistade paragraferna varken är förolämpande eller ger uttryck för bristande respekt, aggressivitet eller någon form av illvilja samt att de enbart är uttryck för hennes yttrandefrihet.

47 Beslutet att neka offentliggörande antogs emellertid inte, såsom framgår av punkterna 3 och 9 ovan, med anledning av att den omtvistade texten var förolämpande eller gav uttryck för bristande respekt, aggressivitet eller någon form av illvilja. I motiveringen till beslutet att neka offentliggörande framhålls nämligen att de omtvistade paragraferna stred mot den ”lojalitets- och diskretionsplikt” som sökanden, i egenskap av EU-tjänsteman, har gentemot institutionen.

- 48 Talan, i den mån den avser den femte anmärkningen, ska följaktligen ogillas, eftersom tillsättningsmyndigheten inte bedömde att de omtvistade paragraferna var förolämpande eller gav uttryck för bristande respekt, för aggressivitet eller för någon form av illvilja.
- 49 Sökanden har slutligen, i den sjätte anmärkningen, gjort gällande att tillsättningsmyndigheten gjorde en "uppenbart" oriktig bedömning när den fastställde att de omtvistade paragraferna stred mot den "lojalitets- och diskretionsplikt" som hon, i egenskap av EU-tjänsteman, har gentemot institutionen.
- 50 Det ska i detta hänseende erinras om de principer som följer av bestämmelserna som reglerar förhållandet mellan unionen och dess tjänstemän och övriga anställda.
- 51 Till att börja med ska en tjänsteman, enligt artikel 11 första stycket i tjänsteföreskrifterna, fullgöra sina uppgifter och uppträda med enbart unionens bästa för ögonen. I samma bestämmelse åläggs tjänstemannen att fullgöra sina arbetsuppgifter på ett opartiskt och objektivt sätt och i överensstämmelse med sin skyldighet att vara lojal mot unionen.
- 52 Vidare får en tjänsteman, enligt artikel 12 i tjänsteföreskrifterna, inte agera eller uppträda på ett sätt som kan skada tjänstens anseende.
- 53 Dessutom ska en tjänsteman som vill utöva en bisyssla eller åta sig uppdrag utanför unionen, mot ersättning eller ej, enligt artikel 12b.1, i förväg ansöka om tillsättningsmyndighetens tillstånd.
- 54 Slutligen, och framför allt, har en tjänsteman, enligt artikel 17a.1 i tjänsteföreskrifterna, rätt till yttrandefrihet "med vederbörlig hänsyn till principerna om lojalitet och opartiskhet". Denna artikel utgör, liksom artiklarna 11, 12 och 12b, ett specifikt uttryck för den skyldighet att vara lojal som varje tjänsteman har. Enligt denna skyldighet ska tjänstemannen bland annat avstå från att agera på ett sätt som utgör "en kränkning av den värdighet och respekt som institutionen ska visas" (se, vad avser skyldigheten att vara lojal enligt artikel 17a i tjänsteföreskrifterna, dom av den 23 oktober 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 55 Det ska dessutom noteras att det följer av rättspraxis att en tjänsteman genom muntliga eller skriftliga uttalanden inte får åsidosätta sina skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna, särskilt enligt artiklarna 11, 12, 12b och 17 i tjänsteföreskrifterna, i förhållande till unionen som tjänstemannen förväntas tjäna. Det skulle rubba det förhållande grundat på förtroende som förenar tjänstemannen med unionen och därefter göra det svårare, eller rent av omöjligt, för unionen att i samarbete med tjänstemannen i fråga utföra sitt uppdrag (dom av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 47).
- 56 Det ska för övrigt även preciseras att det bland annat följer av hänvisningarna i artikel 11 första stycket i tjänsteföreskrifterna till "sina uppgifter" och "uppträda", i artikel 12 i tjänsteföreskrifterna till "agera" och i artikel 12b till "en bisyssla" och "uppdrag utanför unionen", att det inte bara är nödvändigt att bevara förtroendet med avseende på utförandet av tjänstemannens specifika arbetsuppgifter, utan detta behov omfattar alla existerande förhållanden mellan tjänstemannen och unionen (dom av den 23 oktober 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, punkt 65; se också, för ett liknade resonemang, dom av den 26 november 1991, Williams/revisionsrätten, T-146/89, EU:T:1991:61, punkt 72).
- 57 Det ska inledningsvis noteras att det i beslutet att neka offentliggörande angavs att de omtvistade paragraferna stred mot "lojalitets- och diskretionsplikten". Av nämnda beslut framgår emellertid tydligt att det i själva verket rör ett åsidosättande av skyldigheten att vara lojal och att diskretionsplikten enbart har omnämnts utan ha att någon som helst betydelse i målet. Sökandens påstående att en oriktig bedömning gjorts ska följaktligen prövas uteslutande mot bakgrund av skyldigheten att vara lojal.



- 58 I förevarande fall konstaterar tribunalen att de omtvistade paragraferna innehåller nedsättande påståenden vilka skadar anseendet hos samtliga personer med en chefstjänst inom EU-institutionerna. Tvärtemot vad sökanden har gjort gällande kan uppgifterna om ett "tillvägagångssätt" eller "systematiskt" agerande inom EU-institutionerna vilket gör det möjligt för cheferna att "fortsätta att mobba vissa underordnade och favorisera andra" samt om att utrikestjänsten inte föregår "med gott exempel vid den interna tillämpningen av rättigheter, i fråga om insyn i organisationen och vad avser rättssäkerhet", inte anses utgöra enbart en avvikande mening eller en minoritetsuppfattning. Dessa uttalanden ska i sig kunna anses skada anseendet för alla personer med en chefstjänst inom EU-institutionerna och därmed även institutionernas anseende.
- 59 Såsom utrikestjänsten har gjort gällande är mobbning nämligen olagligt och kan skada institutionens verksamhet. Detta gäller i ännu högre grad om mobbningen, såsom anges i den omtvistade texten, är allmänt förekommande. Uppgifter som antyder att EU-institutionernas chefer agerar på ett mycket klandervärt sätt (här i form av mobbning) samt att institutionerna inte vidtar lämpliga åtgärder för att komma till rätta med problemet påverkar synen på samt anseendet och respekten för alla personer med en chefstjänst inom institutionerna och, följaktligen, för institutionerna. Detta gäller i synnerhet för utrikestjänsten. Genom dessa påståenden åsidosätter sökanden följaktligen lojalitetsplikten.
- 60 Av detta följer att tillsättningsmyndigheten gjorde en riktig bedömning när den bedömde att uttalandena i de omtvistade paragraferna stred mot den lojalitetsplikt som åligger sökanden i egenskap av tjänsteman.
- 61 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den sista anmärkningen.
- 62 Med beaktande av vad som anförts ovan kan talan, i den mån den avser den andra grunden, inte bifallas då grunden till viss del är verkningslös och till viss del inte kan godtas i sak.

### ***Den första grunden: Åsidosättande av rätten till yttrandefrihet***

- 63 Inom ramen för den första grunden har sökanden i huvudsak gjort gällande att tillsättningsmyndigheten, genom att inte fastställa att den omtvistade texten allvarligt kunde skada unionens legitima intressen och genom att inte ge henne tillstånd att offentliggöra den omtvistade texten, åsidosatte artikel 17a i tjänsteföreskrifterna och därmed även den yttrandefrihet som hon åtnjuter enligt artikel 10 i Europakonventionen och artikel 11 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- 64 Sökanden har delat upp den första grunden i tre delar. I den första delen har sökanden bestritt att åsidosättandet av "lojalitets- och diskretionsplikten" utgjorde en verklig risk för allvarlig skada på unionens legitima intressen. I den andra delen har sökanden ifrågasatt kravet på att en tjänsteman som önskar offentliggöra en tidningsartikel ska ha bevisning till stöd för sina uppgifter. I den tredje delen har sökanden bestritt argumentet att det enligt de omtvistade paragraferna saknades ett handlingsprogram för att bekämpa mobbning inom EU-institutionerna.

*– Prövning av den första delgrunden, enligt vilken åsidosättandet av lojalitetsplikten inte utgör en verklig risk för allvarlig skada på unionens legitima intressen*

- 65 Sökanden har för det första anfört att domen av den 23 oktober 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), på vilken tillsättningsmyndigheten stödde sin uppfattning att åsidosättandet av "lojalitets- och diskretionsplikten" i sig utgjorde en risk för allvarlig skada på allmänintresset, inte är tillämplig på förevarande fall. Enligt sökanden är nämligen inte de faktiska omständigheter som gav upphov till denna dom jämförbara med omständigheterna i förevarande mål. Nämda dom meddelades nämligen inte till följd av en begäran om offentliggörande, utan hade sitt upphov i en uppsägning.

- 66 Utrikestjänsten har bestritt sökandens första argument.
- 67 Tribunalen konstaterar att beslutet att avslå klagomålet hänvisar till punkterna 62 och 64 i domen av den 23 oktober 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), till stöd för slutsatsen att "åsidosättandet av lojalitets- och diskretionsplikten i sig utgjorde en risk för allvarlig skada på allmänintresset".
- 68 Beslutet att avslå klagomålet grundar sig likväl inte specifikt på hänvisningen till domen av den 23 oktober 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159). Beslutet att avslå klagomålet motiverades nämligen med slutsatsen att "åsidosättandet av lojalitets- och diskretionsplikten i sig utgjorde en risk för allvarlig skada på allmänintresset" och inte uteslutande med citatet ur domen av den 23 oktober 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).
- 69 Lagligheten av beslutet att avslå klagomålet kan följaktligen inte ifrågasättas med hänvisning till att rättsfallshänvisningarna till stöd för nämnda beslut eventuellt var felaktiga.
- 70 Det första argumentet är följaktligen verkningslöst.
- 71 För det andra har sökanden i huvudsak gjort gällande att tillsättningsmyndigheten hänvisade till en risk för allvarlig skada på "allmänintresset", medan artikel 17a i tjänsteföreskrifterna enbart tar upp risken för skada på "unionens legitima intressen". Enligt sökanden får dessa båda begrepp inte sammanblandas och de är inte utbytbara.
- 72 Utrikestjänsten har bestritt sökandens andra argument.
- 73 Det räcker här att notera att i strid med vad sökanden har anfört sammanblandas i beslutet att avslå klagomålet inte de båda begreppen "allmänintresse" och "unionens legitima intressen". Såsom framgår av det stycke som återges nedan anges det endast i beslutet att avslå klagomålet att skyddet av "unionens intressen" utgör ett av flera mål av "allmänintresse":
- "Såsom domstolen har kunnat konstatera ger artikel 17a i tjänsteföreskrifterna uttryck för uppfattningen att en korrekt avvägning alltid måste göras mellan rätten att utöva en grundläggande rättighet, såsom yttrandefriheten, och skyddet av ett legitimt mål av allmänintresse, såsom risken för att unionens intressen skadas genom offentliggörandet av texten (dom av den 13 december 2001, kommissionen/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, punkt 19, och dom av den 14 juli 2000, Cwik/kommissionen, T-82/99, EU:T:2000:193, punkt 52)."
- 74 Talan kan således inte bifallas på det andra argumentet.
- 75 För det tredje har sökanden gjort gällande att det av rättspraxis inte går att dra den slutsats som dragits av tillsättningsmyndigheten, nämligen att åsidosättandet av "lojalitets- och diskretionsplikten" i sig utgör en risk för allvarlig skada på unionens legitima intressen. Även om det gick att sluta sig till ett sådant åsidosättande av den omtvistade texten, anser inte sökanden att man i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) kan dra slutsatsen att offentliggörandet av den omtvistade texten utgör en verklig risk för allvarlig skada på unionens intressen.
- 76 Utrikestjänsten har bestritt sökandens tredje argument.
- 77 Det ska erinras om att enligt fast rättspraxis åtnjuter unionens tjänstemän och anställda yttrandefrihet, även på de områden som omfattas av EU-institutionernas verksamhet. Denna frihet omfattar friheten att muntligen eller skriftligen uttrycka uppfattningar som avviker eller är i minoritet i förhållande till uppfattningarna inom den institution där tjänstemannen är anställd (se dom av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

- 78 Av fast rättspraxis följer emellertid likaså att yttrandefriheten kan inskränkas på de sätt som anges i artikel 10.2 i Europakonventionen. Där föreskrivs att eftersom utövandet av denna frihet medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga (se dom av den 13 december 2012, Strack/kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punkt 137 och där angiven rättspraxis).
- 79 Det är också berättigat att ålägga tjänstemän, på grund av deras ställning, sådana skyldigheter som de som föreskrivs i artiklarna 11, 12 och 17a i tjänsteföreskrifterna. Sådana skyldigheter, vilka förvisso inskränker utövandet av yttrandefriheten, har till syfte att upprätthålla det förhållande grundat på förtroende som måste föreligga mellan institutionen och dess tjänstemän och kan motiveras av det legitima syftet att skydda annans rättigheter, i den mening som avses i artikel 10.2 i Europakonventionen (dom av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 44, och dom av den 13 december 2012, Strack/kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punkt 138).
- 80 Det ska dessutom noteras att det följer av artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna att en tjänsteman inte utan tillsättningsmyndighetens tillstånd får offentliggöra eller låta offentliggöra, ensam eller tillsammans med andra, texter som har samband med unionens verksamhet. Tillstånd får emellertid endast vägras om det planerade offentliggörandet ”allvarligt kan skada unionens legitima intressen”.
- 81 I rättspraxis preciseras att artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna fastställer principen att tillstånd ska beviljas och att tillstånd endast får vägras i undantagsfall. Eftersom denna bestämmelse möjliggör för institutionerna att vägra tillstånd för offentliggörande och således föreskriver en möjlighet att göra ett allvarligt ingrepp i yttrandefriheten, vilken utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt samhälle, ska bestämmelsen tolkas restriktivt, så att tillstånd till offentliggörande endast får vägras om ett offentliggörande allvarligt kan skada unionens intressen (se dom av den 13 december 2001, kommissionen/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, punkterna 17 och 18 och där angiven rättspraxis).
- 82 Sådana föreskrifter speglar det förhållande grundat på förtroende som måste föreligga mellan en arbetsgivare och de anställda. Tillämpningen av föreskrifterna kan endast bedömas mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och deras inverkan på utövandet av det offentliga uppdraget (dom av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 56).
- 83 Av detta följer att unionsdomstolen vid sin prövning ska kontrollera om det, med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet, har gjorts en rimlig avvägning mellan den enskildes grundläggande rätt till yttrandefrihet och institutionens legitima intresse av att säkerställa att dess tjänstemän och övriga anställda i sitt arbete iakttar de skyldigheter och det ansvar som åligger dem (dom av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 48).
- 84 I föreliggande fall ska det erinras om att tillsättningsmyndigheten, såsom tribunalen redan har fastställt i punkterna 50-60 ovan, inte gjorde en oriktig bedömning när den konstaterade att de omtvistade paragraferna stred mot den lojalitetsplikt som åligger sökanden i egenskap av tjänsteman.
- 85 Såsom tribunalen redan har visat i punkterna 39–43 ovan följer det nämligen av de omtvistade paragraferna att det är vanligt förekommande att cheferna inom EU-institutionerna ägnar sig åt mobbning samt att nämnda institutioner saknar ett effektivt handlingsprogram för att avhjälpa detta allvarliga problem.
- 86 Under dessa omständigheter utgör ett offentliggörande av en tjänsteman av en text som innehåller paragrafer som de omtvistade paragraferna, såsom tribunalen har visat i punkterna 58–60 ovan, ett åsidosättande av den lojalitetsplikt som åligger den berörda tjänstemannen, eftersom detta

offentliggörande är av sådant slag att det allvarligt skulle skada synen på samt anseendet för personer med en chefstjänst inom EU-institutionerna och, följaktligen, för institutionerna i allmänhet och för utrikestjänsten i synnerhet.

- 87 Det ska erinras om att en tjänsteman, enligt artikel 17a.1 i tjänsteföreskrifterna, har rätt till yttrandefrihet, med vederbörlig hänsyn till bland annat principen om lojalitet (se punkt 54 ovan).
- 88 Att skydda EU-institutionerna mot påståenden som allvarligt kan skada synen på dem utgör dessutom i sig ett mål av allmänintresse och, närmare bestämt, ett av unionens legitima intressen.
- 89 Med beaktande av att de omtvistade paragraferna är av sådant slag att de allvarligt skadar synen på och anseendet för EU-institutionerna, skulle ett offentliggörande av den omtvistade texten följaktligen allvarligt skada unionens legitima intressen.
- 90 I alla händelser ska det noteras att en korrekt avvägning har gjorts i förevarande fall mellan rätten att utöva yttrandefriheten och skyddet av unionens legitima intressen. Den inskränkning av yttrandefriheten som beslutet att neka offentliggörande innebar var nämligen begränsad till två av de 24 paragrafer som den omtvistade texten bestod av, vilket gav sökanden goda möjligheter att lägga fram en omarbetad text.
- 91 Av detta följer att tillsättningsmyndigheten gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att ett offentliggörande av en text som innehåller paragrafer som de omtvistade paragraferna allvarligt kunde skada unionens legitima intressen, i den mening som avses i artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna.
- 92 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del då denna delgrund till viss del är verkningslös och till viss del inte kan godtas i sak.

*– Prövning av den andra delgrunden, i vilken sökanden ifrågasätter kravet på att en tjänsteman som önskar offentliggöra en artikel ska ha bevisning till stöd för uppgifterna i artikeln*

- 93 Sökanden har i huvudsak för det första gjort gällande att tillsättningsmyndighetens krav på att en tjänsteman som önskar offentliggöra en text ska ha bevisning till stöd för uppgifterna i texten inskränker utövandet av yttrandefriheten, för det andra att denna inskränkning inte föreskrivs i lag och för det tredje att även om en sådan bestämmelse existerade, skulle den inte vara proportionerlig.
- 94 Utrikestjänsten har bestritt sökandens argument.
- 95 Det ska inledningsvis noteras att påståendena i de omtvistade paragraferna, rörande ett fenomen som består i utbredd mobbning från EU-institutionschefernas sida och avsaknaden av ett handlingsprogram för att komma till rätta härmed, är vaga och allmängiltiga. Några konkreta fakta till stöd för påståendena har inte framlagts. Vidare ska noteras att det rör sig om allvarliga påståenden, då de antyder att det är vanligt förekommande att personer med chefstjänster inom institutionerna agerar på ett mycket klandervärt, ja rent av olagligt, sätt. Slutligen noterar tribunalen att dessa påståenden kan skada synen på och anseendet för institutionerna och därmed ge upphov till allvarlig skada på unionens legitima intressen.
- 96 Tvärtemot vad sökanden har anfört föreligger i förevarande fall inte något krav på att en tjänsteman som önskar offentliggöra en text ska ha ”bevisning till stöd för sina uttalanden”. Däremot föreligger det ett krav på att påståenden vilka tillskriver en obestämt angiven grupp personer med chefstjänster inom institutionerna ett agerande som är mycket klandervärt, ja rent av olagligt, ska ha stöd och vara precisa.
- 97 Talan ska följaktligen, i den mån den avser den första grundens andra del, ogillas.

*– Prövning av den tredje delgrunden, i vilken sökanden ifrågasätter argumentet att hon i de omtvistade paragraferna angett att EU-institutionerna saknar ett handlingsprogram för att bekämpa mobbning*

- 98 Sökanden har gjort gällande att tillsättningsmyndighetens argument att hon i de omtvistade paragraferna angett att EU-institutionerna saknar ett handlingsprogram för att bekämpa mobbning saknar stöd i de faktiska omständigheterna. Sökanden har anfört att den omtvistade texten rör problemet med mobbning inom EU-institutionerna, vilket enligt henne är mycket utbrett, men att hon aldrig har uppgett att det saknas ett handlingsprogram för att komma till rätta med detta problem. I alla händelser ska ett eventuellt påstående om att det saknas ett handlingsprogram för att bekämpa mobbning enbart anses utgöra en avvikande mening eller en minoritetsuppfattning, i förhållande till institutionens mening, vilket därmed inte kan anses utgöra någon verklig risk för allvarlig skada på unionens legitima intressen.
- 99 Utrikestjänsten har bestritt sökandens argument.
- 100 Det räcker i detta avseende att notera att de omtvistade paragraferna, av de skäl som redan angetts i punkterna 58 och 59 ovan, inte bara kan anses utgöra en avvikande mening eller en minoritetsuppfattning, i förhållande till institutionens mening, utan i sig måste anses kunna skada de berörda institutionernas anseende.
- 101 Talan ska följaktligen, i den mån den avser den första grundens tredje del, ogillas.
- 102 Av det ovan anförda följer att tillsättningsmyndigheten, tvärtemot vad sökanden gjort gällande, genom att anta beslutet att neka offentliggörande inte åsidosatte artikel 17a i tjänsteföreskrifterna och inte heller sökandens yttrandefrihet.
- 103 Talan kan följaktligen inte bifallas på den första grunden, vilken till viss del är verkningslös och till viss del inte kan godtas i sak. Talan ska därför ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

- 104 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 105 Utrikestjänsten har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska utrikestjänstens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Carina Skareby ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Prek

Schalin

Costeira

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 september 2017.

Underskrifter

