



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 10 juni 2020\*

”Personalmål – Tjänstemän – En tjänstemans rättigheter och skyldigheter – Offentliggörande av en text som har samband med unionens verksamhet – Skyldighet att göra en förhandsunderrättelse – Artikel 17a i tjänsteföreskrifterna – Betygsrapport – Ansvar”

I mål T-608/18,

**Mark Anthony Sammut**, Foetz (Luxemburg), företrädd av advokaten P. Borg Olivier,

sökande,

mot

**Europaparlamentet**, företrätt av M. Sammut och I. Lázaro Betancor, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF om dels ogiltigförklaring av parlamentets beslut av den 4 januari 2018 i den del det innebär att sökandens begäran om att en bedömning i hans betygsrapport för år 2016 ska tas bort inte har beviljats, dels ersättning för den ekonomiska och ideella skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av detta beslut,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt domarna M. Jaeger och N. Póltorak (referent),

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 28 januari 2020,

följande

## Dom

### Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Mark Anthony Sammut, är tjänsteman vid Europaparlamentet.

\* Rättegångsspråk: maltesiska.

- 2 I november 2016 offentliggjorde sökanden, på Malta, ett verk med titeln *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (Bäst i Europa. Panamadokumentet och makten (nedan kallat det aktuella verket).
- 3 Den 13 mars 2017 informerade sökanden generaldirektören för parlamentets generaldirektorat (GD) för översättning om sin avsikt att offentliggöra en andra upplaga av det aktuella verket. Den 7 april 2017 fann parlamentet att sökandens ansökan inte kunde tas upp till prövning, eftersom det rörde sig om en andra upplaga och att denna ansökan därför inte kunde anses utgöra en förhandsunderrättelse om offentliggörandet av verket.
- 4 Sökandens betygsrapport för år 2016 innehåller en bedömning enligt vilken sökanden ”förefaller ha underlåtit att underrätta tillsättningsmyndigheten om sin avsikt att offentliggöra en bok, ’L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter’ under år 2016” (nedan kallad den omtvistade bedömningen). Denna bedömning återfinns i avsnittet ”Uppförande” under rubriken ”3. Iakttagande av regler och förfaranden”, i nämnda betygsrapport.
- 5 Den 17 maj 2017 begärde sökanden att bedömningskommittén skulle ompröva hans betygsrapport för år 2016. Sökanden begärde bland annat att den omtvistade bedömningen skulle tas bort.
- 6 Generaldirektören för GD Översättning skickade den 4 januari 2018 en skrivelse till sökanden, i vilken generaldirektören informerade sökanden om att vederbörande hade beslutat att följa bedömningskommitténs slutsatser av den 8 november 2017 och att därför endast ändra hans betygsrapport för år 2016 på så sätt att bedömningen av sökandens produktion per närvarodag skulle tas bort (nedan kallat beslutet av den 4 januari 2018). Generaldirektören vägrade därmed att ta bort den omtvistade bedömningen från nämnda betygsrapport.
- 7 Den 26 mars 2018 ingav sökanden ett klagomål enligt artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) mot beslutet av den 4 januari 2018. Genom detta klagomål begärde sökanden bland annat att tillsättningsmyndigheten skulle vidta nödvändiga åtgärder för att den omtvistade bedömningen skulle tas bort från hans betygsrapport för år 2016.
- 8 Genom skrivelse av den 6 juli 2018 avslog tillsättningsmyndigheten sökandens klagomål (nedan kallat beslutet att avslå klagomålet).

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 9 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 oktober 2018 väckte sökanden förevarande talan.
- 10 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 11 mars 2019 begärde sökanden att vittnen skulle höras. Parlamentet yttrade sig över denna begäran den 1 april 2019.
- 11 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades enligt artikel 27.5 i tribunalens rättegångsregler, förordnades referenten att tjänstgöra på första avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 12 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 28 januari 2020.
- 13 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
  - delvis ogiltigförklara beslutet av den 4 januari 2018,
  - ogiltigförklara beslutet att avslå klagomålet,

- förordna att den omtvistade bedömningen ska tas bort från hans betygsrapport för år 2016,
- förplikta parlamentet att ersätta de olika skador som orsakats av beslutet av den 4 januari 2018, och
- förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Parlamentet har yrkat att tribunalen ska

- ogilla talan, och
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## **Rättslig bedömning**

### *Inledande synpunkter*

- 15 Sökanden har genom sitt första och sitt andra yrkande begärt att beslutet av den 4 januari 2018 delvis ska ogiltigförklaras och att beslutet att avslå klagomålet ska ogiltigförklaras.
- 16 Tribunalen erinrar i detta hänseende om att ett sådant administrativt klagomål som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna och ett uttryckligt eller tyst avslag på detsamma enligt rättspraxis utgör en integrerad del av ett komplext förfarande och endast ett villkor för att talan ska kunna väckas vid domstol. Under dessa förhållanden får en talan, även om den formellt är riktad mot beslutet om avslag på klagomålet, till följd att domstolen prövar den rättsakt som går någon emot och mot vilken klagomålet har anförts (se, analogt, dom av den 17 januari 1989, Vainker/parlamentet, 293/87, EU:C:1989:8, punkterna 7 och 8), såvida inte avslaget på klagomålet har en annan räckvidd än den rättsakt som klagomålet avsåg (dom av den 25 oktober 2006, Staboli/kommissionen, T-281/04, EU:T:2006:334, punkt 26).
- 17 Ett rent beslut om avslag på ett klagomål, oavsett om det är tyst eller uttryckligt, utgör nämligen en bekräftelse på den rättsakt eller den passivitet som klaganden klagat på och det utgör inte i sig en rättsakt mot vilken talan kan väckas. Detta innebär att yrkanden som riktas mot detta beslut utan självständigt innehåll i förhållande till det ursprungliga beslutet ska anses vara riktade mot den ursprungliga rättsakten. (se dom av den 19 juni 2015, Z/domstolen, T-88/13 P, EU:T:2015:393, punkt 141 och där angiven rättspraxis).
- 18 I förevarande fall ska det konstateras att beslutet att avslå klagomålet som riktats mot beslutet av den 4 januari 2018 endast utgör en bekräftelse av detta beslut, eftersom det inte ändrar avgörandet i beslutet och inte heller innehåller någon omprövning av sökandens situation utifrån nya rättsliga eller faktiska omständigheter. Den omständigheten att skälen till beslutet av den 4 januari 2018 anges i beslutet att avslå klagomålet saknar betydelse för dess bekräftande karaktär. I ett sådant fall är det nämligen lagenligheten av den ursprungliga rättsakt som går någon emot som ska prövas, med beaktande av motiveringen i beslutet att avslå klagomålet, eftersom denna motivering anses sammanfalla med den rättsakten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 december 2009, kommissionen/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 19 Eftersom beslutet att avslå klagomålet saknar självständigt innehåll, ska yrkandet om ogiltigförklaring under dessa omständigheter anses vara riktat mot beslutet av den 4 januari 2018, vars lagenlighet ska prövas med beaktande av motiveringen i beslutet att avslå klagomålet.

### ***Huruvida det tredje yrkandet kan tas upp till prövning***

- 20 Sökandens tredje yrkande syftar till att tribunalen ska förelägga parlamentet att ta bort den omtvistade bedömningen från hans betygsrapport för år 2016.
- 21 Enligt fast rättspraxis ankommer det inte på tribunalen att rikta förelägganden till en unionsinstitution, oavsett den allmänna skyldighet som en institution vars rättsakt har förklarats ogiltig enligt artikel 266 FEUF har, att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen om ogiltigförklaring (se dom av den 15 januari 2019, HJ/EMA, T-881/16, ej publicerad, EU:T:2019:5, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 22 Yrkandet att tribunalen ska förordna att den omtvistade bedömningen tas bort från sökandens betygsrapport för år 2016 ska följaktligen avvisas.

### ***Huruvida hänvisningen till argumenten i klagomålet kan tas upp till prövning***

- 23 Sökanden har i sin ansökan hänvisat till det klagomål som ingavs den 26 mars 2018 och gjort gällande att samtliga punkter i klagomålet ska anses utgöra en integrerad del av förevarande talan.
- 24 Enligt artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 76 d i rättegångsreglerna ska en ansökan innehålla uppgifter om saken i målet, de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2013, Fresh Del Monte Produce/kommissionen, T-587/08, EU:T:2013:129, punkt 268).
- 25 Bilagorna kan dessutom endast beaktas i den mån de stödjer eller kompletterar grunder eller argument som sökandena uttryckligen har åberopat i sina skrivelser och i den mån det är möjligt att exakt fastställa vilka delar i dessa bilagor som stödjer eller kompletterar nämnda grunder eller argument. Innehållet i en ansökan kan visserligen understödjas genom hänvisning till specifika avsnitt i bifogade handlingar. Det ankommer emellertid inte på tribunalen att i bilagorna söka efter och identifiera de grunder och argument som den skulle kunna anse utgöra grunden för talan, eftersom bilagorna endast är avsedda att tjäna som bevismaterial och som en hjälp för målets utredning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, MasterCard m.fl./kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punkterna 40 och 41 och där angiven rättspraxis).
- 26 I förevarande fall har sökanden emellertid nöjt sig med att göra en generell hänvisning till samtliga punkter i klagomålet, utan närmare preciseringar. Det är således uppenbart att denna hänvisning inte kan tas upp till prövning.

### ***Prövning i sak***

#### ***Yrkandet om ogiltigförklaring***

- 27 Till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring har sökanden åberopat två grunder, vilka ska prövas tillsammans. Den första grunden avser åsidosättande av den grundläggande rätten till yttrandefrihet. Den andra grunden avser felaktig tillämpning av artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna.
- 28 Dessa grunder består av tre olika anmärkningar. Sökanden har för det första gjort gällande att det aktuella verket inte allvarligt kan skada unionens legitima intressen och att det således var fel att bestraffa honom i hans utvecklingsrapport för år 2016. Sökanden anser för det andra att det var mot

bakgrund av en alltför vid tolkning av begreppet "unionens verksamhet" som det ansågs att ämnet för det aktuella verket hade samband med nämnda verksamhet. För det tredje anser sökanden att beslutet att avslå klagomålet saknar motivering.

29 Tribunalen anser det lämpligt att pröva den tredje anmärkningen först.

– *Den tredje anmärkningen*

30 Sökanden har gjort gällande att beslutet av den 4 januari 2018 inte har motiverats, eftersom det endast grundar sig på en åsikt och inte på faktiska omständigheter eller på rättsliga överväganden. I detta avseende har sökanden för det första gjort gällande att uttrycket "jag anser", som tillsättningsmyndigheten använde i beslutet att avslå klagomålet, styrker att det grundar sig på en åsikt och inte på objektiva omständigheter som är tillräckligt motiverade. För det andra har sökanden hävdade att tillsättningsmyndigheten inte läste det aktuella verket och att den endast grundade sig på verkets titel för att dra slutsatsen att det hade samband med unionens verksamhet. Avdelningschefen för den maltesiska språkavdelningen vid GD Översättning har för övrigt medgett att det i nämnda verk inte hänvisas till vare sig unionens eller parlamentets verksamhet. Motiveringen till beslutet av den 4 januari 2018 uppfyller följaktligen inte de föreskrivna kraven vid bedömningen av huruvida en grundläggande rättighet kan ha åsidosatts.

31 Parlamentet har bestritt sökandens argument.

32 Tribunalen erinrar inledningsvis om att den motiveringsskyldighet som avses i artikel 296 FEUF och som det erinras om i artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är en grundläggande unionsrättslig princip som har till syfte dels att ge den berörde tillräckliga upplysningar för att denne ska kunna bedöma om den rättsakt som går honom eller henne emot är välgrundad och en möjlighet att väcka talan vid domstol för att bestrida dess lagenlighet, dels att göra det möjligt för unionsdomstolen att utföra sin prövning (se dom av den 3 juli 2019, PT/EIB, T-573/16, EU:T:2019:481, punkt 374 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis).

33 Motiveringen av ett beslut ska inte bara bedömas utifrån dess lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området. Ett beslut är därför tillräckligt motiverat när det fattats i ett sammanhang som den berörda personen känner till, vilket ger den personen möjlighet att förstå omfattningen av den åtgärd som vidtagits med avseende på vederbörande (se dom av den 1 april 2004, N/kommissionen, T-198/02, EU:T:2004:101, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

34 Motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (se dom av den 1 mars 2017, Silvan/kommissionen, T-698/15 P, ej publicerad, EU:T:2017:131, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

35 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska avgöras huruvida beslutet av den 4 januari 2018, bland annat mot bakgrund av skälen i beslutet att avslå klagomålet, är tillräckligt motiverat i förevarande fall.

36 I beslutet att avslå klagomålet erinrade tillsättningsmyndigheten först om de rättigheter och skyldigheter som följer av artikel 17a i tjänsteföreskrifterna i fråga om offentliggörande av texter för unionens tjänstemän. Den konstaterade därefter att sökanden inte i förväg hade underrättat parlamentet om sin avsikt att offentliggöra det aktuella verket. Kommissionen meddelade slutligen sökanden följande:

”[s]åsom framgår av titeln på er bok och som ni själv har beskrivit det i punkt 2 i ert klagomål, handlar er bok om Panamadokumentet och offshorebolag. Parlamentet har antagit åtgärder avseende anlitan av offshorebolag för penningtvätt och skatteflykt. Rent konkret bildades Pana-kommittén ... i juni 2016 och utredde unionens och medlemsstaternas kopplingar till Panamadokumentet. Jag anser följaktligen att det finns ett samband mellan er bok och parlamentets arbete.”

37 Klaganden har i detta sammanhang för det första hävdade att användningen av uttrycket ”jag anser” visar att nämnda beslut inte grundar sig på objektiva omständigheter och att det således inte innehåller den grad av motivering som krävs. Tribunalen konstaterar emellertid, i motsats till vad sökanden har hävdade, att tillsättningsmyndighetens användning av uttrycket ”jag anser” inte på något sätt är tillräcklig för att styrka att motiveringen av beslutet av den 4 januari 2018 är subjektiv. Följaktligen kan användningen av detta uttryck inte i sig påverka beslutets lagenlighet.

38 Detta argument kan följaktligen inte godtas, eftersom det saknar stöd.

39 Sökanden har för det andra hävdade att det var på grund av att tillsättningsmyndigheten inte hade läst det aktuella verket som den drog slutsatsen att det avsåg unionens verksamhet, trots den motsatta uppfattning som chefen för den maltesiska språkavdelningen vid GD Översättning hade uttryckt.

40 Det ska inledningsvis påpekas att det förhållandet att en avdelningschef inom GD Översättning är av motsatt uppfattning avseende det aktuella verkets innehåll saknar betydelse för bedömningen av huruvida motiveringen av beslutet av den 4 januari 2018 objektivt sett är tillräcklig.

41 Det kan vidare konstateras att övervägandena avseende innehållet i det aktuella verket omfattas av prövningen av beslutets lagenlighet i materiellt hänseende och inte dess motivering. Dessa överväganden kan således inte godtas inom ramen för en anmärkning om åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Det ska under alla omständigheter påpekas att parlamentet vid den muntliga förhandlingen preciserade att innehållet i nämnda verk hade förklarats för tillsättningsmyndigheten.

42 Det framgår slutligen av punkt 36 ovan att beslutet av den 4 januari 2018 motiverades av att det aktuella verket avsåg ”Panamadokumentet” och offshorebolag och att det fanns en koppling till parlamentets arbete. Det var mot bakgrund av dessa omständigheter som det ansågs att sökanden hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 17a i tjänsteföreskrifterna.

43 Det ska i detta sammanhang konstateras att motiveringen var tillräcklig för att sökanden skulle kunna avgöra om beslutet av den 4 januari 2018 var välgrundat eller om det var behäftat med ett fel som gjorde det möjligt att ifrågasätta dess giltighet. Sökanden kunde nämligen, på grundval av de skäl som angetts ovan förstå de specifika skälen till varför parlamentet ansåg att han borde ha underrättat tillsättningsmyndigheten om sin avsikt att offentliggöra det aktuella verket. Det ska för övrigt dessutom påpekas att dessa skäl har bestritts av sökanden inom ramen för förevarande talan. Dessa skäl är även tillräckliga för att tribunalen ska kunna pröva lagenligheten av beslutet av den 4 januari 2018.

44 Det kan således inte bestridas att nämnda beslut uppfyller de villkor som uppställs i rättspraxis, vilka det erinrats om i punkterna 32–34 ovan. Sökandens anmärkning att beslutet av den 4 januari 2018 inte har motiverats kan således inte godtas.

– Den första anmärkningen

- 45 Sökanden har hävdad att tillsättningsmyndigheten ålade honom en mer långtgående skyldighet än den som föreskrivs i artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna. Den omständigheten att parlamentet har inrättat en undersökningskommitté som har till uppgift att undersöka påstådda överträdelser och missförhållanden vid tillämpningen av unionsrätten i fråga om penningtvätt, skatteflykt och skatteundandragande (nedan kallad Pana-kommittén) innebär inte att sökanden inte kan uttala sig om aktualiteten avseende "Panamadokumentet", förutom i det fall att han skulle kritisera det arbete som nämnda kommitté, parlamentet eller unionen utför på ett sätt som allvarligt skadar unionens intressen. Sökanden har i detta avseende åberopat domen av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen (C-274/99 P, EU:C:2001:127), av vilken det framgår att det i förevarande fall inte är nödvändigt att fastställa huruvida sökanden har underlåtit att underrätta om det planerade offentliggörandet av det aktuella verket, utan snarare att fastställa huruvida unionens legitima intressen allvarligt kunde hotas av dess innehåll. Eftersom det aktuella verket inte utgör ett sådant hot kan det således inte anses omfattas av det villkor som föreskrivs i artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna och inte heller ha samband med unionens verksamhet.
- 46 Parlamentet har bestritt sökandens argument.
- 47 Det ska inledningsvis preciseras att det inte ankommer på tribunalen att ersätta den bedömning som gjorts av de personer som har till uppgift att bedöma den betygssatta personens arbete med sin egen bedömning. Utvärderarna har nämligen ett mycket stort utrymme för skönsässig bedömning när de bedömer det arbete som utförts av de personer som de har till uppgift att betygsätta. Unionsdomstolens prövning av innehållet i utvecklingsrapporter är följaktligen begränsad till en kontroll av att förfarandet har gått rätt till, att de faktiska omständigheterna är korrekta samt att bedömningen inte är uppenbart oriktig och att det inte föreligger maktmissbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 1983, Seton/kommissionen, 36/81, 37/81 och 218/81, EU:C:1983:152, punkt 23, och dom av den 25 oktober 2005, Cwik/kommissionen, T-96/04, EU:T:2005:376, punkt 41).
- 48 Det ska dessutom erinras om att unionens tjänstemän och övriga anställda enligt fast rättspraxis åtnjuter yttrandefrihet, även på de områden som omfattas av unionsinstitutionernas 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).
- 49 Yttrandefriheten kan emellertid begränsas i enlighet med artikel 10.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, enligt vilken utövandet av denna frihet, som medför skyldigheter och ansvar, kan underkastas vissa lagstadgade formaliteter, villkor, inskränkningar eller sanktioner, vilka utgör nödvändiga åtgärder i ett demokratiskt samhälle. (se dom av den 13 december 2012, Strack/kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punkt 137 och där angiven rättspraxis).
- 50 I ett demokratiskt samhälle är det också berättigat att ålägga tjänstemän, på grund av deras ställning, sådana skyldigheter som föreskrivs i artikel 17a i tjänsteföreskrifterna. Sådana skyldigheter som visserligen utgör inskränkningar i utövandet av yttrandefriheten, har till syfte att upprätthålla det förhållande grundat på förtroende som måste föreligga mellan institutionen och dess tjänstemän och övriga anställda (dom av den 13 december 2012, Strack/kommissionen, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punkt 138; se, analogt, dom av den 6 mars 2001, Connolly/kommissionen, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punkt 44).
- 51 Det framgår i detta hänseende av artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna att en tjänsteman som avser att offentliggöra eller låta offentliggöra, ensam eller tillsammans med andra, texter som har samband med unionens verksamhet i förväg ska underrätta tillsättningsmyndigheten om detta.

Tillsättningsmyndigheten är skyldig att tillkännage sina eventuella invändningar inom 30 arbetsdagar efter underrättelsen. Om detta inte sker anses den ha lämnat sitt tysta medgivande därtill. I rättspraxis har det preciserats att ett medgivande endast får vägras i undantagsfall, när det planerade offentliggörandet allvarligt kan skada unionens legitima intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2017, Skareby/Europeiska utrikestjänsten, T-585/16, EU:T:2017:613, punkterna 80 och 81).

- 52 Härav följer att det förfarande som ska följas av tjänstemän som avser att offentliggöra texter som har samband med unionens verksamhet består av två olika etapper. I den första etappen föreskrivs en skyldighet för tjänstemannen att underrätta tillsättningsmyndigheten om sin avsikt att offentliggöra en sådan text, när den aktuella texten har samband med unionens verksamhet. I den andra etappen föreskrivs en skyldighet för tillsättningsmyndigheten att skriftligen informera den berörda tjänstemannen om sitt beslut inom 30 dagar, om tillsättningsmyndigheten kan visa att texten allvarligt kan skada unionens legitima intressen.
- 53 De olika villkoren för var och en av dessa två etapper motsvarar själva syftet med det förfarande som föreskrivs i artikel 17a i tjänsteföreskrifterna. Det förhållande att den berörda tjänstemannen först informerar om sin avsikt att offentliggöra texter som har samband med unionens verksamhet gör det således därefter möjligt för institutionerna att utöva den kontroll som de är skyldiga att göra enligt artikel 17a.2 andra stycket i tjänsteföreskrifterna. Mot bakgrund av dessa överväganden är den aktuella textens förmåga att allvarligt skada unionens legitima intressen således inte ett relevant kriterium som ska beaktas i samband med underrättelsen om avsikten att offentliggöra texter som har samband med unionens verksamhet.
- 54 I förevarande fall har tillsättningsmyndigheten inte i förväg underrättats om offentliggörandet av det aktuella verket. I detta avseende fann parlamentet i beslutet av den 4 januari 2018 endast att den omtvistade bedömningen i avsnittet ”Uppförande”, under rubriken ”3. Iakttagande av regler och förfaranden”, i sökandens betygsrapport för år 2016 var motiverad med hänsyn till artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna, och konstaterade således att skyldigheten att göra en förhandsunderrättelse hade åsidosatts. Parlamentet uttalade sig däremot inte om huruvida det aktuella verket skulle kunna utgöra ett hot mot unionens legitima intressen.
- 55 Tribunalen konstaterar följaktligen att den av sökanden åberopade omständigheten att det aktuella verket inte allvarligt kan skada unionens legitima intressen saknar relevans för bedömningen av huruvida beslutet av den 4 januari 2018 är lagenligt.
- 56 Anmärkningen att parlamentet, i den mån det aktuella verket inte allvarligt kan skada unionens legitima intressen, har ålagt sökanden en mer långtgående skyldighet än den som föreskrivs i artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna genom att anse att sökanden borde ha underrättat tillsättningsmyndigheten om det planerade offentliggörandet kan således inte godtas.

*– Den andra anmärkningen*

- 57 Sökanden har för det första gjort gällande att den underrättelseskyldighet som åligger de tjänstemän som avser att offentliggöra texter endast omfattar dem i den mån som texten avser unionens verksamhet. Tillsättningsmyndigheten är i detta hänseende skyldig att tolka begreppet unionens verksamhet restriktivt, bland annat mot bakgrund av andra riktlinjer som fastställer det sammanhang i vilket begreppet ska tolkas. I förevarande fall räcker det inte att enbart hänvisa till ett löst samband mellan det aktuella verket och unionens verksamhet för att styrka att sökanden var skyldig att underrätta administrationen om sin avsikt att offentliggöra verket.



- 58 Sökanden har således gjort gällande att det aktuella verket inte hänvisar till någon del av unionens verksamhet, utan helt enkelt avser en debatt inom maltesisk inrikespolitik. I den mån parlamentet är verksamt inom flera olika frågor inom olika områden leder ett godtagande av tillsättningsmyndighetens resonemang till att unionens tjänstemän förbjuds att uttala sig om alla frågor som omfattas av det arbete som Pana-kommittén och parlamentet utför. Eftersom det aktuella verket emellertid varken hänvisar till Pana-kommitténs verksamhet eller unionens verksamhet, rör ämnet för det aktuella verket således inte unionens verksamhet. Sökanden har således inte skadat sitt förtroendeförhållande, eller brustit i sin skyldighet att vara lojal och opartisk i förhållande till unionen genom att inte informera om det planerade offentliggörandet. För det fall att ämnet för detta verk skulle avse unionens verksamhet, vilket skulle vara felaktigt i förevarande fall, har sökanden slutligen hävdats att verket på sin höjd kompletterar tillsättningsmyndighetens överväganden och Pana-kommitténs undersökning.
- 59 För det andra har sökanden tillagt att tillsättningsmyndigheten, genom att ålägga honom en disciplinåtgärd, har tillerkänt sig själv ett större utrymme för skönsmässig bedömning än det som följer av artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna och att den därigenom har åsidosatt sökandens yttrandefrihet.
- 60 För det tredje har sökanden understrukit att på grund av att de olika frister som föreskrivs i artikel 17a.2 och artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna ska beaktas tillsammans, motsvarar den frist som föreskrivs för en begäran om omprövning av offentliggörande som det måste underrättas om på förhand, fem månader. Med hänsyn till denna frists betydelse bör underrättelseskyldigheten begränsas till sådana offentliggöranden som endast avser unionens verksamhet.
- 61 Parlamentet har bestritt klagandens argument.
- 62 Vad för det första gäller sökandens argument att det aktuella verket avser en debatt inom maltesisk inrikespolitik (se punkterna 57 och 58 ovan), ska det erinras om att beslutet av den 4 januari 2018 motiverades av att tillsättningsmyndigheten ansåg att det aktuella verket avsåg Panamadokumentet och offshorebolag och eftersom denna fråga hade samband med parlamentets arbete, borde den ha underrättats om sökandens avsikt att offentliggöra det aktuella verket i förväg.
- 63 Det ska i detta hänseende påpekas att parlamentet den 8 juni 2016 antog beslut (EU) 2016/1021 om tillsättning av Pana-kommittén för att undersöka påstådda överträdelse och missförhållanden vid tillämpningen av unionsrätten i fråga om penningtvätt, skatteflykt och skatteundandragande, dess ansvarsområden, sammansättning och mandattid (EUT L 166, 2016, s. 10). Det framgår av punkt 2 i beslut 2016/1021 att Pana-kommitténs undersökning bland annat skulle omfatta verksamheten i samtliga medlemsstater i unionen, däribland Malta.
- 64 Även om den slutrapport som utarbetats inom ramen för Pana-kommittén visserligen färdigställdes efter offentliggörandet av det aktuella verket, ska det dock konstateras att den underbygger påståendena i punkt 63 ovan, eftersom den innehåller en redogörelse för ett undersökningsuppdrag på området som faktiskt hade skickats till Malta den 20 februari 2017. Det framgår även av handlingarna i målet att det på sidan 86 i det aktuella verket redogörs för en uppmaning att infinna sig inför ett utskott i parlamentet, som mottagits av en minister i den maltesiska regeringen, för att denne skulle ge förklaringar avseende det bolag som han påstås ha haft i Panama. Mot bakgrund av dessa omständigheter kan det således konstateras att Pana-kommitténs arbete var kopplat till den maltesiska situationen, bland annat vad gäller att undersöka eventuella överträdelse vid tillämpningen av unionsrätten i fråga om penningtvätt, skatteflykt och skatteundandragande.
- 65 Tribunalen konstaterar följaktligen att ämnet för det aktuella verket just avsåg Pana-kommitténs ansvarsområden i den mån den var skyldig att bedöma situationen för unionens medlemsstater, och särskilt Malta, i fråga om penningtvätt, skatteflykt och skatteundandragande.

- 66 Tribunalen konstaterar vidare att sökanden felaktigt har påstått att det aktuella verket inte innehåller någon hänvisning till unionens verksamhet och att verket endast behandlar ämnet för studien ur en rent intern synvinkel.
- 67 Titeln på det aktuella verket, *Bäst i Europa. Panamadokumentet och makten*, medför nämligen att verket omfattas av ett europeiskt sammanhang, särskilt eftersom en avbildning av unionens flagga återfinns på dess omslag. Verket innehåller dessutom flera hänvisningar till arbeten och personer som är knutna till unionens institutionella ram. I detta avseende kan bland annat hänvisningarna till Pana-kommitténs arbete, till det maltesiska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd och till en ledamot i Europaparlamentet nämnas. I en bilaga till det aktuella verket nämns dessutom Brexit, och unionens inre marknad nämns uttryckligen däri.
- 68 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det således inte hävdas att det aktuella verket endast avser en debatt om den maltesiska inrikespolitiken och att ämnet för verket inte på något sätt har samband med unionens verksamhet. Även om det skulle anses att ämnet för detta verk i huvudsak behandlas ur nationell synvinkel, eftersom det rör maltesisk politik och maltesiska politiker, kvarstår det faktum att de sistnämnda även var föremål för Pana-kommitténs arbete. Det kan följaktligen konstateras att ämnet för verket har samband med unionens verksamhet. Det aktuella verket innehåller dessutom flera konkreta hänvisningar till denna verksamhet, såsom framgår av punkt 67 ovan.
- 69 Eftersom ämnet för det aktuella verket har samband med unionens verksamhet, kan det således inte anses att parlamentet har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning eller gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att anse att tillsättningsmyndigheten borde ha underrättats om det planerade offentliggörandet i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna.
- 70 Sökandens argument att artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna har tillämpats på ett felaktigt sätt i beslutet av den 4 januari 2018, och således åsidosatt sökandens yttrandefrihet, kan följaktligen inte godtas.
- 71 Vad för det andra gäller sökandens argument att tillsättningsmyndigheten har tillerkänt sig själv ett större utrymme för skönsmässig bedömning än det som följer av artikel 17a (se punkt 59 ovan), ska det påpekas att förevarande talan uteslutande avser lagenligheten av beslutet av den 4 januari 2018 och således frågan huruvida parlamentet hade fog för att i sökandens betygsrapport för år 2016 konstatera att sökanden hade underlåtit att underrätta tillsättningsmyndigheten om att verket hade offentliggjorts år 2016.
- 72 Tribunalen konstaterar även att det av den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 49–51 ovan följer att det är legitimt att ålägga unionens tjänstemän sådana skyldigheter som de som föreskrivs i artikel 17a i tjänsteföreskrifterna. Det finns inte heller något som hindrar att tillsättningsmyndigheten i en betygsrapport hänvisar till en enstaka händelse, särskilt när denna, såsom i förevarande fall, avser åsidosättande av en klar och specifik bestämmelse som följer direkt av tjänsteföreskrifterna. Under dessa omständigheter strider nämligen inte formuleringen av en anmärkning, såsom den omtvistade bedömningen, i en betygsrapport mot en bestämmelse i tjänsteföreskrifterna, och i synnerhet artikel 43 däri, utan den kan även ha till legitimt syfte att underrätta den berörda personen och att undvika att den aktuella bestämmelsen i tjänsteföreskrifterna överträds igen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2015, CW/parlamentet, F-41/14, EU:F:2015:24, punkt 55).
- 73 Det framgår vidare av en prövning av handlingarna i målet att sökanden inte har anfört någon konkret omständighet som kan visa att han skulle ha ålagts någon disciplinåtgärd parallellt med att den omtvistade bedömningen vidhölls i betygsrapporten, vilken återfinns i avsnittet ”Uppförande” under rubriken ”3. Iakttagande av regler och förfaranden”. Det har emellertid ovan i punkt 69 konstaterats att parlamentet hade fog för att vägra att ta bort den omtvistade bedömningen från sökandens betygsrapport för år 2016, eftersom sökanden hade underlåtit att iakttä artikel 17a.2 första stycket i tjänsteföreskrifterna.

- 74 Sökanden kan följaktligen inte vinna framgång med sitt argument att tillsättningsmyndigheten har tillerkänt sig själv ett större utrymme för skönsmässig bedömning än det som följer av artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna.
- 75 Vad för det tredje gäller sökandens argument att underrättelseskyldigheten, med hänsyn till de sammanlagda fristerna i artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna och artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna (se punkt 60 ovan), ska begränsas till sådana offentliggöranden som endast avser unionens verksamhet, konstaterar tribunalen att detta inte kan påverka slutsatsen i punkt 70 ovan, av vilken det framgår att sökanden i förevarande fall underlät att underrätta tillsättningsmyndigheten om sin avsikt att offentliggöra en text vars ämne emellertid hade samband med unionens verksamhet, vilket således strider mot artikel 17a.2 i tjänsteföreskrifterna. Detta är precis det konstaterande som parlamentet gjorde i beslutet av den 4 januari 2018. Beslutets lagenlighet ska således bedömas mot bakgrund av det konstaterandet.
- 76 Detta argument är således inte relevant för bedömningen av huruvida beslutet av den 4 januari 2018 är lagenligt och det kan därför inte godtas.
- 77 Eftersom samtliga anmärkningar som anförts till stöd för de två grunder som åberopats till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet av den 4 januari 2018 inte kan godtas, ska yrkandet om ogiltigförklaring ogillas.

### ***Skadeståndsyrkandet***

- 78 Sökanden har gjort gällande att eftersom beslutet att avslå klagomålet grundade sig på tillsättningsmyndighetens felaktiga tillämpning av tjänsteföreskrifterna och användningen av ett utrymme för skönsmässig bedömning som går utöver vad som är tillåtet enligt tjänsteföreskrifterna, har han lidit en ideell skada såväl på sin arbetsplats som i sitt privatliv. Skadan har bland annat påverkat hans litterära verksamhet. Sökanden har även hävdade att han har lidit ekonomisk skada, eftersom han dels har förlorat möjligheten att bli befördrad, dels kan bli föremål för disciplinära förfaranden till följd av beslutet av den 4 januari 2018. Sökanden har därför yrkat att parlamentet ska förpliktas att till honom utge ett belopp som ska fastställas av tribunalen som ersättning för den ideella skada som han anser sig ha lidit. Sökanden har dessutom preciserat att parlamentets beslut att avvisa hans förhandsunderrättelse om offentliggörandet av en andra upplaga av det aktuella verket hade en negativ effekt på offentliggörandet.
- 79 Parlamentet har bestritt sökandens argument.
- 80 För det första, i den mån sökandens argumentation kan förstås så, att denne begär ersättning för ekonomisk skada, ska det erinras om att en ansökan med yrkande om ersättning för skada som har vållats av en unionsinstitution, för att uppfylla kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna, ska innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera bland annat den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 1999, Apostolidis m.fl./kommissionen, C-327/97 P, EU:C:1999:482, punkt 37). En skadeståndstalan ska dessutom avvisas när sökanden inte har visat eller ens påstått att det finns några särskilda omständigheter som motiverar att sökanden i ansökan inte har angett storleken på den påstådda skadan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2004, Hectors/parlamentet, C-150/03 P, EU:C:2004:555, punkt 62).
- 81 I förevarande fall har sökanden inte preciserat hur den ekonomiska skada som han påstår sig ha lidit ska beräknas och han har inte motiverat varför detta inte har gjorts. Hans yrkande om ersättning för ekonomisk skada ska därför avvisas.

- 82 För det andra har sökanden, vad gäller yrkandet om ersättning för den ideella skada som sökanden påstår sig ha lidit, hävdad att denna skada har orsakats av tillsättningsmyndighetens felaktiga tillämpning av tjänsteföreskrifterna och användningen av ett utrymme för skönsmässig bedömning som går utöver vad som är tillåtet enligt tjänsteföreskrifterna.
- 83 Unionens skadeståndsansvar förutsätter emellertid enligt fast rättspraxis att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs institutionen, organet eller byrån i fråga till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den påstådda skadan (se dom av den 10 april 2019, AV/kommissionen, T-303/18 RENV, ej publicerad, EU:T:2019:239, punkt 104 och där angiven rättspraxis).
- 84 Om ett av dessa villkor inte är uppfyllt ska talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren för att unionen ska kunna ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar. (se dom av den 13 december 2018, Wahlström/Frontex, T-591/16, ej publicerad, EU:T:2018:938, punkt 127 och där angiven rättspraxis).
- 85 I förevarande fall grundar sig sökandens skadeståndsyrkande endast på påståendet att beslutet av den 4 januari 2018 är rättsstridigt.
- 86 Eftersom det, av de skäl som anförts inom ramen för prövningen av sökandens yrkande om ogiltigförklaring, har konstaterats att beslutet av den 4 januari 2018 inte var rättsstridigt, konstaterar tribunalen att villkoret att det handlande som läggs parlamentet till last är rättsstridigt inte är uppfyllt.
- 87 Övervägandena avseende det beslut genom vilket parlamentet ansåg att den förhandsunderrättelse om offentliggörande av en andra upplaga av det aktuella verket som sökanden hade gjort skulle avvisas saknar betydelse i förevarande mål, eftersom talan endast avser beslutet av den 4 januari 2018, genom vilket parlamentet vägrade att ta bort den omtvistade bedömningen från sökandens utvecklingsrapport för år 2016
- 88 Av detta följer att sökandens skadeståndsyrkande ska ogillas.

### ***Begäran om åtgärd bevisupptagning***

- 89 Sökanden har begärt att tribunalen ska höra en ledamot från Maltas parlament samt en ledamot från Europaparlamentet, vilka är två personer som är aktiva i kampen mot korruption och som verkar för god förvaltning på Malta.
- 90 Det framgår av fast rättspraxis att de parter som begär att vittnen ska höras ska lägga fram precisa och relevanta uppgifter som kan förklara på vilket sätt det begärda vittnesmålet kan vara av intresse för tvistens lösning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 april 2018, Verein Deutsche Sprache/kommissionen, T-468/16, ej publicerad, EU:T:2018:207, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 91 I förevarande fall har sökanden inte lämnat någon specifik uppgift avseende förevarande mål för att förklara anledningen till att det kan vara nödvändigt eller ändamålsenligt att höra de två vittnena. Sökanden angav inte heller vilka faktiska händelser eller omständigheter som i detta fall skulle kunna motivera ett sådant vittnesmål. Sökanden har följaktligen inte visat att det i förevarande fall är relevant eller nödvändigt att låta höra de två vittnena, såsom han begärt.
- 92 Det ska dessutom konstateras att de faktiska omständigheter som redan framgår av handlingarna i målet är tillräckliga för att avgöra förevarande talan.
- 93 Det saknas således skäl att bifalla sökandens begäran om denna åtgärd för bevisupptagning.

94 Mot bakgrund av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

### **Rättegångskostnader**

95 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska parlamentets yrkande bifallas. Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Mark Anthony Sammut ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Kanninen

Jaeger

Póltorak

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juni 2020.

Underskrifter