Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

23. marts 2022*

»Personalesag – tjenestemænd – disciplinær sanktion – irettesættelse – vedtægtens artikel 21a – urigtigt skøn«

I sag T-757/20,

OT ved advokaterne C. Bernard-Glanz og S. Rodrigues,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved I. Lázaro Betancor og M. Windisch, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål støttet på artikel 270 TEUF med påstand om annullation af Parlamentets afgørelse af 19. december 2019 om at tildele sagsøgeren en irettesættelse,

har

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne L. Madise, P. Nihoul (refererende dommer), R. Frendo og J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. november 2021,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

I. Sagens baggrund

1 Tvisten vedrører sagsøgeren, OT, som er tjenestemand ved Europa-Parlamentet, og som Parlamentet tildelte en irettesættelse for at have underskrevet to skrivelser, der tillader anvendelsen af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, da hun var midlertidigt ansat ved Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

A. EASO

2 EASO, der har hjemsted i Valletta (Malta), blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19. maj 2010 (EUT 2010, L 132, s. 11) for at bidrage til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet og yde eller koordinere operationel støtte til medlemsstater, der er udsat for et særligt pres på deres asyl- og modtagelsessystemer. Siden 2015 har EASO bl.a. ydet støtte til Grækenland i forbindelse med migrationskrisen.

3 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var EASO opdelt i tre afdelinger: afdelingen for »Asylstøtte« (DAS), afdelingen for »Operationer« (DOP) og afdelingen for »Administration« (DOA). Sidstnævnte afdeling omfattede en enhed for »Finans« og en enhed for »Udbud«.

B. Sagsøgerens stilling i EASO

4 Fra april til oktober 2016 gjorde sagsøgeren, der siden 2004 har været tjenestemand ved Parlamentet, af tjenstlige grunde midlertidig tjeneste i en stilling ved EASO.

5 Den 1. november 2016 tog hun tjenestefrihed af personlige årsager ved Parlamentet og blev ansat af EASO som midlertidigt ansat i egenskab af chef for afdelingen for »Asylstøtte«.

6 Fra maj 2017 varetog sagsøgeren desuden, sammen med chefen for afdelingen for »Administration«, den daglige ledelse af afdelingen for »Operationer«, hvis chef, A, var fraværende på grund af sygdom.

7 Den 16. juli 2017 blev sagsøgeren, samtidig med at hun fortsatte som chef for afdelingen for »Asylstøtte«, udpeget som midlertidig chef for afdelingen for »Operationer« og forblev chef herfor indtil hendes fratræden, den 31. juli 2018.

8 Den 1. september 2018 genoptog sagsøgeren sit arbejde ved Parlamentet.

C. De omtvistede skrivelser

9 I oktober 2016 besluttede EASO, i samråd med de græske myndigheder, at flytte de modtagelses- og identifikationscentre, som agenturet drev sammen med den græske asyltjeneste, uden for flygtningelejrene (*hotspots*) Moria (Lesbos, Grækenland) og Vial (Chios, Grækenland).

10 Den 22. februar 2017 underskrev A en »undtagelsesskrivelse«, hvoraf det fremgik, at den bygning, der skulle huse EASO's tjenestegrene, ville blive lejet for tre år af et selskab, der ligeledes ville udføre reparations- og byggearbejder. Omkostningerne ved transaktionen, herunder vedligeholdelse, blev opgjort til 351 120 EUR.

11 Det fremgik af den nævnte skrivelses punkt 1, at der var udbrudt optøjer og strejker i flygtningelejrene, som gav anledning til sikkerhedsproblemer for de personer, som arbejdede i disse lejre, og at flere medlemsstater følgelig havde anmodet om, at eksperterne blev flyttet uden for disse lejre, idet de ellers ville blive hjemkaldt. Den græske regering havde tilsluttet sig denne anmodning.

12 I punkt 2 i skrivelsen blev det desuden anført:

»Af tidsmæssige årsager anses det for nødvendigt at underskrive kontrakten uden at følge den korrekte udbudsprocedure.«

13 Den 11. maj 2017 underskrev sagsøgeren, i sin egenskab af chef for afdelingen for »Asylstøtte«, en første ændring til denne skrivelse (herefter »skrivelsen af 11. maj 2017«) vedrørende leje af de samme bygninger af det samme selskab i fire år og udførelse af supplerende arbejder, herunder opførelse af yderligere 12 arbejdssteder. Omkostningerne ved transaktionen blev denne gang opgjort til 655 609,85 EUR.

14 Valget af procedure var begrundet på samme måde som i A's skrivelse af 22. februar 2017.

15 Den 11. juni 2017 underskrev sagsøgeren desuden, i sin egenskab af midlertidig chef for afdelingen for »Operationer«, en skrivelse (herefter »skrivelsen af 11. juni 2017«) vedrørende leje af en bygning af et selskab på øen Chios for en periode på fire år, samt udførelse af arbejder i denne bygning. Beløbet for transaktionen blev opgjort til 1 040 609,85 EUR.

16 Den situation, der begrundede denne skrivelse, var beskrevet på samme måde som i skrivelserne af 22. februar og 11. maj 2017.

17 I punkt 2 i skrivelsen af 11. juni 2017 var det anført, at seks ejendomme var blevet identificeret sammen med de græske myndigheder, men at den valgte bygning var blevet anset for den mest hensigtsmæssige, bl.a. på grund af dens placering og størrelse.

18 Skrivelsen af 11. juni 2017 tilføjede følgende i punkt 4:

»Af tidsmæssige årsager og på grund af problemets hastende karakter anses det for nødvendigt at underskrive kontrakten uden at følge den korrekte udbudsprocedure.

Den direkte indgåelse af kontrakten på bygningerne blev afgjort af en række forhold, såsom sikkerhedshensyn, nødvendigheden af at sikre kontinuiteten i aktiviteterne, placeringen af de eksisterende bygninger på øen Chios, den lokale sociale accept og især de græske myndigheders anmodning. Disse krav forudbestemte anvendelsen af direkte udbud med hensyn til den lejekontrakt, der fulgte heraf.«

19 Lejekontrakterne for bygningerne på øerne Lesbos og Chios blev underskrevet henholdsvis den 16. juni og den 10. august 2017.

D. OLAF's undersøgelse

20 Den 6. juni 2017 indledte Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en undersøgelse af EASO's administrerende direktør vedrørende manglende overholdelse af udbudsreglerne, ansættelsesprocedurerne, reglerne om databeskyttelse og forbuddet mod chikane.

21 Ved skrivelse af 5. december 2017 blev sagsøgeren underrettet om, at OLAF's undersøgelse var blevet udvidet til at omfatte andre personer, herunder sagsøgeren.

22 Den 19. februar 2018 blev sagsøgeren hørt af OLAF i henhold til artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 (EUT 2013, L 248, s. 1).

23 Den 27. juli 2018 blev sagsøgeren opfordret til at fremsætte sine bemærkninger til det af OLAF udarbejdede resumé af de faktiske forhold i overensstemmelse med artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 883/2013, hvilket hun gjorde i en skrivelse af 17. august 2018.

24 Ved skrivelse af 28. november 2018 fremsendte OLAF, i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1 og 4, i forordning nr. 883/2013, en henstilling til Parlamentets generalsekretær om at indlede en disciplinær forfølgning af bl.a. sagsøgeren for manglende overholdelse af de forpligtelser, der er fastsat i artikel 21 og artikel 21a i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«).

25 Det fremgår af OLAF's resumé af de faktiske forhold, der blev fremsendt til sagsøgeren den 27. juli 2018, at hun bl.a. blev kritiseret for at være involveret i procedurer, der ikke overholdt udbudsreglerne, dels for så vidt som der var blevet anvendt ekstraordinære procedurer baseret på uopsættelighed, selv om der var forløbet otte og ti måneder mellem beslutningen om at leje de pågældende bygninger og indgåelsen af kontrakterne, dels for så vidt som der ikke var blevet foretaget en hensigtsmæssig markedsundersøgelse.

26 OLAF konstaterede desuden, med hensyn til bygningen på øen Lesbos, at de anslåede udgifter i august 2017 udgjorde 811 478 EUR, mens det foreløbige budget var på 351 120 EUR i februar 2017, og at der, med hensyn til bygningen på øen Chios, havde været en uberettiget udgift på mindst 85 000 EUR.

E. Disciplinær forfølgning

27 Ved skrivelse af 4. februar 2019 meddelte Parlamentets generalsekretær sagsøgeren, at han efter OLAF's henstillinger i overensstemmelse med artikel 1 og 2 i bilag IX til vedtægten og i overensstemmelse med artikel 2 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser af 18. maj 2004 for disciplinære procedurer og administrative undersøgelser (herefter »de almindelige gennemførelsesbestemmelser«) havde besluttet at indlede en administrativ undersøgelse over for hende for i givet fald at have tilsidesat den forpligtelse, der påhviler hende i henhold til vedtægtens artikel 21a, til at gøre opmærksom på eksistensen af uregelmæssigheder og alvorlige fejl i den periode, hvor hun gjorde tjeneste ved EASO.

28 Den 7. marts 2019 blev sagsøgeren hørt af de personer, som Parlamentets generalsekretær havde udpeget til at gennemføre den administrative undersøgelse.

29 Den 29. marts 2019 fremsendte sagsøgeren supplerende bemærkninger til sine erklæringer af 7. marts 2019 til undersøgerne.

30 Den 7. juni 2019 udarbejdede Parlamentets undersøgere i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i de almindelige gennemførelsesbestemmelser rapporten om afslutningen af den administrative undersøgelse, hvori de fandt, at sagsøgeren havde tilsidesat vedtægtens artikel 21a ved ikke at underrette sine overordnede eller de kompetente myndigheder om den manglende overholdelse af de finansielle regler for underskrivelsen af de to kontrakter vedrørende bygningerne på øerne Lesbos og Chios. Den manglende overholdelse af de finansielle regler var dobbeltsidig: Dels »var det ikke strengt nødvendigt at anvende de ekstraordinære procedurer, da agenturet havde tid til at gennemføre en normal procedure«, dels »[blev] der ikke foretaget nogen egentlig undersøgelse af det lokale marked, hvilket [havde] ført til omtvistede valg«. Undersøgerne var ligeledes af den opfattelse, at sagsøgeren, som erfaren tjenestemand, der var uddannet jurist, vidste eller burde have vidst, at de finansielle regler ikke var overholdt.

31 Ved skrivelse af 18. juni 2019 fremsendte Parlamentet, i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i bilag IX til vedtægten og artikel 2, stk. 3, i de almindelige gennemførelsesbestemmelser, denne rapport til sagsøgeren og oplyste hende om, at Parlamentets generalsekretær havde besluttet at foretage den høring, som går forud for enhver disciplinær forfølgning, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i bilag IX til vedtægten og artikel 3 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser.

32 Ved e-mail af 9. juli 2019 fremsendte sagsøgeren sine bemærkninger til undersøgelsesrapporten.

33 Den 10. juli 2019 blev sagsøgeren hørt af generaldirektøren for personale i medfør af artikel 3, stk. 1, i bilag IX til vedtægten og artikel 3 i de almindelige gennemførelsesbestemmelser.

34 Ved skrivelse af 8. november 2019 meddelte Parlamentets generalsekretær sagsøgeren, at han havde besluttet ikke at forelægge sagen for Disciplinærrådet, idet »der skulle tages hensyn til såvel de særligt vanskelige omstændigheder, hvorunder [hun havde] udført [sit] arbejde, i en situation med humanitær krise på de græske øer, der på det operationelle niveau krævede umiddelbare svar, som til den omstændighed, at [hun først var blevet] involveret ved afslutningen af de to pågældende procedurer, henholdsvis en og to måneder før afslutningen af disse«. Han oplyste desuden sagsøgeren om, at han ikke desto mindre havde til hensigt at tildele hende en irettesættelse for ikke at have underrettet sine overordnede eller de kompetente myndigheder om de situationer, hvor finansforordningen ikke var blevet overholdt, og for således at have tilsidesat de forpligtelser, der følger af vedtægtens artikel 21a. Følgelig opfordrede han sagsøgeren til at fremsende sine eventuelle bemærkninger i overensstemmelse med artikel 11 i bilag IX til vedtægten.

35 Ved e-mail af 22. november 2019 fremsendte sagsøgeren sine bemærkninger til Parlamentets generalsekretær.

36 Ved afgørelse af 19. december 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«), der blev meddelt ved skrivelse af 9. januar 2020, tildelte Parlamentets generalsekretær sagsøgeren en irettesættelse for ikke at have »underrettet sine overordnede eller de kompetente myndigheder om de situationer, hvor finansforordningen ikke var blevet overholdt, som [udgjorde] en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a«.

37 I den skrivelse, hvorved denne afgørelse blev meddelt sagsøgeren, blev følgende anført:

»Inden jeg traf min afgørelse, gennemgik jeg, ud over alle oplysningerne i sagen, meget nøje Deres skrivelse til mig af 22. november, hvori De fremhæver den særlige kontekst, præget af uopsættelighed i forbindelse med en humanitær krise, i forbindelse med Deres mission ved EASO. I denne forbindelse nævner De bl.a., at undtagelsesprocedurerne blev anvendt meget regelmæssigt ved indgåelse af kontrakter i denne kontekst, og at Deres kolleger, der havde ansvaret for udbud og operationer, forsikrede Dem om, at alt var i overensstemmelse med de lovbestemte krav. Jeg har ligeledes bemærket, at Deres medvirken i sagerne ifølge Dem selv var begrænset, og at Deres arbejdsbyrde på daværende tidspunkt var meget betydelig.

Det er af denne grund, at jeg har besluttet at anvende denne sanktion, som er mild, henset til de forhold, som De kritiseres for, idet jeg fuldt ud har taget hensyn dels til de særligt vanskelige omstændigheder, hvorunder De varetog Deres arbejde, dels til den omstændighed, at De først blev inddraget ved procedurens afslutning, og at De derfor ikke kan holdes ansvarlig for de oprindelige valg med hensyn til udbuddene. Endelig har jeg taget hensyn til, at Deres tjeneste ved Europa-Parlamentet i øvrigt er upåklagelig.«

38 Den 10. april 2020 indgav sagsøgeren en klage over den anfægtede afgørelse i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2.

39 Ved afgørelse af 15. september 2020 (herefter »afgørelsen om afslag på klagen«), som blev meddelt sagsøgeren samme dag, afslog Parlamentets formand klagen.

40 I afgørelsen om afslag på klagen anførte Parlamentets formand følgende:

»[D]et fremgår af sagsakterne og navnlig af Deres klients udtalelser, at hun fulgte den almindelige instruks, der var uløseligt forbundet med hendes stilling, som var at følge op på de økonomiske sager, som blev forelagt hende, uden at tage stilling til disse sagers materielle indhold, selv om anvendelsen af undtagelsesprocedurer var systematisk. Desuden har Deres klient oplyst, at hun følte sig forpligtet af sine overordnede til at afslutte det arbejde, som hendes kolleger havde påbegyndt, at den administrerende direktør havde tilskyndet og insisteret voldsomt på, at projekterne blev gennemført i september 2017, og at han for enhver pris ønskede at fremskynde procedurerne. Det følger heraf, at det er godtgjort, at der foreligger tjenstlige ordrer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i vedtægtens artikel 21a.

[D]eres klient, som er uddannet jurist, burde, ved en gennemlæsning af artikel 104 i finansforordningen (forordning nr. 966/2012) og af artikel 134, stk. 1, litra c), i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder (forordning nr. 1268/2012), have været opmærksom på uregelmæssighederne og på de konsekvenser, som disse uregelmæssigheder kunne få. Som jurist forventes hun at være bekendt med princippet om fortolkning af retsakter, hvorefter undtagelser fra almindelige regler skal fortolkes indskrænkende. Finansforordningens artikel 104 skal sammenholdes med artikel 134, stk. 1, litra c), i førnævnte gennemførelsesbestemmelser, der taler om »i det omfang det er strengt nødvendigt« og om »tvingende grunde som følge af uforudseelige begivenheder«, hvilket burde have advaret Deres klient, så meget desto mere som hun var bekendt med, at der fandtes 36 undtagelsesskrivelser i 2016, hvilket viser en systematisk anvendelse, der vanskeligt kan forenes med ordlyden af de to førnævnte bestemmelser.

[…]«

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

41 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. december 2020 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.

42 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 21. januar 2021 indgav sagsøgeren en begæring om anonymitet. Retten imødekom denne begæring ved afgørelse af 4. februar 2021.

43 Der er indgivet svarskrift, replik og duplik henholdsvis den 24. marts, den 7. maj og den 21. juni 2021.

44 Efter forslag fra Fjerde Afdeling besluttede Retten, i medfør af procesreglementets artikel 28, at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.

45 På forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Fjerde Udvidede Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.

46 Ved skrivelser af 9. august, 14. oktober og 10. november 2021 opfordrede Retten (Fjerde Afdeling), på forslag fra den refererende dommer, som led i de foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 89, Parlamentet til at fremlægge visse dokumenter og stillede spørgsmål til parterne. Disse har besvaret disse anmodninger inden for den fastsatte frist.

47 Parterne har afgivet indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 26. november 2021.

48 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse og om fornødent afgørelsen om afslag på klagen annulleres.

– Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

49 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

– Principalt frifindes Parlamentet, idet søgsmålet delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er ugrundet.

– Subsidiært frifindes Parlamentet i det hele.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

A. Tvistens genstand

50 Med den første påstand har sagsøgeren nedlagt påstand om, at afgørelsen om afslag på klagen om fornødent annulleres.

51 Ifølge fast retspraksis har påstande om annullation, der formelt er rettet mod en afgørelse om afslag på en klage, den virkning retligt at få prøvet den akt, der har været genstand for klagen, når de som sådan er uden selvstændigt indhold (dom af 6.4.2006, Camós Grau mod Kommissionen, T-309/03, EU:T:2006:110, præmis 43; jf. ligeledes dom af 13.7.2018, Curto mod Parlamentet, T-275/17, EU:T:2018:479, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

52 Eftersom afgørelsen om afslag på klagen i den foreliggende sag kun bekræfter den anfægtede afgørelse ved at præcisere begrundelsen til støtte for denne, må det konstateres, at påstanden om annullation af afgørelsen om afslag på klagen er uden selvstændigt indhold, og at der derfor ikke skal tages særskilt stilling til denne påstand. Dog er det ved undersøgelsen af den anfægtede afgørelses lovlighed nødvendigt at tage den begrundelse, der findes i afgørelsen om afslag på klagen, i betragtning, idet denne begrundelse skal stemme overens med den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af 30.4.2019, Wattiau mod Parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

53 De betragtninger, der fremgår af skrivelsen af 9. januar 2020, hvorved denne afgørelse blev meddelt sagsøgeren, udgør ligeledes en del af begrundelsen for den anfægtede afgørelse. Den anfægtede afgørelse og følgeskrivelsen hertil hidrører nemlig begge fra Parlamentets generalsekretær og blev sendt samme dag til sagsøgeren.

B. De påberåbte anbringender og argumenter

54 Sagsøgeren har fremført to anbringender. Det første anbringende vedrører anlæggelse af et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a og består af tre led. Hvad angår det andet anbringende vedrører dette den anfægtede afgørelses manglende begrundelse for så vidt angår grundene til, at sagsøgeren vidste eller burde have vidst, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1, herefter »finansforordningen«) og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1268/2012 af 29. oktober 2012 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 966/2012 (EUT 2012, L 362, s. 1, herefter »gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen«) var blevet tilsidesat.

1. Underretningspligten i vedtægtens artikel 21a

55 Vedtægtens artikel 21a, stk. 1, som sagsøgeren ifølge Parlamentet har tilsidesat, bestemmer følgende:

»1. Hvis en tjenestemand anser en tjenstlig ordre for at være forbundet med uregelmæssigheder, eller han mener, at udførelsen af denne kan medføre alvorlige ulemper, underretter han sin umiddelbart overordnede, som, hvis der har været tale om skriftlig underretning, ligeledes svarer skriftligt. Hvis den umiddelbart overordnede bekræfter den tjenstlige ordre, og tjenestemanden mener, at denne bekræftelse er utilstrækkelig i betragtning af de fremsatte forbehold, henvender han sig skriftligt til den pågældendes umiddelbart overordnede, jf. dog stk. 2. Hvis denne skriftligt bekræfter den tjenstlige ordre, skal tjenestemanden udføre den, medmindre den er klart ulovlig eller strider mod de gældende sikkerhedsbestemmelser.

2. Hvis tjenestemandens umiddelbart overordnede finder, at den tjenstlige ordre skal udføres straks, skal tjenestemanden udføre den, medmindre den er klart ulovlig eller strider mod de

gældende sikkerhedsbestemmelser. På tjenestemandens anmodning er den overordnede forpligtet til at give denne form for tjenstlig ordre skriftligt.

3. En tjenestemand, der underretter sine overordnede om tjenstlige ordrer, han anser for at være forbundet med uregelmæssigheder, eller som kunne medføre alvorlige vanskeligheder, må ikke lide nogen skade på grund af dette.«

56 Denne bestemmelses stk. 1 gør det dels muligt for en tjenestemand, der har modtaget en tjenstlig ordre, som han anser for ulovligt, at unddrage sig denne under overholdelse af den deri beskrevne procedure, dels skaber den en pligt for denne tjenestemand til at underrette vedkommendes overordnede om denne tjenstlige ordre efter samme procedure.

57 Det er dette andet aspekt af vedtægtens artikel 21a, der er genstand for den foreliggende sag.

2. Indholdet af de disciplinære afgørelser vedrørende en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a

58 Det bemærkes, at artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 296 TEUF og vedtægtens artikel 25, stk. 2, har til formål dels at give den pågældende tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, om den akt, der indebærer et klagepunkt mod ham, er korrekt, dels at gøre det muligt at udøve domstolskontrol med hensyn hertil (dom af 26.11.1981, Michel mod Parlamentet, 195/80, EU:C:1981:284, præmis 22, og af 19.11.2014, EH mod Kommissionen, F-42/14, EU:F:2014:250, præmis 130).

59 Spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse, hvorved der pålægges en disciplinær sanktion, opfylder disse krav, skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 19.5.1999, Connolly mod Kommissionen, T-34/96 og T-163/96, EU:T:1999:102, præmis 93, og af 21.10.2015, AQ mod Kommissionen, F-57/14, EU:F:2015:122, F-57/14, præmis 113).

60 Ifølge retspraksis kræves det ikke, at den ansættelsesmyndighed, der træffer en disciplinær afgørelse, systematisk drøfter alle de faktiske og retlige punkter, som den pågældende har fremført under sagens behandling (jf. i denne retning dom af 19.5.1999, Connolly mod Kommissionen, T-34/96 og T-163/96, EU:T:1999:102, præmis 93, og af 30.5.2002, Onidi mod Kommissionen, T-197/00, EU:T:2002:135, præmis 156). I modsat fald ville administrationen nemlig være forpligtet til at besvare tjenestemandens argumentation, selv om denne argumentation måtte være grænseløs og irrelevant.

61 Det kræves derimod i henhold til retspraksis, at ansættelsesmyndigheden i en sådan afgørelse præcist angiver de forhold, der foreholdes tjenestemanden, samt de betragtninger, der har ført den til at vælge den pålagte sanktion (dom af 21.10.2015, AQ mod Kommissionen, F-57/14, EU:F:2015:122, præmis 113).

62 I tilfælde af, at den tilsidesættelse, der foreholdes en tjenestemand, består i en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a, forpligter de regler, der er nævnt i præmis 58-61 ovenfor, ansættelsesmyndigheden til at oplyse, hvorledes den tjenstlige ordre, som den pågældende tjenestemand ikke har underrettet sine overordnede om, ifølge ansættelsesmyndigheden var

ulovlig, og grundene til, at han burde have anset denne tjenstlige ordre for at være behæftet med en sådan ulovlighed, således at han var forpligtet til at gøre opmærksom herpå. Disse forhold udgør nemlig den tilsidesættelse, som foreholdes tjenestemanden.

63 Ansættelsesmyndigheden skal endvidere i den disciplinære afgørelse nævne de formildende og skærpende omstændigheder, der begrunder valget af sanktion, således at retsinstansen, når den har fået forelagt en påstand herom, kan efterprøve, at denne ikke er åbenbart uforholdsmæssig i forhold til den overtrædelse, som den pågældende foreholdes.

64 I mangel af de angivelser, der er nævnt i præmis 62 og 63 ovenfor, er det umuligt for den berørte effektivt at udøve sin ret til forsvar. Hvad angår de pågældende præmisser er en generel henvisning til dokumenterne i den disciplinære forfølgning, som indeholder mange andre elementer, følgelig ikke tilstrækkelig.

3. Det første anbringende

65 Det første anbringende består af tre led, hvori sagsøgeren har gjort gældende, at Parlamentet har tilsidesat vedtægtens artikel 21a og anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at hun havde modtaget en tjenstlig ordre som omhandlet i denne bestemmelse (første led), ved at antage, at hun vidste eller burde have vidst, at finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil var blevet tilsidesat (andet led), og ved at pålægge hende en disciplinær sanktion (tredje led).

a) Det første anbringendes første led

66 Med det første anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at Parlamentets ansættelsesmyndighed har tilsidesat vedtægtens artikel 21a og anlagt et åbenbart urigtigt skøn, med den begrundelse, at hun ikke havde modtaget en specifik tjenstlig ordre fra EASO's administrerende direktør om at underskrive skrivelserne af 11. maj og 11. juni 2017 (herefter »de omtvistede skrivelser«), men at hun ved at underskrive disse skrivelser havde begrænset sig til at udføre sit arbejde.

67 Parlamentet har i svarskriftet gjort gældende, at det, både for så vidt angår bygningen på Chios og bygningen på Lesbos, fremgår af de udtalelser, som sagsøgeren fremkom med under undersøgelsen, af en e-mail fra den administrerende direktør af 1. april 2017 og af stævningen, at der forud for hendes deltagelse i udbuddet blev givet »præcise instrukser« fra EASO's administrerende direktør, som udgjorde tjenstlige ordrer for sagsøgeren som omhandlet i vedtægtens artikel 21a.

68 Sagsøgeren har i replikken gjort gældende, at denne argumentation ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi den indebærer en ændring af begrundelsen i forhold til den begrundelse, der blev anført i afgørelsen om afslag på klagen. I denne sidstnævnte begrundelse anførte Parlamentets formand, at det fremgik af sagsakterne og af sagsøgerens erklæringer, at hun havde fulgt den almindelige instruks, der var uløseligt forbundet med hendes arbejde, som var at følge op på de finansielle sager, som blev forelagt hende, uden at tage stilling til disse sagers materielle indhold, selv om anvendelsen af undtagelsesprocedurer var systematisk.

69 Hvad angår realiteten er sagsøgeren af den opfattelse, at de dokumenter, som Parlamentet har nævnt i svarskriftet, ikke beviser, at hun modtog en tjenstlig ordre som omhandlet i vedtægtens artikel 21a fra EASO's administrerende direktør.

70 Parlamentet har bestridt disse to argumenter.

1) Spørgsmålet om, hvorvidt Parlamentets argumentation i svarskriftet kan antages til realitetsbehandling

71 Ifølge den retspraksis, der finder anvendelse på tjenestemandsretsområdet, har den sagsøgte institution ikke adgang til helt at erstatte en oprindelig fejlagtig begrundelse for den anfægtede retsakt med en helt ny begrundelse, men den kan under sagen fremkomme med præciseringer til den begrundelse, der først blev anført (jf. i denne retning dom af 24.4.2017, HF mod Parlamentet, T-584/16, EU:T:2017:282, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis).

72 I det foreliggende tilfælde fandt Parlamentets formand, i afgørelsen om afslag på klagen, at eksistensen af en tjenstlig ordre som omhandlet i vedtægtens artikel 21a var godtgjort, ikke blot fordi det fremgik af sagsakterne, og navnlig af sagsøgerens erklæringer, at hun havde »fulgt den almindelige instruks, der var uløseligt forbundet med hendes arbejde, som var at følge op på de finansielle sager, som blev forelagt hende, uden at tage stilling til disse sagers materielle indhold«, men også fordi hun havde udtalt, »at hun følte sig forpligtet af sine overordnede til at afslutte det arbejde, som hendes kolleger havde påbegyndt, at den administrerende direktør havde tilskyndet og insisteret voldsomt på, at projekterne blev gennemført i september 2017, og at han for enhver pris ønskede at fremskynde procedurerne«.

73 Det er hele denne påstand og ikke kun den første del heraf, som Parlamentet har præciseret ved i svarskriftet at anføre, at det fremgik af de forskellige dokumenter, der er nævnt i præmis 67 ovenfor, at sagsøgeren havde modtaget præcise instrukser fra EASO's administrerende direktør.

74 Det må derfor fastslås, at Parlamentet, ved at fremkomme med disse præciseringer i svarskriftet, ikke har erstattet begrundelsen i den anfægtede afgørelse med en ny begrundelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 71 ovenfor.

75 Det følger heraf, at Parlamentets argumentation i svarskriftet skal antages til realitetsbehandling.

2) Rigtigheden af det første anbringendes første led

76 Parlamentet har i svarskriftet forklaret, at det med henblik på at godtgøre, at sagsøgeren havde modtaget en tjenstlig ordre som omhandlet i vedtægtens artikel 21a, støttede sig på følgende forhold:

– en mail af 1. april 2017 fra EASO's administrerende direktør, som indeholdt direkte og præcise instrukser om den procedure, der skulle følges, og valget af bygningerne

– den erklæring, som sagsøgeren afgav i sine bemærkninger af 17. august 2018 vedrørende OLAF's redegørelse for de faktiske omstændigheder, hvorefter »proceduren [var] blevet gennemført af afdelingerne for »Administration« og for »Operationer«, og at den [var] blevet stramt styret af den administrerende direktør ifølge dennes direkte korrespondance med de græske myndigheder på højeste niveau«

– den erklæring, som sagsøgeren afgav under mødet den 9. juli 2019, og som fandt sted inden for rammerne af den administrative procedure, hvorefter hendes »direktør [var blevet] enig med den græske regering om at finde en bygning«, at hendes direktion »[havde] tilsendt hende

hasteanmodninger om at underskrive dokumenter«, at »hun [havde følt sig] forpligtet til at færdiggøre det arbejde, der var blevet indledt af hendes kolleger, ved at underskrive«, at hun var blevet kontaktet en første gang, i maj 2017, med henblik på underskrivelsen af et tillæg til denne kontrakt, og derefter i juni 2017, med henblik på underskrivelsen af en ny undtagelsesskrivelse

– sagsøgerens påstand i hendes bemærkninger af 9. juli 2019 til den administrative undersøgelsesrapport, hvorefter »[d]en administrerende direktør hvad angik Chios insisterede på, at undtagelsesskrivelsen blev underskrevet«.

77 Det fremgår af disse forhold, at EASO's administrerende direktør, som var sagsøgerens overordnede, gav instrukser om, at flytningen af kontorerne på Lesbos og Chios skulle ske hurtigst muligt, at disse instrukser nåede frem til sagsøgeren, selv indirekte, og at de indebar, at sidstnævnte underskrev de omtvistede skrivelser, hvilket hun ifølge sin egen opfattelse var forpligtet til i forbindelse med udførelsen af hendes arbejde. Disse forhold udgør en tjenstlig ordre i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i vedtægtens artikel 21a.

78 Som Parlamentet har bemærket, støttes denne konklusion af stævningens punkt 34, hvori sagsøgeren har anført, at »EASO's administrerende direktør ultimo 2016 havde besluttet at indlede undtagelsesprocedurer med henblik på fysisk at flytte den operative støtte fra EASO og fra den græske asyltjeneste uden for de nævnte *hotspots*«.

79 Sagsøgeren har imidlertid bestridt denne konklusion.

80 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at e-mailen af 1. april 2017 fra EASO's administrerende direktør blev sendt til alle de parter, som var berørt af situationen i flygtningelejrene og af flytningen af asylansøgningscentrene uden for disse, og at instrukserne, såfremt det antages, at denne e-mail indeholdt disse instrukser, var rettet til A, der var chef for afdelingen for »Operationer«, som i øvrigt besvarede denne den 3. april 2017 uden at fremsende en kopi heraf til sagsøgeren. Desuden vedrørte e-mailen af 1. april 2017 øen Chios og ikke øen Lesbos.

81 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at e-mailen af 1. april 2017 indeholder instrukser hvad angår kontorernes flytning uden for flygtningelejrene, og at sagsøgeren er en af modtagerne heraf på lige fod med cheferne for de øvrige afdelinger. Selv om det er korrekt, at den i første omgang hovedsageligt interesserede A, som ledede afdelingen for »Operationer« og i denne egenskab skulle underskrive den skrivelse, der blev anmodet om, berørte den dernæst ligeledes sagsøgeren, da hun blev anmodet om at erstatte sidstnævnte.

82 Det er dernæst ukorrekt, at A's e-mail af 3. april 2017, som fulgte efter denne e-mail, var en e-mail, der besvarede e-mailen af 1. april 2017. E-mailen af 3. april 2017 havde til formål at få de kompetente personer til at udføre den administrerende direktørs instrukser. Eftersom sagsøgeren på dette tidspunkt ikke var ansvarlig for denne udførelse, var det ikke usædvanligt, at A ikke havde givet hende en kopi heraf.

83 Endelig bemærkes, at selv om e-mailen af 1. april 2017 først og fremmest vedrørte øen Chios, vedrørte den ligeledes øen Lesbos, idet det i syvende afsnit heri anføres, at »minister Mouzalas fremhævede vigtigheden og uopsætteligheden af etableringen af kontorlokaler uden for lejrene på Chios og Lesbos og forsikrede, at den græske regering [ville] yde støtte ved at træffe alle de nødvendige foranstaltninger«.

84 Sagsøgerens første argument bør derfor forkastes.

85 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at de »hasteanmodninger om underskrivelse af dokumenter«, som hun henviste til under sin samtale den 7. marts 2019 i forbindelse med den administrative procedure, ikke vedrørte de omtvistede skrivelser, men udgjorde en del af en generel bemærkning om den nødsituation, hvori hun havde været nødt til at underskrive hundredvis af finansielle dokumenter. Endvidere hidrørte disse anmodninger ikke fra EASO's administrerende direktør, men fra afdelingen for »Administration« og nærmere bestemt fra dens enheder for »Finans« og »Udbud«.

86 Ligeledes henviste sagsøgeren, da hun under denne samme samtale udtalte, at »[hun var] blevet kontaktet første gang i maj 2017 med henblik på at underskrive en ændring [af] kontrakten [for Lesbos], og dernæst i juni 2017, da [hun var blevet] anmodet om at underskrive en ny undtagelsesskrivelse [for Chios]«, til henvendelser fra afdelingen for »Administration« og ikke fra EASO's administrerende direktør, således som det fremgår af hele hendes svar.

87 I modsætning til, hvad sagsøgeren synes at mene, kræves det ikke i vedtægtens artikel 21a, at den tjenstlige ordre, der er behæftet med en uregelmæssighed, formelt, direkte og individuelt er rettet til den tjenestemand eller til den anden ansatte, der anses for at have tilsidesat denne bestemmelse, men det er tilstrækkeligt, at denne var forpligtet til at udføre en ulovlig handling ved at have fået kendskab til instrukser fra sine overordnede.

88 Den omstændighed, at anmodningen om underskrivelse af de omtvistede skrivelser hidrørte fra afdelingen for »Administration« og ikke direkte fra EASO's administrerende direktør, er følgelig uden betydning, eftersom det ved læsningen af de øvrige oplysninger, som Parlamentet har henvist til, er åbenbart, at personerne i denne afdeling handlede efter instruktioner fra denne direktør om at fremskynde gennemførelsen af de pågældende projekter.

89 Det er ligeledes uden betydning, at anmodningerne om underskrifter ikke specifikt vedrørte de omtvistede skrivelser, eftersom disse var en del af disse anmodninger, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt.

90 Følgelig bør sagsøgerens andet argument forkastes.

91 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at hun, ved i sine bemærkninger af 9. juli 2019 til den administrative undersøgelsesrapport at anføre, at »den administrerende direktør hvad angik Chios insisterede på, at undtagelsesskrivelsen blev underskrevet«, henviste til den nødsituation, der fulgte af det pres, som medlemsstaterne og den græske regering udøvede.

92 Denne kritik ændrer ikke ved konstateringen af, at EASO's administrerende direktør forventede, at sagsøgeren ville underskrive skrivelsen af 11. juni 2017, og at denne underskrift efter hans opfattelse udgjorde en forpligtelse.

93 Sagsøgerens tredje argument bør derfor ligeledes forkastes.

94 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Parlamentet ikke har tilsidesat vedtægtens artikel 21a og ikke har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at sagsøgeren havde modtaget en tjenstlig ordre i denne bestemmelses forstand.

95 Det første anbringendes første led skal derfor forkastes.

b) Det første anbringendes andet led

96 Med det første anbringendes andet led har sagsøgeren gjort gældende, at Parlamentet anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da det i afgørelsen om afslag på klagen fandt, at hun som uddannet jurist vidste eller burde have vidst, da hun underskrev de omtvistede skrivelser, at de betingelser, der kræves i finansforordningen og i artikel 134, stk. 1, litra c), i gennemførelsesbestemmelserne hertil, ikke var opfyldt.

97 Sagsøgeren har i denne henseende for det første gjort gældende, at EASO befandt sig i en situation med tvingende grunde som omhandlet i artikel 134, stk. 1, litra c), i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen, som gjorde det muligt for hende at anvende udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, for det andet, at valget af denne procedure ikke havde været genstand for nogen indsigelser i EASO, og for det tredje, at hun blev involveret ved afslutningen af beslutningsprocessen.

98 I henhold til vedtægtens artikel 21a, der er gengivet i præmis 55 ovenfor, er den underretningspligt, der påhviler tjenestemanden, betinget af, at tjenestemanden »anser« den tjenstlige ordre, som han har modtaget, for at være forbundet med uregelmæssigheder, og at han i tilfælde af, at denne ordre er blevet bekræftet af hans overordnede, »mener«, at denne bekræftelse er utilstrækkelig i betragtning af de fremsatte forbehold.

99 I denne henseende bemærkes, at tjenestemandens forpligtelse til at underrette sine overordnede om den tjenstlige ordre, som han anser for at være forbundet med uregelmæssigheder, ikke kan være betinget af, at denne uregelmæssighed er åbenbar. Vedtægtens artikel 21a, stk. 1, knytter nemlig forskellige retsvirkninger til den tjenstlige ordre, der anses for at være forbundet med uregelmæssigheder, og til den tjenstlige ordre, der er klart ulovlig. Mens den tjenestemand, der har givet meddelelse om den tjenstlige ordre, som han anser for at være forbundet med uregelmæssigheder, i det første tilfælde definitivt skal udføre den, hvis denne bekræftes af den pågældendes umiddelbart overordnede, er han i det andet tilfælde berettiget til at undlade at udføre den til trods for en sådan bekræftelse.

100 Den blotte tvivl med hensyn til lovligheden af den tjenstlige ordre, som tjenestemanden har modtaget, er imidlertid ikke tilstrækkelig til, at tjenestemanden skal underrette sine overordnede om denne. Hvis tjenestemanden i henhold til vedtægtens artikel 21a var forpligtet til at underrette sin umiddelbart overordnede og, i givet fald, den pågældendes umiddelbart overordnede om enhver tvivl, som han havde med hensyn til en tjenstlig ordre, ville administrationens effektivitet nemlig risikere at blive vanskeliggjort af, at der rejses tvivl om et stort antal tjenstlige ordrer, som de overordnede giver deres underordnede.

101 En tjenestemand kan således ikke ifalde disciplinært ansvar for tilsidesættelse af den forpligtelse, der er fastsat i vedtægtens artikel 21a, hvis administrationen ikke er i stand til i det mindste at godtgøre, at den modtagne tjenstlige ordres lovlighed kunne give anledning til alvorlig tvivl for denne tjenestemand, bl.a. henset til den grad af omhu, der forventes af denne under udøvelsen af sit hverv, og til de omstændigheder, hvorunder han er blevet gjort bekendt med den tjenstlige ordre.

102 Ved bedømmelsen af, om den pågældende tjenestemand var forpligtet til at underrette sine overordnede om en tjenstlig ordre, som han anser for at være forbundet med uregelmæssigheder i henhold til vedtægtens artikel 21a, skal der således tages hensyn til:

– for det første tilgængeligheden og kompleksiteten af de gældende regler

– for det andet tjenestemandens uddannelse, hans ansvarsniveau i Den Europæiske Unions institutioner og agenturer og hans erfaring

– for det tredje den sammenhæng, hvori denne tjenstlige ordre blev modtaget.

103 Det er på det tidspunkt, hvor den tjenstlige ordre blev modtaget, at det skal afgøres, om denne kunne give anledning til alvorlig tvivl, som forpligter tjenestemanden til at gøre opmærksom herpå.

1) Tilgængeligheden og kompleksiteten af de gældende regler

104 I det foreliggende tilfælde fremgår det af afgørelsen om afslag på klagen, at når Parlamentet var af den opfattelse, at sagsøgeren vidste eller burde have vidst, at den tjenstlige ordre ikke overholdt finansforordningens artikel 104 og artikel 134, stk. 1, litra c), i gennemførelsesbestemmelserne hertil, og at hun følgelig havde tilsidesat sin forpligtelse til at underrette sine overordnede herom, er det fordi hun var uddannet jurist, og fordi hun vidste, at der tidligere var blevet underskrevet 36 undtagelsesskrivelser, »hvilket [viste] en systematisk anvendelse, der vanskeligt kan forenes med ordlyden af de to førnævnte bestemmelser«.

105 Disse forhold gør det imidlertid ikke muligt at antage, at sagsøgeren var forpligtet til at underrette sine overordnede om den angiveligt ulovlige tjenstlige ordre.

106 Udbud reguleres nemlig af komplicerede regler, som en jurist, der har modtaget en generel uddannelse, så meget desto mindre kan forlanges at have kendskab til, som Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65), således som det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 1, nr. 5), og artikel 10, litra a), der udgør almindelige regler for udbud, der finder anvendelse i medlemsstaterne, ikke finder anvendelse på ejendomskontrakter. Dette direktiv adskiller sig herved fra finansforordningen og fra gennemførelsesbestemmelserne hertil, der finder anvendelse i den foreliggende sag.

107 Om nødvendigt bekræftes reglerne om offentlige udbuds komplekse karakter af den omstændighed, at Parlamentet i afgørelsen om afslag på klagen kritiserede sagsøgeren for ikke at have underrettet sine overordnede om, at den tjenstlige ordre var i strid med artikel 134, stk. 1, litra c), i gennemførelsesbestemmelserne til finansforordningen, som fastsætter betingelserne for anvendelse af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse i tilfælde af tvingende grunde, men ikke nævnte artikel 134, stk. 1, litra g), i de nævnte regler, der, for så vidt angår ejendomskontrakter, forpligter den ordregivende myndighed til at foretage en undersøgelse af det lokale marked, selv om Parlamentet i sine svarskrifter – men ikke i den anfægtede afgørelse – påstår, at denne sidstnævnte bestemmelse ligeledes blev tilsidesat af EASO. Denne undladelse viser, at det er vanskeligt for en ikke-specialiseret jurist at beherske alle aspekter af området.

108 I øvrigt var den omstændighed, at der var blevet udarbejdet 36 undtagelsesskrivelser, inden sagsøgeren underskrev de omtvistede skrivelser, ikke tilstrækkelig til at begrunde en alvorlig tvivl med hensyn til lovligheden af den tjenstlige ordre, som hun havde modtaget. Kvalifikationen af disse skrivelser som »undtagelsesskrivelser« betød nemlig ikke, at de var ulovlige, men kun, at de havde til formål at begrunde anvendelsen af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som er forskellig fra offentligt udbud eller begrænset udbud, der – som det fremgår af finansforordningens artikel 104, stk. 5, litra a) – finder anvendelse på ethvert »indkøb« foretaget af Unionens institutioner.

109 Det må tværtimod antages, at hyppigheden af udarbejdelsen af undtagelsesskrivelser i EASO kunne give sagsøgeren anledning til at tro, at betingelserne for at anvende et udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse var opfyldt, henset til de omstændigheder, hvorunder EASO skulle handle.

110 De grunde, som Parlamentet har anført i den anfægtede afgørelse med henblik på at begrundelse, at sagsøgeren vidste eller burde have vidst, at den tjenstlige ordre, som hun havde modtaget, var ulovlig, og at dennes lovlighed derfor gav anledning til alvorlig tvivl, er således ugrundede.

2) Tjenestemandens uddannelse, hans ansvarsniveau i Unionens institutioner og agenturer og hans erfaring

111 Parlamentet har gjort gældende, at den funktion, som sagsøgeren udøvede, bl.a. som følge af de oplysninger, som hun havde adgang til, indebar, at hun vidste eller burde have vidst, at den tjenstlige ordre, som hun havde modtaget, var behæftet med uregelmæssigheder.

112 Parlamentet har i denne henseende fremført tre argumenter.

113 For det første har Parlamentet under retsmødet gjort gældende, at når sagsøgeren vidste eller burde have vidst, at den tjenstlige ordre var ulovlig, skyldes det, at hendes ansvarsniveau, som chef for EASO's afdeling for »Operationer« og som anvisningsberettiget, var stort.

114 Denne begrundelse er imidlertid ikke nævnt i den anfægtede afgørelse, selv om der er tale om et væsentligt element med henblik på at antage, at sagsøgeren var underlagt en underretningspligt i henhold til vedtægtens artikel 21a. Som anført i præmis 62 ovenfor, er det nemlig vigtigt, at der i den afgørelse, hvorved der pålægges en disciplinær sanktion for overtrædelse af vedtægtens artikel 21a, findes alle de oplysninger, på baggrund af hvilke institutionen har fundet, at den omtvistede tjenstlige ordre rejste alvorlig tvivl med hensyn til dens lovlighed.

115 Under alle omstændigheder bemærkes, at sagsøgeren, da hun underskrev de omtvistede skrivelser, var chef for afdelingen for »Asylstøtte«, og at hun var blevet anmodet om at erstatte sin kollega, der var chef for afdelingen for »Operationer«. Som det fremgår af bilag A 6 til stævningen, blev sagsøgeren først midlertidig chef for sidstnævnte afdeling den 16. juli 2017, dvs. efter underskrivelsen af de omtvistede skrivelser. Hertil kommer, at denne afdeling ikke omfattede enhederne for »Finans« og »Udbud«, som henhørte under afdelingen for »Administration«.

116 Selv om det i øvrigt er korrekt, at sagsøgeren som anvisningsberettiget havde et særligt ansvar, der er beskrevet i finansforordningens artikel 65, stk. 5, og artikel 66, stk. 1, samt i artikel 44, stk. 1, i EASO's bestyrelses afgørelse nr. 20, truffet i medfør af artikel 37 i forordning nr. 439/2010, må det konstateres, at sagsøgeren var blevet udpeget som sådan den 20. april 2017, dvs. nogle uger før hendes underskrivelse af de omtvistede skrivelser, og at hun derfor ikke på tidspunktet for disse

underskrifter kunne have erhvervet en betydelig erfaring på udbudsområdet. Som sagsøgeren har anført under retsmødet, følger det endvidere af artikel 44, stk. 2, og af artikel 45, stk. 1, i førnævnte afgørelse nr. 20, at den anvisningsberettigede skal kunne regne med interne kontrolprocedurer. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de omtvistede skrivelser var blevet godkendt af enhederne for »Finans« og »Udbud« i EASO's afdeling for »Administration«.

117 Parlamentets argument, der er nævnt i præmis 113 ovenfor, må derfor forkastes.

118 For det andet har Parlamentet, i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, anført, at beviset for, at sagsøgeren vidste eller burde have vidst, at den tjenstlige ordre var ulovlig, og at hun derfor var forpligtet til at underrette sine overordnede herom, fremgik af den omstændighed, at indretningsarbejderne vedrørende bygningen på Chios i 2018 havde været genstand for en normal procedure, og at hun i august 2018 havde truffet foranstaltninger med henblik på at lovliggøre procedurerne vedrørende de to ejendomme.

119 Dette argument fremgår heller ikke af begrundelsen for den anfægtede afgørelse, selv om dette skal forklare grundene til, at den omtvistede tjenstlige ordre burde have været anset for at være ulovlig (jf. præmis 62 og 114 ovenfor).

120 Disse berigtigelser blev i øvrigt foretaget efter underskrivelsen af de omtvistede skrivelser, således at de, i modsætning til den regel, der er nævnt i præmis 103 ovenfor, ikke vedrører den sammenhæng, hvori den tjenstlige ordre blev modtaget.

121 Når sagsøgeren har lovliggjort de forskellige procedurer, er det under alle omstændigheder ikke, fordi hun på tidspunktet for underskrivelsen af de omtvistede skrivelser vidste, at den omtvistede tjenstlige ordre var ulovlig, men fordi der i juli og august 2017 blev udnævnt to nye chefer til at stå i spidsen for enhederne for »Finans« og »Udbud« i EASO's afdeling for »Administration«, som henledte hendes opmærksomhed på de uregelmæssigheder, der angiveligt var blevet begået. Endvidere blev sagsøgeren i december 2017 af OLAF oplyst om, at OLAF havde indledt en undersøgelse af de uregelmæssigheder og alvorlige fejl, som den administrerende direktør og andre ansatte i EASO havde begået, navnlig i forbindelse med udbudsprocedurer. Nærmere bestemt fremsatte sagsøgeren, den 17. august 2018, sine bemærkninger til det resumé af de faktiske omstændigheder, som OLAF havde fremsendt til hende (jf. præmis 23 ovenfor).

122 Parlamentets argument, der er nævnt i præmis 118 ovenfor, skal derfor forkastes.

123 Parlamentet har for det tredje i svarskriftet gjort gældende, at kontrakten vedrørende bygningen på Chios var blevet indgået i strid med holdningen blandt overordnede medarbejdere.

124 Bortset fra, at denne påstand heller ikke fremgår af den anfægtede afgørelse, men kun af OLAF's resumé af de faktiske omstændigheder, er den ikke blevet præciseret efterfølgende under proceduren. De overordnede medarbejdere, der havde været imod projektet, er således ikke blevet identificeret, og det er ikke blevet godtgjort, at sagsøgeren var blevet underrettet om deres opfattelse.

125 Parlamentets argument, der er nævnt i præmis 123 ovenfor, må derfor forkastes.

126 Det følger af de ovenstående betragtninger, at de oplysninger, som Parlamentet har fremført vedrørende den funktion og det ansvar, som sagsøgeren har udøvet i EASO, ikke gør det muligt at antage, at lovligheden af den tjenstlige ordre, som sidstnævnte modtog, gav anledning til alvorlig tvivl, og at hun følgelig skulle underrette sine overordnede herom i medfør af vedtægtens artikel 21a.

3) Den sammenhæng, hvori den tjenstlige ordre blev modtaget

127 Da de forhold, som Parlamentet har påberåbt sig, er blevet forkastet, skal det om fornødent bemærkes, at Parlamentet ved dens vurdering af den sanktionerede adfærd ikke i tilstrækkelig grad tog hensyn til forskellige omstændigheder, hvorunder den angiveligt ulovlige tjenstlige ordre fremkom, selv om de har spillet en afgørende rolle i forbindelse med underskrivelsen af de omtvistede skrivelser.

128 Som sagsøgeren har anført i sine skriftlige indlæg, uden at dette er blevet bestridt af Parlamentet, havde den massive tilstrømning af migranter, der flygtede fra det krigshærgede Syrien, for det første medført en migrationskrise og humanitær krise navnlig på de græske øer Lesbos og Chios.

129 Nærmere bestemt havde en brand ødelagt flygtningelejren Moria, beliggende på øen Lesbos, og optøjerne voksede i antal i denne lejr samt i flygtningelejren Vial på øen Chios, således at arbejdsforholdene var blevet mere og mere farlige for de ansatte og de eksperter, der var udsendt til disse to øer af medlemsstaterne, i en sådan grad, at de var begyndt at tilbagekalde disse ansatte og disse eksperter.

130 Disse omstændigheder udgjorde en hastesituation som følge af nødvendigheden af at sikre sikkerheden for de ansatte og de eksperter, der var udsendt til øerne Lesbos og Chios for at styre tilstrømningen af migranter.

131 For det andet var valget af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse, som allerede anført i præmis 116 ovenfor, blevet godkendt af enhederne for »Finans« og »Udbud« i EASO's afdeling for »Administration«, der specifikt havde ansvaret for dette spørgsmål. Endvidere var valget ikke genstand for nogen indsigelse fra EASO's bestyrelse eller fra Europa-Kommissionen, der var repræsenteret i denne bestyrelse. Tværtimod havde sidstnævnte, således som det fremgår af dennes aktivitetsrapport for 2016, godkendt de 36 undtagelsesskrivelser, der var blevet udfærdiget i løbet af det pågældende år.

132 Som sagsøgeren har fremhævet, skete underskrivelserne af de omtvistede skrivelser desuden efter en langvarig beslutningsprocedure. Da sagsøgeren således, den 11. maj 2017, underskrev skrivelsen vedrørende bygningen på øen Lesbos i stedet for A, var valget af bygningerne blevet foretaget i skrivelserne af februar 2017 for så vidt angår Lesbos og i april 2017 for så vidt angår Chios, således som det fremgår af bilagene A 19, A 20 og A 34 til stævningen. Endvidere supplerede skrivelsen af 11. maj 2017 vedrørende bygningen på øen Lesbos en første skrivelse underskrevet af A den 22. februar 2017 med henblik på at tilføje 12 arbejdssteder hertil, nå de mål, der var fastsat i nævnte skrivelse, og sikre overholdelsen af de standarder, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

133 For det tredje stod sagsøgeren, på tidspunktet for underskrivelsen af de omtvistede skrivelser, over for en meget betydelig arbejdsbyrde som følge af, at hun både skulle varetage stillingen som chef for EASO's afdeling for »Asylstøtte« og varetage den daglige ledelse af afdelingen for »Operationer«, hvis chef, A, var fraværende på grund af sygdom, ganske vist sammen med chefen for afdelingen for »Administration«.

134 Denne omstændighed burde ikke alene have været taget i betragtning af Parlamentet som formildende omstændighed ved fastsættelsen af den sanktion, der skulle pålægges sagsøgeren, men skulle ligeledes have været taget i betragtning ved afgørelsen af, om denne havde tilsidesat vedtægtens artikel 21a.

135 På grundlag af disse forskellige oplysninger fremgår det, at de omstændigheder, hvorunder de omtvistede skrivelser blev underskrevet, ikke gjorde det muligt at antage, at sagsøgeren havde tilsidesat førnævnte bestemmelse.

136 Parlamentet har kritiseret denne holdning og rejst to indsigelser mod de bemærkninger, der er nævnt i henholdsvis præmis 128 og 129 og præmis 131 og 132 ovenfor.

137 Parlamentet har for det første gjort gældende, at selv om situationen var hastende, varede de procedurer, der blev fulgt med henblik på at leje bygningerne på Lesbos og Chios, henholdsvis otte og ti måneder, således at EASO havde haft tilstrækkelig tid til at følge en standardudbudsprocedure i overensstemmelse med finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil. Den betingelse, der er opstillet i sidstnævntes artikel 134, stk. 1, litra c), hvorefter nødssituationen skal være uforenelig med de frister, der kræves i tilfælde af udbud, var herefter ikke opfyldt.

138 Denne argumentation er imidlertid irrelevant. I forbindelse med vedtægtens artikel 21a er det, som institutionen skal godtgøre, ikke den tjenstlige ordres ulovlige karakter, men den omstændighed, at tjenestemanden ikke har foretaget en underretning herom, på trods af en alvorlig tvivl med hensyn til lovligheden af denne, således som defineret i præmis 101 og 102 ovenfor.

139 Endvidere kan eksistensen af denne alvorlige tvivl ikke vurderes på grundlag af omstændigheder, der ligger efter modtagelsen af den angiveligt ulovlige tjenstlige ordre (jf. præmis 103 og 119 ovenfor).

140 Parlamentets argumentation må derfor forkastes.

141 Parlamentet har dernæst gjort gældende, at ansvaret for de fejl, der angiveligt er blevet begået af de ansatte i enhederne for »Finans« og »Udbud«, skal tilskrives sagsøgeren. Det fremgår nemlig af vedtægtens artikel 21, stk. 2, at de underordnedes ansvar ikke på nogen måde fritager den tjenestemand, der har til opgave at lede en tjenestegren, for hans eget ansvar. Endvidere bestemmer finansforordningens artikel 65, stk. 5, at de ansatte, der har til opgave at udføre visse transaktioner, der er nødvendige for budgetgennemførelsen og regnskabsaflæggelsen, handler under den anvisningsberettigedes ansvar.

142 Denne argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes.

143 Parlamentets argumentation vedrørende vedtægtens artikel 21 er nemlig irrelevant, eftersom denne bestemmelse forudsætter, at der foreligger et hierarkisk forhold mellem de involverede parter, hvilket i det foreliggende tilfælde ikke var tilfældet, eftersom sagsøgeren, der var chef for EASO's afdeling for »Asylstøtte«, ikke var den overordnede for de personer, der havde forberedt de omtvistede skrivelser i enhederne for »Finans« og »Udbud« i afdelingen for »Administration«.

144 Hvad angår finansforordningens artikel 65, stk. 5, skal der, bortset fra, at den skal læses i sammenhæng med artikel 44, stk. 2, og artikel 45, stk. 1, i afgørelse nr. 20, jf. præmis 116 ovenfor, tages hensyn til, at sagsøgeren på tidspunktet for underskrivelsen af de omtvistede skrivelser kun havde kortvarig erfaring med opgaven som anvisningsberettiget.

145 Under alle omstændigheder ændrer Parlamentets argumentation intet ved den omstændighed, at hverken EASO's bestyrelse eller Kommissionen havde gjort indsigelse mod undtagelsesskrivelser såsom de omtvistede skrivelser.

146 Parlamentets argumentation må derfor forkastes.

147 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Parlamentet har tilsidesat vedtægtens artikel 21a ved at antage, at sagsøgeren vidste eller burde have vidst, at den tjenstlige ordre, som hun havde modtaget om at underskrive de omtvistede skrivelser, var behæftet med en ulovlighed.

c) Det første anbringendes tredje led

148 Med det første anbringendes tredje led, som indeholder to klagepunkter, har sagsøgeren subsidiært, dvs. i tilfælde af, at en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a anses for godtgjort, gjort gældende, at Parlamentet, henset til omfanget af den arbejdsbyrde, som hun skulle påtage sig, har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at pålægge hende en disciplinær sanktion.

149 Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, at hun på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, dvs. i maj og juni 2017, skulle lede dels afdelingen for »Asylstøtte« i henhold til hendes kontrakt, dels EASO's afdeling for »Operationer« som følge af hendes kollega, A's, sygeorlov. Disse to afdelinger omfattede tilsammen mere end 200 personer.

150 Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at hun ud over disse afdelingers primære aktiviteter skulle varetage bedømmelse af præstationer, rekruttering, kontinuerlig anvendelse af eksperter fra medlemsstaterne, formandskabet for de planlagte møder med medlemsstaternes kontaktpunkter, opfølgning af det voksende samarbejde med Tyrkiet og opfølgning af udbud i forbindelse med afdelingerne for »Administration« og »Operationer«.

151 Henset til den arbejdsbyrde, som kræves i forbindelse med disse aktiviteter, har sagsøgeren gjort gældende, at hun havde meget lange arbejdsdage, således som det fremgår dels af hendes kalendere, dels af oversigten over de tidspunkter, hun mødte ind på om morgenen og gik hjem på om aftenen.

152 Parlamentet er af den opfattelse, at sagsøgerens argumentation ikke kan antages til realitetsbehandling og er ugrundet.

1) Formaliteten vedrørende det første anbringendes tredje led

153 Parlamentet er af den opfattelse, at det første anbringendes tredje led skal afvises, da det argument, som er indeholdt heri, ikke er blevet fremført af sagsøgeren i hendes klage.

154 I denne henseende bemærkes, at reglen om overensstemmelse mellem den administrative klage og den efterfølgende stævning ifølge retspraksis kræver, at et anbringende eller klagepunkt, der fremsættes for Unionens retsinstanser, allerede er blevet fremført under den administrative procedure, således at ansættelsesmyndigheden har været i stand til at gøre sig bekendt med de klagepunkter, som den pågældende har fremført mod den anfægtede afgørelse, idet søgsmålet ellers kan afvises. Denne regel er begrundet i selve formålet med den administrative procedure, som er at muliggøre forlig i tvister, der opstår mellem tjenestemænd og administrationen. Det følger heraf, at de påstande, som nedlægges for Unionens retsinstanser i tjenestemandssager, kun kan vedrøre indsigelser, der hviler på samme grundlag som de i klagen anførte indsigelser, hvorved præciseres, at disse indsigelser dog kan uddybes for Unionens retsinstanser ved fremførelsen af anbringender og argumenter, som ikke nødvendigvis er anført i klagen, men som står i nøje forbindelse hermed (jf. dom af 16.6.2021, Lucaccioni mod Kommissionen, T-316/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:367, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

155 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at sagsøgeren i punkt 49-46 i sin klage har påberåbt sig den argumentation, der er nævnt i præmis 149-151 ovenfor.

156 Denne argumentation havde ganske vist ikke til formål at godtgøre, at den sanktion, som hun var blevet pålagt, var uforholdsmæssig i strid med artikel 10, litra a), i bilag IX til vedtægten, men at godtgøre, at den omstændighed, at der ikke blev foretaget indgående undersøgelser inden underskrivelsen af de omtvistede skrivelser, ikke kunne anses for at udgøre en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a for hendes vedkommende.

157 Det fremgår imidlertid af retspraksis, at da den administrative procedure har en uformel karakter, og de berørte som regel på dette trin handler uden bistand fra en advokat, kan administrationen ikke fortolke klager restriktivt, men skal tværtimod indtage en smidig holdning ved behandlingen af disse (dom af 7.5.2019, WP mod EUIPO, T-407/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:290, præmis 119, og af 8.9.2021, AH mod Eurofound, T-630/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:538, præmis 42).

158 I øvrigt har vedtægtens artikel 91, som reglen om overensstemmelse følger af, ikke til formål strengt og endeligt at fastlægge den eventuelle retslige fase, når søgsmålet hverken ændrer årsagen til eller genstanden for klagen (dom af 7.5.2019, WP mod EUIPO, T-407/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:290, præmis 119, og af 14.12.2018, TP mod Kommissionen, T-464/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:1006, præmis 33).

159 Henset til den tætte forbindelse mellem den pålagte sanktion og konstateringen af tilsidesættelsen i en disciplinær procedure, og henset til den smidighed, der skal gælde ved fortolkningen af klager i tjenestemandssager, skal det i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 157 og 158 ovenfor, fastslås, at den argumentation, der er fremført i det første anbringendes tredje led, kan antages til realitetsbehandling.

2) Berettigelsen af det første anbringendes tredje led

i) Det første klagepunkt om den store arbejdsbyrde, som påhvilede sagsøgeren på tidspunktet for de faktiske omstændigheder

160 Sagsøgeren har med det første klagepunkt kritiseret Parlamentets ansættelsesmyndighed for ikke, som formildende omstændigheder, at have taget hensyn til omfanget af den arbejdsbyrde, der påhvilede hende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

161 I denne henseende bemærkes, at sagsøgeren i sin skrivelse af 22. november 2019 anmodede Parlamentets generalsekretær om at tage hensyn til følgende omstændigheder: den humanitære krisesituation, den omstændighed, at hun blev involveret ved afslutningen af de to pågældende udbudsprocedurer, hendes usædvanligt store arbejdsbyrde, der var udførligt beskrevet, hendes adfærd under hele hendes karriere og hendes fuldstændige samarbejde på alle stadier af undersøgelsen.

162 I følgeskrivelsen til den anfægtede afgørelse af 9. januar 2020 anførte Parlamentets generalsekretær, at han havde »foretaget en grundig gennemgang af alle de oplysninger, som sagsøgeren [havde] fremsendt til ham i sin skrivelse af 22. november 2019«, at han havde »noteret sig, at hendes arbejdsbyrde dengang var meget betydelig«, og at han »fuldt ud [havde] taget hensyn til de særdeles vanskelige vilkår, hvorunder hun havde udført sit arbejde«.

163 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Parlamentets generalsekretær, i modsætning til det af sagsøgeren anførte, tog hensyn til den store arbejdsbyrde, der påhvilede hende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, da han besluttede at vedtage afgørelsen om at pålægge hende en sanktion.

ii) Det andet klagepunkt vedrørende Parlamentets afgørelse om at pålægge sagsøgeren en sanktion

164 Med den argumentation, der er nævnt i præmis 148-151 ovenfor, har sagsøgeren mere generelt anfægtet afgørelsen om at pålægge hende en sanktion. Sagsøgeren er af den opfattelse, at selv om det måtte blive fastslået, at der forelå en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 21a, burde Parlamentets ansættelsesmyndighed have undladt at pålægge hende en sanktion.

165 I denne henseende bemærkes, at artikel 10 i bilag IX til vedtægten ikke fastsætter en fast sammenhæng mellem de sanktioner, der er anført heri, og de kategorier af tilsidesættelser, der er begået af tjenestemænd (jf. i denne retning dom af 5.6.2019, Bernaldo de Quirós mod Kommissionen, T-273/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:371, præmis 126, og af 11.4.2016, FU mod Kommissionen, F-49/15, EU:F:2016:72, præmis 122).

166 Denne bestemmelse kræver imidlertid udtrykkeligt, at den pålagte disciplinære sanktion står i et rimeligt forhold til alvorligheden af den begåede fejl.

167 Med henblik herpå fastsætter den, uden at være udtømmende, kriterier, som ansættelsesmyndigheden skal tage hensyn til ved valget af sanktion for at overholde kravet om proportionalitet. Disse kriterier omfatter bl.a. »de omstændigheder, hvorunder [fejlen] er begået«.

168 Af disse elementer har retspraksis, med hensyn til proportionalitet, udledt, at fastsættelsen af sanktionen skal ske på grundlag af en samlet bedømmelse, som ansættelsesmyndigheden skal foretage under overholdelse af kriterierne i artikel 10 i bilag IX til vedtægten, af alle de konkrete forhold og af alle de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde (jf. i denne retning dom af 5.6.2019, Bernaldo de Quirós mod Kommissionen, T-273/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:371, præmis 126, og af 11.4.2016, FU mod Kommissionen, F-49/15, EU:F:2016:72, præmis 122).

169 Ansættelsesmyndigheden skal således i den afgørelse, hvorved sanktionen pålægges, angive de grunde, der, henset til de faktiske forhold og omstændighederne i sagen, har ført til, at der pålægges en sanktion frem for en anden (jf. præmis 61 og 63 ovenfor).

170 Unionens retsinstanser skal for deres vedkommende, når de forelægges et spørgsmål herom, efterprøve, om de særlige forhold og omstændigheder i sagen, som ansættelsesmyndigheden har nævnt i den afgørelse, hvorved sanktionen pålægges, henhører under de retlige begreber vedrørende skærpende eller formildende omstændigheder (jf. i denne retning dom af 9.6.2021, DI mod ECB, T-514/19, under appel, EU:T:2021:332, præmis 196).

171 Unionens retsinstanser skal i forbindelse med deres kontrol ligeledes efterprøve, om den disciplinære myndighed har foretaget en forholdsmæssig vægtning af omstændighederne, uanset om disse omstændigheder er skærpende eller formildende (jf. i denne retning dom af 16.3.2004, Afari mod ECB, T-11/03, EU:T:2004:77, præmis 203, og af 9.9.2010, Andreasen mod Kommissionen, T-17/08 P, EU:T:2010:374, præmis 146 og 147).

172 Dette krav følger af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, hvorefter enhver, hvis rettigheder og frihedsrettigheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol.

173 For at retsmidlerne er effektive, indebærer disse nemlig, at en »straf« kan underlægges en efterfølgende prøvelse af en retslig myndighed med beføjelse til fuldt ud at vurdere proportionaliteten mellem overtrædelsen og sanktionen, når denne pålægges af en administrativ myndighed, der, som det i den foreliggende sag er tilfældet med Parlamentets generalsekretær, ikke selv opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 15.5.2012, Nijs mod Revisionsretten, T-184/11 P, EU:T:2012:236, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis, og af 9.6.2021, DI mod ECB, T-514/19, under appel, EU:T:2021:332, præmis 197; jf. ligeledes i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 31.3.2015, Andreasen mod Det Forenede Kongerige og 26 andre medlemsstater i Den Europæiske Union, CE:ECHR:2015:0331DEC002882711, § 73).

174 I medfør af artikel 3 i bilag IX til vedtægten havde Parlamentets generalsekretær, da han besluttede, at det måtte konstateres, at sagsøgeren havde tilsidesat vedtægtens artikel 21a, mulighed for, blandt de følgende valgmuligheder, at vælge den mulighed, som han fandt mest passende, henset til de faktiske omstændigheder i sagen.

175 For det første kunne han undlade at pålægge en disciplinær sanktion [artikel 3, stk. 1, litra b), i bilag IX til vedtægten].

176 For det andet kunne han, uden at pålægge en sådan sanktion, beslutte at give tjenestemanden en advarsel [artikel 3, stk. 1, litra b), i bilag IX til vedtægten].

177 For det tredje kunne han indlede en disciplinær forfølgning uden høring af Disciplinærrådet, som førte til pålæggelse af en skriftlig advarsel eller en irettesættelse (artikel 3, stk. 1, litra c), nr. i), og artikel 11 i bilag IX til vedtægten).

178 For det fjerde kunne han indlede en disciplinær forfølgning i Disciplinærrådet, hvilket ville have gjort det muligt at pålægge strengere sanktioner (artikel 3, stk. 1, litra c), nr. ii), og artikel 9 i bilag IX til vedtægten).

179 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne, at Parlamentets generalsekretær den 8. november 2019, da han besluttede at pålægge sagsøgeren en sanktion uden at forelægge sagen for Disciplinærrådet, valgte den tredje mulighed, der er nævnt i præmis 177 ovenfor.

180 I følgeskrivelsen til den anfægtede afgørelse af 9. januar 2020 begrundede Parlamentets generalsekretær sin afgørelse med følgende forhold:

– den særlige kontekst, præget af tvingende grunde i forbindelse med en humanitær krise

– EASO's meget regelmæssige anvendelse af undtagelsesprocedurerne for udbud i denne kontekst

– den omstændighed, at sagsøgeren af sine kolleger med ansvar for udbud og operationer var blevet forsikret om, at alt var i overensstemmelse med de lovbestemte krav

– sagsøgerens begrænsede involvering i sagsakterne ved afslutning af proceduren og den omstændighed, at hun ikke var ansvarlig for de oprindelige valg med hensyn til udbud

– sagsøgerens arbejdsbyrde, som på daværende tidspunkt var meget betydelig

– hendes upåklagelige tjeneste.

181 Som sagsøgeren fremhævede under retsmødet, er disse seks omstændigheder ubetinget til gunst for sagsøgeren og antyder, at hendes ansvar, hvis det måtte fastslås, bør anses for at være formildet.

182 Disse omstændigheder, således som de er nævnt i skrivelsen af 9. januar 2020, kunne således have begrundet en konklusion, hvorefter Parlamentets ansættelsesmyndighed konstaterede en tilsidesættelse uden at pålægge en sanktion, ved at give sagsøgeren en advarsel eller ved højst at tildele hende en skriftlig advarsel som fastsat i artikel 11 i bilag IX til vedtægten.

183 Derimod giver de omstændigheder, som Parlamentets ansættelsesmyndighed har nævnt i skrivelsen af 9. januar 2020, ikke noget grundlag for at vælge den strengest mulige sanktion, når sagen ikke er forelagt for disciplinærrådet, nemlig irettesættelse.

184 Det må af det ovenstående udledes, at den sanktion, som sagsøgeren er blevet pålagt, henset til de oplysninger, som Parlamentets ansættelsesmyndighed har fremlagt til støtte for den anfægtede afgørelse, er uforholdsmæssig i forhold til den tilsidesættelse, som foreholdes hende.

185 Under retsmødet har Parlamentet gjort gældende, at den strengeste sanktion var blevet valgt blandt de sanktioner, der er nævnt i artikel 11 i bilag IX til vedtægten, fordi underskrivelsen af de omtvistede skrivelser havde medført en stort tab for Unionen.

186 Parlamentet præciserede desuden, at dette forhold var beskrevet på s. 3 i den administrative undersøgelsesrapport, hvortil der henvises i den anfægtede afgørelses femte henvisning.

187 Det skal imidlertid bemærkes, at den anfægtede afgørelses femte henvisning har følgende ordlyd: »henset til konklusionerne i den administrative undersøgelsesrapport af 7. juni 2019«.

188 Denne henvisning henviser således ikke til hele den administrative undersøgelsesrapport, men alene generelt til konklusionerne i denne rapport, som på ingen måde nævner det tab, som Unionen blev påført ved underskrivelsen af de omtvistede skrivelser.

189 Under alle omstændigheder bemærkes, at skærpende omstændigheder, ligesom formildende omstændigheder, ifølge fast retspraksis skal beskrives i den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af 28.3.1996, V mod Kommissionen, T-40/95, EU:T:1996:45, præmis 36, af 10.9.2019, DK mod EU-Udenrigstjenesten, T-217/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:571, præmis 149, og af 21.10.2015, AQ mod Kommissionen, F-57/14, EU:F:2015:122, præmis 113). Det er nemlig vigtigt af de grunde, der er anført i præmis 165-173 ovenfor, at de betragtninger, som ansættelsesmyndigheden har anført til støtte for en disciplinær afgørelse, kan begrunde den sanktion, som den pågældende er blevet pålagt.

190 Af samme grund kan de omstændigheder, der er til ugunst for sagsøgeren, og som er nævnt i punkt VI i den administrative undersøgelsesrapport, hvorefter »hun som erfaren tjenestemand, uddannet jurist og tidligere dommer i Belgien burde have sikret sig, at gældende regler og procedurer blev overholdt«, og hvorefter »[hun] har accepteret en stilling, med hensyn til hvilken hun, ifølge hendes eget udsagn, ikke var forberedt«, ikke tages i betragtning med henblik på at begrunde den omstændighed, at hun blev tildelt en irettesættelse i stedet for en advarsel eller blot en påtale, når den disciplinære forfølgning var blevet indledt uden Disciplinærrådets medvirken.

191 Under disse omstændigheder må det antages, at de oplysninger, som Parlamentet har fremlagt i den anfægtede afgørelse, ikke gør det muligt at fastslå, at den sanktion, som sagsøgeren blev pålagt, er i overensstemmelse med de proportionalitetskrav, der er anført i artikel 10 i bilag IX til vedtægten.

192 Når der foreligger en sådan fejl, bør det andet klagepunkt i det første anbringendes tredje led antages til realitetsbehandling og tages til følge.

193 Da sagsøgeren har fået medhold for så vidt angår det første anbringendes andet led og det andet klagepunkt i det første anbringendes tredje led, skal den anfægtede afgørelse annulleres, uden at det er fornødent at undersøge det andet anbringende.

IV. Sagsomkostninger

194 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

195 Da Parlamentet har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

1) **Europa-Parlamentets afgørelse af 19. december 2019 om at tildele OT en irettesættelse annulleres.**

2) **Parlamentet betaler sagsomkostningerne.**

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. marts 2022.

Underskrifter