Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GERARD HOGAN
föredraget den 26 november 2020[1]

Mål C-851/19 P

DK
mot

Europeiska utrikestjänsten

”Överklagande – Personalmål – Korruption – Fällande brottmålsdom vid nationella domstolar – Krav att betala skadestånd i tvistemål vid nationella domstolar avseende ideell skada på unionens anseende – Disciplinförfarande – Påföljd i form av avdrag från pension – Artikel 9 h i bilaga IX till Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen – Den disciplinära påföljdens stränghet – Artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna – Möjlighet att beakta den omfattning i vilken felet i tjänsten negativt påverkar institutionernas integritet, anseende eller intressen”

I. Inledning

1. Förevarande överklagande gavs in till Europeiska unionens domstols kansli den 19 november 2019 av DK (nedan kallad klaganden) och riktar sig mot den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 10 september 2019, DK/Europeiska utrikestjänsten (T-217/18, ej publicerad, EU:T:2019:571) (nedan kallad den överklagade domen).

2. Tribunalen ogillade i den överklagade domen klagandens talan enligt artikel 270 FEUF om bland annat ogiltigförklaring av ett beslut meddelat av Europeiska utrikestjänsten av den 23 maj 2017 i vilket klaganden ålades en disciplinär påföljd i enlighet med artikel 9.1 h i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) som innebar en minskning av hans/hennes rätt till pension.

3. I förevarande mål om överklagande ifrågasätter inte klaganden denna minskning av hans/hennes rätt till pension i sig utan snarare de kriterier på vilka denna minskning grundades. Klaganden har följaktligen påstått att tribunalen gjort en felaktig tolkning av artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

4. Klaganden har i huvudsak hävdat att tribunalen under omständigheterna i målet felaktigt ansåg att man i disciplinförfarandet enligt tjänsteföreskrifterna rörande hans/hennes fel i tjänsten kunde beakta de negativa verkningarna av ett sådant fel på institutionernas integritet, anseende eller intressen vid fastställandet av en disciplinåtgärd. I synnerhet anser klaganden att den skada som institutionernas integritet, anseende eller intressen lidit inte kan beaktas i disciplinförfarandet när denna skada redan har ersatts genom ett specifikt beslut med detta innehåll i ett tvistemål vid nationella domstolar.

1 Originalspråk: engelska.

5. Det är denna rättsfråga som jag kommer att behandla i detta förslag till avgörande. Innan jag behandlar detta överklagande är det nödvändigt att först presentera relevant lagstiftning.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen

6. Avdelning II i tjänsteföreskrifterna har rubriken ”Tjänstemännens rättigheter och skyldigheter”. Artikel 22 däri föreskriver följande:

”En tjänsteman kan åläggas ersätta, helt eller delvis, skada som unionen lidit till följd av ett allvarligt fel i tjänsten från hans sida under eller i samband med tjänsteutövningen.

…”[2]

7. Artikel 86 i tjänsteföreskrifterna, som återfinns i avdelning VI i dessa föreskrifter med rubriken ”Disciplinåtgärder”, har följande lydelse:

”1. Om en tjänsteman eller tidigare tjänsteman underlåter att uppfylla någon av sina skyldigheter enligt dessa tjänsteföreskrifter, antingen det sker uppsåtligt eller på grund av vårdslöshet från hans sida, kan disciplinära åtgärder vidtas mot honom.

2. Om tillsättningsmyndigheten eller [Europeiska byrån för bedrägeribekämpning] Olaf får kännedom om förhållanden som tyder på underlåtenhet att uppfylla en skyldighet på det sätt som avses i punkt 1 får de inleda administrativa utredningar för att ta reda på om någon sådan underlåtenhet har förekommit.

3. Disciplinära regler, förfaranden och åtgärder samt regler och förfaranden för administrativa utredningar fastställs i bilaga IX.”

8. Bilaga IX till tjänsteföreskrifterna behandlar som framgår av dess rubrik disciplinförfaranden. Avsnitt 3 i denna bilaga har rubriken ”Disciplinåtgärder” och artikel 9 däri har följande lydelse:

”1. Tillsättningsmyndigheten får tillämpa någon av följande disciplinåtgärder:

a) Skriftlig varning.

b) Reprimand.

c) Uppskjuten uppflyttning till en högre löneklass med mellan 1 och 23 månader.

d) Nedflyttning i löneklass.

e) Tillfällig nedflyttning till en lägre lönegrad med mellan 15 dagar och ett år.

f) Placering i en lägre lönegrad i samma tjänstegrupp.

g) Placering i en lägre tjänstegrupp, med bibehållen eller lägre lönegrad.

2 Se också artikel 340 fjärde stycket FEUF.

h) Avsättning från tjänsten, och, i förekommande fall, tillfällig minskning av pensionen eller innehållande av en del av invaliditetsersättningen under en viss tid, varvid konsekvenserna av denna åtgärd inte får drabba dem som är underhållsberättigade i förhållande till tjänstemannen. Den avsatte tjänstemannens inkomst får dock efter minskningen inte underskrida existensminimum enligt artikel 6 i bilaga VIII, plus eventuella familjetillägg.

2. Om tjänstemannen uppbär avgångspension eller invaliditetsersättning får tillsättningsmyndigheten besluta om en tidsbegränsad sänkning av pensionen eller invaliditetsersättningen, varvid konsekvenserna av denna åtgärd inte får drabba dem som är underhållsberättigade i förhållande till tjänstemannen. Tjänstemannens inkomst får dock inte underskrida existensminimum enligt artikel 6 i bilaga VIII, plus eventuella familjetillägg.

3. En och samma överträdelse skall inte leda till mer än en disciplinåtgärd.”

9. Artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”Disciplinåtgärden skall stå i proportion till det begångna felet. Vid bedömningen av felets allvarlighet och fastställandet av disciplinåtgärd skall särskilt följande beaktas:

a) Felets art och de omständigheter under vilka det begicks.

b) Vilken skada institutionernas oberoende, anseende eller intressen har lidit på grund av felet.

c) I vilken mån felet begicks uppsåtligen eller av vårdslöshet.

d) Skälen till att tjänstemannen begick felet.

e) Tjänstemannens lönegrad och antalet tjänsteår.

f) Det ansvar tjänstemannen utövar.

g) Tjänstemannens arbetsuppgifter och ansvarsområden.

h) Om felet består i upprepade handlingar eller beteenden.

i) Tjänstemannens uppträdande under hela karriären.”

10. Avsnitt 7 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna har rubriken ”Samtidigt straffrättsligt förfarande”. Artikel 25 däri föreskriver följande:

”Om tjänstemannens handlingar leder till åtal, skall ett slutligt beslut fattas först sedan avgörandet i den domstol som prövar fallet har vunnit laga kraft.”

III. Bakgrund till målet

11. Klaganden trädde i tjänst hos Europeiska kommissionen som tjänsteman år 1994. Under den tid som han/hon arbetade vid kommissionens generaldirektorat (GD) för yttre förbindelser anförtroddes han/hon år 1999 förvaltningen av kommissionens byggnader i tredjeländer. Den 1 januari 2011 tillträdde klaganden en tjänst hos Europeiska utrikestjänsten. Klaganden gick i tidig pension den 1 januari 2016.

A. Straffrättsligt förfarande vid belgiska domstolar

12. Från juli 2004 till februari 2016 pågick ett brottmål vid belgiska domstolar mot klaganden avseende korruption under perioden 1999-2005 i samband med handläggningen av offentliga upphandlingar. Åtalen avsåg påstådd korruption vid utförandet av hans/hennes uppgifter i frågor om offentlig upphandling som rörde unionen. Europeiska unionen företrädd av kommissionen var civilrättslig part i dessa mål.

13. Genom dom av den 16 maj 2014 dömdes klaganden av Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (domstol i första instans (fransktalande) i Bryssel, Belgien) med avseende på flera brott, som begåtts i tjänsten, till ansvar i följande hänseenden:

– två års fängelse villkorligt under fem år,

– böter om 27 500 euro,

– ett förbud att verka som styrelseledamot, företagsledare eller revisor för ett kommersiellt företag under tio år,

– förverkande av ett belopp om 176 367,15 euro.

14. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (domstol i första instans (fransktalande) i Bryssel) förpliktade också klaganden i tvistemålet att till unionen betala 25 000 euro som ersättning för ideell skada på dess anseende.[3]

15. Efter klagandens överklagande fastställde Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) genom dom av den 30 juni 2015 den dom som meddelats av Tribunal de première instance francophone de Bruxelles ((domstol i första instans (fransktalande) i Bryssel). Den ökade också fängelsestraffet till tre år, som villkorades under fem år, och fastställde ersättningen för ideell skada som drabbat unionen till 38 814 euro.

16. Genom dom av den 10 februari 2016 ogillade Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) klagandens överklagande.

B. Disciplinförfarande enligt tjänsteföreskrifterna

17. Klaganden var föremål för tre interna utredningar av Olaf, vilka inleddes den 12 juli 2004, den 19 maj 2005 respektive den 18 oktober 2005.

18. Genom beslut av den 2 maj 2007 inledde tillsättningsmyndigheten vid kommissionen ett disciplinförfarande mot klaganden enligt artikel 86 i tjänsteföreskrifterna. Detta förfarande sköts emellertid upp enligt artikel 25 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna i avvaktan på den slutliga utgången av det nationella åtalet som väckts mot klaganden avseende samma gärningar.

19. Genom beslut av den 12 juli 2016 återupptog Europeiska utrikestjänsten disciplinförfarandet mot klaganden och därefter höll disciplinnämnden förhör med klaganden enligt artikel 16 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

3 Det förefaller framgå av för domstolen tillgängliga handlingar att skadeståndsskyldigheten i fråga förklarades vara solidarisk med andra personer.

20. I sitt motiverade yttrande av den 12 december 2016 som avgetts enligt artikel 18 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna konstaterade disciplinnämnden bland annat att ”omständigheterna har fastställts av de nationella brottmålsdomstolarna”, ”tjänstemannens beteende utgör ett brott mot artiklarna 11, 11a, 12 och 21 i tjänsteföreskrifterna” och ”den enda möjliga påföljden [består] i innehållande av en del av pensionen”.

21. Disciplinnämnden ansåg att omständigheternas allvarliga beskaffenhet och klagandens avsaknad av ånger var försvårande omständigheter. Nämnden förklarade emellertid också att klagandens positiva vitsord och avsaknaden av ett välordnat ramverk för hans/hennes uppgifter utgjorde förmildrande omständigheter. Den beaktade också klagandens ”ekonomiska situation samt familje- och hälsosituationen (i synnerhet [klagandens] återstående livslängd) och ”den omständigheten att de nationella domstolarna redan hade förpliktat [klaganden] att betala ersättning för ekonomisk och ideell skada.”

22. På denna grund rekommenderade disciplinnämnden att tillsättningsmyndigheten skulle besluta om en disciplinåtgärd bestående i en minskning med 400 euro per månad av klagandens nettopension under en tid om tre år.

23. Efter att ha hört klaganden ålade tillsättningsmyndigheten honom/henne en disciplinär påföljd genom beslut av den 23 maj 2017 enligt artikel 9.2 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna (nedan kallat det omtvistade beslutet). Innebörden av detta beslut var att hans/hennes ålderspension minskades med 20 procent netto under en tid om drygt åtta år. Följden blev att klagandens pension minskades med ungefär 1 015 euro i månaden till den 30 september 2025. [4]

24. Den 23 augusti 2017 anförde klaganden ett klagomål mot det omtvistade beslutet enligt artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Genom beslut av den 20 december 2017 avslog tillsättningsmyndigheten klagomålet.

IV. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

25. Genom ansökan som gavs in till tribunalens kansli den 28 mars 2018 väckte klaganden talan enligt artikel 270 FEUF om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet genom vilket tillsättningsmyndigheten ålade honom/henne en disciplinpåföljd och i andra hand om ersättning för påstådd skada som klaganden lidit till följd av Europeiska utrikestjänstens åsidosättande av hans/hennes rätt till försvar i det åtal som väckts mot honom/henne vid de belgiska domstolarna.

26. Klaganden åberopade två grunder till stöd för sin talan vid tribunalen som avsåg fastställandet av påföljden respektive beaktandet av förmildrande omständigheter.

27. Genom den överklagade domen ogillade tribunalen klagandens talan och förpliktade honom/henne att ersätta rättegångskostnaderna.

V. Yrkanden och förfarandet vid domstolen

28. Klaganden har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

4 Tribunalen hänvisade i punkterna 17, 78, 119 och 142 i den överklagade domen till ett belopp på 1 105 euro.

– förplikta Europeiska utrikestjänsten att ersätta rättegångskostnaderna vid tribunalen och i detta överklagande.

Europeiska utrikestjänsten har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

VI. Överklagandet

29. Klaganden har anfört en enda grund för överklagandet som riktas mot punkterna 28–53 i den överklagade domen. Tribunalen prövade i punkterna i fråga den första delen av klagandens första grund enligt vilken han/hon påstod att tillsättningsmyndigheten felaktigt hade beaktat den ideella skada som unionen lidit vid fastställandet av den disciplinära påföljden för honom/henne. I detta avseende hade klaganden i huvudsak hävdat att ersättning redan hade betalats för skadan i fråga i anslutning till de nationella domstolarnas civilrättsliga prövning.

30. Tribunalen underkände den första delen av klagandens första grund.

31. I förevarande överklagande har klaganden i sin enda grund hävdat att tribunalen vid sin tolkning av artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna felaktigt tillåtit att ideell skada för vilken ersättning redan betalats beaktades för att motivera tillsättningsmyndighetens beslut om en strängare disciplinär påföljd för en tjänsteman i jämförelse med den påföljd som föreslogs av disciplinnämnden. [5]

32. Klagandens enda grund för överklagandet är indelad i tre delar.

33. För det första har klaganden hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 52 i den överklagade domen när den förklarade att tillsättningsmyndigheten inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna genom att besluta att det inte var nödvändigt att ta hänsyn till ersättning som utdömts av en nationell domstol för skada som drabbat unionen. Klaganden anser att tillsättningsmyndigheten enligt artikel 25 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna var bunden av de nationella domstolarnas bedömning av omständigheterna och principen att skada som ersatts ska anses aldrig ha förelegat.

34. För det andra har klaganden i huvudsak hävdat att tribunalen i punkt 34 i den överklagade domen åsidosatte kravet att disciplinära påföljder ska vara proportionerliga och den allmänna rättsgrundsatsen, som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar, att skada som har fullt ut ersatts ska anses aldrig ha förekommit, genom att förklara att tillsättningsmyndigheten enligt artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna kunde åberopa sådan skada.

35. För det tredje har klaganden i huvudsak hävdat att tribunalen i punkterna 39–41 i den överklagade domen åsidosatte den allmänna likhetsprincipen genom att förklara att det vid fastställandet av påföljderna i ett disciplinförfarande enligt artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna i huvudsak saknar betydelse att skadan som unionen lidit helt eller delvis har ersatts. I detta avseende anser klaganden att en tjänstemans fel i tjänsten ska behandlas olika beroende på omfattningen av den skada som orsakats institutionen. Enligt klaganden är han/hon inte i samma situation som en tjänsteman som inte tidigare ersatt unionen för liden skada.

5 Se punkt 2 i överklagandet.

36. På begäran av domstolen kommer detta förslag till avgörande att inriktas på den andra och tredje delen av den enda grund som anförts av klaganden i detta överklagande. Jag anser att det är lämpligt att pröva de båda delarna av den enda grunden tillsammans. Det påstådda åsidosättandet av principerna om proportionalitet och likhet grundas på förutsättningen att skadan på unionens anseende, vilken har ersatts vid de nationella domstolarna, inte kan beaktas i ett disciplinförfarande mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. Som jag kommer att visa i detta förslag till avgörande anser jag att denna förutsättning är felaktig då den inte beaktar skillnaderna mellan beskaffenheten av och målen för en civilrättslig talan om ersättning och ett disciplinförfarande enligt tjänsteföreskrifterna. Mot bakgrund av att den andra och den tredje delgrunden, enligt min mening, bygger på en felaktig förutsättning, kan de inte leda till bifall på överklagandet.

VII. Bedömning

A. Påstående om avvisning

37. Samtidigt som Europeiska utrikestjänsten inte formellt framfört ett yrkande därom har den argumenterat för att förevarande överklagande delvis inte kan upptas till prövning.

38. I detta avseende anser Europeiska utrikestjänsten att klagandens argument att tillsättningsmyndigheten ökade påföljden genom att beakta skada som redan var ersatt inte avser att visa att tribunalens bedömning var felaktig utan ifrågasätter snarare tillsättningsmyndighetens bedömning och dess motivering för att avvika från disciplinnämndens motiverade yttrande. Enligt Europeiska utrikestjänsten avser klaganden klarlägga eller omformulera sin första grund som åberopades i första instans beträffande tillsättningsmyndighetens uppenbart oriktiga bedömning. En sådan omformulering av en grund som anförts i första instans kan inte godtas i ett överklagande.

39. Enligt min uppfattning kan det skäl för avvisning som anförts av Europeiska utrikestjänsten inte godtas.

40. Överklagandet riktas tydligt mot påstådd felaktig rättstillämpning i den överklagade domen och klaganden har inte anfört några nya yrkanden eller grunder som inte tidigare anförts vid tribunalen.

41. Medan det är riktigt att klaganden åtskilliga gånger har hänvisat till det omtvistade beslutet i sitt överklagande och jämfört disciplinnämndens inställning med tillsättningsmyndighetens beträffande de kriterier som använts för att ålägga klaganden en disciplinär påföljd är det dock tydligt att klagandens enda grund för överklagandet riktas mot tribunalens slutsats i punkt 52 i den överklagade domen [6] och tribunalens rättsliga bedömning i punkterna 28–51 i den överklagade domen som ledde till denna slutsats och inte mot det omtvistade beslutet.

42. Hänvisningarna i överklagandet till det omtvistade beslutet tillför enligt min uppfattning endast upplysningar om sammanhanget för klagandens påståenden i överklagandet. Jag konstaterar att Europeiska utrikestjänsten själv har gjort åtskilliga hänvisningar till specifika punkter i det omtvistade beslutet i syfte att vederlägga klagandens argument.

6 Se punkt 25 i överklagandet. I punkt 52 i den överklagade domen förklarade tribunalen att tillsättningsmyndigheten inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den konstaterade att det vid tillämpning av artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna inte krävs att ersättning för skada, som orsakats unionen som redan hade tillerkänts av de nationella domstolarna, tas i beaktande. Tribunalen anförde dessutom i punkt 39 i den överklagade domen att det i samband med ett disciplinförfarande saknade betydelse att skadan hade ersatts helt eller delvis då syftet med artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna inte är att bevilja ersättning utan snarare att föreskriva en påföljd.

43. Vad beträffar Europeiska utrikestjänstens påstående att klaganden har omformulerat grunderna som anförts vid tribunalen framgår det av punkterna 43–52 i klagandens ansökan vid tribunalen att han/hon påstod att medan disciplinnämnden hade beaktat den omständigheten att de nationella domstolarna redan ålagt honom/henne att betala skadestånd ökade tillsättningsmyndigheten den beslutade disciplinära påföljden genom att förklara att hans/hennes beteende påverkade institutionens anseende och föranledde tvivel om dess personals oberoende. Klaganden hävdade vidare vid tribunalen att unionens institutioner inte längre kan hävda att de lidit skada när unionen redan har fått full ersättning i samband med brottmålet i vilket unionen var en civil part. Enligt klaganden gjorde tillsättningsmyndigheten således en uppenbart oriktig bedömning genom att ta skadan i fråga i beaktande.

44. Jag anser därför inte att klaganden i förevarande överklagande har omformulerat en grund som anförts vid tribunalen [7] och att en sådan omformulering kan anses vara en ny otillåten grund som anförts i överklagandet.

B. Prövning i sak

1. Inledande synpunkter – Räckvidden av överklagandet

45. Europeiska utrikestjänsten har bestritt riktigheten av klagandens påståenden i punkterna 12 och 19 i dennes överklagande. I dessa punkter har klaganden hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den tolkade artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna på det sättet att den bestämmelsen skulle tillåta att skada som har ersatts beaktas av tillsättningsmyndigheten för att motivera en strängare disciplinär påföljd än den som föreslogs av disciplinnämnden i dess motiverade yttrande.

46. Europeiska utrikestjänsten anser att tillsättningsmyndigheten inte behandlade skadan i fråga som en försvårande omständighet. [8]

47. Artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna kräver att en disciplinåtgärd som påförs en tjänsteman ska stå i proportion till det begångna felets allvarlighet och den anger i detta avseende ett antal icke uttömmande kriterier som ska beaktas vid fastställandet av åtgärden. [9]

48. Förteckningen i fråga innehåller ett antal indikativa kriterier som, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan anses utgöra försvårande, förmildrande eller neutrala omständigheter och ingen särskild vikt eller betydelse ges till något specifikt kriterium. Mot bakgrund av de förtecknade kriteriernas skiftande karaktär är det dessutom tydligt att de inte nödvändigtvis har relevans i varje enskilt fall. Det anges också uttryckligt att dessa kriterier är avsedda att vara indikativa och att de inte är uttömmande till sin karaktär.

7 Annat än det faktum att överklagandet klart riktas mot den överklagade domen och inte det omtvistade beslutet.

8 Enligt Europeiska utrikestjänsten visar punkterna 35–38 i det omtvistade beslutet att tillsättningsmyndigheten, tvärtemot klagandens påståenden, inte ”i synnerhet” grundade sitt beslut att avvika från disciplinnämndens motiverade yttrande på artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. Europeiska utrikestjänsten har hävdat att tillsättningsmyndigheten i det omtvistade beslutet anförde att kravet enligt nationell rätt på att ersätta unionen inte hade någon bäring på bedömningen av överträdelsens allvarlighet. Tillsättningsmyndigheten påförde en strängare åtgärd än den som föreslagits av disciplinnämnden med beaktande av samtliga kriterier (övergripande bedömning). Enligt Europeiska utrikestjänsten anges inte i artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna vilken vikt som ska tilldelas de olika kriterierna.

9 I punkt 115 i domen av den 17 juli 2012, BG/Europeiska ombudsmannen (F-54/11, EU:F:2012:114) förklarade personaldomstolen att enligt artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna ska en disciplinåtgärd stå i proportion till det begångna felet. I samma artikel fastställs även de kriterier som tillsättningsmyndigheten särskilt ska beakta vid fastställandet av disciplinåtgärder.

49. I detta avseende är det fast rättspraxis att en disciplinåtgärd, enligt artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, ska fastställas på grundval av en övergripande bedömning som tillsättningsmyndigheten gör av alla konkreta fakta och särskilda omständigheter i varje enskilt fall. I tjänsteföreskrifterna fastställs nämligen inget fast förhållande mellan de där angivna disciplinåtgärderna och de olika typerna av fel som tjänstemännen kan göra sig skyldiga till, och det preciseras inte heller i vilken mån eventuella försvårande eller förmildrande omständigheter ska beaktas vid fastställandet av den disciplinåtgärd som ska vidtas. [10]

50. Det ska också nämnas att när anklagelserna mot en tjänsteman har styrkts ankommer det på tillsättningsmyndigheten att välja lämplig disciplinpåföljd. Varken tribunalen eller domstolen efter överklagande kan ersätta tillsättningsmyndighetens bedömning med sin egen förutom i fall av uppenbart oriktig bedömning eller maktmissbruk. [11]

51. Det framgår av punkterna 28–52 i den överklagade domen att tribunalen inte specifikt bedömde huruvida tillsättningsmyndigheten ansåg att betalning av ersättning för ideell skada utgjorde en försvårande omständighet. [12] Tribunalen fann endast i punkt 52 i den överklagade domen att tillsättningsmyndigheten inte felaktigt ansåg att det inte var nödvändigt att beakta sådan ersättning vid tillämpningen av kriterierna som anges i artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. [13]

52. Klaganden har inte gjort gällande att tribunalen felaktigt underlät att bedöma den faktiska vikt som tillsättningsmyndigheten tillmätte den omständigheten att skadan i fråga var föremål för ett beslut om ersättning. Jag anser att omfattningen av förevarande överklagande ska begränsas till huruvida, under dessa omständigheter, kriteriet som fastställs i artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna, och således skadan på unionens integritet, anseende eller intresse, kan beaktas i varje övergripande bedömning av målet för att bestämma överträdelsens allvarlighet och därefter besluta vilken disciplinär påföljd som ska fastställas när den ideella skadan i fråga redan har ersatts i ett förfarande vid de nationella domstolarna.

53. I detta avseende ska det framhållas att klaganden inte i förevarande överklagande har ifrågasatt att han/hon kan bli föremål för disciplinära åtgärder enligt artikel 9 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna trots den omständigheten att han/hon också har varit föremål för både straffrättsliga och civilrättsliga åtgärder. Inte heller har klaganden ifrågasatt den specifika disciplinära påföljd som valts, som var ekonomisk till sin natur, och som innebar en minskning av hans/hennes pensionsrättigheter enligt artikel 9.1 h i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna. [14] Det ska dessutom noteras att det som är i fråga inte är det faktiska belopp varmed pensionen minskades utan snarare de kriterier som kan tas i beaktande vid bestämmandet av denna minskning.

10 Se dom av den 5 februari 1987, F./kommissionen (403/85, EU:C:1987:70, punkt 26). Se också personaldomstolens dom av den 17 juli 2012, BG/ombudsmannen (F-54/11, EU:F:2012:114, punkt 116).

11 Se dom av den 5 februari 1987, F./kommissionen (403/85, EU:C:1987:70, punkt 18) och dom av den 19 november 2014, EH/kommissionen (F-42/14, EU:F:2014:250, punkt 92).

12 Se, i det avseendet, parternas argument i punkterna 31 och 45 ovan.

13 Jag konstaterar att tribunalen i punkt 136 i den överklagade domen fann att tillsättningsmyndigheten i det omtvistade beslutet hade ansett att klagandens handlingar var särskilt allvarliga med beaktande bland annat av skadan på institutionernas anseende eller intressen. Tribunalen fann i punkterna 140 och 141 i den överklagade domen att tillsättningsmyndigheten ansåg att den åtgärd som redan vidtagits på nationell nivå ”inte borde hindra den från att föreskriva en disciplinär påföljd i proportion till den begångna överträdelsen” (punkt 37 i det omtvistade beslutet) och att ”även om klaganden gottgjort skadan som var knuten till skadan på institutionens anseende efter [hans/hennes] fällande brottmålsdom av de belgiska domstolarna kvarstår det faktum att [han/hon] har exponerat institutionens anseende och ifrågasatt dess personals integritet”. Dessa konstateranden av tribunalen avser klagandens andra grund i första instans och har inte angripits i detta överklagande.

14 Mot bakgrund av att klaganden hade gått i pension var detta faktiskt den enda disciplinära påföljd som stod till buds för tillsättningsmyndigheten.

2. Bedömning

54. Det framgår av den överklagade domen att klaganden var föremål för straffrättsliga, civilrättsliga och disciplinära åtgärder eller påföljder med avseende på hans/hennes handlingar. Klaganden har emellertid inte framställt någon invändning om principen *ne bis in idem* [15] med avseende på de straffrättsliga, civilrättsliga [16] och disciplinära åtgärder eller påföljder som fastställts.

55. Frågan som uppkommer i detta överklagande är snarare huruvida skadan på unionens integritet, anseende eller intresse (och med avseende på vilken unionen har ersatts i ett civilrättsligt förfarande vid de nationella domstolarna) också kan tas i beaktande för att bestämma allvarligheten i en tjänstemans överträdelse och de disciplinära åtgärder som ska vidtas enligt artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

56. Enligt min uppfattning är de civilrättsliga och disciplinära förfarandena i fråga och deras motsvarande åtgärder eller påföljder tydligt skilda [17] från varandra och – vilket är av större vikt – har mycket olika mål. [18]

57. Syftet med det civilrättsliga förfarande som inleddes av unionen vid de nationella domstolarna förefaller ha varit att ersätta unionen för den ideella skadan på dess offentliga eller yttre anseende som orsakats av klagandens handlingar. I detta avseende syftar civilrättslig ersättning till att hålla den drabbade parten skadeslös och således återställa dennes ställning före den skadebringande överträdelsen. En dom på ersättning eller skadestånd syftar således till att kompensera offret med avseende på detta utomobligatoriska skadeståndsansvar. Betraktat på detta sätt är denna form av utomobligatoriskt ansvar i allmänhet inte av straffkaraktär. Det avser inte att sanktionera, bestraffa eller tillrättavisa [19] ett beteende som anses vara förkastligt. [20]

58. Disciplinförfarandet enligt tjänsteföreskrifterna avser däremot att säkerställa att tjänstemän iakttar de regler och skyldigheter som avser garantera att en institution fungerar väl. [21] Sådan efterlevnad [22] säkras i slutändan av föreskrifter om disciplinära påföljder [23] eller sanktioner enligt den uttömmande förteckningen i artikel 9 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

15 Se artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna enligt vilken ingen får lagföras eller straffas på nytt för samma lagöverträdelse. Se också artikel 9.3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna som föreskriver att ”en och samma överträdelse [inte] skall … leda till mer än en disciplinåtgärd”. Beträffande en översikt över förhållandet mellan straffrättsligt förfarande/påföljder och disciplinförfarande/påföljder i samband med tjänsteföreskrifterna, se dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257, punkterna 341–343).

16 I punkt 33 i dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193) förklarade domstolen att en åtgärd som inskränker sig till att kompensera för den skada som vållats genom överträdelsen i fråga inte är av straffrättslig karaktär. En sådan reparativ eller kompenserande åtgärd är faktiskt inte av straffkaraktär.

17 Vad beträffar, till exempel, tillämpliga regler, beviskrav, förfarande och fora.

18 Möjligheten att en tjänsteman enligt artikel 22 i tjänsteföreskrifterna kan åläggas att ersätta, helt eller delvis, skada som unionen lidit till följd av ett allvarligt fel i tjänsten från hans eller hennes sida under eller i samband med tjänsteutövningen skiljer sig från det disciplinära regelverk som fastställs genom dessa föreskrifter i artikel 86 och bilaga IX. Tjänsteföreskrifterna och i synnerhet artikel 10 i bilaga IX därtill kräver inte specifikt att skadestånd som utdömts mot en tjänsteman för ett fel i tjänsten under fullgörandet av hans eller hennes lagstadgade plikter ska beaktas i disciplinförfarandet.

19 Det är riktigt att domstolar i många rättsordningar i särskilda och exceptionella fall kan utdöma bestraffande, förstärkt eller avskräckande skadestånd. I dessa fall är domen på skadestånd utformad för att bestraffa lagbrytaren och för att visa domstolens missnöje med svarandens hänsynslösa och kränkande beteende. Det föreligger emellertid inte här någon antydan om att det skadestånd som utdömts av de belgiska domstolarna ingår i någon av dessa kategorier.

20 Se, analogt, förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, punkt 30).

21 Dom av den 1 april 2004, N/kommissionen (T-198/02, EU:T:2004:101, punkt 98).

22 Även mildare eller mindre stränga påföljder såsom en skriftlig varning eller en reprimand har tydligt som mål att säkerställa att en tjänsteman inte handlar i strid med tjänsteföreskrifterna.

23 Själva ordet ”penalties” (engelska), ”sanctions” (franska), ”sanzioni” (italienska), ”sanções” (portugisiska), ”sanciones” (spanska), ”Strafen” (tyska) i artikel 9 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna anger tydligt åtgärdens repressiva eller bestraffande natur.

59. Mot bakgrund av att det ifrågavarande civilrättsliga förfarandet och disciplinförfarandet enligt tjänsteföreskrifterna och de motsvarande åtgärderna och påföljderna i grunden är av olika art och har olika syften hindrar inte enbart det faktum, att skadestånd utdömts mot klaganden avseende ideell skada på unionens anseende, att klaganden åläggs disciplinära påföljder. Som angetts i punkt 53 i detta förslag till avgörande har klaganden inte heller bestritt detta.

60. Förhållandet att klaganden har betalat ersättning för ideell skada till unionen till följd av ett förfarande som inletts på unionens initiativ, påverkar inte och saknar således i förlängningen betydelse enligt artikel 10 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna för bestämmandet av *allvarligheten* i hans/hennes fel i tjänsten enligt tjänsteföreskrifterna, som ligger i tiden före det nämnda förfarandet.

61. Jag anser i synnerhet att man vid bestämmandet av allvarligheten i en tjänstemans fel i tjänsten kan beakta det förhållandet att felet negativt påverkade unionens anseende enligt artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna vid varje övergripande bedömning av tjänstemannens beteende oavsett om ersättning betalats därefter till följd av ett rättsligt förfarande som inletts av unionen.

62. Allvarligheten i detta fel i tjänsten kan således enligt min uppfattning bedömas oberoende av sådan ersättning.[24] Skada av denna karaktär som åsamkas institutionerna kan inte helt enkelt suddas bort genom betalning av ett penningbelopp i ersättning även om detta är en följd av en domstols beslut.

63. Vad beträffar bedömningen av den *disciplinära påföljd som ska fastställas* finns det ett faktiskt samband i förevarande förfarande mellan skadan på unionens (offentliga eller externa) anseende (vilken visserligen har varit föremål för en dom på ersättning i ett rättsligt förfarande vid de nationella domstolarna) och det kriterium som anges i artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna som också avser skada på unionens (offentliga eller externa) anseende. Denna typ av skada för institutionerna fanns bland de kriterier som beaktades vid bedömningen av vilket slag av disciplinär påföljd och nivån därför som klaganden skulle åläggas.[25]

64. Bortsett från förhållandet att artikel 10 b i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna anger endast ett bland många kriterier som kan tas i beaktande vid varje övergripande bedömning av den disciplinpåföljd som ska fastställas bör man notera att civilrättsliga och disciplinära förfaranden och därmed sammanhängande åtgärder eller påföljder är olika och skiljer sig från varandra i fråga om deras syften och inte medför någon överlappning mellan påföljder och ersättning.[26]

65. Jag anser därför att klaganden inte har förmått visa, som påstås i den andra och den tredje delen av den enda grunden, att tribunalen har åsidosatt proportionalitets- och likhetsprinciperna.

VIII. Förslag till avgörande

66. Mot bakgrund av föregående överväganden föreslår jag att domstolen ska

24 Se, analogt, punkt 115 i dom av den 19 november 2014, EH/kommissionen (F-42/14, EU:F:2014:250).

25 Unionen var dessutom mottagare av det civilrättsliga skadeståndet som utdömts av de nationella domstolarna avseende den ideella skadan på dess anseende intill ett belopp om 38 814 euro och de disciplinära påföljderna, som var av ekonomisk natur, medförde att unionen inte var skyldig att utnyttja vissa medel med avseende på klagandens pension.

26 I detta avseende anförde tribunalen i punkt 195 i dom av den 7 december 2017, Missir Mamachi di Lusignano m.fl./kommissionen (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874) att det går att utläsa en allmän och gemensam rättsprincip i medlemsstaternas rättsordningar med innebörden att en ideell skada inte kan ersättas två gånger. Det framgår av dom av den 9 september 1999, Lucaccioni/kommissionen (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punkterna 19 och 20) att denna princip också är tillämplig på förhållandet mellan en tjänsteman och en unionsinstitution. Medan den senare domen innebär att en tjänsteman inte kan få dubbel ersättning anser jag att denna allmänna princip också gäller unionen själv och innebär att unionen inte kan erhålla dubbel ersättning av en tjänsteman. Jag vill emellertid framhålla att i förevarande fall anser jag att det inte är fråga om dubbel ersättning mot bakgrund av att ifrågavarande civilrättsliga och disciplinära förfaranden och deras motsvarande åtgärder och påföljder är olika till sin natur. Påföljder som fastställs enligt artikel 9 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna avser inte att ersätta unionen för liden skada.

– slå fast att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra och den tredje delen av klagandens enda grund.