Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALDVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 26. november 2020[1]

Sag C-851/19 P

DK
mod

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)

»Appel – embedsmænd – korruption – domfældelse i straffesag ved nationale domstole – krav fremsat i civilt søgsmål ved nationale domstole om betaling af erstatning for ikke-økonomisk skade på Unionens omdømme – disciplinær forfølgning – straf i form af fradrag i pensionen – artikel 9, stk. 1, litra h), i bilag IX til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union – omfanget af den disciplinære sanktion – artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten – mulighed for at tage højde for, i hvilket omfang den begåede fejl skader institutionernes integritet, omdømme eller interesser«

I. Indledning

1. Den Europæiske Unions Rets dom af 10. september 2019, DK mod EU-Udenrigstjenesten (T-217/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:571) (herefter »den appellerede dom«), blev appelleret den 19. november 2019 af DK (herefter »appellanten«).

2. I den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen for de påstande, som appellanten havde fremsat i sit søgsmål, der var støttet på artikel 270 TEUF, bl.a. påstanden om annullation af en afgørelse truffet af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (herefter EU-Udenrigstjenesten) den 23. maj 2017, hvori appellanten blev pålagt en disciplinær sanktion i henhold til artikel 9, stk. 1, litra h), i bilag IX til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«), der indebar en nedsættelse af vedkommendes pensionsrettigheder.

3. I nærværende appelsag har appellanten ikke anfægtet selve nedsættelsen af vedkommendes pensionsydelse, men i stedet de kriterier, nedsættelsen er baseret på. Appellanten har i denne forbindelse gjort gældende, at Retten begik en fejl ved sin fortolkning af artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten.

4. Appellanten har især gjort gældende, at Retten under de foreliggende omstændigheder med urette fandt, at der i den i medfør af vedtægten anlagte disciplinærsag om de begåede fejl kunne tages højde for, i hvilket omfang den begåede fejl havde skadet institutionernes integritet, omdømme eller interesser, ved vurderingen af, hvilken disciplinær sanktion der skulle pålægges. Appellanten er navnlig af den opfattelse, at skaden på institutionernes integritet, omdømme eller interesser ikke kan tages i betragtning i forbindelse med en disciplinærsag, når der allerede er givet erstatning for skaden ved en specifik kendelse afsagt i et civilt søgsmål ved de nationale domstole.

1 – Originalsprog: engelsk.

5. Det er dette juridiske punkt, jeg vil behandle i dette forslag til afgørelse. Inden jeg går over til at behandle denne appelsag, er det nødvendigt først at nævne de relevante retsregler.

II. Retsforskrifter

A. Vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union

6. Vedtægtens afsnit II har overskriften »Tjenestemandens rettigheder og pligter«. Artikel 22 heri fastsætter følgende:

»Det kan pålægges tjenestemanden helt eller delvis at erstatte tab, som påføres Unionen som følge af grove personlige fejl ved udøvelsen af eller i forbindelse med hans hverv.

[…]« [2].

7. Vedtægtens artikel 86, der er en del af vedtægtens afsnit VI med overskriften »Disciplinærordning«, fastsætter følgende:

»1. Over for en tjenestemand eller en forhenværende tjenestemand, der forsætligt eller uagtsomt undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i henhold til denne vedtægt, kan der anvendes disciplinære sanktioner.

2. Hvis ansættelsesmyndigheden eller [Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig] OLAF gøres bekendt med beviselementer, der lader formode, at pligter ikke er blevet opfyldt som omhandlet i stk. 1, kan de indlede en administrativ undersøgelse med henblik på at konstatere, om der har været tale om en sådan manglende opfyldelse af pligter.

3. Reglerne, procedurerne og foranstaltningerne for disciplinær forfølgning og reglerne og procedurerne for administrative undersøgelser er fastsat i bilag IX.«

8. Som det er anført i overskriften, vedrører bilag IX i vedtægten disciplinær forfølgning. Afdeling 3 i dette bilag har overskriften »Disciplinærordning«, og følgende fastsættes i artikel 9 heri:

»1. Ansættelsesmyndigheden kan anvende en af følgende sanktioner:

a) skriftlig advarsel

b) irettesættelse

c) suspension af avancement til et højere løntrin for en periode mellem en måned og 23 måneder

d) indplacering på et lavere løntrin

e) midlertidig degradering i en periode fra 15 dage til et år

f) degradering i samme ansættelsesgruppe

g) indplacering i en lavere ansættelsesgruppe med eller uden degradering

2 – Jf. også artikel 340, stk. 4, TEUF.

h) fjernelse fra tjenesten, i givet fald med nedsættelse *pro tempore* af pensionen eller med fradrag i invaliditetsydelsen i en bestemt periode, dog således at denne disciplinære sanktion ikke får virkninger for tjenestemandens ydelsesberettigede pårørende. I forbindelse med et sådant fradrag kan den tidligere tjenestemands indtægt dog ikke ligge under det eksistensminimum, der er fastsat i artikel 6 i bilag VIII, i givet fald forhøjet med familietillæg.

2. Hvis tjenestemanden modtager en alderspension eller en invaliditetsydelse, kan ansættelsesmyndigheden beslutte at fradrage et beløb i hans pension eller invaliditetsydelse i en bestemt periode, dog således at denne sanktion ikke får virkninger for tjenestemandens ydelsesberettigede pårørende. Den pågældende tjenestemands indtægt kan dog ikke ligge under det eksistensminimum, der er fastsat i artikel 6 i bilag VIII, i givet fald forhøjet med familietillæg.

3. Der kan kun iværksættes en enkelt sanktion for en og samme fejl.«

9. Artikel 10 i bilag IX til vedtægten fastsætter følgende:

»Den disciplinære sanktion skal stå i forhold til alvorligheden af den begåede fejl. For at fastslå fejlens alvorlighed og for at beslutte, hvilken sanktion der skal iværksættes, tages der især hensyn til:

a) fejlens art og de omstændigheder, hvorunder den er begået

b) omfanget af den skade, som den begåede fejl har påført institutionernes integritet, omdømme eller interesser

c) i hvor høj grad fejlen har været forsætlig eller udtryk for forsømmelse

d) de grunde, tjenestemanden har haft til at begå fejlen

e) tjenestemandens lønklasse og anciennitet

f) graden af tjenestemandens personlige ansvar

g) tjenestemandens arbejdsopgaver og ansvarsområder

h) gentagelsestilfælde af handlingen eller den kulpøse adfærd

i) tjenestemandens adfærd under hele karrieren.«

10. Afdeling 7 i vedtægtens bilag IX har overskriften »Sideløbende straffesag«. Artikel 25 heri fastsætter følgende:

»Hvis der er rejst straffesag mod en tjenestemand for samme forhold, er hans sag først definitivt afgjort, når domstolskendelsen ikke længere kan appelleres.«

III. Baggrunden for tvisten

11. Appellanten tiltrådte som tjenestemand ved Europa-Kommissionen i 1994. Mens appellanten arbejdede for Kommissionens Generaldirektorat for Eksterne Forbindelser, fik vedkommende i 1999 til opgave at forvalte Kommissionens bygninger i tredjelande. Med virkning fra den 1. januar 2011 blev appellanten tilknyttet EU-Udenrigstjenesten. Den 1. januar 2016 gik appellanten på førtidspension.

A. Straffesag ved de belgiske domstole

12. Appellanten var i perioden fra juli 2004 til februar 2016 part i en straffesag ved de belgiske domstole og var tiltalt for korruption i perioden fra 1999 til 2005 i forbindelse med håndteringen af offentlige udbud. Tiltalen vedrørte beskyldninger om korruption under udøvelsen af vedkommendes embede i forbindelse med udbud, som involverer Unionen. Den Europæiske Union, der blev repræsenteret ved Kommissionen, var civil part i denne sag.

13. Ved dom af 16. maj 2014 idømte tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) appellanten følgende straf for flere lovovertrædelser begået i forbindelse med hans hverv:

– to års fængsel, der blev gjort betinget med en prøvetid på fem år

– en bøde på 27 500 EUR

– forbud mod at være bestyrelsesmedlem, direktør eller revisor i en erhvervsvirksomhed i en periode på ti år

– konfiskation af et beløb på 176 367,15 EUR.

14. I det civile søgsmål pålagde tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles) også appellanten at betale Unionen et beløb på 25 000 EUR i erstatning for ikke-økonomisk skade på institutionens omdømme[3].

15. Efter appellantens appel stadfæstede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) ved dom af 30. juni 2015 dommen afsagt af tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles). Appeldomstolen skærpede også fængselsstraffen til tre år, der blev gjort betinget med en prøvetid på fem år, og fastsatte erstatningen for den ikke-økonomiske skade, som Unionen var blevet påført, til 38 814 EUR.

16. Ved dom af 10. februar 2016 afviste Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) appellantens kassationsappel.

B. Disciplinær forfølgning i henhold til vedtægten

17. OLAF foretog tre interne undersøgelser af appellanten, som blev indledt henholdsvis den 12. juli 2004, den 19. maj 2005 og den 18. oktober 2005.

18. Ved sin afgørelse af 2. maj 2007 indledte Kommissionens ansættelsesmyndighed en disciplinærsag mod appellanten i henhold til vedtægtens artikel 86. Disse sager blev imidlertid udsat i medfør af artikel 25 i bilag IX til vedtægten, indtil der forelå en endelig afgørelse i den nationale straffesag mod appellanten for de samme forhold.

19. Ved sin afgørelse af 12. juli 2016 genoptog EU-Udenrigstjenesten disciplinærsagen mod appellanten, og disciplinærrådet afhørte efterfølgende appellanten i henhold til artikel 16 i bilag IX til vedtægten.

3 – Det fremgår af Domstolens sagsakter, at vedkommende hæftede solidarisk med andre personer.

20. I sin begrundede udtalelse af 12. december 2016, der blev afgivet i henhold til artikel 18 i bilag IX til vedtægten, anførte disciplinærrådet bl.a., at »de faktiske forhold er fastlagt af de nationale strafferetlige domstole«, at »tjenestemandens adfærd er en overtrædelse af vedtægtens artikel 11, 11a, 12 og 21«, og at »den eneste mulige sanktion [er] fradrag i pensionen«.

21. Disciplinærrådet var af den opfattelse, at de alvorlige omstændigheder og appellantens manglende udtryk for anger var skærpende omstændigheder. Disciplinærrådet fandt dog også, at den positive vurdering af appellanten og den manglende metodiske struktur for vedkommendes opgaver var formildende omstændigheder. Disciplinærrådet tog også højde for appellantens »økonomiske, familiemæssige og sundhedsmæssige forhold (navnlig vedkommendes forventede levetid)« og »det forhold, at de nationale domstole allerede har pålagt appellanten at betale erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk skade«.

22. På dette grundlag anbefalede disciplinærrådet ansættelsesmyndigheden at vedtage en disciplinær sanktion i form af en nedsættelse af appellantens månedlige nettopension med 400 EUR i en periode på tre år.

23. Efter høringen af appellanten pålagde ansættelsesmyndigheden ved sin afgørelse af 23. maj 2017 vedkommende en disciplinær sanktion i henhold til artikel 9, stk. 2, i bilag IX til vedtægten (herefter »den omtvistede afgørelse«). Konsekvensen af denne afgørelse var, at nettobeløbet af vedkommendes alderspension blev reduceret med 20% i en periode på lidt over otte år. Det betød, at appellantens månedlige pensionsudbetaling ville blive ca. 1 015 EUR mindre frem til den 30. september 2025. [4]

24. Den 23. august 2017 klagede appellanten over den omtvistede afgørelse i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2. Ved sin afgørelse af 20. december 2017 afviste ansættelsesmyndigheden klagen.

IV. Sagens behandling ved Retten og den appellerede dom

25. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. marts 2018 anlagde appellanten søgsmål i medfør af artikel 270 TEUF og påstod principalt annullation af den omtvistede afgørelse, hvorved ansættelsesmyndigheden pålagde vedkommende en disciplinær sanktion og subsidiært erstatning for den skade, som appellanten angiveligt var blevet påført som følge af EU-Udenrigstjenestens tilsidesættelse af vedkommendes ret til forsvar i den straffesag, der var indledt mod vedkommende ved de belgiske domstole.

26. Appellanten fremførte to anbringender til støtte for sit søgsmål ved Retten om henholdsvis fastsættelsen af straf og tilstedeværelsen af formildende omstændigheder.

27. I den nu appellerede dom frifandt Retten Kommissionen og pålagde appellanten at betale sagsomkostningerne.

V. Påstande og sagens behandling ved Domstolen

28. Appellanten har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Den omtvistede afgørelse annulleres.

– EU-Udenrigstjenesten pålægges at betale sagsomkostningerne for Retten og i denne appelsag.

4 – Jeg bemærker, at i den appellerede doms præmis 17, 18, 119 og 142 henviste Retten til et beløb på 1 105 EUR.

EU-Udenrigstjenesten har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

– Appellen afvises som ugrundet.

– Appellanten bærer sagsomkostningerne.

VI. Appellen

29. Appellanten har fremsat et enkelt appelanbringende, der vedrører den appellerede doms præmis 28-53. Retten gennemgik i de pågældende præmisser første led af appellantens første anbringende, hvori appellanten gjorde gældende, at ansættelsesmyndigheden ved fastsættelsen af den disciplinære sanktion, som appellanten skulle pålægges, havde begået en fejl ved at tage højde for den ikke-økonomiske skade, som Unionen var blevet påført. Appellanten har hertil især gjort gældende, at der allerede var udbetalt erstatning for den pågældende skade som følge af den civilretlige afgørelse ved de nationale domstole.

30. Retten afviste første led af appellantens første anbringende.

31. I nærværende appelsag har appellanten i sit eneste anbringende gjort gældende, at Retten begik en fejl ved sin fortolkning af artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten ved at godtage, at der blev taget højde for ikke-økonomisk skade, for hvilken der allerede var blevet betalt erstatning, for at begrunde, at ansættelsesmyndigheden kunne pålægge en tjenestemand en strengere disciplinær sanktion end den sanktion, der var anbefalet af disciplinærrådet [5].

32. Appellantens eneste appelanbringende er opdelt i tre led.

33. Appellanten har for det første gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 52 ved at fastslå, at ansættelsesmyndigheden ikke havde anlagt et åbenbartt urigtig skøn ved med henvisning til artikel 10 i bilag IX til vedtægten at beslutte, at det ikke var nødvendigt at tage højde for den erstatning, som Unionen var blevet tilkendt ved en national domstol for den påførte skade. Appellanten er af den opfattelse, at ansættelsesmyndigheden i henhold til artikel 25 i bilag IX til vedtægten var bundet af de nationale strafferetlige domstoles domskonklusion og princippet om, at en skade anses for aldrig at have eksisteret, hvis der er udbetalt erstatning herfor.

34. Appellanten har for det andet i realiteten gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 34 tilsidesatte dels kravet om proportionalitet i disciplinære sanktioner, dels det almindelige retsprincip, der gælder i alle medlemsstaterne, hvorefter en skade anses for aldrig at have eksisteret, hvis der er udbetalt erstatning, ved at fastslå, at ansættelsesmyndigheden i henhold til artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten kunne påberåbe sig en sådan skade.

35. Appellanten har for det tredje især gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 39-41 tilsidesatte det almindelige lighedsprincip ved at fastslå, at det i alt væsentligt er irrelevant, at der er givet hel eller delvis erstatning for den skade, der er påført Unionen, når det fastsættes, hvilken sanktion der skal pålægges i en disciplinærsag i henhold til artikel 10 i bilag IX til vedtægten. Appellanten er på dette punkt af den opfattelse, at en fejl begået af en tjenestemand bør behandles forskelligt alt efter omfanget af den skade, institutionen er blevet påført. Appellanten indtager ifølge vedkommende selv ikke samme stilling som en tjenestemand, der ikke tidligere har betalt erstatning for den skade, Unionen er blevet påført.

5 – Jf. appelskriftets punkt 2.

36. Dette forslag til afgørelse vil efter Domstolens ønske fokusere på det andet og det tredje led af appellantens eneste anbringende i denne appelsag. Jeg er af den opfattelse, at det er hensigtsmæssigt at behandle begge led af det eneste anbringende samlet. Den påståede tilsidesættelse af såvel proportionalitetsprincippet som ligebehandlingsprincippet hviler på den antagelse, at der i disciplinærsagen i lyset af bestemmelserne i artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten ikke kan tages højde for skaden på Unionens omdømme, hvis der allerede er betalt erstatning herfor ved de nationale domstole. Som jeg vil redegøre for i dette forslag til afgørelse, mener jeg, at denne antagelse er fejlagtig, idet den ikke tager højde for, at civile erstatningssøgsmål og disciplinærsager i henhold til vedtægten i sig selv er forskellige og har forskellige formål. Da jeg formoder, at det anden og det tredje led af det eneste anbringende er baseret på en forkert antagelse, bør de afvises som ugrundede.

VII. Stillingtagen

A. Påstanden om, at der ikke skal ske realitetsbehandling

37. Selv om EU-Udenrigstjenesten ikke formelt har fremsat et anbringende herom, har denne i sine processkrifter gjort gældende, at en del af nærværende appelsag ikke kan antages til realitetsbehandling.

38. EU-Udenrigstjenesten er på dette punkt af den opfattelse, at appellantens argument om, at ansættelsesmyndigheden har forhøjet straffen ved at medtage skade, der allerede er betalt erstatning for, ikke har til formål at påvise, at Retten har begået en fejl, men i stedet at anfægte ansættelsesmyndighedens vurdering og dennes begrundelse for at afvige fra disciplinærrådets begrundede udtalelse. Ifølge EU-Udenrigstjenesten forsøger appellanten at klarlægge eller omformulere sit første anbringende fra første instans, hvorefter ansættelsesmyndigheden havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn. En sådan omformulering af et anbringende fra første instans kan ikke tillades i en appelsag.

39. Efter min opfattelse bør EU-Udenrigstjenestens formalitetsindsigelse afvises som ugrundet.

40. Appellen vedrører tydeligvis en påstået retlig fejl i den appellerede dom, og appellanten har ikke fremført nye anbringender eller begrundelser, som ikke blev fremsat for Retten på et tidligere tidspunkt.

41. Selv om appellanten i sit appelskrift ganske vist flere gange har henvist til den omtvistede afgørelse og har sammenlignet disciplinærrådets tilgang med ansættelsesmyndighedens tilgang til de kriterier, der er anvendt til at pålægge appellanten en disciplinær sanktion, er det tydeligt, at appellantens eneste appelanbringende vedrører Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 52 [6] samt Rettens juridiske vurdering i den appellerede doms præmis 28-51, der ledte frem til den nævnte konklusion, og ikke til den omtvistede afgørelse.

42. Henvisningerne i appelskiftet til den omtvistede afgørelse tilfører efter min opfattelse alene ekstra kontekst og detaljer til appellantens påstande. Jeg bemærker således, at EU-Udenrigstjenesten selv har anført adskillige henvisninger til specifikke præmisser i den omtvistede afgørelse for at modbevise appellantens argumenter.

6 – Jf. appelskriftets punkt 25. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 52, at ansættelsesmyndigheden ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved i forbindelse med anvendelsen af artikel 10 i bilag IX til vedtægten at beslutte, at det ikke var nødvendigt at tage højde for den erstatning, der blev fastsat ved de nationale domstole for den skade, som Unionen er blevet påført. Retten anførte endvidere i den appellerede doms præmis 39, at det i forbindelse med en disciplinærsag var irrelevant, at der var ydet hel eller delvis erstatning for skaden, eftersom formålet med artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten ikke er at fastsætte en erstatning, men at pålægge straf.

43. Hvad angår EU-Udenrigstjenestens påstand om, at appellanten har omformuleret de anbringender, der var blevet fremsat for Retten, fremgår det klart af punkt 43-52 i appelstævningen til Retten, at appellanten har gjort gældende, at selv om disciplinærrådet havde taget højde for, at de nationale domstole allerede havde pålagt appellanten at betale erstatning, skærpede ansættelsesmyndigheden den pålagte disciplinære sanktion ved at fastslå, at vedkommendes adfærd påvirkede institutionens omdømme og sådede tvivl om personalets uafhængighed. Appellanten gjorde endvidere gældende for Retten, at EU-institutionerne ikke længere kunne gøre gældende, at de havde lidt et tab, når Unionen allerede havde opnået fuld erstatning i forbindelse med den straffesag, hvor Unionen var civil part. Ifølge appellanten anlagde ansættelsesmyndigheden således et åbenbart urigtigt skøn ved at tage den pågældende skade i betragtning.

44. Jeg er derfor ikke af den opfattelse, at appellanten i nærværende appelsag har omformuleret et anbringende, der blev fremsat for Retten [7], og at det omformulerede anbringende kunne anses for at være et nyt anbringende, der ikke ville kunne antages til realitetsbehandling i forbindelse med appellen.

B. Sagens realitet

1. Indledende bemærkninger – appellens omfang

45. EU-Udenrigstjenesten har bestridt rigtigheden af appellantens anbringender i appelskriftets punkt 12 og 19. I disse punkter har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved sin fortolkning af artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten ved at tillade, at ansættelsesmyndighed tog en skade, der er betalt erstatning for, i betragtning for at begrunde, at der kunne pålægges en strengere disciplinær sanktion end anbefalet af disciplinærrådet i dennes begrundede udtalelse.

46. EU-Udenrigstjenesten er af den opfattelse, at ansættelsesmyndigheden ikke anså den pågældende skade for at være en skærpende omstændighed [8].

47. Det er et krav i medfør af artikel 10 i bilag IX til vedtægten, at enhver disciplinær sanktion, der pålægges en tjenestemand, skal være proportional med alvorligheden eller omfanget af de fejl, som tjenestemandens har begået, hvorfor der i denne forbindelse fastsættes en række ikke-udtømmende kriterier, der skal tages højde for ved fastsættelsen af sanktionen [9].

48. Den pågældende liste indeholder en række vejledende kriterier, som afhængig af de konkrete omstændigheder kan anses for skærpende, formildende eller endda neutrale, uden at der tillægges specifikke kriterier nogen særlig vægt eller betydning. I betragtning af de opregnede kriteriers brede karakter er det desuden klart, at de ikke nødvendigvis er relevante i hvert enkelt tilfælde. Det er også anført, at kriterierne er vejledende og ikke-udtømmende.

7 – Bortset fra, at appellen tydeligvis vedrører den appellerede dom og ikke den omtvistede afgørelse.

8 – Ifølge EU-Udenrigstjenesten viser den omtvistede afgørelses punkt 35-38, at ansættelsesmyndigheden i modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, ikke »navnlig« lagde artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten til grund for sin afgørelse om at fravige disciplinærrådets begrundede udtalelse. Det er EU-Udenrigstjenestens anbringende, at ansættelsesmyndigheden i den omtvistede afgørelse havde anført, at forpligtelsen til i henhold til national ret at erstatte den skade, som Unionen var blevet påført, var uden betydning for vurderingen af alvorligheden af den begåede fejl. Ansættelsesmyndigheden pålagde en højere straf, sammenholdt med den af disciplinærrådet foreslåede, eftersom disciplinærrådet tog højde for samtlige kriterier (samlet vurdering). Ifølge EU-Udenrigstjenesten præciserer artikel 10 i bilag IX til vedtægten ikke den vægt, der skal tillægges de forskellige kriterier.

9 – Personaleretten anførte i præmis 115 i dom af 17.7.2012, BG mod Ombudsmanden (F-54/11, EU:F:2012:114), at den disciplinære sanktion ifølge artikel 10 i bilag IX til vedtægten skal stå i forhold til alvorligheden af den begåede fejl. Artiklen fastsætter ligeledes nogle af de kriterier, som ansættelsesmyndigheden skal tage højde for ved fastsættelsen af en straf.

49. Det fremgår i den forbindelse af fast retspraksis, at den straf, der i henhold til artikel 10 i bilag IX til vedtægten skal pålægges, skal udmåles ud fra en samlet vurdering foretaget at ansættelsesmyndigheden af alle de konkrete omstændigheder og forhold i hvert enkelt tilfælde. I denne henseende skal det nævnes, at vedtægten hverken præciserer en bestemt sammenhæng mellem den anførte disciplinærordning og de forskellige typer fejl, som tjenestemænd kan lægges til last, eller anfører, i hvilket omfang der ved valget af straf skal tages hensyn til skærpende eller formildende omstændigheder [10].

50. Det bemærkes endvidere, at når først sandheden om beskyldningerne mod en tjenestemand er afdækket, tilkommer det ansættelsesmyndigheden at vælge en passende disciplinær sanktion. Hverken Retten eller i anden instans Domstolen kan sætte sin egen vurdering i stedet for ansættelsesmyndighedens, undtagen i tilfælde af åbenbar vildfarelse eller magtfordrejning [11].

51. Det fremgår tydeligt af den appellerede doms præmis 28-52, at Retten ikke specifikt vurderede, om ansættelsesmyndigheden var af den opfattelse, at udbetalingen af erstatning for ikke-økonomisk skade i et civilt søgsmål var en skærpende omstændighed [12]. Retten fandt blot i den appellerede doms præmis 52, at ansættelsesmyndigheden ikke begik en fejl ved at beslutte ikke at tage højde for erstatningen ved anvendelse af de kriterier, der er fastlagt i artikel 10 i bilag IX til vedtægten [13].

52. Appellanten har ikke påstået, at Retten begik en fejl ved at undlade at foretage en vurdering af, hvor stor vægt det var blevet tillagt af ansættelsesmyndigheden, at der var afsagt en kendelse om erstatning for den pågældende skade. Jeg er af den opfattelse, at omfanget af nærværende appelsag skal begrænses til, hvorvidt der under disse omstændigheder kan tages højde for det i artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten fastsatte kriterium – og dermed skaden på Unionens integritet, omdømme eller interesser – i forbindelse med en samlet vurdering af sagen med henblik på at fastslå alvorlighed af den begåede fejl for at fastsætte den disciplinære sanktion, der skal pålægges, når der allerede er fastsat erstatning for den ikke-økonomiske skade i forbindelse med retssagen ved de nationale domstole.

53. Det skal i denne forbindelse understreges, at appellanten i nærværende appelsag ikke har anfægtet, at han/hun kan være omfattet at en disciplinærordning i henhold til artikel 9 i bilag IX til vedtægten, selv om han/hun også er pålagt både strafferetlige og civilretlige sanktioner. Appellanten har heller ikke anfægtet det specifikke valg af disciplinær sanktion, som var en økonomisk sanktion i form af en nedsættelse af vedkommendes pensionsrettigheder i henhold til artikel 9, stk. 1, litra h), i bilag IX til vedtægten [14]. Desuden drejer det sig ikke som sådan om den beløbsmæssige nedsættelse af appellantens pension, men i stedet om de kriterier, der kan tages i betragtning, når der træffes afgørelse om en sådan beløbsmæssig nedsættelse.

10 – Jf. dom af 5.2.1987, F mod Kommissionen (403/85, EU:C:1987:70, præmis 26). Jf. også Personalerettens dom af 17.7.2012, BG mod Ombudsmanden (F-54/11, EU:F:2012:114, præmis 116).

11 – Jf. dom af 5.2.1987, F mod Kommissionen (403/85, EU:C:1987:70, præmis 18), og af 19.11.2014, EH mod Kommissionen (F-42/14, EU:F:2014:250, præmis 92).

12 – Jf. i denne henseende parternes argumenter nævnt i punkt 31 og 45 i dette forslag til afgørelse.

13 – Jeg bemærker, at Retten i den appellerede doms præmis 136 fandt, at ansættelsesmyndigheden i den omtvistede afgørelse havde fastslået, at appellantens handlinger var meget alvorlige i betragtning af bl.a. den skade, som institutionernes integritet, omdømme eller interesser var blevet påført. I den appellerede doms præmis 140 og 141 fandt Retten, at ansættelsesmyndigheden havde fastslået, at det allerede udnyttede nationale retsmiddel »ikke burde være til hinder for, at ansættelsesmyndigheden kan pålægge en disciplinær sanktion, der står i forhold til den begåede fejl« (den omtvistede afgørelses punkt 37), og at »selv om sagsøgeren har erstattet det tab, som institutionens omdømme er påført som følge af [vedkommendes] domfældelse ved de belgiske domstole, ændrer det ikke ved det forhold, at [vedkommende] har påvirket institutionens omdømme og sået tvivl om personalets integritet«. Rettens ovennævnte konklusioner vedrører appellantens andet anbringende ved første instans, og disse er ikke blevet anfægtet i denne appelsag.

14 – Eftersom appellanten var blevet pensioneret, var det således den eneste disciplinære sanktion, ansættelsesmyndigheden havde mulighed for at anvende.

2. Bedømmelse

54. Det fremgår tydeligt af den appellerede dom, at appellanten blev pålagt strafferetlige, civilretlige og disciplinære sanktioner eller straffe for sine handlinger. Appellanten har derimod ikke fremsat et anbringende om tilsidesættelse af princippet ne bis in idem [15] i forbindelse med de pålagte strafferetlige, civilretlige [16] og disciplinære sanktioner eller straffe.

55. Det spørgsmål, der er rejst i denne appelsag, er snarere, om skaden på Unionens integritet, omdømme eller interesser (og som Unionen fik erstatning for i et civilt søgsmål ved de nationale domstole) også kan tages i betragtning med henblik på at fastlægge alvorligheden af de fejl, som en tjenestemand har begået, og at træffe afgørelse om den disciplinære sanktion, der skal pålægges i henhold til artikel 10 i bilag IX til vedtægten.

56. Efter min opfattelse er der tydelige forskelle på de retsmidler og sanktionsmuligheder [17], der er knyttet til civile søgsmål og til disciplinærsager, men endnu vigtigere er det forhold, at de forfølger meget forskellige mål [18].

57. Formålet med det civile søgsmål, som Unionen anlagde ved de nationale domstole, var at få erstatning for den ikke-økonomiske skade, som appellantens handlinger havde påført Unionens offentlige eller eksterne omdømme. På dette punkt er formålet med den krævede civilretlige erstatning at skadesløsholde forurettede og dermed genoprette skade forårsaget af den krænkende adfærd. Tilkendelse af erstatning eller godtgørelse har således til formål at yde skadelidte erstatning for den udviste forsømmelse eller som følge af anden form for ansvar uden for kontraktforhold. Ud fra denne anskuelse kan denne form for ansvar uden for kontraktforhold normalt ikke medføre straf. Formålet er ikke at give sanktioner for, straffe eller irettesætte [19] en adfærd, der anses for at være stødende [20].

58. Disciplinærsager i henhold til vedtægten har derimod til formål at sikre, at tjenestemænd overholder regler og forpligtelser, der har til hensigt at sikre, at en institution fungerer korrekt [21]. I sidste ende sikres det, at regler og forpligtelser bliver overholdt [22], ved at pålægge disciplinære sanktioner [23] eller straffe i henhold til den udtømmende liste, der findes i artikel 9 i bilag IX til vedtægten.

15 – Jf. artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der forbyder, at samme person retsforfølges eller straffes mere end en gang for samme lovovertrædelse. Jf. også artikel 9, stk. 3, i bilag IX til vedtægten, der fastsætter, at der »kun [kan] iværksættes en enkelt sanktion for en og samme fejl«. For at få et overblik over forholdet mellem straffesag/sanktioner og disciplinærsag/sanktioner inden for rammerne af vedtægten, se dom af 8.7.2008, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, præmis 341-343).

16 – I dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193), anførte Domstolen i præmis 33, at en foranstaltning, der blot kompenserer for skader forårsaget af den pågældende lovovertrædelse, ikke er af strafferetlig karakter. I praksis har en sådan godtgørelses- eller erstatningsforanstaltning ikke en straffende effekt.

17 – F.eks. hvad angår gældende regler, beviskrav, procedurer og dømmende organer.

18 – Muligheden for, at en tjenestemand i henhold til vedtægtens artikel 22 kan pålægges helt eller delvis at erstatte tab, som påføres Unionen som følge af grove personlige fejl ved udøvelsen af eller i forbindelse med hans hverv, adskiller sig fra den disciplinærordning, der er fastsat i vedtægtens artikel 86 og bilag IX. Endvidere er der ikke noget krav i vedtægten generelt eller specifikt i artikel 10 i bilag IX til vedtægten om, at der i forbindelse med en disciplinærsag mod en tjenestemand for tjenesteforseelser skal fastsættes en erstatning.

19 – I mange retssystemer kan domstolene ganske vist i særlige og ekstraordinære situationer tilkende straffende, forhøjet eller afskrækkende erstatning. I sådanne situationer har tilkendelsen af erstatning til formål enten at straffe skadevolderen eller at vise domstolenes utilfredshed med sagsøgtes nedladende eller undertrykkende adfærd. Der er i dette tilfælde dog ingen formodning om, at den tilkendte erstatning ved de belgiske domstole falder ind under en af disse kategorier.

20 – Jf. analogt generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, punkt 30).

21 – Dom af 1.4.2004, N mod Kommissionen (T-198/02, EU:T:2004:101, præmis 98).

22 – Selv ved en mildere eller mindre streng sanktion, såsom en skriftlig advarsel eller en irettesættelse, er målet at sikre, at tjenestemanden ikke handler i strid med vedtægten.

23 – Selve udtrykket »sanktion« (dansk), »penalties« (engelsk), »sanctions« (fransk), »sanzioni« (italiensk), »sanções« (portugisisk), »sanciones« (spansk), »Strafen« (tysk) i artikel 9 i bilag IX til vedtægten er netop en tydelig betegnelse for disciplinære sanktioners bodslignende eller straffende effekt.

59. I betragtning af selve beskaffenheden af og formålet med det pågældende civile søgsmål og en disciplinærsag i henhold til vedtægten og de tilsvarende retsmidler og sanktioner, er det forhold, at appellanten er blevet pålagt erstatningspligt for den skade, der er påført Unionens omdømme, ikke i sig selv til hinder for at pålægge appellanten disciplinære sanktioner. Som anført i punkt 53 i dette forslag til afgørelse har appellanten netop ikke bestridt dette forhold.

60. At appellanten i forbindelse med Unionens søgsmål har betalt erstatning for den ikke-økonomiske skade, som Unionen har lidt, har i øvrigt ingen betydning – og i forlængelse heraf ingen relevans – for afgørelsen i henhold til artikel 10 i bilag IX til vedtægten vedrørende *alvorligheden* af de fejl, som han/hun har begået i henhold til vedtægten forud for søgsmålet.

61. Jeg er i forbindelse med vurderingen af alvoren af fejl begået af en tjenestemand i særdeleshed af den opfattelse, at det kan tages i betragtning i forbindelse med den samlede vurdering af en adfærd, om den pågældende adfærd har skadet Unionens omdømme i henhold til artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten, uagtet at der eventuelt efterfølgende måtte være udbetalt erstatning herfor som følge af et søgsmål anlagt af Unionen.

62. Bedømmelsen af, hvor alvorlig de begåede fejl er, kan således efter min opfattelse vurderes uafhængigt af en sådan erstatning [24]. En skade af denne art påført en institution forsvinder ikke ved blot at betale et beløb som erstatning, heller ikke selv om erstatningen er pålagt ved en retsafgørelse.

63. Hvad angår vurderingen af den *disciplinære sanktion, der skal pålægges*, er der inden for rammerne af den foreliggende sag en faktisk sammenhæng mellem skaden på Unionens (offentlige eller eksterne) omdømme (og for hvilken der i et søgsmål ved det nationale domstole ganske vist er fastsat erstatning) og kriteriet i artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten, der ligeledes vedrører skade på Unionens (offentlige eller eksterne) omdømme. Denne form for skade påført en institution var et af de kriterier, der blev taget højde for ved vurderingen af arten og størrelsen af den disciplinære sanktion, som appellanten skulle pålægges [25].

64. Ud over at artikel 10, litra b), i bilag IX til vedtægten kun fastsætter et af mange kriterier, der kan tages i betragtning ved en samlet vurdering af den disciplinære sanktion, der skal pålægges, er det værd at bemærke, at civile søgsmål og disciplinærsager og de deraf følgende retsmidler eller pålagte sanktioner ikke hænger sammen og har forskellige mål, og at de ikke giver anledning til kumulation af sanktioner eller erstatning [26].

65. Jeg er derfor af den opfattelse, at appellanten ikke i det andet og det tredje led af sit eneste anbringende har godtgjort, at Retten således tilsidesatte proportionalitetsprincippet og lighedsprincippet.

24 – Jf. analogt præmis 115 i dom af 19.11.2014, EH mod Kommissionen (F-42/14, EU:F:2014:250).

25 – Unionen blev endvidere ved de nationale domstole tilkendt en civilretlig erstatning på 38 814 EUR for ikke-økonomisk skade på Unionens omdømme, og den disciplinære sanktion, som var en økonomisk sanktion, sikrede, at Unionen ikke skulle afholde visse udgifter til appellantens pension.

26 – Retten anførte i præmis 195 i dom af 7.12.2017, Missir Mamachi di Lusignano m.fl. mod Kommissionen (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874), at der i denne henseende også følger en almindelig fælles retsgrundsætning af medlemsstaternes retssystemer, hvorefter der ikke kan ydes dobbelt erstatning for den påførte ikke-økonomiske skade. Det fremgår tydeligt af dom af 9.9.1999, Lucaccioni mod Kommissionen (C-257/98 P, EU:C:1999:402, præmis 19 og 20), at dette princip ligeledes finder anvendelse i forholdet mellem en tjenestemand og en EU-institution. Selv om sidstnævnte sag således sikrer, at en tjenestemand ikke kan få dobbelterstatning, er jeg af den opfattelse, at dette almindelige princip også gælder for Unionen selv, og at det sikrer, at Unionen ikke kan få dobbelterstatning fra en tjenestemand. Jeg ønsker dog at understrege, at der i den foreliggende sag efter min opfattelse ikke er tale om dobbelterstatning, idet civile søgsmål og disciplinærsager i sig selv er forskellige, og at det samme gælder for de tilsvarende retsmidler eller sanktioner. De sanktioner, der pålægges i henhold til artikel 9 i bilag IX til vedtægten, har ikke til formål at erstatte den skade, som Unionen er blevet påført.

VIII. Forslag til afgørelse

66. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen afviser det andet og det tredje led af appellantens eneste anbringende som ugrundet.