FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 13. september 2001 [1]

Indledning

1. Kommissionen har iværksat appel af dom afsagt den 14. juli 2000 af Retten i Første Instans [2], hvorved Retten annullerede en afgørelse, i henhold til hvilken en tjenestemand blev nægtet samtykke til at offentliggøre en artikel.

Det centrale juridiske problem vedrører definitionen af de kriterier, som institutionerne skal fastsætte for, hvornår de med rette kan modsætte sig, at ved institutionen ansatte tjenestemænd offentliggør en tekst, som vedrører Fællesskabets virksomhed og kan skade dets interesser. Institutionernes skønsbeføjelse og domstolsprøvelsens intensitet skal vurderes i lyset af den grundlæggende ret til ytringsfrihed.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Sag T-82/99, Cwik mod Kommissionen, Sml.Pers. I-A, s. 155, og II, s. 713.

Faktiske omstændigheder

2. De faktiske omstændigheder, som de fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes på følgende måde.

3. Michael Cwik, der er uddannet økonom, indtrådte i Kommissionens tjeneste i 1970. Ved sagens anlæg var han beskæftiget i GD II for Økonomiske og Finansielle Anliggender, hvor hans arbejdsopgaver bestod i at modtage grupper af besøgende og holde foredrag om euroen, om Den Økonomiske og Monetære Union og om hele den virksomhed og de programmer, som henhørte under dette generaldirektorat.

4. I marts 1997 blev M. Cwik opfordret til at holde et foredrag i Cordoba (Spanien) som led i den femte internationale kongres om økonomi. I oktober 1997 indgav appelindstævnte en anmodning til sin overordnede, G. Ravasio, om samtykke til at holde dette foredrag under titlen »Nødvendigheden af en økonomisk finjustering på lokalt og regionalt plan i Den Monetære Union i

Den Europæiske Union« [3]. Han vedlagde anmodningen et resumé og en detaljeret plan over sit indlæg med et bilag.

5. Den 26. oktober 1997 gav G. Ravasio sit samtykke, idet han imidlertid præciserede: »Dette er ikke særlig økonomisk. Venligst en mere klassisk præsentation. Pas på »fine-tuning«-risici.«

6. M. Cwik holdt sit foredrag den 30. oktober 1997.

7. I februar 1998 anmodede arrangørerne af kongressen ham om teksten til hans foredrag med henblik på at offentliggøre det sammen med de øvrige foredragsholderes indlæg.

8. Appelindstævnte redigerede derfor teksten og anmodede i overensstemmelse med vedtægtens artikel 17, stk. 2, generaldirektøren om samtykke til at offentliggøre den.

9. Efter at have indhentet udtalelser fra forskellige medarbejdere meddelte G. Ravasio den 20. april 1998, at offentliggørelsen ville være uhensigtsmæssig.

10. M. Cwik ændrede efterfølgende artiklen på grundlag af nogle af de kritikpunkter, der var blevet fremsat over for den første udgave af en af de adspurgte medarbejdere, og han anmodede herefter på ny om samtykke til offentliggørelse den 5. juni 1998.

11. Efter yderligere høringer meddelte G. Ravasio ved skrivelse af 10. juli 1998 igen, at han nægtede M. Cwik samtykke til at offentliggøre den omtvistede tekst, idet »den [var] udtryk for en anden opfattelse end Kommissionens, selv om Kommissionen ikke har vedtaget en officiel politik i den forbindelse«. Han tilføjede:

»Jeg er klar over vigtigheden af at have interne debatter, der afspejler de forskellige muligheder i økonomisk politik. Når vi bevæger os uden for huset, er det ikke desto mindre ønskværdigt, at vi giver udtryk for en fælles holdning [...]

Jeg frygter, at Fællesskabets interesser vil kunne skades, når Kommissionen og dens tjenestemænd giver udtryk for forskellige synspunkter. Desuden betvivler de af mine medarbejdere, der har læst artiklen, kvali-

3 — Engelsk original titel: »The need for economic fine-tuning at the local and regional level in the Monetary Union of the European Union«.

teten heraf. Af disse grunde kan jeg ikke give samtykke til offentliggørelsen.«

12. Den 25. august 1998 klagede M. Cwik i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, over denne afgørelse.

13. Ved afgørelse af 5. januar 1999 blev klagen afvist med følgende begrundelse:

»[...] eventuelle interessekonflikter mellem tjenestemanden og institutionen vedrørende en offentliggørelse er ikke begrænset til en antagelse om en offentlig opposition mod institutionens politik, idet institutionens interesse kan bestå i et ønske om at opretholde en så stor manøvredygtighed som muligt, inden den tager endelig stilling. Det er klart, at det forhold, at klageren udtrykker sig tydeligt og skriftligt om spørgsmålet [hvorvidt Den Økonomiske og Monetære Union nødvendiggør en territorialt differentieret løn- og skattepolitik (»fine-tuning«)], netop vil bringe opretholdelsen af denne manøvredygtighed i fare. Selv om han præsenterede sin mening som udelukkende værende sin egen, kan det ikke udelukkes, at læseren på trods af dette forbehold sætter den mening, som tjenestemanden, der arbejder på dette område, har, lig institutionens, navnlig i mangel af en stillingtagen fra dennes side.

[...]

Et resumé på en side kan på ingen måde sidestilles med en artikel på mere end 20 sider. Et samtykke på grundlag af resuméet kan bestemt ikke være et samtykke til artiklen. Dette gælder så meget mere i den foreliggende sag, som der kan konstateres afgørende forskelle mellem resuméet af foredraget og artiklens ordlyd.«

14. Den 12. april 1999 anlagde M. Cwik annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af denne afgørelse.

Den appellerede dom

15. I den appellerede dom gives der medhold i et anbringende om, at vedtægtens artikel 17, stk. 2, er blevet fortolket og anvendt forkert.

16. Hvad angår generaldirektørens afgørelse bemærkede Retten, at den blotte eksistens af en meningsforskel mellem en tjenestemand og den institution, hvor han arbejder, ikke medfører, at Fællesskabernes interesser vil kunne skades. Tværtimod kræver ytringsfriheden netop muligheden for at give en anden mening til kende end den, der er den officielle holdning. Desuden ville generaldirektørens fortolkning fratage vedtægtens artikel 17, stk. 2, sin virkning,

idet bestemmelsen kræver, at der foreligger langt mere end blot meningsforskelle, og at samtykke kun kan nægtes, såfremt den pågældende offentliggørelse vil kunne skade Fællesskabernes interesser.

17. I afgørelsen om afvisning af den administrative klage blev der ifølge Retten som yderligere begrundelse for afvisningen anført, at faren for sammenblanding af holdninger tilhørende appelindstævnte hhv. den institution, hvor han arbejder, ville kunne indskrænke institutionens manøvredygtighed med henblik på fastlæggelsen af en holdning til »fine-tuning«. Retten fandt det åbenbart, at denne bedømmelse måtte forkastes, eftersom Kommissionen, på trods af, at der angiveligt ikke eksisterede en officiel holdning til det omstridte emne, allerede havde udtalt sig offentligt og klart i overvejende negative vendinger. Ligeledes bestred forfatteren, der udtalte sig som privatperson, ikke en ledende stilling, og artiklen rettede sig mod et fagpublikum, der højst sandsynligt var godt informeret om Kommissionens holdninger.

18. Retten fandt herefter, at der forelå et åbenlyst fejlskøn, og annullerede den anfægtede afgørelse uden at tage stilling til de yderligere anførte begrundelser for klagen.

Appelanbringender

19. Kommissionen støtter appellen på to anbringender.

20. Med det første anbringende er det blevet gjort gældende, at den appellerede dom bygger på en fejlagtig fortolkning af vedtægtens artikel 17, stk. 2, idet der ikke tages højde for den skønsbeføjelse, som er tildelt de administrative myndigheder ved vurderingen af, hvornår der foreligger fare for, at Fællesskabets interesser skades.

21. Med det andet anbringende er det blevet gjort gældende, at Rettens dom er mangelfuldt begrundet.

Undersøgelse af appellen

Anbringendet om en fejlagtig fortolkning af vedtægtens artikel 17, stk. 2

22. Ifølge Kommissionen har Retten overskredet grænserne for sin kompetence til at prøve ansættelsesmyndighedens afgørelser og fortolket vedtægtens artikel 17, stk. 2, alt for indskrænkende.

Dette anbringende bygger på forskellige af Rettens bemærkninger, hvoraf jeg vil behandle tre nedenfor.

23. For det første har Retten i den appellerede doms præmis 52, 56, 57 og 66 efter Kommissionens opfattelse ikke taget højde for, at forhåndsgodkendelsesproceduren har en forebyggende funktion, på trods af, at dette blev anerkendt af Retten i dom af 19. maj 1999, Connolly mod Kommissionen [4]. Det fastslås heri, »at de formaliteter, som er opstillet i vedtægtens artikel 17, stk. 2, udgør en forebyggende foranstaltning, hvorved det dels undgås, at Fællesskabernes interesser bringes i fare, og, [...] dels undgås, at den pågældende institution, efter offentliggørelsen af en tekst, som angriber Fællesskabernes interesser, træffer disciplinære sanktioner over for en tjenestemand, der har udøvet sin ytringsfrihed på en måde, som er uforenelig med hans stilling« [5].

24. Ifølge Kommissionen kan kravet om, at de administrative myndigheder for at nægte samtykke skal kunne bevise, at offentliggørelsen af en artikel konkret vil skade Fællesskabets interesser, føre til, at institutionerne er nødsaget til at give samtykke til offentliggørelse, hvor det er umuligt på forhånd at bevise en skadevirkning, for så efterfølgende, når skaden er indtrådt, at måtte iværksætte disciplinære sanktioner.

25. Jeg ønsker at komme med to indledende bemærkninger. Det er ikke sikkert, at Retten har udtalt sig så generelt om karakteren af den risiko, der kan påberåbes, som appellanten mener. Ligeledes har Domstolen i sin dom af 6. marts 2001, Connolly mod Kommissionen [6], ikke bekræftet, at vedtægtens artikel 17, stk. 2, har en forebyggende karakter.

26. For så vidt angår generaldirektørens afgørelse, har Retten blot påtalt, at begrundelsen for afvisningen ikke var tilstrækkelig, da man heri blot fastslog, at der var eventuelle meningsforskelle mellem tjenestemanden og den institution, hvor han arbejdede.

27. Jeg mener ikke, at målestokken for, hvornår en forvaltningsmyndighed kan forbyde offentliggørelsen af en tekst, skal være, at der foreligger en umiddelbart forestående skadesrisiko, men der bør dog være en konkret fare for en alvorlig skade. Dette følger af ordlyden i vedtægtens artikel 17, stk. 2, som fastslår, at samtykke kun undtagelsesvis nægtes — hvilket i praksis ikke er foreneligt med påstand om en abstrakt og hypotetisk risiko — set i lyset af de nødvendige begrænsninger i ytringsfriheden, der tillades i medfør af artikel 10, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »menneskerettighedskonventionen«) [7].

4 — Forenede sager T-34/96 og T-163/96, Sml.Pers. I-A, s. 87, og II, s. 463.

5 — Præmis 153.

6 — Sag C-274/99 P, Sml. I, s. 1611 (herefter »Connolly-dommen«).

7 — Der altid skal fortolkes indskrænkende (Connolly-dommen, præmis 41).

28. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis betyder adjektivet »nødvendig«, således som det anvendes i artikel 10, stk. 2, et tvingende samfundsmæssigt behov. De kontraherende lande råder over en vis skønsmargen ved vurderingen af, om der foreligger et sådant behov; dog skal indgrebet stå i forhold til det legitime mål, der forfølges, og begrundelsen for indgrebet skal være relevant og tilstrækkelig [8].

29. Det er korrekt, at forudgående indgreb efter Menneskerettighedsdomstolens praksis ikke strider mod menneskerettighedskonventionen [9], og at en fare for en rent abstrakt skade kan retfærdiggøre begrænsninger i ytringsfriheden. I dom af 29. august 1997 i sagen Worm mod Østrig [10] fandt Menneskerettighedsdomstolen det foreneligt med konventionen, at de østrigske retsinstanser ikke krævede, at der blev bevist andet end en abstrakt skadesrisiko, for at en sanktion kunne pålægges. Sagen vedrørte en sanktion, der var pålagt en journalist, som havde overtrådt en bestemmelse, som sanktionerer den, der forsøger at påvirke resultatet af en verserende sag.

Det er dog ligeledes et faktum, at konventionen opstiller mindstestandarder vedrørende grundrettighederne [11], og at intet forhindrer Den Europæiske Union i på samme måde som de kontraherende parter at fastsætte et højere beskyttelsesniveau.

30. Ved undersøgelsen af metoden, i henhold til hvilken en forvaltningsmyndighed vurderer, om samtykke skal nægtes i henhold til vedtægtens artikel 17, stk. 2, kan der sondres mellem to teoretiske etaper: Det første er valget af det kriterium, som skal anvendes ved undersøgelsen af forholdene i den konkrete sag. Den anden etape er den konkrete undersøgelse.

31. Generelt er kriteriet, eller man kunne kalde det den relevante test, hvorvidt der eksisterer en reel risiko for en alvorlig skade. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at tage en hvilken som helst eller fjerntliggende risiko i betragtning. I modsat fald ville man ofre en af grundværdierne i et demokratisk samfund, nemlig borgernes ret til frit at ytre meninger og idéer, på grund af en ubegrundet frygt for at skade det offentliges interesser. Denne uacceptable situation ville stride mod proportionalitetsprincippet. At karakterisere en rettighed som grundlæggende betyder, at rettigheden er bærer af fundamentale goder i en rets-

8 — Jf. bl.a. dom af 26.9.1995, Vogt mod Tyskland, Serie A nr. 323, præmis 52.

9 — Der kræves dog særlig stor opmærksomhed. Jf. dom af 26.11.1991, Observer and Guardian mod UK, serie A nr. 216, præmis 60, og dom af 25.11.1996, *Receuil des arrêts et décisions 1996-V*, præmis 58 in fine.

10 — *Receuil des arrêts et décisions* 1997-V.

11 — I konventionens artikel 53 hedder det: »Ingen bestemmelse i denne konvention må fortolkes som en begrænsning i eller afvigelse fra nogen af de menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som måtte være tilsikret i henhold til en høj kontraherende parts lovgivning eller i henhold til anden overenskomst, den er part i.«

orden. Disse individuelle privilegier må i et veludviklet retssamfund kun vige tilbage for en tungtvejende offentlig interesse (»overriding public interest«), som hverken kan bestå i en grundløs rationel frygt eller sigte mod at beskytte en vilkårlig berettiget interesse. Det skal handle om forrang til en højere interesse for Fællesskabets retsorden. Jeg mener derfor, at for at en myndighed må nægte at give samtykke, skal myndigheden vurdere, at offentliggørelsen af en tekst, på baggrund af objektivt fastslåede forhold, er forbundet med en konkret fare for alvorlige skader.

32. Hermed kommer jeg til den anden af de ovennævnte teoretiske etaper. En konkret fare for en alvorlig skade kan kun vurderes på baggrund af lige så konkrete og tilstrækkelig objektive omstændigheder. Dette krav, som udledes af definitionen af en konkret fare, er også udtryk for den nødvendighed, at enhver afgørelse fra et forvaltningsorgan skal kunne underkastes domstolskontrol. Effektiv domstolskontrol eksisterer ikke, hvis ikke der er kendskab til de omstændigheder, som ligger til grund for de overvejelser, forvaltningen bygger sin afgørelse på. Disse omstændigheder skal være objektive, for at en tredjepart kan træffe afgørelse derom.

Yderligere skal de forhold, som gør det muligt at vurdere retmæssigheden af en afgørelse, udtrykkeligt fremgå af afgørelsen eller i det mindste være almindeligt kendte.

33. Denne fortolkning fastholder forhåndsgodkendelsesmekanismens forebyggende funktion: Der kan ikke pålægges en forfatter af en artikel disciplinære sanktioner, når offentliggørelsen ikke på baggrund af objektive omstændigheder er blevet anset for egnet til at udsætte Fællesskabet for en konkret risiko for en alvorlig skade. I modsat fald ville man straffe en tjenestemand for at have forvoldt en skade, der ikke var objektivt forudsigelig. Herved pålægges forvaltningen imidlertid en forstærket pligt til ved enhver ansøgning om samtykke at undersøge de konkrete omstændigheder.

34. Forhåndsgodkendelsesordningen har, således som Domstolen har fastslået, til formål at give institutionen mulighed for at holde sig orienteret om sine tjenestemænds eller øvrige ansattes skriftlige meningstilkendegivelser vedrørende Fællesskabernes virksomhed, således at den kan sikre sig, at de afpasser deres adfærd i forhold til Fællesskabernes interesser og uden at nedsætte den værdighed, som deres stilling kræver [12]. Illoyal kritik og meningstilkendegivelser, der har til formål at skade eller fornærme, og som derfor ødelægger tillidsforholdet mellem arbejdsgiveren og den ansatte, opfylder ikke disse betingelser.

35. I den foreliggende sag nøjedes generaldirektøren med at begrunde sin afvisning af at give samtykke til offentliggørelse med, at Kommissionens tjenestegrene udadtil burde fremstå med en fælles holdning.

12 — Connolly-dommen, præmis 54

36. Retten fastslog hertil med rette, at divergerende meninger mellem en tjenestemand og Kommissionen ikke kan retfærdiggøre en indskrænkning af ytringsfriheden.

Med andre ord kom Retten frem til, at generaldirektørens begrundelser ikke var relevante, eller, hvilket kommer ud på det samme, at der ikke var anlagt den rette målestok, som ikke er nogen anden end eksistensen af en reel fare for en alvorlig krænkelse af Fællesskabets interesser.

37. At acceptere generaldirektørens begrundelse ville udgøre et anslag mod selve kernen i den ytringsfrihed, som De Europæiske Fællesskabers tjenestemænd og andre ansatte har [13], herunder også på området for den virksomhed, som udøves af Fællesskaberne [14]. Godt nok blev meningsytringen lige akkurat tilladt, men kun under de af systemet og hierarkiet fastsatte betingelser, altså var den ikke fri. Allerede i 1794 gjorde Immanuel Kant opmærksom på, at det også skal være tjenestemanden tilladt offentligt at gøre brug af sin forstand. Som tilhørende den dannede klasse og det borgerlige samfund har han ubegrænset frihed til at anvende sin forstand, til at udtrykke sig personligt og til at stille forslag om forbedring af opbygningen af den stat, han tilhører [15]. Selv i forhold til lovgivningen er der ingen fare forbundet med at tillade tjenestemænd, ligesom alle andre borgere, at gøre brug af deres fornuft ved offentligt — selv når dette sker i kritiske vendinger — at give udtryk for tanker om en bedre affatning af loven [16].

38. De begrundelser, der førte til generaldirektørens afgørelse, er derfor dybt foruroligende, da de er ensbetydende med en afvisning af en grundlæggende rettighed på et område, hvor det enkelte menneske er bedst egnet til at gøre brug deraf. Derfor er det påtrængende nødvendigt, at Domstolen endegyldigt fjerner denne retsakt fra retsordenen.

39. I afgørelsen, som afgjorde den administrative klage, blev det yderligere tilføjet som begrundelse for afvisningen, at offentliggørelse ville indskrænke Kommissionens manøvredygtighed ved fastlæggelsen af et offentligt standpunkt vedrørende det omstridte emne. Retten undersøgte de forskellige forhold og kom til det resultat, at Kommissionen ikke med rimelighed kunne frygte, at deres manøvredygtighed ville blive indskrænket.

Identifikationen af en fare, med hypotetiske konsekvenser, blev ganske vist anerkendt

13 — Dom af 13.12.1989, sag C-100/88, Oyowe og Traore mod Kommissionen, Sml. s. 4285, præmis 16.

14 — Connolly-dommen, præmis 43.

15 — Immanuel Kant: *Hvad er oplysning?* Dette uddrag blev citeret af generaladvokat Mancini i hans forslag til afgørelse i forbindelse med dom af 17.5.1984, sag 338/82, Albertini og Montagnani mod Kommissionen, Sml. s. 2123, punkt 5.

16 — Jf. fodnote 15.

som relevant — i den forstand at en konkret fare for, at den nødvendige manøvredygtighed med henblik på udformningen af et politisk vigtigt standpunkt indskrænkes, vil kunne retfærdiggøre afvisning af samtykke — men Retten fandt ikke, at der var nok holdepunkter herfor: De af forvaltningen anførte grunde byggede ikke på de nødvendige objektive omstændigheder.

40. Begrundelsen i den appellerede dom efterlever i enhver henseende kravene fra et demokratisk samfund. Det første klagepunkt skal derfor ikke tages til følge.

41. Det andet klagepunkt inden for rammerne af det første anbringende går på, at Retten i sin dom ikke har respekteret det skøn, som forvaltningen havde ved vurderingen af den omstridte teksts videnskabelige indhold og faren for, at teksten ville skade Fællesskabets interesser.

Ifølge appellanten besluttede forvaltningen i den foreliggende sag, at offentliggørelse ikke ville være passende på grund af den økonomiske og politiske sammenhæng med hensyn til møntunionen og på grund af artiklens indhold, hvor M. Cwik udtalte sig om et omtåleligt emne, som Kommissionen udtrykkeligt have valgt at forbeholde sig sin stilling til.

42. Kommissionen fordrejer delvist ordlyden af afvisningen. Som det fremgår af den appellerede dom og som gengivet ovenfor i punkt 11 og 13, blev offentliggørelsen forbudt, fordi det fremførte synspunkt afveg fra Kommissionens, og fordi fællesskabsinstitutionernes manøvredygtighed med henblik på fastlæggelsen af en endelig holdning derved kunne blive indskrænket. Der nævnes intet om den dengang eksisterende politisk-økonomiske sammenhæng eller om det behandlede emnes højst omtålelige karakter.

43. På baggrund af de virkelige begrundelser er det tilstrækkeligt at bemærke, at den første blev fundet irrelevant og den anden utilstrækkelig. Det er højst for den anden begrundelse nødvendigt at undersøge rækkevidden af det tillagte skøn. Det var imidlertid op til myndighederne at bevise, at offentliggørelsen kunne begrænse den manøvredygtighed, Kommissionen havde brug for med henblik på den endelige stillingtagen til et bestemt emne. Det er ikke domstolenes opgave at bevise det modsatte. Den blotte påstand om, at en fare eksisterer, er naturligvis ikke nok, og Retten kunne nøjes med at konstatere dette. Spørgsmålet om forvaltningens skøn blev slet ikke aktuelt, da påstanden ikke byggede på tilstrækkelige objektive omstændigheder. Forvaltningen kan ikke klage over begrænsninger i et dem tildelt skøn, som de slet ikke, eller som i dette tilfælde på mangelfuld vis, har udført.

44. Kommissionen synes at gøre krav på en vis skønsmargen ved vurderingen af den videnskabelige kvalitet af en tekst, hvis offentliggørelse der er blevet anmodet om. Hertil er det tilstrækkeligt at fastslå, at der i vedtægtens artikel 17, stk. 2, på ingen måde gives beføjelse til at undersøge den faglige kvalitet ved vurderingen af tilladeligheden af en offentliggørelse. Enhver kvalitativ bedømmelse af et værk, der skal offentliggøres i privat regi, er herved helt irrelevant [17].

45. Den andet klagepunkt skal derfor forkastes.

46. Kommissionen anfægter herefter de omstændigheder, som Retten i den appellerede doms præmis 66 har lagt vægt på for at erklære frygten for, at fællesskabsorganernes manøvredygtighed skulle blive indskrænket, for ubegrundet. Disse omstændigheder er, at Kommissionen, trods dens påstand om ikke officielt at have taget stilling, allerede havde udtalt sig om det omtvistede emne, at forfatteren ikke havde nogen ledende stilling, og at artiklen rettede sig mod et fagpublikum.

17 — I den i fodnote 15 nævnte Albertini og Montagnani-dom gives der udtryk for den modsatte opfattelse. Det skyldes imidlertid, at Domstolen dengang udtalte sig om de særlige regler, som gælder for offentliggørelser forfattet af Fællesskabets videnskabelige og tekniske tjenestemænd (vedtægtens artikel 94), og at Domstolen stiltiende lagde til grund, at forfatterne tog officiel stilling. Desuden blev prøvelsen ikke foretaget i lyset af den grundlæggende ret til ytringsfrihed. Under alle omstændigheder må den pågældende retspraksis betragtes som forældet.

Disse omstændigheder er efter appellantens opfattelse ikke afgørende, og de indsætter yderligere betingelser i vedtægtens artikel 17, stk. 2.

47. Retten tilføjer ikke nye forudsætninger for forbud mod offentliggørelse, men undersøger pligtmæssigt [18] sagens konkrete omstændigheder. Det ville klart kunne fastslås, at appellantens kritik er irrelevant, for selv hvis den kunne tiltrædes, ville den åbenlyst mangelfuldt underbyggede påstand om, at offentliggørelse af artiklen ville begrænse Kommissionens manøvredygtighed med henblik på at fastlægge en endelig holdning, ikke kunne bekræftes. Under alle omstændigheder påvises der med den pågældende kritik ingen åbenbare fejlskøn fra Rettens side; da der er tale om vurderinger af faktiske forhold, kan den ikke føre til ophævelse.

48. Endelig anfører Kommissionen, at i modsætning til, hvad der antages i den appellerede doms præmis 57, *kan* og *bør* en tjenestemands offentlige ytringer, som afviger fra de synspunkter, som den institution, han er ansat ved, har, anses for at være i

18 — Retten gik endda videre end sine forpligtelser, idet den — således som jeg har beskrevet — kunne have nøjedes med at konstatere de manglende holdepunkter for Kommissionens begrundelse.

stand til at bringe Fællesskabets interesser i fare.

49. Domstolen har om ytringsfriheden for tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber afgjort, at den »er en frihed til mundtligt eller skriftligt at give meninger til kende, som er forskellige fra eller er i mindretal i forhold til opfattelsen hos den institution, som de er ansat ved« [19]. Yderligere kommentarer er overflødige.

50. Det første anbringende bør derfor forkastes.

Anbringendet om manglende begrundelse

51. Ifølge Kommissionen er den appellerede dom utilstrækkeligt begrundet, idet vigtige argumenter, som den havde fremført i sit skriftlige indlæg og under den mundtlige forhandling for Retten, og som er blevet gengivet i den appellerede doms præmis 43, ikke er blevet efterprøvet. Helt konkret er der ikke blevet taget stilling til det synspunkt, at det var nødvendigt at se den omstridte afgørelse i lyset af den omtålelige økonomiske og politiske situation, som den var blevet truffet i, nemlig gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union. Mange havde rejst tvivl om ØMU'en, og det virkede derfor fornuftigt at holde det for øje, at der bestod en fare for sammenblanding af holdninger tilhørende en tjenestemand hhv. den institution, hvor han arbejdede.

52. Det forhold, Kommissionen her refererer til, blev i første instans fremført til støtte for påstanden om, at man, da afgørelsen blev truffet, med god grund kunne frygte, at dens tjenestemænds holdninger i offentligheden ville blive tilskrevet Kommissionen. Denne antagelse blev i præmis 67 i Rettens dom udtrykkeligt forkastet som åbenbart ubegrundet, hvorfor Retten, som alene er kompetent til at vurdere sagens faktiske omstændigheder, fremkom med en række begrundelser og i samme forbindelse bestemte sig for ikke at beskæftige sig nærmere med denne specifikke faktiske påstand, som — bortset fra, at den hverken figurerer i den omtvistede afgørelse eller i afgørelsen vedrørende den administrative klage — ikke nødvendigvis, selv hvis den antages at være sand, ville have været afgørende for resultatet af undersøgelsen af anbringendet.

53. Det følger heraf, at dommen ikke som påstået er utilstrækkeligt begrundet, hvilket kun ville have været relevant i relation til de retlige argumenter, og der kan heller ikke konstateres nogen åbenbar fejl vedrørende vurderingen af sagens faktiske omstændigheder. Dette anbringende bør derfor forkastes.

54. Kommissionen sondrer mellem to yderligere begrundelsesmangler: For det første

19 — Connolly-dommen, præmis 43 in fine.

har Retten ikke forklaret, hvorfor samtykke angående et mundtligt indlæg ved en kongres udvisker enhver rimelig bekymring vedrørende en offentliggørelse på skrift. For det andet har den ikke uddybet de bemærkninger, som førte til, at den forebyggende funktion af vedtægtens artikel 17, stk 2, ikke blevet taget i betragtning.

55. Disse to indvendinger er helt grundløse. I den appellerede doms præmis 68 anføres det, at en eventuel forskel mellem et mundtlig indlæg og en artikel med henblik på at forhindre, at Fællesskabets interesser skades, ikke kan begrunde den risiko, som ifølge Kommissionen fandtes. Denne vurdering er mangelfri, og det er ikke blevet påberåbt, at der foreligger et fejlskøn, ligesom jeg ikke har kunnet konstatere et sådant.

For så vidt angår den påståede underkendelse af forhåndsgodkendelsesreglens forebyggende funktion henviser jeg til, hvad jeg har anført under punkt 33.

56. Følgelig er det andet anbringende åbenbart ubegrundet.

Sagens omkostninger

57. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Det følger heraf, at hvis, således som jeg foreslår det, Kommissionens anbringender forkastes, skal den betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

58. Jeg foreslår på baggrund af ovenstående bemærkninger, at Domstolen forkaster appellen, og at appellanten pålægges at betale sagens omkostninger.