Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen)

den 26 oktober 2017 *

”Personalmål – Tjänstemän – Cedefop – Befordran – Befordringsförfarandet 2015 – Beslut att inte befordra sökanden till lönegrad AD 12 – Artiklarna 44 och 45 i tjänsteföreskrifterna – Jämförelse av kvalifikationer – Motiveringsskyldighet – Tyst avslag på klagomål – Ansvar”

I mål T-601/16,

Georges Paraskevaidis, Auderghem (Belgien), företrädd av advokaten S. Pappas,

sökande,

mot

Det europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop), företrätt av M. Fuchs, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten A. Duron,

svarande,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF med yrkande om dels ogiltigförklaring av beslutet fattat av Cedefops direktör den 4 november 2015 att inte befordra sökanden till lönegrad AD 12 under befordringsförfarandet 2015, dels ersättning för den skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av detta beslut,

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen),

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni, samt domarna L. Madise och R. da Silva Passos (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Georges Paraskevaidis, utnämndes till tjänsteman i lönegrad A 7 på generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd den 1 juli 1988. Den 15 juli 1996 beslutades det att han skulle uppehålla en annan tjänst inom Det europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop). Han påbörjade sin tjänstgöring där som tillfälligt anställd för att utföra uppgifter som handläggare och därefter som chef för administrationen.

2 Den 1 januari 1999 förflyttades sökanden till Cedefop där han utnämndes till fast anställd tjänstman i lönegrad A 5, löneklass 2. År 2002 placerades han på tjänsten som rådgivare för den administrativa reformen.

3 I samband med ändringen av Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), som trädde i kraft den 1 maj 2004, placerades sökanden i tjänstegruppen för handläggare (AD) i lönegrad AD 11.

4 Efter att ha uppehållit en annan tjänst inom Europeiska byrån för återuppbyggnad (AER) sedan den 1 september 2003, återupptog sökanden sin tjänstgöring inom Cedefop den 16 januari 2007 som chef för avdelningen för finanser och offentlig upphandling. Vid den tidpunkten var han placerad i lönegrad AD 11, löneklass 5.

5 Den 1 mars 2011 uppnådde sökanden löneklass 8, det vill säga den högsta löneklassen i lönegrad AD 11. Sökanden begärde då att bli befordrad till lönegrad AD 12, först vid befordringsförfarandet 2010, genom e-postmeddelande av den 18 maj 2011, och därefter vid befordringsförfarandet 2011 genom e-postmeddelande av den 3 oktober 2011. Han hade dock inte någon framgång med sin begäran i något av fallen.

6 Parallellt begärde sökanden i skrivelse av den 18 maj 2011 att hans verksamhet inom AER skulle beaktas liksom de meritpoäng han erhållit där. Detta för att påskynda hans befordran inom Cedefop. Begäran avslogs huvudsakligen med motiveringen att sökanden inte hade uppehållit en annan tjänst inom AER i tjänstens intresse, det vill säga i egenskap av tjänsteman, utan på egen begäran och av eget intresse, och då i egenskap av tillfälligt anställd. Det var inte brukligt inom Cedefop att beakta sådan erfarenhet vid bedömningen av en befordringsbar persons kvalifikationer.

7 Den 9 januari 2014 inkom sökanden med en ansökan till Cedefops direktör – i dennes egenskap av tillsättningsmyndighet – med stöd av artikel 90.1 i tjänsteföreskrifterna för att bestrida att han aldrig befordrats under 20 år. Hans ansökan vann inte bifall.

8 Den 31 mars 2015 översände sökandens överordnade en förteckning till personalavdelningen över tjänstemän som föreslogs för befordran. Sökandens namn fanns med på förteckningen, men det preciserades att sökanden föreslogs för befordran i andra hand.

9 Den 6 augusti 2015 publicerade chefen för avdelningen ”Resurser och support” en förteckning över befordringsbara tjänstemän. Sökandens namn fanns med bland befordringsbara tjänstemän till lönegrad AD 12.

10 Sökandens namn fanns däremot inte med på den förteckning som ledningskommittén upprättade den 14 oktober 2015 över tjänstemän som föreslogs för befordran för tillsättningsmyndigheten.

11 Den 4 november 2015 fastställde tillsättningsmyndigheten en förteckning över befordrade tjänstemän. Sökandens namn fanns inte med på denna förteckning (nedan kallad det angripna beslutet).

12 Den 29 januari 2016 anförde sökanden klagomål mot det angripna beslutet med stöd av artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Klagomålet delgavs tillsättningsmyndigheten den 3 februari 2016. Sökanden gjorde gällande att det angripna beslutet innehöll en uppenbart oriktig bedömning, att det åsidosatte artiklarna 44 och 45 i tjänsteföreskrifterna samt likhetsprincipen och principen om berättigade förväntningar. Klagomålet innehöll även ett yrkande om skadestånd.

13 Den 19 april 2016 framförde sökanden de argument han åberopade till stöd för sitt klagomål muntligen inför omprövningskommittén.

14 Cedefop besvarade inte klagomålet uttryckligen, varken inom den fyramånadersfrist som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna eller därefter.

15 Sökanden återinträdde i tjänst vid rådet den 1 februari 2016.

Förfarandet och parternas yrkanden

16 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till Europeiska unionens personaldomstol den 22 juni 2016. Målet gavs initialt målnumret F-31/16.

17 Med tillämpning av artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/1192 av den 6 juli 2016 om överföring till Europeiska unionens tribunal av behörigheten att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda (EUT L 200, 2016, s. 137) överfördes förevarande mål till tribunalen i det skick det förelåg per den 31 augusti 2016 med förklaring att det framdeles skulle handläggas enligt tribunalens rättegångsregler. Detta mål gavs målnummer T-601/16 och tilldelades den nionde avdelningen.

18 Då parterna inte hade begärt muntlig förhandling enligt artikel 106.1 i rättegångsreglerna beslutade tribunalen (nionde avdelningen), som ansåg att den hade tillräckligt underlag för avgörandet genom handlingarna i akten, att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet i enlighet med artikel 106.3 i rättegångsreglerna.

19 Klaganden yrkar att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– förplikta Cedefop att utge ersättning till honom för den materiella och ideella skada han har lidit,

– förplikta Cedefop att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Cedefop har yrkat att tribunalen ska

– delvis avvisa talan,

– ogilla överklagandet i dess helhet, och

– ogilla yrkandet om ersättning för den skada som sökanden påstår sig ha lidit,

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Yrkandet om ogiltigförklaring

21 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras. Genom den första grunden har det gjorts gällande att motiveringsskyldigheten har åsidosatts. Som andra grund åberopas åsidosättande av artiklarna 44 och 45 i tjänsteföreskrifterna samt likabehandlingsprincipen och principen om karriärmöjlighet. Den tredje grunden avser åsidosättande av omsorgsplikten och principen om skydd för berättigade förväntningar.

22 Inom ramen för den första grunden har sökanden gjort gällande att det angripna beslutet innehåller en bristande motivering. Sökanden menar att beslutet endast innehåller en förteckning med namn på befordrade tjänstemän. Han har vidare anfört att då avslaget på hans klagomål skett genom ett tyst beslut saknar det helt motivering.

23 Det har inte lämnats någon seriös motivering till det angripna beslutet varken under det administrativa förfarandet eller beträffande hans föregående begäran om att få bli befordrad. Sökanden anser därför att han inte getts möjlighet att förstå skälen till att hans namn inte fanns med på förteckningen över befordrade tjänstemän.

24 Sökanden har gjort gällande att den enda information han haft tillgång till var rykten om att hans befordran till lönegrad AD 12 hade nekats, eftersom detta skulle ha inneburit att han i så fall skulle ha placerats i en högre lönegrad än såväl sin direkt överordnade som Cedefops biträdande direktör. Han har preciserat att även om sådana överväganden skulle styrkas, utgör de inte ett giltigt skäl att neka befordran.

25 Sökanden har vidare betonat att när beslutet i fråga, såsom i förevarande fall, helt saknar motivering följer det av domen av den 3 oktober 2006, Nijs/revisionsrätten (T-171/05, EU:T:2006:288, punkterna 41–47), och av domen av den 8 oktober 2008, Barbin/parlamentet (F-81/07, EU:F:2008:125, punkt 28), att bristen på motivering inte kan avhjälpas under domstolsförfarandet. Det angripna beslutet ska därför ogiltigförklaras på denna grund, oberoende av de förklaringar som Cedefop lämnat i sitt svaromål.

26 Sökanden har tillagt att regeln om överensstämmelse mellan ansökan och klagomålet ger stöd för att det inte är möjligt att korrigera motiveringen i en rättsakt som går någon emot under domstolsförfarandet, då en dylik regel förbjuder honom att åberopa nya grunder under detta förfarande medan han svävar i okunnighet om motiveringen i det beslut vars lagenlighet han angriper. Sökanden anser att en sådan situation medför att parternas likställdhet bryts då administrationen i praktiken sätts i en mer gynnsam situation än den han själv befinner sig i.

27 Vidare bestrider sökanden Cedefops argument att det förhållandet att han hade kännedom om sina betygsrapporter, kommentarer om hans prestationer och ett internt memorandum av den 19 juli 2013 räcker för att anse att det angripna beslutet var tillräckligt motiverat. Att godta ett sådant argument i förevarande fall skulle enligt sökanden vara detsamma som att beröva artikel 296 FEUF liksom hans rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna all ändamålsenlig verkan.

28 Sökanden har förvisso medgett att han innan det angripna beslutet antogs hade sökt en tjänst inom rådet, men har dock gjort gällande att denna tidiga ansökan var en ren försiktighetsåtgärd för att komma till rätta med ett eventuellt nytt beslut att inte befordra honom.

29 Sökanden har understrukit att han i än mindre utsträckning kunde känna till det angripna beslutets motivering eftersom han hade tagits med i förteckningen över tjänstemän och andra anställda som föreslogs för befordran av Cedefops ledningskommitté.

30 Cedefop å sin sida anser att en total avsaknad av motivering förvisso inte kan åtgärdas genom att en motivering lämnas under domstolsförfarandet. Det angripna beslutet antogs dock i en kontext som var väl känd av sökanden och som gjorde det möjligt för honom att bedöma om beslutet var välgrundat. Nämnda beslut måste därför anses tillräckligt motiverat enligt de principer som fastställs i rättspraxis. Det erinras för övrigt om dessa principer i dom av den 3 oktober 2006, Nijs/revisionsrätten (T-171/05, EU:T:2006:288), som sökanden själv åberopat till stöd för sina argument.

31 Cedefop påpekar för det första att befordringsförfarandet vilar på förfaranderegler som sökanden med hänsyn till sina arbetsuppgifter inte kunde vara okunnig om och som har tillämpats på ett objektivt och korrekt sätt i förevarande fall.

32 För det andra menar Cedefop att sökanden kände till innehållet och vilken nivå de bedömningar som gjorts avseende honom låg på, det stora antalet kommentarer han varit föremål för vad gäller hans sätt att leda sitt team, samt andra brister och oegentligheter som nämnts i ett internt memorandum av den 19 juli 2013 och som finns i hans personalakt. Cedefop har härvid insisterat på att sökanden i punkt 19 i sitt klagomål på ett klart och tydligt sätt har identifierat den kritik som riktats mot honom. Han kan därför inte med giltig verkan hävda att han inte förstod skälet till att hans namn inte fanns med på förteckningen över befordrade tjänstemän.

33 Sökandens påstående att han inte förstod innehållet i det angripna beslutet, vilket påstås ha gjort honom frustrerad och uppmuntrat honom att söka sig tillbaka till rådet, motsägs för det tredje av att sista datum för att söka sökandens tjänst på rådet inföll innan det nämnda beslutet antogs. Sökanden måste därför enligt Cedefop anses ha haft möjlighet att i förväg förstå innehållet i beslutet vilket talar för att han hade tillräcklig kunskap om den kontext i vilken beslutet antogs.

34 Vad sedan gäller att sökandens namn fanns med på förteckningen över tjänstemän som ledningskommittén föreslog för befordran, har Cedefop påpekat att det förfarande som föreskrivs i dess allmänna tillämpningsföreskrifter (Cedefop/DGE/10/2011 och Cedefop/DGE/11/2011) har iakttagits på ett korrekt sätt i förevarande fall. Även om sökandens namn fanns med i den konsoliderade förteckningen över alla befordringsbara tjänstemän som ledningskommittén upprättat, så fanns hans namn inte med på den förteckning som samma kommitté upprättade över tjänstemän som slutligen föreslogs för befordran för tillsättningsmyndigheten.

35 Cedefop menar att det följer av samtliga dessa omständigheter – och inte enbart av innehållet i sökandens personalakt – att han kände till den kontext i vilken det angripna beslutet fattades.

36 Det ska härvid erinras om att enligt fast rättspraxis syftar motiveringsskyldigheten i artikel 25 andra stycket i tjänsteföreskrifterna – som endast utgör en upprepning av den allmänna skyldighet som föreskrivs i artikel 296 FEUF – dels till att ge den berörda personen tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma huruvida en rättsakt som går vederbörande emot är välgrundad och om det är lämpligt att väcka talan vid Europeiska unionens domstol, dels att göra det möjligt för denna att pröva rättsaktens lagenlighet (se dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 57 och där angiven rättspraxis, dom av den 3 oktober 2006, Nijs/revisionsrätten, T-171/05, EU:T:2006:288, punkt 36 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 september 2016, Pohjanmäki/rådet, T-410/15 P, ej publicerad, EU:T:2016:465, punkt 77 och där angiven rättspraxis). Den sålunda föreskrivna motiveringsskyldigheten utgör följaktligen en grundläggande unionsrättslig princip från vilken avsteg endast får göras när det föreligger tvingande skäl (dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 57; dom av den 3 oktober 2006, Nijs/revisionsrätten, T-171/05, EU:T:2006:288, punkt 36, och dom av den 4 juli 2007, Lopparelli/kommissionen, T-502/04, EU:T:2007:197, punkt 74). Skyldigheten utgör en integrerad del av

principen om god förvaltning såsom följer av artikel 41.2 c i stadgan om de grundläggande rättigheterna och har getts en allt mer framträdande roll i samband med Lissabonfördragets ikraftträdande genom införandet av artiklarna 15.1 och 298.1 FEUF. En öppen och effektiv europeisk administration måste nämligen iaktta bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna mycket noga. Motivering av alla rättsakter som går en av unionens anställda emot är ett undantagslöst villkor för att säkerställa ett sunt arbetsklimat inom unionens administration och för att undvika misstankar om att personaladministrationen genomsyras av godtycklighet och favoritism.

37 Enligt en likaså fast rättspraxis är tillsättningsmyndigheten visserligen inte skyldig att motivera ett beslut om befordran, vare sig för den som beslutet riktar sig till eller för de tjänstemän som inte befordrats. Den är däremot skyldig att motivera ett beslut om avslag på ett klagomål som en icke befordrad tjänsteman har anfört enligt artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Motiveringen av beslutet om avslag ska nämligen sammanfalla med motiveringen till det beslut som klagomålet avser (se dom av den 21 maj 2014, Mocová/kommissionen, T-347/12 P, EU:T:2014:268, punkt 41 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 september 2016, Pohjanmäki/rådet, T-410/15 P, ej publicerad, EU:T:2016:465, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

38 Motiveringen ska ges senast i samband med att klagomålet avslås (dom av den 20 februari 2002 i mål Roman Parra/kommissionen, T-117/01, EU:T:2002:35, punkt 26, och dom av den 21 maj 2014 Mocová/kommissionen, T-347/12 P, EU:T:2014:268, punkt 41).

39 Frågan huruvida den angripna rättsaktens motivering är tillräcklig ska inte enbart bedömas med avseende på dess ordalydelse, utan även de faktiska och rättsliga omständigheter som kringgärdat dess antagande (se dom av den 14 februari 1990, Delacre m.fl./kommissionen, C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 16 och där angiven rättspraxis; dom av den 13 september 2016, Pohjanmäki/rådet, T-410/15 P, ej publicerad, EU:T:2016:465, punkt 78, och dom av den 19 januari 2017, kommissionen/Frieberger och Vallin, T-232/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:15, punkt 41). Eftersom befordran sker genom urval, enligt artikel 45 i tjänsteföreskrifterna, är det tillräckligt att det i motiveringen av avslaget på klagomålet anges hur de i lagstiftningen och tjänsteföreskrifterna föreskrivna villkoren för befordran har tillämpats på tjänstemannens individuella situation (se dom av den 20 februari 2002, Roman Parra/kommissionen, T-117/01, EU:T:2002:35, punkt 27 och där angiven rättspraxis, och dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 60).

40 Om motivering helt saknades innan talan anhängiggjordes kan denna brist enligt fast rättspraxis inte avhjälpas genom förklaringar som tillsättningsmyndigheten lämnat därefter. I detta skede fyller sådana förklaringar nämligen inte längre sin funktion. Sedan talan väckts kan tillsättningsmyndigheten inte längre bringa sitt beslut i överensstämmelse med gällande bestämmelser genom att avslå klagomålet (dom av den 9 december 1993, parlamentet/Volger, C-115/92 P, EU:C:1993:922, punkt 23; se även dom av den 7 februari 2007, Caló/kommissionen, T-118/04 och T-134/04, EU:T:2007:37, punkt 268 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 september 2016, Pohjanmäki/rådet, T-410/15 P, ej publicerad, EU:T:2016:465, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

41 En möjlighet att åtgärda en total avsaknad av motivering sedan talan väckts skulle nämligen kränka rätten till försvar, eftersom repliken skulle utgöra den enda möjligheten för sökanden att anföra sina argument mot en motivering som vederbörande skulle ha fått kännedom om först efter det att talan väckts. Principen om parternas lika ställning inför unionsdomstolen skulle därmed åsidosättas (dom av den 6 juli 2004, Huygens/kommissionen, T-281/01, EU:T:2004:207, punkt 109, och dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 62, se även beslut av den 8 mars 2012, Marcuccio/kommissionen, T-126/11 P, EU:T:2012:115, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

42 För det fall ett klagomål varit föremål för ett tyst avslag och således saknar formell motivering, är det administrationens beteende som på ett avgörande sätt bidrar till tvistens uppkomst. Om administrationen inte besvarar den berörde tjänstemannens klagomål inom de frister som föreskrivs i

artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna tvingas vederbörande nämligen att väcka talan vid tribunalen för att erhålla en formell motivering till det beslut som antagits med avseende på honom. Ett dylikt agerande från tillsättningsmyndighetens sida strider mot kravet på god förvaltning och innebär ett ifrågasättande av funktionsfördelningen mellan administrationen och unionsdomstolarna, då unionsdomstolen blir första och enda instans som den berörde kan vända sig till för att få en motivering som överensstämmer med artikel 25 i tjänsteföreskrifterna. Detta är desto mer beklagligt som administrationens efterlevnad av motiveringsskyldigheten under det administrativa förfarandet syftar till att ge den berörde möjlighet att förstå omfattningen av det beslut som fattats avseende honom och, i förekommande fall, till att kunna övertyga honom om att beslutet är välgrundat och följaktligen att få honom att avstå från att väcka talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2005, Casini/kommissionen, T-132/03, EU:T:2005:324, punkt 34).

43 Enbart det förhållandet att det lämnats en bristande motivering under det administrativa förfarandet kan inte anses motivera att det angripna beslutet ogiltigförklaras när tillsättningsmyndigheten lämnat kompletterande upplysningar under domstolsförfarandet (dom av den 12 december 2002, Morello/kommissionen, T-338/00 och T-376/00, EU:T:2002:314, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 maj 2005, Sena/AESA, T-30/04, EU:T:2005:161, punkt 71). Av skäl liknande dem som tribunalen erinrat om i punkterna 40–42 ovan har institutionen emellertid inte rätt att ersätta den ursprungliga felaktiga motiveringen med en helt och hållet ny motivering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

44 Tribunalen har härvidlag slagit fast att en ursprungligen otillräcklig motivering kan rättas till genom ytterligare preciseringar, till och med under domstolsförfarandet, när sökanden, innan talan väcktes, redan förfogade över uppgifter som utgjorde en början till motivering (se dom av den 20 februari 2002, Roman Parra/kommissionen, T-117/01, EU:T:2002:35, punkt 30 och där angiven rättspraxis; dom av den 3 februari 2005, Heurtaux/kommissionen, T-172/03, EU:T:2005:34, punkt 44 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 oktober 2006, Nijs/revisionsrätten, T-171/05, EU:T:2006:288, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

45 Vad vidare gäller ett tyst avslag på ett klagomål avseende utebliven befordran har det vidare slagits fast att ett beslut ska anses tillräckligt motiverat när det tillkommit i en kontext som var känd av den berörde tjänstemannen och som ger vederbörande möjlighet att förstå omfattningen av det beslut som fattats avseende honom eller henne (se dom av den 15 september 2005, Casini/kommissionen, T-132/03, EU:T:2005:324, punkt 36 och där angiven rättspraxis, dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 64 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 oktober 2006, Nijs/revisionsrätten, T-171/05, EU:T:2006:288, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

46 Med hänsyn till motiveringsskyldighetens betydelse för rätten till försvar, är det endast i undantagsfall som den kontext som kringgärdat tillkomsten av ett beslut att inte befordra en person– vilket sedan underförstått fastställts efter klagomål – kan anses utgöra en början till motivering av detta beslut (dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 79; se, för ett liknande resonemang, även dom av den 9 mars 2000, Vicente Nuñez/kommissionen, T-10/99, EU:T:2000:60, punkt 44, och dom av den 3 februari 2005, Heurtaux/kommissionen, T-172/03, EU:T:2005:34, punkt 47). Under sådana omständigheter som dem som är aktuella i förevarande mål kan en början till motivering inte anses föreligga om tillsättningsmyndigheten underlåtit att lämna några upplysningar alls avseende sökandens specifika situation och jämförelsen av hans kvalifikationer med övriga befordringsbara tjänstemäns kvalifikationer med avseende på de kriterier som föreskrivs i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2005, Heurtaux/kommissionen, T-172/03, EU:T:2005:34, punkterna 46–50, och dom av den 23 oktober 2013, Verstreken/rådet, F-98/12, EU:F:2013:156, punkterna 31 och 32, se även analogt, dom av den 10 september 2009, Behmer/parlamentet, F-16/08, EU:F:2009:107, punkt 32).

47 I förevarande fall är det utrett att tillsättningsmyndigheten inte uttryckligen besvarat klagomålet utan låtit det bli föremål för ett tyst avslag.

48 Tribunalen ska därför pröva de olika omständigheter som Cedefop åberopat för att avgöra huruvida den kontext som det angripna beslutet tillkommit i gjorde det möjligt för sökanden att förstå dess omfattning och följaktligen att bedöma om det var välgrundat med avseende på de kriterier som föreskrivs i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna.

49 Tribunalen erinrar härvidlag inledningsvis om att sökanden, den 19 april 2016, muntligen framförde de argument han åberopade till stöd för sitt klagomål (se punkt 13 ovan). Cedefop har emellertid inte hävdat att några förklaringar, även ofullständiga, avseende motiveringen av det angripna beslutet ska ha getts till sökanden vid den tidpunkten.

50 Cedefop har för det första gjort gällande att sökanden hade en sådan befattning att han nödvändigtvis måste ha haft kännedom om de regler som är tillämpliga i fråga om befordran och att han måste ha förstått att de tillämpats korrekt och på ett objektivt sätt i hans fall avseende befordringsförfarandet 2015. Denna omständighet är dock inte relevant. Enbart det faktum att sökanden kan ha haft kännedom om de kriterier som ska beaktas vid befordran ska inte sammanblandas med att ha kännedom om hur dessa har tillämpats på hans situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2009, Behmer/parlamentet, F-16/08, EU:F:2009:107, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

51 Detsamma gäller meddelandet från Cedefops direktör av den 9 mars 2015, som översändes till hela Cedefops personal och som Cedefop hänvisar till i förevarande mål. I meddelandet beskrev direktören i allmänna ordalag de kriterier som skulle tillämpas vid befordringsförfarandet 2015, såväl till förmån för befordran av tjänstemän som till nackdel härför. Meddelandet gav följaktligen inte alls sökanden någon möjlighet att förstå hur kriterierna hade tillämpats på hans situation.

52 Cedefop har för det andra gjort gällande att sökanden kände till den omfattande kritik han var föremål för på arbetsplatsen, inte bara vad gäller hanteringen av den egna personalen utan även beträffande olika fel som begåtts i förfaranden för offentlig upphandling.

53 Det framgår härvidlag av sökandens betygsrapporter för åren 2012–2014 att han varit föremål för kritiska omdömen i synnerhet vad gäller hans sätt att hantera personalen i sin arbetsgrupp. I betygsrapporten för år 2012, påpekade betygssättaren bland annat att han under det aktuella året förväntade sig ett ”lugnare och mera koordinerat arbetssätt från sökandens och hans medarbetares sida” men att ”[detta] inte fullt ut realiserats under det första halvåret och att vissa spänningar tidvis uppstått på hans avdelning”. I samma rapport anges att trots de konstaterade framstegen ”hade [sökanden] fortfarande svårigheter att använda sin arbetstid på ett optimalt sätt … och att delegera till sina medarbetare”. Betygssättaren påpekade att sökanden ”fortsatte att lägga för mycket tid på att ändra, förbättra och finslipa sina underordnades arbete” i stället för att ägna tid åt att ”fullfölja de allmänna prioriteringar och mål som hans avdelning stod inför samt ägna sig åt direkt personal- och konflikthantering”. I betygsrapporten för år 2013 påpekade betygssättaren bland annat att ”[sökanden] fortfarande behövde göra vissa förbättringar för att kommunicera på ett lämpligt sätt med sina kollegor och hantera konflikter på ett effektivt sätt och utan komplikationer tillämpa rapporter, planläggning och administrativa frister”. I betygsrapporten för år 2014, det vill säga den sista betygsrapporten avseende sökanden innan det angripna beslutet, fann betygssättaren slutligen att sökanden ”var mer bekväm med att skriva regler och granska dokument än att ägna sig åt personalhantering” och att han fortfarande ägnade för mycket tid åt att ”ändra, förbättra och finslipa dokument när han tillfrågades för tekniska utlåtanden”. Betygssättaren beklagade ånyo att denna tid inte ägnades åt att fullfölja ”de allmänna prioriteringar och mål som hans avdelning stod inför samt åt direkt personalhantering i sin arbetsgrupp”. Betygssättaren sade sig förvänta sig ett ”lugnare och mera koordinerat arbetssätt för sökanden och hans medarbetare” under år 2015.

54 Sökandens betygsrapporter för åren 2012–2014 innehöll dock även vissa positiva omdömen avseende sökandens arbete.

55 Av betygsrapporten för år 2014 framgår nämligen att sökanden var ”engagerad” i sitt arbete och ”arbetade långa dagar” samt att han var ”en person som det var trevligt att arbeta med”. Cedefops biträdande direktör betonade i samma rapport att sökanden ”uppnått samtliga mål som satts upp för honom och detta med en god kvalitetsnivå” och underströk sökandens ”engagemang och plikttrogenhet”.

56 Mera allmänt och såsom följer av betygsrapporterna för åren 2012–2014 ansågs det allmänna omdömet om sökanden vara tillfredsställande. Hans prestation under vart och ett av dessa år bedömdes till nivå III, det vill säga en ”god prestation som motsvarar den nivå som krävs för den innehavda tjänsten”.

57 Betygsrapporterna för åren 2012 och 2013 visar dessutom på en förbättring av sökandens organisationsförmåga. Det framgår nämligen av betygsrapporten för år 2012 att sökanden följt en utbildning i organisation för att förbättra sin förmåga på detta område och att han från och med det året ”upprättat en handlingsplan och börjat tillämpa de kunskaper han förvärvat”. Av samma rapport framgick dock även sökandens perfektionistiska sida i detta avseende. Påföljande år noterade betygssättaren i betygsrapporten för år 2013 att ”[sökanden] gjort framsteg såvitt gäller personalhantering” och i synnerhet vad gäller ”att anordna regelbundna personalmöten”. Samtidigt som betygssättaren underströk att ”det fortfarande fanns utrymme för viss förbättring” påpekade han att ”[sökanden] hade delegerat flera av sina kontrolluppgifter … för att frigöra tid för sina direkta administrativa och organisatoriska uppgifter”. Betygssättaren erkände härvid ”[sökandens] ansträngningar för att förbättra sin organisationsförmåga”.

58 Slutligen påpekade betygssättaren i betygsrapporten för år 2014 att sökanden i allt väsentligt hade ”uppfyllt samtliga mål som satts upp för honom och detta med en god kvalitetsnivå” och att hans ”stora engagemang och pliktkänsla var mycket uppskattade”.

59 Tribunalen anser under dessa omständigheter att enbart det förhållandet att viss kritik riktades mot sökanden i hans betygsrapporter för åren 2012–2014 inte var tillräckligt för att han ska anses ha haft möjlighet att förstå hur kriterierna i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna hade tillämpats på hans situation för att – sedan Cedefop gjort en jämförelse av befordringsbara tjänstemäns kvalifikationer såvitt avser befordringsförfarandet 2015 – motivera beslutet att inte befordra sökanden i samband med detta förfarande.

60 Inte någon av de elva skrivelser och e-postmeddelanden som Cedefop hänvisar till i den första grunden och som återfinns i bilagorna B.15 och B.19–B.28 kan anses utgöra, om ens en ofullständig, förklaring till hur tillsättningsmyndigheten har bedömt sökandens kvalifikationer vid befordringsförfarandet 2015, med avseende på de kriterier som föreskrivs i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna.

61 Vad för det första gäller två e-postmeddelanden som utväxlades den 9 januari 2015 mellan de medlemmar i Cedefops personal som deltog i bedömningen av sökanden och som återfinns i bilaga B.26, räcker det att konstatera att de inte tillställts sökanden. Då det inte finns något i handlingarna som visar att sökanden erhållit en kopia av dessa e-postmeddelanden under det administrativa förfarandet kan dessa handlingar inte anses utgöra en början till motivering.

62 De övriga handlingar som Cedefop hänvisat till – varav merparten hänför sig till tiden mer än ett år innan det angripna beslutet antogs och andra till mer än fem år och i vissa fall till och med mer än sju år tillbaka i tiden – visar förvisso att sökanden hade kännedom om viss kritik som riktades mot honom vad gäller hans organisationsförmåga och hans sätt att hantera vissa fall av offentlig upphandling.

63 Om det godtogs att viss negativ kritik beträffande en anställd är tillräcklig för att utgöra en början till motivering under sådana omständigheter som dem som är aktuella i förevarande mål skulle detta riskera att äventyra syftet med det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, vilket enligt fast rättspraxis är att försöka nå en uppgörelse i godo i den tvist som uppstår i samband med klagomålet (dom av den 7 mars 1996, Williams/revisionsrätten, T-146/94, EU:T:1996:34, punkt 44, och dom av den 3 december 2015, Cuallado Martorell/kommissionen, T-506/12 P, EU:T:2015:931, punkt 64).

64 Ett dylikt synsätt skulle ge tillsättningsmyndigheten möjlighet att ta alla typer av negativ bedömning beträffande en anställd som denne har informerats om till intäkt för att undandra sig skyldigheten att delge honom eller henne ett motiverat beslut om avslag på ett klagomål som han eller hon har anfört enligt artikel 90.2 andra stycket i tjänsteföreskrifterna. Denna skyldighet är ett särskilt uttryck för dels kravet på motivering av alla beslut som går någon emot som föreskrivs i artikel 25 andra stycket i tjänsteföreskrifterna, dels rätten till god förvaltning som stadgas i artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

65 En sådan underlåtelse att besvara ett klagomål – vilket dessutom anförts mot ett beslut att inte befordra en person som saknar motivering – kan ge upphov till och förstärka en känsla av att inte förstå och till och med av frustration hos den berörde, och härigenom skapa ett klimat som uppmuntrar till att väcka talan vid unionsdomstolen, något som – om tillsättningsmyndigheten hade agerat med erforderlig aktsamhet – eventuellt hade kunnat undvikas.

66 Det saknas för det tredje likaså stöd för Cedefops argument att en början till motivering av det angripna beslutet följer av punkt 19 i klagomålet i vilket sökanden påpekade att ”[h]ans överordnade i tal och skrift hade gett uttryck för sitt missnöje med hur sökanden ledde sin personal”.

67 Nämnda konstaterande speglar på sin höjd ett antagande från sökandens sida om att Cedefop kan ha beaktat en viss omständighet vid bedömningen av hans kvalifikationer under befordringsförfarandet 2015. Av de skäl som tribunalen redogjort för i punkterna 63–65 ovan kan i princip inte enbart det förhållandet att en icke befordrad anställd har kännedom om vissa negativa bedömningar som gjorts av honom ersätta den motivering av beslutet att inte befordra honom som vederbörande har rätt att förvänta sig av tillsättningsmyndigheten som svar på sitt klagomål.

68 Cedefop kan i detta avseende inte åberopa dom av den 24 februari 2010, P/parlementet (F-89/08, EU:F:2010:11) som ett argument till stöd för sin ståndpunkt. I nämnda dom fann personaldomstolen beträffande ett uppsägningsbeslut att det framgick av ”ordalydelsen i klagomålet … som sökanden anfört att vederbörande genom att konsultera sin personalakt hade kunnat ta del av begäran om uppsägning” och ”därmed kände till att begäran och därefter det angripna beslutet grundades på ett brustet förtroende – såväl personligt som politiskt – mellan [henne] och [A.M.], [grupplös] ledamot och hennes närmaste administrativa chef”. Den situation som är aktuell i förevarande fall är inte jämförbar, då det inte finns några omständigheter i handlingarna som tyder på att sökanden under det administrativa förfarandet ska ha fått kännedom om någon som helst handling från Cedefop av vilken det framgår på vilket sätt kritiken mot hans sätt att leda sin personal hade motiverat beslutet att inte befordra honom efter jämförelsen av kvalifikationer enligt artikel 45 i tjänsteföreskrifterna.

69 Vad för det fjärde och sista gäller det förhållandet – vilket åberopats av Cedefop – att sökanden sökt en tjänst inom rådet mer än en månad innan det angripna beslutet antogs gör tribunalen följande bedömning. Nämnda faktum kan på sin höjd anses visa att sökanden, såsom följer av dennes egna förklaringar, var rädd för att inte befordras och härigenom önskade försäkra sig om en möjlighet att lämna Cedefop om han inte hade någon framgång. Detta förhållande visar däremot inte på något sätt att sökanden vid detta tillfälle var säker på att han inte skulle befordras och i än mindre utsträckning att han hade kännedom om skälen för beslutet att inte befordra honom.

70 Det följer av vad som anförts ovan att innan sökanden tagit del av svaromålet kunde han på sin höjd anta att den kritik som riktats mot hans organisationsförmåga inom Cedefop och mot vissa brister i hans sätt att hantera vissa offentliga upphandlingsärenden kunde ha inverkat på bedömningen av hans kvalifikationer vid befordringsförfarandet 2015.

71 Inga av de argument som Cedefop anfört gör det däremot möjligt att styrka att sökanden haft möjlighet att, innan han väckte förevarande talan, förstå på vilket sätt denna kritik beaktats vid tillämpningen på hans situation av de kriterier för att bedöma kvalifikationer som föreskrivs i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna. Den kontext som det angripna beslutet tillkommit i kan följaktligen inte betraktas som en motivering, om än bristfällig, av det angripna beslutet.

72 Talan ska därför bifallas såvitt gäller den första grunden och det angripna beslutet ogiltigförklaras. Det saknas anledning att pröva den andra och den tredje grunden som sökanden har anfört. Under dessa omständigheter saknas det likaså anledning att pröva Cedefops invändning att vissa omständigheter som åberopats i ansökan inte kan upptas till sakprövning då de enligt densamma går långt utanför tvisteföremålet och därför saknar relevans för utgången i målet.

Yrkandet om skadestånd

73 Sökanden har yrkat ersättning för den ideella och materiella skada han anser sig ha lidit till följd av det angripna beslutets antagande.

74 Sökanden har härvidlag, såvitt gäller sin ideella skada, gjort gällande att det angripna beslutets totala avsaknad av motivering utgör ett synnerligen allvarligt fel från tillsättningsmyndighetens sida. Felet har inte bara orsakat sökanden kostnader för att föra talan vid domstol utan även ökad stress och frustration. Ett dylikt fel kan enligt sökanden inte ersättas enbart genom att det aktuella beslutet ogiltigförklaras.

75 Sökanden har vidare gjort gällande att den materiella skada han lidit även är en följd av Cedefops agerande. Utan att göra en regelrätt jämförelse av kvalifikationer i den mening som avses i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna har Cedefop utan giltiga skäl nekat honom befordran trots de ansträngningar han gjort och de konkreta resultat han uppnått under 16 års tjänstgöring vid detta unionsorgan. Han har anfört att en känsla av orättvisa, frustration och missmod fått honom att återvända till rådet vilket medfört att hans familj behövt flytta och anpassa sig till en ny bostadsort. Denna del av den materiella skadan uppskattas till 16 000 euro, motsvarande 1 000 euro per tjänsteår, och är också särskiljbar från det angripna beslutet. Den ska enligt sökanden därför ersättas oberoende av huruvida det angripna beslutet ska ogiltigförklaras eller inte.

76 Vad beträffar den materiella skadan har sökanden gjort gällande en ekonomisk skada som uppgår till den inkomst han förlorat i förhållande till den situation han skulle befunnit sig i om han hade befordrats. Beloppet ska utgå jämte dröjsmålsränta enligt den räntesats som fastställs av Europeiska centralbanken (ECB).

77 Cedefop motsätter sig skadeståndsyrkandet med motiveringen att det angripna beslutet inte är rättsstridigt och att sökanden inte har styrkt något fel som innebär att unionen är utomobligatoriskt skadeståndsskyldig. Då tjänstemän inte har någon rätt till befordran har sökanden inte stöd för att kräva ersättning för den skada han påstår sig ha lidit. På samma sätt menar Cedefop att den ekonomiska skada som sökanden anser sig ha lidit till följd av att han återvänt till rådet inte kan tillskrivas Cedefop eftersom sökanden själv valt att återvända dit. Detta visas av de initiativ sökanden tagit för att lämna Cedefop redan innan det angripna beslutet antogs. Slutligen har Cedefop understrukit att sökandens beräkning av sin påstådda ideella skada inte grundas på något beräkningsunderlag och även saknar rättsligt stöd.

78 Det ska härvid erinras om att det framgår av fast rättspraxis i personalmål att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan det påstådda agerandet och den åberopade skadan. Villkoren är kumulativa vilket innebär att om ett av dem inte är uppfyllt, föreligger inte skadeståndsskyldighet för unionen (dom av den 1 juni 1994, kommissionen/Brazzelli Lualdi m.fl., C-136/92 P, EU:C:1994:211, punkt 42, se även dom av den 16 december 2010, kommissionen/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, punkt 45 och där angiven rättspraxis, och dom av den 17 maj 2017, PG/Frontex, T-583/16, ej publicerad, EU:T:2017:344, punkt 97 och där angiven rättspraxis).

79 Även om det skulle visa sig styrkt att en institution eller ett unionsorgan har begått ett fel, uppstår skadeståndsansvar för unionen endast om sökanden kan visa att han eller hon verkligen lidit en skada (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2004, Montalto/rådet, T-116/03, EU:T:2004:325, punkt 126 och där angiven rättspraxis, och dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

80 Vad gäller den materiella skada som sökanden åberopat samt den del av den ideella skada som han påstår sig ha lidit på grund av Cedefops beslut att, utan att ha gjort en egentlig jämförande bedömning av hans kvalifikationer i den mening som avses i artikel 45 i tjänsteföreskrifterna, inte befordra honom gör tribunalen följande bedömning. De åberopade skadorna är huvudsakligen en följd av den rättsstridighet som gjorts gällande inom ramen för den andra och den tredje grunden.

81 Då det angripna beslutet saknar motivering och ska ogiltigförklaras av denna anledning (se punkt 72 ovan), anser sig tribunalen inte ha möjlighet att bedöma huruvida detta beslut är välgrundat utifrån en prövning av dess grunder (se, analogt, dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 99). Tribunalen erinrar härvidlag om att en av motiveringens funktioner är just att ge unionsdomstolen möjlighet att utöva sin lagenlighetskontroll av de rättsakter som underställts den för prövning (se punkt 36 ovan).

82 Det åligger således Cedefop, enligt artikel 266 första stycket FEUF, att fastställa vilka åtgärder som är nödvändiga för att följa förevarande dom och i förekommande fall anta ett nytt beslut med en motivering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 2005, Napoli Buzzanca/kommissionen, T-218/02, EU:T:2005:343, punkt 100, och dom av den 18 november 2015, Diamantopoulos/SEAE, F-30/15, EU:F:2015:138, punkt 33). I detta skede kan tribunalen inte slå fast att det föreligger en säker materiell skada till följd av att sökanden nekats befordran, eftersom ett nytt beslut först måste antas av Cedefops direktör.

83 Vad därefter gäller den del av den ideella skadan som följer av att det angripna beslutet saknar motivering, ska det förhållandet beaktas – vilket följer av prövningen av den första grunden – att det var först i samband med att svaromålet delgavs sökanden, vilket skedde nio månader efter att han anfört sitt klagomål, som han för första gången tog del av en förklaring av skälen till att han inte befordrats under befordringsförfarandet 2015. Det är således styrkt att den totala avsaknaden av motivering i det angripna beslutet dels har försatt sökanden i en situation där han svävade i okunnighet om skälen till att han inte befordrats under en betydligt längre period än den tidsfrist inom vilken hans klagomål skulle besvaras, dels tvingat honom att inleda ett rättsligt förfarande för att få en förklaring till detta.

84 Den känsla av orättvisa, av att inte förstå och till och med av frustration som sökanden sålunda förorsakats (se punkt 64 ovan) kan tillskrivas tillsättningsmyndighetens agerande under det administrativa förfarandet. Detta agerande har orsakat sökanden en särskild ideell skada som inte kan gottgöras på lämpligt sätt genom enbart ogiltigförklaring av det angripna beslutet (se, analogt, dom av den 12 december 2002, Morello/kommissionen, T-181/00, EU:T:2002:313, punkterna 131 och 132, och dom av den 15 september 2005, Casini/kommissionen, T-132/03, EU:T:2005:324, punkt 102).

85 Efter att i överensstämmelse med rätt och billighet (*ex aequo et bono*) ha uppskattat den skada som sökanden lidit, anser tribunalen att 2 000 euro är en lämplig ersättning för den del av den ideella skadan som är resultatet av att det angripna beslutet saknar motivering som sökanden åberopat. Skadeståndsyrkandet ska därför bifallas endast i detta avseende.

Rättegångskostnader

86 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Finns det flera tappande rättegångsdeltagare, ska tribunalen enligt artikel 134.2 i rättegångsreglerna besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna Enligt artikel 135.2 i rättegångsreglerna kan tribunalen emellertid förplikta en rättegångsdeltagare, även om denna vunnit målet, att helt eller delvis ersätta rättegångskostnaderna, om detta framstår som befogat på grund av dennes uppträdande, inbegripet vid tiden före det att talan väcktes, i synnerhet om rättegångsdeltagaren har vållat motparten kostnader i onödan eller mot bättre vetande.

87 I förevarande fall har sökanden förvisso tappat målet såvitt avser en del av sina skadeståndsyrkanden. Cedefop kan därför anses ha vunnit målet i denna del. Det ska emellertid beaktas att det angripna beslutet saknade motivering, att Cedefop felaktigt underlåtit att besvara klagandens klagomål och att inte ens en början till motivering gjorde det möjligt för sökanden att innan han väckte talan förstå skälen till att han inte befordrats. Det är således Cedefops uppträdande under det administrativa förfarandet som tvingat sökanden att väcka förevarande talan för att få kännedom om dessa skäl. Tribunalen anser det därför vara en rimlig bedömning av omständigheterna i målet att förplikta Cedefop att ersätta samtliga rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen)

följande:

1) Det beslut som fattades av direktören för Det europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) den 4 november 2015 att inte befordra Georges Paraskevaidis till lönegrad AD 12 under befordringsförfarandet 2015 ogiltigförklaras.

2) Cedefop förpliktas att utge 2 000 euro till Georges Paraskevaidis som ersättning för den skada han lidit.

3) Talan ogillas i övrigt.

4) Cedefop ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gervasoni Madise da Silva Passos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 2017.

Underskrifter