Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 12. januar 2023 [1]

Sag C-513/21 P

DI
mod

Den Europæiske Centralbank

»Appel – ansatte i Den Europæiske Centralbank (ECB) – ansættelsesvilkår – kompetent myndighed – delegation – disciplinærsag – opsigelse af appellantens ansættelseskontrakt – annullations- og erstatningssøgsmål«

I. Indledning

1. DI har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 9. juni 2021, DI mod ECB (T-514/19, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2021:332), hvorved Retten frifandt Den Europæiske Centralbank (ECB) i det søgsmål, som DI havde anlagt i henhold til artikel 270 TEUF og artikel 50a i statutten for Den Europæiske Unions Domstol med påstand for det første om annullation af ECB's afgørelse af 7. maj 2019 om afskedigelse af DI uden varsel af disciplinære grunde (herefter »afgørelsen om afskedigelse«) og af ECB's afgørelse af 25. juni 2019 om afslag på at genåbne sagen (herefter under ét sammen med afgørelsen om afskedigelse »de omtvistede afgørelser«), for det andet om pålæg om genansættelse af DI i stillingen fra den 11. maj 2019 og for det tredje om erstatning for det ikke-økonomiske tab, som DI angiveligt har lidt som følge af de omtvistede afgørelser og på grund af den langvarige disciplinærsag.

2. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse være afgrænset til en bedømmelse af det første appelanbringende. Dette anbringende vedrører en retlig fejl, som Retten angiveligt begik, idet den forkastede et af annullationssøgsmålets anbringender, som vedrørte manglende kompetence hos ophavsmanden til de omtvistede afgørelser.

3. Nærmere bestemt har appellanten med det første anbringende gjort gældende, at de omtvistede afgørelser ifølge de bestemmelser, der finder anvendelse i den foreliggende sag, burde have været truffet af en fuldmagtshaver, der handlede på vegne af en fuldmagtsgiver, mens afgørelserne i den foreliggende sag blev truffet af fuldmagtsgiveren selv. Dette anbringende giver Domstolen anledning til at se nærmere på den bemyndigelsesordning, der er gennemført inden for ECB, og, mere generelt, på den problemstilling, der vedrører intrainstitutionel delegation på personaleområdet.

[1] – Originalsprog: fransk.

II. Retsforskrifter

A. Statutten for ESCB

4. Protokol (nr. 4) om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og ECB, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »statutten for ESCB«), bestemmer i artikel 12.3:

»Styrelsesrådet vedtager en forretningsorden, som fastlægger den interne organisation af ECB og dens besluttende organer.«

5. I henhold til artikel 36.1 i statutten for ESCB:

»Styrelsesrådet fastsætter på forslag af direktionen ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte.«

B. Ansættelsesvilkårene

6. Styrelsesrådet har i henhold til artikel 36.1 i statutten for ESCB vedtaget afgørelse af 9. juni 1998 om vedtagelse af ansættelsesvilkårene for de ansatte i Den Europæiske Centralbank, ændret den 31. marts 1999[2]. Ansættelsesvilkårenes artikel 44 bestemmer, i den affattelse, der finder anvendelse på de omtvistede faktiske omstændigheder (herefter »ansættelsesvilkårene«), følgende:

»Følgende disciplinære sanktioner kan alt efter omstændighederne vedtages i forhold til en ansat eller en tidligere ansat, som disse ansættelsesvilkår finder anvendelse på, og som forsætligt eller uagtsomt tilsidesætter sine tjenstlige forpligtelser:

[…]

ii) Direktionen kan endvidere pålægge en af følgende sanktioner:

[…]

– afskedigelse med eller uden varsel […]

– hel eller delvis inddragelse, midlertidigt eller permanent, af en ansats ret til at modtage pension eller invalidegodtgørelse, hvis den pågældende modtager sådan pension eller godtgørelse […]

[…]«

C. Forretningsordenen

7. Styrelsesrådet har i henhold til artikel 12.3 i statutten for ESCB vedtaget en forretningsorden for ECB (herefter »forretningsordenen«).

[2] – EFT 1999, L 125, s. 32.

8. Forretningsordenens artikel 10.2 fastsætter, at alle ECB's tjenestegrene er underlagt direktionens ledelse.

9. Under overskriften »Ansættelsesvilkår« bestemte forretningsordenens artikel 21 den affattelse, der fandt anvendelse indtil 2004, som ikke siden er undergået ændringer, der kan ændre ræsonnementet i dette forslag til afgørelse, følgende:

»21.1. Ansættelsesforholdet mellem ECB og ECB's personale fastlægges i ansættelsesvilkårene og de administrative bestemmelser for personalet.

21.2. Ansættelsesvilkårene godkendes og ændres af Styrelsesrådet efter forslag fra direktionen. Det Generelle Råd høres i henhold til proceduren i denne forretningsorden.

21.3. Ansættelsesvilkårene gennemføres ved administrative bestemmelser for personalet, der vedtages og ændres af direktionen.

21.4. Personaleudvalget høres forud for vedtagelsen af nye ansættelsesvilkår eller administrative bestemmelser for personalet. Dets udtalelse forelægges henholdsvis Styrelsesrådet og direktionen.«

D. De administrative bestemmelser for personalet

10. I henhold til artikel 21.3 i forretningsordenen og ansættelsesvilkårenes artikel 9, litra a), har ECB's direktion vedtaget »European Central Bank Staff Rules« (herefter »de administrative bestemmelser for personalet«), hvori artikel 8.3.17 bestemmer:

»Generalsekretæren for tjenestegrenene, der handler på direktionens vegne, træffer for de ansatte, der befinder sig i eller under lønklasse I, afgørelse om den mest hensigtsmæssige disciplinære sanktion, mens en sådan afgørelse, for de ansatte, der befinder sig over lønklasse I, træffes af direktionen […]«

III. Baggrund for tvisten

11. Baggrunden for tvisten er i den appellerede doms præmis 1-26 fremstillet som følger:

»1 [Appellanten], DI, blev ansat ved [ECB] i 1999. […]

2 Ved flere notater fra den 13. december 2013 til den 23. november 2015 orienterede det selskab, der administrerede ECB's sundhedsforsikringsordning (herefter »selskab A«), ECB om to forhold. Dels havde [appellanten] uberettiget tilsendt selskabet fakturaer for fysioterapi med henblik på udbetaling af godtgørelse, selv om de var udstedt af B, en kosmetolog, dels havde [appellanten] ligeledes anmodet selskabet om godtgørelse for falske kvitteringer for apoteksudgifter.

[…]

4 Ved afgørelse af 21. oktober 2014 besluttede ECB's direktion at suspendere [appellanten] fra tjenesten og at tilbageholde 30% af hans grundløn i en periode på op til fire måneder fra november 2014. Denne afgørelse var begrundet i oplysningerne fra selskab A og nødvendigheden af at sikre den strafferetlige efterforskning og den disciplinære forfølgning.

[…]

6 Efter at have hørt [appellanten] den 3. februar 2016 udarbejdede ECB's Generaldirektorat (GD) for »Menneskelige Ressourcer, Budget og Organisation« den 8. september 2016 en »rapport om mulig tilsidesættelse af tjenstlige forpligtelser« (herefter »rapport nr. 1«) i henhold til artikel 8.3.2 i [de administrative bestemmelser for personalet]. Denne rapport foreholdt [appellanten] to forhold. For det første fremsendte [appellanten] fra den 12. november 2009 til den 29. september 2014 til selskab A 86 fakturaer vedrørende fysioterapiforløb, som B havde ydet til ham, hans ægtefælle og deres børn for et beløb på 61 490 EUR, hvoraf han modtog godtgørelse på 56 041,09 EUR, selv om B ikke var fysioterapeut, men kosmetolog. For det andet har [appellanten] mellem februar 2009 og september 2013 ligeledes svigagtigt fremsendt håndskrevne apotekskvitteringer til selskab A for et samlet beløb på 21 289,08 EUR, hvoraf selskabet har godtgjort ham 19 427,86 EUR.

[…]

8 Den 18. november 2016 indledte generalsekretæren for ECB's tjenestegrene »på direktionens vegne« en disciplinær forfølgning af [appellanten] for en formodet tilsidesættelse af hans tjenstlige forpligtelser, som krævede, at der blev indbragt en sag for disciplinærudvalget, og anmodede sidstnævnte om at afgive en udtalelse i henhold til artikel 8.3.15 i de administrative bestemmelser for personalet. Denne sag blev indledt på baggrund af rapport nr. 1 og vedrørte de faktiske omstændigheder i relation til fakturaerne for fysioterapi og apotekskvitteringerne.

9 Disciplinærudvalget udvekslede flere skrivelser med [appellanten] og hørte ham den 13. februar 2017.

10 Den 5. september 2017 udarbejdede ECB's GD for »Menneskelige Ressourcer, Budget og Organisation« endnu en »rapport om mulig tilsidesættelse af tjenstlige forpligtelser« som omhandlet i artikel 8.3.2 i de administrative bestemmelser for personalet (herefter »rapport nr. 2«). Rapporten vedrørte fakturaer for skolestøtte til [appellantens] to børn, som han havde anmodet om godtgørelse for i henhold til artikel 3.8.4 i de administrative bestemmelser for personalet i 2010, 2012 og 2014 og tillige i januar 2017. Ifølge rapporten var der en rimelig mistanke om, at fakturaerne, der var udstedt for skolestøtte af en hjælpelærer C, ikke var sandfærdige og ægte.

11 På grundlag af rapport nr. 2 besluttede generalsekretæren for tjenestegrenene »på direktionens vegne« den 19. september 2017 at udvide disciplinærudvalgets mandat til at omfatte disse forhold.

[…]

13 Disciplinærudvalget hørte [appellanten] og hans ægtefælle den 17. oktober 2017.

[…]

15 Den 11. april 2018 afgav disciplinærudvalget sin udtalelse. Udvalget fandt indledningsvis, at det ikke var tilstrækkelig godtgjort, at fakturaerne for fysioterapi ikke var ægte, men at [appellanten] vidste, at B ikke var fysioterapeut, men kosmetolog, eller at han i det mindste burde have spurgt ind til B's kvalifikationer. Dernæst fandt disciplinærudvalget, at de forhold, der lå til grund for kritikken vedrørende fremsendelsen af apotekskvitteringerne og skolestøttefakturaerne, heller ikke var tilstrækkelig godtgjort, og at sagen i denne henseende skulle afsluttes med forbehold for, at denne blev genåbnet, såfremt der blev fremlagt nye beviser. På baggrund af det ovenstående anbefalede disciplinærudvalget, at [appellanten] blev pålagt en sanktion bestående i en midlertidig lønnedgang på 400 EUR pr. måned i en periode på 12 måneder.

16 Efter at [appellanten] havde fremsat sine bemærkninger til disciplinærudvalgets udtalelse af 11. april 2018, meddelte generalsekretæren for tjenestegrenene ham en afgørelse truffet af direktionen den 10. juli 2018 om selv at udøve disciplinær myndighed (herefter »afgørelsen af 10. juli 2018«).

17 Generalsekretæren for tjenestegrenene meddelte efterfølgende [appellanten] et udkast til direktionens afgørelse om at afskedige ham uden varsel. Derefter fulgte en skriftveksling.

18 Den 7. maj 2019 besluttede direktionen at afskedige [appellanten] uden varsel [ved afgørelsen om afskedigelse].

[…]

25 Ved skrivelse af 12. juni 2019 underrettede [appellanten] generalsekretæren for tjenestegrenene om resultatet af den efterforskning, som [en national myndighed] havde iværksat vedrørende skolestøttefakturaerne, og anmodede ECB om at ændre sin afgørelse om afskedigelse.

26 Ved brev af 26. juni 2019 meddelte generalsekretæren for tjenestegrenene [appellanten] direktionens afgørelse af 25. juni 2019 om ikke at genåbne disciplinærsagen […]«

IV. Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

12. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. juli 2019 anlagde appellanten sag med påstand om annullation af de omtvistede afgørelser, om genansættelse i sin stilling og om erstatning for et ikke-økonomisk tab.

13. Appellanten fremsatte til støtte for sin annullationspåstand ni anbringender, der af Retten blev opregnet som ti anbringender. Det første anbringende vedrører manglende kompetence hos ophavsmanden til de omtvistede afgørelser.

14. Som Retten sammenfattede det i den appellerede doms præmis 43, 44 og 47, gjorde appellanten i det væsentlige gældende, at tilbagekaldelse af bemyndigelsen til generalsekretæren for tjenestegrenene som følge af afgørelsen af 10. juli 2018 krævede en forudgående høring af Personaleudvalget. I mangel af en sådan høring var denne afgørelse ulovlig, hvilket ifølge appellanten medførte, at afgørelsen om afskedigelse blev truffet af direktionen i stedet for den kompetente myndighed i henhold til de interne regler.

15. Nærmere bestemt gjorde appellanten for det første gældende, at afgørelsen af 10. juli 2018 udgjorde en ændring af de administrative bestemmelser for personalet, og at en sådan ændring krævede høring af Personaleudvalget i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 21 og princippet om parallelitet i procedurerne. For det andet gjorde appellanten gældende, at selv om han var den eneste, der var berørt af afgørelsen af 10. juli 2018, har den mulighed, som direktionen har for at henvise til individuelle sager, til følge, at artikel 8.3.17 i disse bestemmelser ikke kan anses for en endelig bestemmelse, men for en bestemmelse, der kan ændres efter ECB's forgodtbefindende. På det disciplinære område er det imidlertid absolut nødvendigt, at der er retssikkerhed og offentlighed. Under disse omstændigheder antog appellanten, at høring af Personaleudvalget var en nødvendighed.

16. Af de grunde, der redegøres for i den appellerede doms præmis 44-52, forkastede Retten dette anbringende som ugrundet. Retten fastslog nemlig for det første, at afgørelsen af 10. juli 2018 havde individuel rækkevidde og ikke førte til en ændring af de administrative bestemmelser for personalet, som gjorde det nødvendigt at høre Personaleudvalget af hensyn til retssikkerheden og offentliggørelsen. For det andet bemærkede Retten indledningsvis, at hvor artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet overlader det til generalsekretæren for tjenestegrenene at træffe individuelle afgørelser om afskedigelse »på direktionens vegne«, indgår bestemmelsen i det vide skøn, som EU-institutionerne har på internt plan til at organisere sig, og at retssikkerhedsprincippet ikke er til hinder for, at generalsekretærens beslutninger på området er udtryk for direktionens beslutninger, som direktionen fuldt ud er ansvarlig for, og som i retlig forstand må tilskrives direktionen. Retten bemærkede dernæst, at denne artikel var offentliggjort, og at ECB havde begrundet valget om ikke at offentliggøre afgørelsen af 10. juli 2018 med appellantens interesse, idet appellanten modtog meddelelse herom. Endelig tilføjede Retten, at appellanten i øvrigt ikke var blevet frataget nogen garanti, idet den kollegiale udøvelse af en kompetence giver en bedre beskyttelse.

V. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

17. Appellanten har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og at de omtvistede afgørelser annulleres, og under alle omstændigheder om, at ECB tilpligtes at betale erstatning for hans ikke-økonomiske tab, som er opgjort til 20 000 EUR, samt om, at ECB tilpligtes at betale sagsomkostningerne ved Retten og Domstolen.

18. ECB har nedlagt påstand om, at appellen forkastes i det hele, og at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

VI. Bedømmelse

19. Med det første anbringende har appellanten anfægtet Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 44-52.

20. Retten fandt nærmere bestemt, at direktionen i medfør af artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet havde kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser. Appellanten har hævdet, at dette ikke er tilfældet, eftersom afgørelsen af 10. juli 2018, idet den blev truffet uden forudgående høring af Personaleudvalget, ikke påvirkede kompetencefordelingen inden for ECB, og at det følgelig alene var generalsekretæren for tjenestegrenene, der havde kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser.

21. ECB har i svarskriftet og duplikken givet udtryk for tvivl med hensyn til, hvorvidt det første appelanbringende kan antages til realitetsbehandling, og har forfægtet den opfattelse, at dette anbringende under alle omstændigheder ikke kan tages til følge.

A. Om formaliteten

22. Ifølge ECB angives det i det første anbringende ikke med tilstrækkelig præcision, hvilke dele af begrundelsen for den appellerede dom der bestrides, ligesom anbringendet begrænser sig til at gentage det synspunkt, som appellanten fremførte for Retten.

23. ECB har endvidere anført, at det ikke fremgår klart af appellantens argument, hvorefter afgørelsen af 10. juli 2018 ændrede de administrative bestemmelser for personalet, om argumentet er rettet mod et retligt eller et faktuelt spørgsmål.

24. ECB har nærmere bestemt gjort opmærksom på, at Retten i den appellerede doms præmis 45 og 51 fastslog, at »afgørelsen af 10. juli 2018 [ikke ophævede] artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet«, og at »[denne afgørelse ikke førte] til en ændring af de administrative bestemmelser for personalet«. ECB har i denne forbindelse gjort gældende, at appellanten i appelskriftet har hævdet, at disse konstateringer fra Rettens side udgør faktiske omstændigheder. ECB har i denne forbindelse henvist til et uddrag fra appelskriftet, hvorefter »det er *en faktisk omstændighed*, at afgørelsen af 10. juli 2018 ændrede artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet«[3]. ECB har tilkendegivet sin tilslutning til dette udsagn og har anført, at det således fremgår, at appellantens argument, hvorefter de administrative bestemmelser for personalet blev ændret, ikke kan antages til realitetsbehandling.

25. Først skal det ikke desto mindre konstateres, at appellanten i sin fremstilling af det første anbringende har angivet, hvilke præmisser i den appellerede dom der anfægtes, og har redegjort for grundene til, at disse præmisser ifølge appellanten er behæftet med en retlig fejl. Som det vil fremgå af bedømmelsen af sagens realitet nedenfor, er disse to forhold tilstrækkeligt klare og præcise til, at Domstolen kan træffe afgørelse om appellen.

26. Dernæst vedrører det første anbringende en retlig fejl, som Retten angiveligt begik i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af EU-retten – en fejl, som førte til, at Retten lagde til grund, at direktionen havde kompetence til at træffe de omtvistede afgørelser, og forkastede et af annullationssøgsmålets anbringender, som vedrørte manglende kompetence hos ophavsmanden til disse afgørelser. Det følger af fast retspraksis, at retsspørgsmål, som Retten har behandlet i første instans, i et sådant tilfælde kan drøftes på ny under en appelsag. Hvis en appellant ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremsat for Retten, ville appelproceduren nemlig blive berøvet en del af sin mening[4].

27. Endelig henhører fastlæggelsen af den retlige karakter af en retsakt fra administrationen og bestemmelsen af, hvilke retsvirkninger den har, i modsætning til, hvad ECB synes at bringe i forslag, under et retligt spørgsmål. Dette gør sig desto mere gældende, når denne retsakt, således som appellanten har hævdet, kan føre til en ændring af de bestemmelser, der finder anvendelse i den foreliggende sag.

28. Det følger heraf, at det første appelanbringende kan antages til realitetsbehandling.

[3] – Min fremhævelse med henblik på at gengive den vægtning, som ECB har foretaget i svarskriftet.

[4] – Jf. dom af 23.11.2021, Rådet mod Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

B. Om realiteten

1. Parternes argumenter

29. Appellanten har til støtte for det første anbringende fremført tre argumenter vedrørende realiteten, mens ECB har bestridt, at disse argumenter kan tiltrædes.

30. For at sætte parternes argumenter ind i rette sammenhæng skal jeg anføre, at direktionen, således som det følger af afgørelsen af 10. juli 2018, besluttede at gribe ind i forbindelse med den sag, der førte til de omtvistede afgørelser, dels med den begrundelse, at dette besluttende organ tidligere havde grebet ind i den pågældende sag i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen af 21. oktober 2014[5], dels på grund af sagens følsomhed (»sensitivity of the matter«).

31. Appellanten har i denne henseende for det første gjort gældende, at afgørelsen af 10. juli 2018 ændrede artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet. Ifølge appellanten søgte direktionen med denne afgørelse at tilbagekalde den bemyndigelse, som generalsekretæren for tjenestegrenene var blevet tildelt, med henblik på behandlingen af appellantens disciplinærsag. Appellanten har anerkendt, at denne ændring alene omfattede ham selv og i denne henseende kan anses for en individuel retsakt. Appellanten har imidlertid gjort gældende, at der samtidig var tale om en ændring af en almengyldig retsakt, nemlig af de administrative bestemmelser for personalet. Den dobbelthed, der kendetegner afgørelsen af 10. juli 2018, indebærer ifølge appellanten en forpligtelse til at høre Personaleudvalget.

32. Det er ifølge ECB med urette, at appellanten har fortolket artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet således, at denne bestemmelse overfører direktionens endelige og uigenkaldelige kompetence til generalsekretæren for tjenestegrenene, således at direktionen ville være nødt til at ændre bestemmelsen, hvis den måtte ønske selv at udøve denne kompetence. Nævnte bestemmelse fastsætter nemlig ikke en »kompetencedelegation«, som gør det nødvendigt at tage den delegerede kompetence tilbage, men derimod en »bemyndigelse«[6], idet det af bestemmelsens ordlyd klart fremgår, at direktionen ikke tildelte generalsekretæren for tjenestegrenene en kompetence ratione personae og dermed en enekompetence. Direktionen ændrede ikke bestemmelsen, men nøjedes med at bringe det, der er indeholdt i den, i anvendelse ved at udøve sin egen kompetence i et konkret tilfælde.

33. For det andet har appellanten anført, at den betragtning, hvorefter direktionen individuelt kan ændre den regel, der er fastsat i artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, og tilbagekalde de kompetencer, som generalsekretæren for tjenestegrenene er blevet tildelt, indebærer, at kompetencefordelingen inden for ECB ikke er klart defineret, således at retssikkerhedsprincippet og reglerne om god forvaltningsskik ikke blev overholdt. Den omstændighed, at appellanten blev underrettet om afgørelsen af 10. juli 2018, er ikke tilstrækkelig til at afhjælpe denne situation. Appellanten har påpeget, at dommen i sagen Kuchta

[5] – Denne afgørelse blev truffet, inden stillingen som generalsekretær for tjenestegrenene hos ECB blev oprettet. Som appellanten påpegede i forbindelse med sit søgsmål for Retten, blev stillingen som generalsekretær for tjenestegrenene nemlig oprettet på grundlag af direktionens afgørelse af 4.8.2015 (decision of the European Central Bank of 4 August 2015 amending the European Central Bank Staff Rules as regards the selection and appointment of the Chief Services Officer, ECB/2015/Np18). Den nævnte afgørelse trådte ifølge artikel 2 heri først i kraft den 1.9.2015.

[6] – ECB har i denne forbindelse henvist til dom af 26.5.2005 (C-301/02 P, herefter »dommen i sagen Tralli mod ECB«, EU:C:2005:306, præmis 60) og dom af 22.11.2018, Janssen-Cases mod Kommissionen (T-688/16, EU:T:2018:822, præmis 31). ECB har heraf udledt, at en kompetencedelegation udgør en forvaltningsakt, hvorved den delegerede kompetence overdrages fra den delegerende myndighed til den myndighed, hvortil kompetencen overføres, mens en »bemyndigelse« ikke har en sådan virkning.

mod ECB[7], som der henvises til i den appellerede doms præmis 50, pålægger en dobbelt forudsætning, nemlig at kompetencefordelingen inden for ECB dels skal være klart defineret, dels skal være behørigt offentliggjort.

34. ECB har i denne forbindelse fremført, at det, henset til ordlyden af og formålet med artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, ikke er uforudseligt, at direktionen i et givet tilfælde beslutter at udøve kompetencen. I det foreliggende tilfælde kan beslutningen forklares ved direktionens deltagelse i appellantens suspension og sagens følsomhed. En sådan beslutning er ligeledes nødvendig i tilfælde af forfald, forhindring eller interessekonflikt fra generalsekretæren for tjenestegrenenes side. Appellantens synspunkt er ifølge ECB i strid med kravet om at sikre administrativ kontinuitet i almindelighed.

35. For det tredje har appellanten gjort gældende, at den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten antog, at appellanten ikke var blevet frataget nogen garanti. Appellanten har anerkendt, at kollegialitet udgør en garanti for upartiskhed, »men ikke samtlige garantier«. Appellanten har i denne forbindelse i appelskriftets punkt 14 anført, at han allerede har forklaret, hvorfor en høring af Personaleudvalget »kunne have haft indvirkning« på hans situation, uden at han imidlertid har redegjort for disse grunde i appelskriftet[8].

36. ECB har i duplikken påpeget, at appellanten ikke har anført, at direktionen, idet den vedtog afgørelsen om afskedigelse, gav ham færre garantier, og at det, selv hvis det antages, at direktionen ikke havde kompetence, ikke ville føre til, at afgørelsen blev annulleret uden videre foranstaltning. ECB har i denne henseende henvist til Rettens praksis, hvorefter en afgørelse, som er truffet af en myndighed, der som følge af, at reglerne om fordeling af de kompetencer, der er tildelt den, ikke er overholdt, savner kompetence, kun kan annulleres, når den manglende overholdelse af disse regler gør indgreb i de garantier, der er indrømmet tjenestemændene i henhold til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, eller i reglerne om god forvaltning på personaleområdet[9].

2. Bedømmelse

37. For at der kan tages stilling til det første appelanbringende, skal det for det første fastslås, om direktionen i henhold til de administrative bestemmelser for personalet havde kompetence til at træffe afgørelse om den disciplinære sanktion for de ansatte, der befinder sig i eller under lønklasse I. Det skal med henblik herpå efterprøves, om direktionen, således som appellanten på baggrund af sit første argument har gjort gældende, i medfør af artikel 8.3.17 i disse bestemmelser gav afkald på en del af sin beslutningskompetence til fordel for generalsekretæren for tjenestegrenene, eller om direktionen, således som ECB har gjort gældende, selv kunne træffe de omtvistede afgørelser uden generalsekretæren for tjenestegrenenes deltagelse. Jeg vil i denne forbindelse foretage en nærmere undersøgelse af, hvorvidt kompetencefordelingen inden for

7 – Dom af 9.7.2008 (F-89/07, EU:F:2008:97).

8 – Jeg skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at appellanten har begrænset sig til i punkt 10 i appelskriftet at gøre gældende, at en »retlig vurdering«, hvorefter direktionen ikke var forpligtet til at høre Personaleudvalget, fratager høringsforpligtelsen sit indhold og kan føre til misbrug og procedurefordrejning. Det fremgår desuden, at appelskriftets punkt 14 skal sammenholdes med dets punkt 7, hvori appellanten har erklæret at have redegjort for, hvorfor han havde interesse i, at Personaleudvalget blev hørt. Appellanten har ligeledes i appelskriftets punkt 7 henvist til punkt 18 i replikken for Retten, hvori han gjorde gældende at have interesse i, at Personaleudvalget blev hørt forud for en »ændring af delegationen«.

9 – ECB har i duplikken påberåbt sig dom af 7.2.2007, Caló mod Kommissionen (T-118/04 og T-134/04, EU:T:2007:37, præmis 67 og 68), af 17.11.2017, Teeäär mod ECB (T-555/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:817, præmis 52), og af 19.12.2019, XG mod Kommissionen (T-504/18, EU:T:2019:883, præmis 93).

ECB opfylder de krav, der er fastsat i retspraksis med hensyn til klarhed (»klart defineret«) og åbenhed (»behørigt offentliggjort«), idet appellanten i forbindelse med sit andet argument, der påberåbes til støtte for det første appelanbringende, har rejst dette spørgsmål.

38. Det er kun, hvis det antages, at direktionen ikke havde kompetence til at vedtage de omtvistede afgørelser, at det vil være nødvendigt for det andet at undersøge, om afgørelsen af 10. juli 2018, som blev truffet uden forudgående høring af Personaleudvalget, gyldigt påvirkede kompetencefordelingen inden for ECB for så vidt angår direktionens vedtagelse af en disciplinær sanktion i forhold til en ansat uden generalsekretæren for tjenestegrenenes deltagelse.

39. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, skal det for det tredje undersøges, om de omtvistede afgørelser, der i så fald vil være behæftet med manglende kompetence, i lyset af den retspraksis, der henvises til i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, nødvendigvis skal annulleres.

a) Indledende bemærkninger vedrørende intrainstitutionelle delegationer

40. I Unionens retsorden har problemstillingen med hensyn til »delegation« af beføjelser eller kompetencer i bred forstand heraf[10] en lang historie og har ført til en omfattende retspraksis, der er ledsaget af en stor mængde tekster i retslitteraturen. Bestræbelserne i retspraksis og i retslæren har i første omgang koncentreret sig om situationer, der vedrører en »delegation«, der foretages enten mellem EU-institutioner eller af en af disse til fordel for en ekstern enhed[11].

41. I det foreliggende tilfælde drejer det sig imidlertid ikke om en interinstitutionel delegation eller en delegation, der er foretaget til fordel for en enhed, som er ekstern i forhold til ECB. Den »delegation«, der er omhandlet i det første appelanbringende, er nemlig intrainstitutionel og vedrører en afgørelse, der er truffet i forhold til personalet i den berørte institution. I konsekvens heraf melder sig det spørgsmål, om og i givet fald i hvilket omfang retspraksis vedrørende interinstitutionelle delegationer kan overføres på intrainstitutionelle delegationer.

42. I retslitteraturen er opmærksomheden blevet henledt på, at Domstolen hvad angår delegationer, der gennemføres inden for EU-institutionerne, har anlagt en mindre streng tilgang end den, der lægges til grund hvad angår delegation af beføjelser mellem institutioner[12], således at intrainstitutionelle delegationer kun er delvis undergivet de begrænsninger og principper, der gælder i forhold til interinstitutionelle delegationer[13].

43. Dette kan dels forklares ved den omstændighed, at ECB, i lighed med andre EU-institutioner, inden for rammerne af sin institutionelle uafhængighed råder over et vidt skøn ved organisationen af sine tjenestegrene ud fra de opgaver, der er blevet overdraget den[14]. Dels henhører kompetencefordelingen inden for ECB, således som Domstolen har klarlagt, ikke under anvendelsesområdet for princippet om institutionel ligevægt[15].

[10] – Unionens retsorden indeholder ingen definition af begrebet »delegation« for så vidt angår kompetencer eller beføjelser, og det er retslæren, der har påtaget sig denne opgave. Jf. i denne retning K. Lenaerts, »Regulating the regulatory process: »Delegation of Powers« in the European Community«, i *European Law Review*, 1993, 18(1), s. 24. Eftersom en sådan delegation kan antage forskellige former og tjene forskellige formål, skal en definition heraf for at kunne dække alle tænkelige situationer nødvendigvis være tilstrækkeligt bred og generel.

[11] – Jf. bl.a. dom af 13.6.1958, Meroni mod Den Høje Myndighed (9/56, EU:C:1958:7).

[12] – Jf. T. Tridimas, »Community Agencies, Competition Law, and ECSB Initiatives on Securities Clearing and Settlement«, i *Yearbook of European Law*, 2009, s. 255.

[13] – Jf. A. Volpato, *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, London, 2022, s. 31.

[14] – Jf. dom af 14.10.2004, Pflugradt mod ECB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, præmis 43).

[15] – Jf. i denne retning dommen i sagen Tralli mod ECB (præmis 46).

44. Den bestemmelse, der er central for den foreliggende sag, nemlig artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, indgår i denne sammenhæng.

45. Det følger nemlig af forretningsordenens artikel 21.3, som er vedtaget af Styrelsesrådet, at ansættelsesvilkårene, som ligeledes er vedtaget med Styrelsesrådets deltagelse, gennemføres ved de administrative bestemmelser for personalet, som er vedtaget af direktionen.

46. Kompetencefordelingen inden for ECB for så vidt angår disciplinære foranstaltninger, således som denne fordeling er fastsat i artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, er resultatet af et valg, som direktionen selv har foretaget. Appellanten har ikke nægtet direktionen retten til at overdrage sine kompetencer til generalsekretæren for tjenestegrenene. Han har derimod kritiseret den fortolkning af nævnte bestemmelse, som Retten lagde til grund, og mere specifikt de retsvirkninger, som Retten tildelte bestemmelsen for så vidt angår direktionens kompetence til at træffe afgørelse om en disciplinær foranstaltning, stillet over for en »delegation«, der er foretaget i forhold til generalsekretæren for tjenestegrenene.

47. Jeg skal anføre, at appellanten og ECB til støtte for deres argumenter navnlig har henvist til den praksis fra Retten, hvori der sondres mellem en kompetencedelegation og en bemyndigelse til at underskrive.

48. I de domme, der vedrører denne retspraksis, antog Retten nemlig, at der var tale om en bemyndigelse til at underskrive, hvilket ifølge nævnte instans adskiller sig fra en kompetencedelegation, for så vidt som fuldmagtsgiveren ikke overfører kompetence til fuldmagtshaveren, når en fuldmagtshaver blot har været bemyndiget til i fuldmagtsgiverens navn og under dennes ansvar at udarbejde og underskrive et beslutningsinstrument, »hvis indhold er fastsat af sidstnævnte«[16]. Retten har ligeledes betegnet en situation, hvor en ansat eller en tjenestemand er bemyndiget til »i administrationens navn og under dens kontrol« at træffe klart angivne foranstaltninger af forvaltningsmæssig eller administrativ karakter, som en bemyndigelse til at underskrive[17]. Den praksis fra Domstolen, der ligger til grund for nævnte domme afsagt af Retten, vedrørte desuden situationer, hvor underskriveren »blot underskrev den meddelelse om klagepunkterne, som [den kompetente myndighed] forud havde godkendt«[18], og var blevet »instrueret«[19].

49. I Unionens retsorden er det imidlertid ikke enhver delegation, der nødvendigvis kan forstås som en kompetencedelegation eller en bemyndigelse til at underskrive, som fuldt ud svarer til de krav, der er beskrevet i den praksis fra Retten, der henvises til i punkt 48 i dette forslag til

[16] – Jf. dom af 13.7.2006, Vounakis mod Kommissionen (T-165/04, EU:T:2006:213, præmis 45). Jf. ligeledes generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse Le Canne mod Kommissionen (C-10/98 P, EU:C:1999:159, punkt 34 og 35).

[17] – Jf. dom af 8.9.2021, AH mod Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, præmis 55).

[18] – Jf. dom af 14.7.1972, Geigy mod Kommissionen (52/69, EU:C:1972:73, præmis 5). Jf. ligeledes dom af 14.7.1972, Imperial Chemical Industries mod Kommissionen (48/69, EU:C:1972:70, præmis 12 og 13), og af 17.10.1972, Vereeniging van Cementhandelaren mod Kommissionen (8/72, EU:C:1972:84, præmis 11 og 12). Jf. ligeledes for så vidt angår denne retspraksis H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe og A.H. Türk, »Delegation and the European Union Constitutional Framework«, i *Administrative Law and Policy of the European Union*, H.C. Hofmann (red.), Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 255.

[19] – Jf. dom af 17.1.1984, VBVB og VBBB mod Kommissionen (43/82 og 63/82, EU:C:1984:9, præmis 13).

afgørelse[20]. Mens der naturligvis er et vist sammenfald mellem de løsninger, som EU-institutionerne anvender, råder disse institutioner nemlig over et vidt skøn på internt plan til at organisere sig ud fra deres behov[21].

50. Denne betragtning understøttes af dommen i sagen Tralli mod ECB[22], hvori Domstolen anførte, at direktionen, uden at den fratages sin tildelte beføjelse, kan bemyndige sine medlemmer til at træffe visse beslutninger på sine vegne, såsom en individuel afgørelse om forlængelse af prøvetiden for nyansatte.

51. Det ville ganske vist kunne udledes af Domstolens betragtninger med hensyn til den bemyndigelsesordning, der blev undersøgt i dommen i sagen Tralli mod ECB, at fuldmagtsgiveren (direktionen) ikke gav afkald på sin kompetence til at træffe beslutninger, til trods for den omstændighed, at fuldmagtsgiveren havde bemyndiget fuldmagtshaveren til at udøve en vis skønsmæssig beføjelse. Til forskel fra de omtvistede afgørelser i den foreliggende sag, var den afgørelse, hvis lovlighed Unionens retsinstanser undersøgte i den pågældende dom, imidlertid blevet truffet af fuldmagtshaveren (ECB's næstformand) og ikke af fuldmagtsgiveren.

52. Hvad vigtigere er, vedrørte de betragtninger, som Domstolen fremsatte i dommen i sagen Tralli mod ECB, en delegation, der blev foretaget af den delegerende myndighed (direktionen) til fordel for et medlem af den pågældende myndighed (ECB's næstformand)[23]. Dette kan forklare, hvorfor Domstolen støttede sig på den praksis, der følger af dommen i sagen AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen[24], og som vedrører Kommissionens mulighed for at bemyndige sine medlemmer til at træffe visse beslutninger på sine vegne. Generalsekretæren for tjenestegrenene er imidlertid ikke medlem af direktionen.

53. Når dette er sagt, viser dommen i sagen Tralli mod ECB, at der for at bestemme, hvilke retsvirkninger en bemyndigelsesordning, der er gennemført inden for ECB, har, skal foretages en undersøgelse af den sammenhæng, hvori den pågældende ordning indgår, og af de nærmere betingelser for forvaltningen af denne.

[20] – Det er i denne forbindelse ganske vist korrekt, at de løsninger, der anvendes i Unionens retsorden, i det mindste delvis er inspireret af dem, der anvendes i medlemsstaternes retsordener. På EU-rettens nuværende udviklingstrin – og henset til det vide skøn, som EU-institutionerne, hvis opgaver er blevet specialiserede og specifikke, råder over – er det efter min opfattelse imidlertid ikke nødvendigt eller endog hensigtsmæssigt at sammenligne med nationale lovgivninger for at karakterisere den bemyndigelsesordning, der er indført ved artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet. For det første har visse forfattere i retslitteraturen (jf. bl.a. A. Volpato, *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, London, 2022, s. 11) nemlig for så vidt angår medlemsstaternes retsordener argumenteret for dels, at fuldmagtsgiveren ofte bevarer sin kompetence til at træffe afgørelser, der er omhandlet af delegationen (hvilket ikke svarer til den retsvirkning, som Retten i sin praksis har tillagt en kompetencedelegation, men snarere til dens opfattelse af en bemyndigelse til at underskrive), dels, at fuldmagtshaveren handler på egne vegne og ikke på fuldmagtsgiverens vegne (hvilket ligeledes ikke svarer til den karakterisering af en bemyndigelse til at underskrive, der kendetegner Rettens praksis, men snarere til en kompetencedelegation). Som illustration vil jeg anføre, at der i fransk ret er blevet rejst tvivl om den fastslåede sondring mellem en kompetencedelegation og en bemyndigelse til at underskrive, således at det i visse tilfælde kan antages, at fuldmagtsgiveren til trods for en delegation af disciplinære beføjelser kan træffe afgørelser, der er omfattet af den pågældende delegation. Jf. G. Tusseau, »Le juge administratif et la délégation du pouvoir de suspension d'un fonctionnaire: à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 2004 Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche c/ M.A., req. nº 244515«, i *Revue française de droit administratif*, 2005, s. 4 ff. Det skal for det andet påpeges, at ECB inden for rammerne af sin funktionelle uafhængighed er uafhængig i forhold til medlemsstaternes lovgivninger. Jf. i denne retning dom af 22.10.2002, Pflugradt mod ECB (T-178/00 og T-341/00, EU:T:2002:253, præmis 48).

[21] – Dette gør sig desto mere gældende for så vidt angår ECB, som nyder funktionel uafhængighed med hensyn til det regelsæt, der finder anvendelse på ECB's ansatte, og som adskiller sig fra de regler, der finder anvendelse på Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte.

[22] – Jf. den nævnte doms præmis 59 og 60.

[23] – I henhold til artikel 11.1 i statutten for ESCB består direktionen af formanden, næstformanden og fire andre personer, der udnævnes af Det Europæiske Råd.

[24] – Dom af 23.9.1986 (5/85, EU:C:1986:328, præmis 39).

54. Jeg er ud fra denne betragtning af den opfattelse, at dommen i sagen Tralli mod ECB indeholder en vigtig lære med hensyn til, hvilke krav der gælder for en »bemyndigelsesordning«, som ikke bevirker, at direktionen erklæres inkompetent. I den pågældende dom bemærkede Domstolen nemlig – uden at den henviste til begrebet »bemyndigelse til at underskrive« eller angav, at der var tale om en afgørelse, der på forhånd var godkendt af fuldmagtsgiveren, eller som var truffet efter dennes instrukser – at den pågældende »bemyndigelsesordning« ikke indebar, at direktionen blev frataget sin tildelte beføjelse, at afgørelserne blev truffet på direktionens vegne og under dennes fulde ansvar, samt at en sådan beføjelse alene vedrørte individuelle afgørelser og ikke omfattede afgørelser af generel karakter.

55. Det er på baggrund af disse forhold, at jeg foreslår at undersøge det første argument, som appellanten har fremført til støtte for det første appelanbringende.

b) Hvorvidt direktionen har kompetence til at træffe beslutninger som fuldmagtsgiver

56. Artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet bestemmer, at direktionen træffer afgørelse om den disciplinære sanktion for de ansatte, der befinder sig over lønklasse I, mens »generalsekretæren for tjenestegrenene, der handler på direktionens vegne«, træffer afgørelse om den disciplinære sanktion for de ansatte, der befinder sig i eller under lønklasse I.

57. Praktisk talt samtlige bestemmelser i de administrative bestemmelser for personalet, som henviser til generalsekretæren for tjenestegrenene, angiver nemlig, at denne handler på vegne af direktionen [25].

58. Det skal i denne henseende for det første anføres, at generalsekretæren i medfør af artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet i henhold til ordlyden af denne bestemmelse udøver en skønsmæssig beføjelse med hensyn til valget af »den mest hensigtsmæssige« sanktion. Generalsekretæren handler imidlertid i denne forbindelse på vegne af direktionen, der således skal påtage sig ansvaret for sådanne afgørelser. Selv om individuelle afgørelser om disciplinære sanktioner i medfør af den »bemyndigelsesordning«, som direktionen har indført, stadig henhører under direktionens ansvar, kan det i lyset af den lære, der følger af dommen i sagen Tralli mod ECB, ikke lægges til grund, at direktionen med vedtagelsen af denne bestemmelse gav afkald på sin kompetence til at træffe beslutninger for så vidt angår sådanne sanktioner.

59. For det andet fastsættes det i artikel 8.3.2 i de administrative bestemmelser for personalet, at direktionen (for de ansatte, der befinder sig over lønklasse L) eller, på direktionens vegne, generalsekretæren for tjenestegrenene (for de ansatte, der befinder sig i eller under lønklasse L) kan beslutte at indlede en disciplinærsag. Det skal noteres, at når sagen indledes af generalsekretæren for tjenestegrenene, skal direktionen ifølge denne bestemmelse underrettes ufortøvet herom.

[25] – Blandt de bestemmelser i de administrative bestemmelser for personalet, hvori der henvises til generalsekretæren for tjenestegrenene, er det ganske vist ligeledes muligt at identificere de bestemmelser, der vedrører skridt, som er iværksat af den pågældende generalsekretær, uden at det nævnes, at denne griber ind på vegne af direktionen. De skridt, der er omhandlet i disse bestemmelser, adskiller sig imidlertid fra dem, der henhører under artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, og vedrører ikke afgørelser, der er truffet i forhold til ansatte. I artikel 0.4a.7.7 i de administrative bestemmelser for personalet, i den nugældende affattelse heraf, fastsættes det nemlig, at beslutningstagerne i tilfælde af indbyrdes divergerende opfattelser for så vidt angår en interessekonflikt skal forelægge sagen for generalsekretæren for tjenestegrenene, som træffer afgørelse om, hvilken beslutningstager der er kompetent til at undersøge en anmodning om beskyttelse mod repressalier. I denne forbindelse fastsætter artikel 2a.11.6.3 og 2a.11.6.4 i disse bestemmelser, uden at direktionen nævnes, at generalsekretæren for tjenestegrenene har kompetence til at udpege den person, der er ansvarlig for at udarbejde rapporten om egnethed til udnævnelse (»readiness report«).

60. Jeg udleder heraf, at generalsekretæren for tjenestegrenene, når denne handler »på direktionens vegne«, ikke nøjes med at efterkomme direktionens ønske, men selv træffer afgørelse om, hvilke skridt der skal iværksættes. I modsat fald ville den i artikel 8.3.2 i de administrative bestemmelser for personalet fastsatte forpligtelse til at underrette direktionen være blottet for mening.

61. Forpligtelsen til at underrette direktionen om de skridt, som generalsekretæren iværksætter på direktionens vegne, fremgår ganske vist ikke af andre bestemmelser i de administrative bestemmelser for personalet. Navnlig er der ikke udtrykkeligt fastsat en sådan forpligtelse i artikel 8.3.17 i disse bestemmelser.

62. Efter min opfattelse skal grunden til, at det kun er af artikel 8.3.2 i de administrative bestemmelser for personalet, at det fremgår, at direktionen ufortøvet skal underrettes om generalsekretærens afgørelse, ses i sammenhæng med karakteren af den »bemyndigelsesordning«, som er indført med artikel 8.3.17 i disse bestemmelser. Når direktionen underrettes om, at der er indledt en disciplinærsag over for en ansat, som befinder sig i eller under lønklasse L, kan den vælge at gribe ind i forbindelse med denne sag med henblik på at træffe afgørelse om den disciplinære sanktion. Ligesom forpligtelsen til at underrette direktionen om, at der er indledt en sag, idet denne forpligtelse gælder for så vidt angår enhver sag, der indledes af generalsekretæren for tjenestegrenene, er muligheden for at gribe ind i forbindelse med en disciplinærsag, der indledes af generalsekretæren for tjenestegrenene, således indeholdt i artikel 8.3.17 i nævnte bestemmelser. Direktionen skal således ikke for at udøve denne mulighed foretage en ændring af bestemmelserne.

63. Endelig og for det tredje synes den sammenhæng, hvori artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet indgår, ligeledes at understøtte den fortolkning, hvorefter vedtagelsen af denne bestemmelse ikke bevirkede, at direktionen helt blev frataget sin kompetence, eftersom en bestemmelse, der rangerer højere, nemlig ansættelsesvilkårenes artikel 44, nr. ii), forbeholder denne kollegiale myndighed retten til at træffe afgørelse om de mest alvorlige sanktioner[26]. Jeg noterer desuden, at det ræsonnement, hvorefter sanktionens alvor efter omstændighederne kan påvirke et organ, der de facto griber ind med henblik på en disciplinærsag, uden at nødvendiggøre en ændring af disse bestemmelser, er blevet indarbejdet af direktionen og er afspejlet i andre bestemmelser end artikel 8.3.17. I henhold til artikel 8.3.2 i nævnte bestemmelser kan beslutningen om at indlede en disciplinærsag nemlig, såfremt den disciplinære sanktion, der vil kunne pålægges, er én af to mindre strenge sanktioner, træffes af generaldirektøren for menneskelige ressourcer eller, afhængigt af den pågældende ansattes lønklasse, et medlem af direktionen, og ikke af direktionen eller generalsekretæren for tjenestegrenene[27].

64. Sammenfattende hvad angår denne del er jeg af den opfattelse, at den »bemyndigelsesordning«, der er indført ved artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, ikke bevirkede, at direktionen blev frataget enhver kompetence til at træffe beslutninger for så vidt angår disciplinære sanktioner, der pålægges ansatte, der befinder sig i eller under lønklasse I. Det var således med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 48

[26] – I henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 44, nr. i), kan alene to mindre strenge sanktioner træffes af en person, nemlig, afhængigt af den pågældende ansattes lønklasse, generaldirektøren for menneskelige ressourcer eller et medlem af direktionen.

[27] – I henhold til denne bestemmelse kan generaldirektøren for menneskelige ressourcer eller dennes stedfortræder (for de ansatte på løntrin A til J) eller et medlem af direktionen, som generaldirektøren for menneskelige ressourcer gør indberetning til (for de ansatte på løntrin K eller L), træffe afgørelse om at indlede en disciplinærsag, såfremt den disciplinære foranstaltning, der vil kunne pålægges, er en skriftlig advarsel eller en skriftlig reprimande.

fandt, at afgørelsen af 10. juli 2018 ikke påvirkede den kompetencefordeling, der fulgte af ansættelsesvilkårene. Det første argument, som appellanten har fremført til støtte for det første appelanbringende, kan således ikke tiltrædes.

65. Under disse omstændigheder vil jeg nu undersøge appellantens andet argument, hvorefter kompetencefordelingen inden for ECB, således defineret, er i strid med retssikkerhedsprincippet og med reglerne om god forvaltningsskik.

c) Hvorvidt kompetencefordelingen inden for ECB er klar

66. Med det andet argument, som appellanten har fremført for det tilfældes skyld, at Domstolen måtte stadfæste Rettens fortolkning, hvorefter artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet ikke bevirkede, at direktionen blev frataget sin kompetence til at træffe beslutninger for så vidt angår de omtvistede afgørelser, foreholdes det Retten i den appellerede doms præmis 49-51 at have lagt til grund, at denne fortolkning ikke er i strid med retssikkerhedsprincippet eller med reglerne om god forvaltningsskik.

67. Appellanten har til støtte for dette argument gjort gældende, at den omstændighed, at han blev underrettet om afgørelsen af 10. juli 2018, ikke er tilstrækkelig til at sikre, at retssikkerhedsprincippet og reglerne om god forvaltningsskik blev overholdt. Appellanten har i denne forbindelse anført, at Domstolen i dommen i sagen Kuchta mod ECB[28] pålagde to forudsætninger, nemlig at kompetencefordelingen inden for ECB skal være klart defineret og behørigt offentliggjort.

68. Jeg erindrer indledningsvis om, at det følger af fast retspraksis, at princippet om god forvaltningsskik, således som appellanten har gjort gældende, kræver, at kompetencefordelingen og fordelingen af bemyndigelser til at underskrive i institutionerne er offentliggjort og klart defineret[29]. Selv om appellanten har henvist til disse to forudsætninger, fremgår det imidlertid, at dette er sket for at fremhæve, at Retten alene tog stilling til den første forudsætning, som vedrører offentliggørelsen af kompetencen[30], uden at komme nærmere ind på den anden forudsætning, som vedrører definitionen af kompetencen.

69. Jeg skal, stadig som led i mine indledende bemærkninger, påpege, at dommen i sagen Teeäär mod ECB[31], som ECB har henvist til, kan forlede til at tro, at det ikke er nødvendigt at undersøge disse to forudsætninger for at tage stilling til, hvorvidt kompetencefordelingen er lovlig, og følgelig hvorvidt en omtvistet afgørelse er blevet truffet af et kompetent besluttende organ.

[28] – Dom af 9.7.2008 (F-89/07, EU:F:2008:97).

[29] – Jf. bl.a. dom af 12.3.2020, QB mod ECB (T-215/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:92, præmis 142), og af 8.9.2021, AH mod Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, præmis 59).

[30] – Det er under alle omstændigheder i denne forbindelse tilstrækkeligt at anføre, at artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 50, er offentliggjort, og at ECB begrundede valget om ikke at offentliggøre afgørelsen af 10. juli 2018 med appellantens interesse i at beskytte sit omdømme på et tidspunkt, hvor disciplinærsagens endelige udfald ikke kunne forudsiges, og at ECB ikke undlod at meddele appellanten denne afgørelse. Endvidere angav Domstolen i dom af 23.9.1986, AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen (5/85, EU:C:1986:328, præmis 39), idet den tog stilling til et argument om, at beslutningen om en kompetencedelegation inden for Kommissionen ikke var offentliggjort, at den omstændighed, at Kommissionen ikke havde offentliggjort beslutningen om kompetencedelegationer til et kommissionsmedlem, ikke fratog sagsøgerne deres mulighed for at anfægte beslutningens lovlighed eller anfægte den beslutning, som var truffet i medfør af kompetencedelegationen.

[31] – Dom af 17.11.2017 (T-555/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:817, præmis 52).

70. En forhastet fortolkning af den nævnte dom kan nemlig give det indtryk, at de samme forudsætninger ikke må tages i betragtning, førend det er fastslået, at den omtvistede afgørelse er behæftet med manglende kompetence. Ud fra dette synspunkt anvendes forudsætningerne til at bestemme, om den pågældende afgørelse skal annulleres, når henses til den retspraksis, der er anført i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, og hvorefter manglende overholdelse af reglerne for kompetencefordeling alene fører til, at en afgørelse annulleres, når denne manglende overholdelse gør indgreb i de garantier, der er indrømmet tjenestemændene i henhold til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, eller i reglerne om god forvaltning på personaleområdet [32].

71. Dels stod Retten imidlertid i den sag, der førte til dommen i sagen Teeäär mod ECB [33], over for en særlig situation, hvori der herskede tvivl med hensyn til den ophavsmand, der havde vedtaget den omtvistede afgørelse. Retten havde således ikke mulighed for at undersøge, om der forelå klare regler for den kompetence, der var tildelt ophavsmanden til den pågældende afgørelse. Dels har appellanten i den foreliggende sag gjort gældende, at den kompetencefordeling, der følger af artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, som fortolket af Retten, hverken er i overensstemmelse med reglerne om god forvaltningsskik eller med retssikkerhedsprincippet, idet sidstnævnte princip er et generelt EU-retligt princip, hvis tilsidesættelse kan medføre, at en retsregel er ugyldig.

72. Hvad angår retssikkerhedsprincippet og spørgsmålet om, hvorvidt artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet er klar, anførte Retten i den appellerede doms præmis 49, at dette princip ikke er til hinder for, at denne bestemmelse fortolkes således, at generalsekretærens beslutninger på området er udtryk for direktionens beslutninger, som direktionen fuldt ud er ansvarlig for, og som i retlig forstand må tilskrives direktionen.

73. Af de grunde, som jeg har redegjort for med henblik på at forkaste appellantens første argument [34], er jeg af den opfattelse, at artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet er tilstrækkeligt klar til at gøre det muligt for de ansatte at forstå, at disciplinære sanktioner altid pålægges på vegne af direktionen, som er ansvarlig herfor, og at direktionen i givet fald kan gribe ind i forbindelse med en disciplinærsag med henblik på at pålægge en sådan sanktion [35]. Det skal i denne henseende noteres, at disse grunde er støttet på de fastslåede retningslinjer for fortolkning, dvs. på en tekstnær og systematisk fortolkning af denne bestemmelse.

74. I henhold til den fortolkning af artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, som Retten lagde til grund, råder direktionen ganske vist over et skøn med hensyn til muligheden for at gribe ind i en disciplinærsag, der er indledt i forhold til en ansat, der befinder sig i eller under lønklasse I. Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 49, pålægger retssikkerhedsprincippet imidlertid ikke ECB at begrænse det skøn, den råder over med henblik på at organisere sin interne drift hvad angår disciplinæransvar.

[32] – Jf. dom af 17.11.2017, Teeäär mod ECB (T-555/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:817, præmis 52).

[33] – Dom af 17.11.2017 (T-555/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:817, præmis 47).

[34] – Jf. punkt 58-63 i dette forslag til afgørelse.

[35] – Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at appellanten i replikken for Retten og i appelskriftet selv har anerkendt, at afgørelser, der træffes af generalsekretæren for tjenestegrenene, og som vedtages på grundlag af artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet, »lovligt [kan] tilskrives« direktionen, og at denne er fuldt ud ansvarlig for disse afgørelser. Jf. appelskriftets punkt 11 og punkt 11 i replikken for Retten, hvori appellanten selv har anført, at sådanne afgørelser træffes »på vegne« af direktionen.

75. For så vidt angår den foreliggende sag skal jeg for fuldstændighedens skyld anføre, at direktionens beslutning om at gribe ind i forbindelse med en disciplinærsag var skønsmæssig uden dog at være vilkårlig.

76. I den foreliggende sag underrettede direktionen ved afgørelsen af 10. juli 2018 appellanten om, at den havde til hensigt at gribe ind i forbindelse med sagen, ligesom den redegjorde for de grunde, der havde ført den hertil, inden den i 2019 vedtog de omtvistede afgørelser.

77. Jeg erindrer om, at direktionens beslutning om at gribe ind i forbindelse med den disciplinærsag, der var indledt over for appellanten, hang sammen med den omstændighed, at direktionen havde deltaget i appellantens suspension, og med sagens følsomhed. Beslutningen stemmer overens med det ræsonnement, der danner grundlaget for de bestemmelser om disciplinærsager, der er fastsat i såvel ansættelsesvilkårene som i de administrative bestemmelser for personalet, og hvorefter sanktionens alvor efter omstændighederne kan påvirke et besluttende organ uden at nødvendiggøre en ændring af de administrative bestemmelser for personalet [36]. Beslutningen var således fuldt ud forudselig for appellanten.

78. Under disse omstændigheder skal appellantens andet argument, hvorefter den »bemyndigelsesordning«, der er gennemført inden for ECB, i medfør af artikel 8.3.17 i de administrative bestemmelser for personalet er i strid med retssikkerhedsprincippet og ikke på tilstrækkeligt klar vis angiver kompetencefordelingen inden for denne institution, forkastes.

79. Det er som følge heraf ufornødent at undersøge appellantens tredje argument, hvorved det gøres gældende, at den appellerede dom – eftersom appellanten allerede har redegjort for grundene til, at en høring af Personaleudvalget ville kunne have indvirket på hans situation – er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten i den pågældende doms præmis 52 antog, at appellanten ikke var blevet frataget nogen garanti. Appellantens kritik i forhold til denne præmis skal nemlig erklæres for irrelevant, for så vidt som den er rettet mod betragtninger, der er anført for fuldstændighedens skyld. Dels er det, således som det følger af min undersøgelse af appellantens første argument, med føje, at Retten i den pågældende doms præmis 44, 45 og 51 fastslog, at direktionen ikke var forpligtet til at høre Personaleudvalget forud for vedtagelsen af afgørelsen af 10. juli 2018 og de omtvistede afgørelser. Dels udelukker jeg ikke, at appellanten har fremført sit tredje argument for det tilfældes skyld, at Domstolen måtte finde, at de omtvistede afgørelser er behæftet med manglende kompetence, og at det ville skulle undersøges, om de omtvistede afgørelser i lyset af den retspraksis, der er anført i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, skal annulleres. Som det fremgår af min bedømmelse, er dette imidlertid ikke tilfældet.

80. I betragtning af det ovenstående følger det, at det første appelanbringende ikke kan tiltrædes og bør forkastes i det hele.

VII. Forslag til afgørelse

81. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at forkaste appellantens første appelanbringende som ugrundet i det hele.

[36] – Jf. punkt 63 i dette forslag til afgørelse.