Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (avdelningen för överklaganden)

den 21 maj 2014*

”Överklagande — Personalmål — Tillfälligt anställda — Avtal om tidsbegränsad anställning — Beslut att inte förnya avtalet — Avslag på klagomålet — Motiveringsskyldighet — Skäl som angetts i beslutet om avslag på klagomålet”

I mål T-347/12 P,

angående ett överklagande av den dom som Europeiska unionens personaldomstol (tredje avdelningen) meddelade den 13 juni 2012 i mål F-41/11, Mocová mot kommissionen, med yrkande om att den domen ska upphävas,

Dana Mocová, Prag (Republiken Tjeckien), företrädd av advokaterna D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis och É. Marchal,

klagande,

i vilket den andra parten är

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Currall och D. Martin, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

meddelar

TRIBUNALEN (avdelningen för överklaganden)

sammansatt av ordföranden M. Jaeger (referent) samt domarna O. Czúcz och S. Papasavvas,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 oktober 2013,

följande

Dom[1]

[utelämnas]

* Rättegångsspråk: franska.

1 — Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

Prövning av överklagandet

Förfarande

10 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 3 augusti 2012 ingav klaganden en ansökan om rättshjälp enligt artikel 95 i tribunalens rättegångsregler i syfte att inge förevarande överklagande. Genom beslut av den 20 december 2012 i mål T-347/12 P AJ, Mocová mot kommissionen avslog tribunalens ordförande ansökan om rättshjälp.

11 Klaganden ingav sitt överklagande genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 8 januari 2013. Genom skrivelse av den 25 april 2013 framställde klaganden, med stöd av artikel 146 i rättegångsreglerna, en motiverad begäran om att få yttra sig under den muntliga förhandlingen.

12 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 8 oktober 2013.

Parternas yrkanden

13 Klaganden har yrkat att tribunalen ska

— upphäva den överklagade domen,

— följaktligen ogiltigförklara beslutet att avslå begäran om att hennes anställningsavtal ska förnyas, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna såväl i förfarandet i första instans som i målet om överklagande.

14 I svaromålet, som inkom den 10 april 2013, har kommissionen yrkat att tribunalen ska

— ogilla överklagandet då detta i vissa delar inte kan tas upp till sakprövning och i övriga delar är ogrundat, och

— förplikta klaganden att ersätta kommissionens rättegångskostnader i förevarande förfarande.

Rättslig bedömning

[utelämnas]

Den första grunden: Avsaknad av relevant motivering

[utelämnas]

– Felaktig rättstillämpning till följd av att motiveringen av beslutet att inte förnya klagandens anställningsavtal ändrades under det administrativa förfarandet

26 Klaganden anser att personaldomstolen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att basera sitt resonemang på ett skäl – det vill säga begränsningar av budgetmedlen – som inte angetts i beslutet av den 15 oktober 2010 och som anställningsmyndigheten anfört först i svaret på klagomålet.

27 Därigenom åsidosatte personaldomstolen den rättspraxis som innebär att motiveringen av avslagsbeslutet ska överensstämma med motiveringen av det beslut mot vilket klagomålet är riktat (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995 i mål T-562/93, Obst mot kommissionen, REGP 1995, s. I-A-247 och s. II-737, punkt 79, och av den 6 november 1997 i mål T-71/96, Berlingieri Vinzek mot kommissionen, REGP 1997, s. I-A-339 och s. II-921, punkt 79). Personaldomstolen åsidosatte på detta sätt även legalitetsprincipen, enligt vilken skälen för ett beslut endast får bygga på omständigheter som inträffade före eller samtidigt med beslutet. Slutligen åsidosatte personaldomstolen syftet med det administrativa förfarandet, vilket är att ge parterna möjlighet att nå en uppgörelse i godo (förstainstansrättens dom av den 26 januari 2000 i mål T-86/98, Gouloussis mot kommissionen, REGP 2000, s. I-A-5 och s. II-23, punkt 61).

28 Kommissionen anser att det saknas grund för dessa argument.

29 Av den överklagade domen framgår att den tillförordnade generaldirektören vid Olaf i skrivelse av den 15 oktober 2010, som svar på sökandens begäran att hennes avtal om anställning som tillfälligt anställd skulle förlängas, angav att avtalet skulle upphöra den 31 december 2010, eftersom det inte var möjligt att förlänga det utöver den maximala period på åtta år som gäller för tillfälligt anställda vid Olaf.

30 I sitt svar av den 11 februari 2011 avslog anställningsmyndigheten emellertid klagandens klagomål av den 10 november 2010 utan att därvid hänvisa till regeln att avtal om tidsbegränsad anställning får kumuleras under en period av maximalt åtta år. I stället grundade anställningsmyndigheten sitt beslut på begränsningen av budgetmedlen, tjänstens intresse samt klagandens kvalifikationer och prestationsförmåga.

31 Under dessa omständigheter – vilka klaganden kritiserat i första instans, eftersom de enligt henne visade på en motstridig motivering – fann personaldomstolen inledningsvis, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Birkhoff (punkterna 58 och 59), att det administrativa förfarandets föränderliga karaktär medför att det är motiveringen i beslutet att avslå klagomålet som ska beaktas vid prövningen av lagenligheten av den ursprungliga rättsakt som går någon emot, eftersom denna motivering anses stämma överens med den sistnämnda rättsakten. Personaldomstolen preciserade dock att det likväl är lagenligheten av den ursprungliga rättsakt som går någon emot som ska prövas, och denna prövning ska göras med hänsyn till skälen i beslutet att avslå klagomålet.

32 Personaldomstolen fann vidare, i punkt 38 i den överklagade domen, att den omständigheten att anställningsmyndigheten vidhöll sitt beslut att inte förlänga klagandens anställningsavtal samtidigt som den på detta sätt avvek från motiveringen i beslutet av den 15 oktober 2010 och grundade sig på andra skäl inte i sig kan medföra att beslutet att inte förnya anställningsavtalet är rättsstridigt. Syftet med klagomålsförfarandet är nämligen just att möjliggöra för anställningsmyndigheten att ompröva den angripna rättsakten med beaktande av de anmärkningar som har anförts av den som ingett klagomålet, i förekommande fall genom att ändra de skäl som låg till grund för det som beslutades i rättsakten.

33 Den omständigheten att personaldomstolen utgick från det administrativa förfarandets föränderliga karaktär när den slog fast att det var motiveringen i beslutet att avslå klagomålet som skulle beaktas var endast en följd av fast rättspraxis rörande frågan huruvida det är möjligt att väcka talan mot svaret på klagomålet. Av nämnda rättspraxis framgår att anställningsmyndigheten kan se sig tvungen att i beslutet om avslag på klagomålet komplettera, eller till och med ändra, sitt beslut.

34 Sålunda har det fastslagits att det administrativa klagomålet och det uttryckliga eller tysta avslaget på detsamma utgör en oskiljaktig del av ett komplext förfarande och utgör endast ett villkor för att talan ska kunna väckas. Under dessa omständigheter medför talan vid personaldomstolen, även om den formellt sett riktar sig mot avslaget på klagomålet, att personaldomstolen ska pröva den åtgärd som går den berörde emot och som är föremål för dennes klagomål, under förutsättning att avslaget på

klagomålet inte har en annan räckvidd än den åtgärd mot vilken nämnda klagomål har riktats. Ett uttryckligt beslut om avslag på ett klagomål kan, med hänsyn till sitt innehåll, vara sådant att det inte bekräftar den åtgärd som sökanden har angripit. Så är fallet om beslutet att avslå klagomålet innehåller en omprövning av den berörda personens situation i förhållande till nya rättsliga och faktiska omständigheter eller om det ändrar eller kompletterar det ursprungliga beslutet. I sådana fall utgör avslaget på klagomålet en rättsakt som är underställd domstolens prövning, vilken ska beakta denna vid bedömningen av den angripna åtgärdens lagenlighet (se tribunalens dom av den 21 september 2011 i mål T-325/09 P, Adjemian m.fl. mot kommissionen, REU 2011, s. II-6515, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

35 Denna uppfattning får även stöd av den omständigheten att en kompletterande motivering, i beslutet om avslag på klagomålet, är förenlig med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), enligt vilken beslut rörande klagomål ska vara motiverade. Den bestämmelsen innebär med nödvändighet att den myndighet som ska pröva klagomålet inte är bunden av enbart motiveringen – som kan vara bristfällig eller rent av obefintlig när det gäller ett tyst avslagsbeslut – i det beslut mot vilket klagomålet riktar sig (tribunalens dom av den 7 juli 2011 i mål T-283/08 P, Longinidis mot Cedefop, punkt 72).

36 Den rättspraxis till vilken klaganden har hänvisat i detta sammanhang och som innebär att institutionen inte får ersätta den ursprungliga felaktiga motiveringen med en helt ny motivering (domen i det ovannämnda målet Berlingieri Vinzek mot kommissionen, punkt 79), avser den speciella situation där institutionen anför en kompletterande motivering efter det att talan har väckts. Denna rättspraxis är således inte tillämplig på det administrativa förfarandet.

37 I motsats till vad klaganden har hävdat strider en sådan tolkning varken mot regeln om överensstämmelse mellan ansökan varigenom talan väcks och det administrativa klagomålet eller mot syftet med det administrativa förfarandet och inte heller mot legalitetsprincipen.

38 Vad för det första gäller regeln om överensstämmelse mellan ansökan och det administrativa klagomålet samt syftet med det administrativa förfarandet ska det framhållas att det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 90 i tjänsteföreskrifterna, vilken enligt artikel 46 i anställningsvillkoren är tillämplig på tillfälligt anställda, har som övergripande mål att möjliggöra och underlätta förlikning mellan tjänstemannen och administrationen (domstolens dom av den 23 oktober 1986 i mål 142/85, Schwiering mot revisionsrätten, REG 1986, s. 3177, punkt 11, och av den 14 mars 1989 i mål 133/88, Del Amo Martinez mot parlamentet, REG 1988, s. 689, punkt 9, samt förstainstansrättens dom av den 29 mars 1990 i mål T-57/89, Alexandrakis mot kommissionen, REG 1990, s. II-143, punkt 8), och att ålägga den myndighet som tjänstemannen lyder under att ompröva sitt beslut mot bakgrund av de invändningar som tjänstemannen eventuellt framför (domstolens dom av den 21 oktober 1980 i mål 101/79, Vecchioli mot kommissionen, REG 1980, s. 3069, punkt 31, och förstainstansrättens beslut av den 28 januari 1993 i mål T-53/92, Piette de Stachelski mot kommissionen, REG 1993, s. II-35, punkt 16).

39 Enligt rättspraxis är syftet med regeln om överensstämmelse mellan ansökan och det administrativa klagomålet att förhindra att tjänstemannen eller den anställde framför vissa invändningar, eller rent av samtliga invändningar, först under domstolsförfarandet, vilket skulle få till följd att möjligheten till en uppgörelse i godo minskar avsevärt. I ett sådant fall kan anställningsmyndigheten nämligen inte få tillräckligt klar kännedom om den berörda personens invändningar eller önskemål (domen i det ovannämnda målet Schwiering mot revisionsrätten, punkt 11, och förstainstansrättens dom av den 12 mars 1996 i mål T-361/94, Weir mot kommissionen, REGP 1996, s. I-A-121 och s. II-381, punkt 27), och har därför inte någon möjlighet att eventuellt bifalla personens begäran eller föreslå en uppgörelse i godo för att därigenom undvika att tvisten direkt underställs domstolsprövning.

40 Målet att det ska vara möjligt för den berörda personen och anställningsmyndigheten att komma fram till en lösning under det administrativa förfarandet betyder dock inte att tjänstemannen under alla omständigheter har rätt att under det administrativa förfarandet bestrida varje nytt skäl som anställningsmyndigheten anför under det förfarandet.

41 Av fast rättspraxis följer att anställningsmyndigheten förvisso inte är skyldig att motivera sina befordringsbeslut vare sig i förhållande till de som befordras eller i förhållande till de som inte befordras (domstolens dom av den 16 december 1987 i mål 111/86, Delauche mot kommissionen, REG 1987, s. 5345, punkt 13, förstainstansrättens dom av den 6 juli 1999 i de förenade målen T-112/96 och T-115/96, Séché mot kommissionen, REGP 1999, s. I-A-115 och s. II-623, punkt 76, och av den 12 december 2002 i de förenade målen T-338/00 och T-376/00, Morello mot kommissionen, REGP 2002, s. I-A-301 och s. II-1457, punkt 48). Däremot är anställningsmyndigheten skyldig att motivera beslut om avslag på ett klagomål som en person som inte har befordrats har anfört med stöd av artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Därvid ska motiveringen av avslagsbeslutet överensstämma med motiveringen av det beslut mot vilket klagomålet är riktat (domstolens dom av den 30 oktober 1974 i mål 188/73, Grassi mot rådet, REG 1974, s. 1099, punkt 13, och av den 7 februari 1990 i mål C-343/87, Culin mot kommissionen, REG 1990, s. I-225, punkt 13, förstainstansrättens dom av den 12 februari 1992 i mål T-52/90, Volger mot parlamentet, REG 1992, s. II-121, punkt 36). Motiveringen ska ges senast i samband med att klagomålet avslås (förstainstansrättens dom av den 20 februari 2002 i mål T-117/01, Roman Parra mot kommissionen, REGP 2002, s. I-A-27 och s. II-121, punkt 26, och av den 15 september 2005 i mål T-132/03, Casini mot kommissionen, REGP 2005, s. I-A-253 och s. II-1169, punkt 32).

42 Omvänt är anställningsmyndigheten, enligt rättspraxis, inte skyldig att uttryckligen besvara ett klagomål när det ursprungliga beslutet är motiverat (se, analogt, domstolens dom av den 9 december 1993 i mål C-115/92 P, parlamentet mot Volger, REG 1993, s. I-6549, punkt 23).

43 På samma sätt anges i artikel 90.1 i tjänsteföreskrifterna, som enligt artikel 46 i anställningsvillkoren är tillämplig på tillfälligt anställda, att avsaknaden av svar – vilken per definition medför att det saknas motivering – vid utgången av den frist på fyra månader från den dag ansökan gjordes innebär att det ska anses föreligga ett tyst avslag mot vilket klagomål kan anföras. I ett sådant fall kan de skäl som anställningsmyndigheten anger inte bestridas förrän i domstolsförfarandet.

44 När det gäller iakttagandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd ska det dock understrykas att en grund som åberopas för första gången i ansökan varigenom talan väcks i syfte att bestrida de skäl som anförts i svaret på klagomålet kan upptas till sakprövning i de fall då den berörda personen får kännedom om motiveringen av den åtgärd som går honom emot genom svaret på klagomålet, och i de fall då nämnda motivering väsentligt ändrar eller kompletterar motiveringen i den åtgärden. I sådana fall har den berörda personen nämligen inte på ett slutgiltigt sätt fått exakt kännedom om de skäl som ligger till grund för den åtgärd som går honom eller henne emot.

45 Vad vidare gäller det föregivna åsidosättandet av legalitetsprincipen är det riktigt att ett besluts lagenlighet ska bedömas utifrån de faktiska och rättsliga omständigheter som institutionen hade kännedom om då den antog beslutet. Med hänsyn till den föränderliga karaktären hos det administrativa förfarande som angetts ovan ska det dock noteras att utarbetandet av den rättsakt i vilken institutionens slutliga ståndpunkt fastställs avslutas i och med att anställningsmyndigheten antar sitt svar på det klagomål som den tillfälligt anställde har anfört. Av detta följer att lagenligheten av den åtgärd som går klaganden emot ska bedömas utifrån de faktiska och rättsliga omständigheter som institutionen hade kännedom om då den antog nämnda svar, uttryckligen eller underförstått, utan hinder av institutionens möjlighet att, på de villkor som fastslagits i rättspraxis, tillhandahålla ytterligare förklaringar under domstolsförfarandet. Det kan följaktligen inte anses att personaldomstolen har åsidosatt legalitetsprincipen.

46 Av vad ovan anförts följer att personaldomstolen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att lagenligheten av beslutet att inte förnya klagandens avtal om anställning som tillfälligt anställd skulle prövas med beaktande av de skäl som angetts i beslutet om avslag på klagomålet, trots att dessa skäl inte angetts i beslutet av den 15 oktober 2010.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (avdelningen för överklaganden)

följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Dana Mocová ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader i förevarande förfarande.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 maj 2014.

Underskrifter