



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори състав)

15 септември 2017 година *

„Публична служба — Длъжностни лица — Свобода на изразяване — Задължение за лоялност — Сериозно накърняване на законните интереси на Съюза — Отказ да се разреши публикуването на статия — Приканване за промяна на текста — Член 17а от Правилника — Предмет на жалбата — Решение за отхвърляне на жалбата, подадена по административен ред“

По дело T-585/16

Carina Skareby, длъжностно лице на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), живуща в Лювен (Белгия), за която се явяват S. Rodrigues и C. Bernard-Glanz, адвокати,

жалбоподателка,

срещу

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), за която се явява S. Marquardt, в качеството на представител, подпомаган от M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislairе и S. Moya Izquierdo, адвокати,

ответник,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС за отмяна, от една страна, на решение от 5 юни 2015 г. на ЕСВД, с което се отказва публикуване на статия и се приканва за промяна на два абзаца от предложения текст, и от друга страна, „доколкото е необходимо“, на решение от 18 декември 2015 г. на ЕСВД, с което се отхвърля жалбата, подадена по административен ред срещу първоначалното решение,

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав),

състоящ се от: M. Prek, председател, F. Schalin и M. J. Costeira (докладчик), съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 май 2017 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

Обстоятелствата по спора

- 1 Жалбоподателката, г-жа Carina Skareby, е длъжностно лице на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД).
- 2 С електронно писмо от 19 май 2015 г. на основание член 17а от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилник“) посредством правните си съветници жалбоподателката информира ЕСВД за намерението си да публикува в списание Politico статия, озаглавена „Отворено писмо до гражданина Herman“, представляваща отворено писмо до бившия председател на Европейския съвет, г-н Herman Van Rompuy, и насочена към привличане на вниманието към проблема с тормоза в европейските институции (наричана по-нататък „спорният текст“).
- 3 С докладна записка от 5 юни 2015 г. служителят, изпълняващ длъжността началник на отдел „Права и задължения“ в дирекция „Човешки ресурси“ в рамките на генерална дирекция „Администрация и финанси“ на ЕСВД, отговаря, като посочва, че два абзаца от представената за разрешение статия са в противоречие със „задължението за лоялност и сдържаност“, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице на Европейския съюз по отношение на институцията, заради това че пряко и без никакви доказателства тя приписва на ръководството на ЕСВД конкретни действия в нарушение на Правилника. С оглед на това той иска от жалбоподателката да подготви ревизиран текст, отчитащ изложените възражения, като в противен случай публикуването не би могло да бъде разрешено (наричано по-нататък „решението за отказ на публикацията“).
- 4 Засегнатите абзаци от спорния текст, а именно пети и осемнадесети (наричани по-нататък общо „спорните абзаци“), са формулирани по следния начин:

„Modus operandi на ръководството в йерархията на европейските институции, както самата аз съм ставала свидетел, изглежда насочен към убеждаване на всеки индивид, който има мнение относно начина, по който се ръководят институциите, че би било по-добре да смени работата си, да бъде пенсиониран предсрочно или да приеме инвалидизиране. Заеми се с нещо друго. Забрави. Ето по какъв начин висшестоящите могат да продължат да оказват тормоз над някои подчинени и да облагодетелстват други: може би не става дума за планирана стратегия, но все пак тя е систематична.

[...]

ЕСВД трябва да даде пример относно вътрешното прилагане на правата, организационната прозрачност и върховенството на правото; в противен случай няма да се ползваме с доверие на международната сцена“.

- 5 С писмо от 1 юли 2015 г. посредством правните си съветници жалбоподателката иска обяснения във връзка с решението за отказ на публикацията относно начина, по който спорните абзаци, извън твърдяното неизпълнение на задължението за лоялност и сдържаност, могат „сериозно да накърнят законните интереси на Съюза“ по смисъла на член 17а от Правилника.
- 6 С електронно писмо от 24 юли 2015 г. старшият юрист в отдел „Права и задължения“ отговаря по следния начин:

„В [решението за отказ на публикацията] не сме посочили, че темата [може] „сериозно да накърни законните интереси на Съюза“.

При все това е важно да се изтъкне още веднъж, че ЕСВД не разрешава публикацията [на спорния текст] в непроменен вид, тъй като считаме същата за неизпълнение на задължението за лоялност и съдържаност.

За публикацията е необходимо разрешение съгласно член 17, параграф 1 от Правилника [...]

Препоръчваме настоятелно на вашия клиент да не извършва публикацията без наше разрешение“.

- 7 С писмо от 4 септември 2015 г. в съответствие с член 90, параграф 2 от Правилника посредством правните си съветници жалбоподателката подава жалба по административен ред против решението за отказ на публикацията. В посочената жалба тя твърди по същество, на първо място, че ЕСВД е нарушила член 17а от Правилника, като се има предвид, че не е доказала възможността спорният текст „сериозно да накърни законните интереси на Съюза“, и на второ място, че по този начин е нарушила правото на изразяване на жалбоподателката, гарантирано от член 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), и от член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 8 С решение от 18 декември 2015 г. органът по назначаване (наричан по-нататък „ОН“) на ЕСВД отхвърля жалбата, подадена от жалбоподателката по административен ред (наричано по-нататък „решението за отхвърляне на жалбата по административен ред“).
- 9 Решението за отхвърляне на жалбата по административен ред посочва по същество, че член 17а от Правилника изразява представата за постоянна необходимост от справедлив баланс между гарантираното упражняване на свободата на изразяване на длъжностните лица на Съюза и закрилата на легитимна цел от общ интерес, а именно защитата на законните интереси на Съюза. В това отношение решението за отхвърляне на жалбата по административен ред уточнява най-напред, че предметът на спорния текст е свързан с дейността на Съюза, на следващо място, че спорният текст може да наруши „задължението за лоялност и съдържаност“, и накрая, че това нарушение само по себе си представлява реален риск от сериозно увреждане на интересите на Съюза по смисъла на член 17а от Правилника. Решението за отхвърляне на жалбата по административен ред подчертава, че публикуването на спорния текст сериозно би накърнило законните интереси на Съюза, тъй като, от една страна, спорният текст не привежда никакви доказателства в подкрепа на твърденията за тормоз над длъжностни лица, и от друга страна, спорните абзаци не могат да се считат за мнение в отклонение от поддържаното от ЕСВД, но оставят впечатлението за наличие на неразрешен проблем с всеобщ тормоз в институциите на Съюза, което от гледна точка на средностатистическия читател би могло да се възприеме като липса на въведена от институциите адекватна политика за борба с тормоза. Освен това решението за отхвърляне на жалбата по административен ред подчертава, че за редица части от спорния текст биха могли да се направят и други коментари, но ЕСВД се е ограничила да коментира два абзаца, което показвало, че решението за отхвърляне на жалбата по административен ред е пропорционално и не надхвърля стриктно необходимото.

Производството и исканията на страните

- 10 На 15 март 2016 г. жалбоподателката подава жалба в секретариата на Общия съд. Тази жалба е регистрирана под номер F-15/16.
- 11 Писмената защита на ЕСВД е внесена в секретариата на Общия съд на 10 юни 2016 г.

- 12 В съответствие с член 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2016/1192 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 година за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорове между Европейския съюз и неговите служители (ОВ L 200, 2016 г., стр. 137), настоящото дело е прехвърлено на Общия съд на етапа на производството, на който се намира към 31 август 2016 г. То е заведено в регистъра под номер T-585/16 и е разпределено на втори състав.
- 13 Тъй като писмената фаза на производството е приключила преди прехвърляне на настоящото дело на Общия съд, с писма на секретариата от 9 ноември 2016 г. Общият съд е запитал страните относно провеждането на заседание.
- 14 Устните състезания на страните са изслушани в проведеното на 3 май 2017 г. съдебно заседание.
- 15 Жалбоподателката иска от Общия съд:
- да обяви жалбата ѝ за допустима,
 - да отмени решението за отказ на публикацията и, „доколкото е необходимо“, решението за отхвърляне на жалбата по административен ред,
 - да осъди ЕСВА да заплати съдебните разноски.
- 16 ЕСВА иска от Общия съд:
- да обяви жалбата за неоснователна,
 - да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

От правна страна

Встъпителни съображения относно предмета на жалбата

- 17 Следва да се подчертае, че жалбоподателката е внесла жалбата по настоящото дело против решението за отказ на публикацията и, „доколкото е необходимо“, против решението за отхвърляне на жалбата по административен ред.
- 18 В това отношение следва да се напомни, че административната жалба и нейното изрично или мълчаливо отхвърляне са неразделна част от сложна процедура и представляват само предварително условие за сезиране на съда. При тези условия обжалването, дори и формално насочено срещу отхвърлянето на административната жалба, води до сезиране на съда с увреждащия акт, срещу който административната жалба е подадена, освен в случаите, при които отхвърлянето на административната жалба би имало различен обхват от акта, срещу който тя е насочена. Възможно е с оглед на съдържанието му изричното решение за отхвърляне на административната жалба да няма характер на акт, с който се потвърждава оспореният от жалбоподателя акт. Такъв е случаят, когато решението за отхвърляне на административната жалба включва преразглеждане на положението на жалбоподателя в зависимост от нови фактически и правни обстоятелства или когато то изменя или допълва първоначалното решение. При тези хипотези отхвърлянето на административната жалба представлява акт, подлежащ на съдебен контрол, като съдът се произнася и по него при преценката за законосъобразност на оспорения акт или дори го приема за увреждащ акт, който замества последния (вж. решение от 21 май 2014 г., Мосова/Комисия, T-347/12 P, EU:T:2014:268, т. 34 и цитираната съдебна практика).

- 19 В допълнение, това схващане се подкрепя също от съображението, че допълването на мотивите във фазата на приемане на решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, е в съответствие с целта на член 90, параграф 2 от Правилника, съгласно който самото решение, постановено по жалбата по административен ред, трябва да бъде мотивирано. Всъщност логиката на тази разпоредба предполага, че в случай на недостатъчни мотиви или дори при липсата на такива в решение за мълчалив отказ, органът, който трябва да се произнесе по административната жалба, не трябва да е обвързан само от мотивите на решението, предмет на обжалване по административен ред (вж. решения от 21 май 2014 г., *Mosová/Комисия*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, т. 35 и цитираната съдебна практика, и от 17 януари 2017 г., *LP/Европол*, T-719/15 P, непубликувано, EU:T:2017:7, т. 19 и цитираната съдебна практика).
- 20 В случая, видно от точки 3, 8 и 9 по-горе, решението за отхвърляне на жалбата по административен ред не изменя нито смисъла, нито обхвата на решението за отказ на публикацията. Действително решението за отхвърляне на жалбата по административен ред, от една страна, потвърждава отказа да се публикува спорният текст, и от друга страна, ограничава изискването за предварителна промяна на спорния текст до двата абзаца, посочени в решението за отказ на публикацията.
- 21 Въпреки това мотивите, съдържащи се в решението за отхвърляне на жалбата по административен ред, се отличават отчасти от тези в решението за отказ на публикацията. Всъщност в решението за отказ на публикацията се отказва публикуване на спорния текст на плоскостта на неизпълнение „на задължението за лоялност и сдържаност“, поради това че жалбоподателката пряко и без никакви доказателства приписва на ръководството на ЕСВА конкретни действия в нарушение на Правилника. От своя страна решението за отхвърляне на жалбата по административен ред по същество се основава на наличието на реален риск от сериозно увреждане на интересите на Съюза по смисъла на член 17а от Правилника. По-конкретно в него се приема, първо, че неизпълнението на „задължението за лоялност и сдържаност“ само по себе си представлява реален риск от сериозно увреждане на тези интереси, второ, че спорният текст не довежда никакви доказателства в подкрепа на съдържащите се в него твърдения, и трето, че спорните абзаци отричат наличието на политика за борба с тормоза в институциите на Съюза.
- 22 С оглед на това се налага констатацията, че решението за отхвърляне на жалбата по административен ред съдържа допълнителни мотиви, които уточняват и доразвиват мотивите в акта, срещу който е била насочена жалбата по административен ред, в случая решението за отказ на публикацията.
- 23 След като посочените мотиви уточняват и допълват мотивите на решението за отказ на публикацията и с оглед на търпящия развитие характер на досъдебната процедура, при разглеждане на законосъобразността на решението за отказ на публикацията следва да се вземат предвид мотивите на решението за отхвърляне на жалбата по административен ред.

По същество

- 24 В подкрепа на искането си за отмяна жалбоподателката изтъква две основания. Първото основание е изведено от нарушение на правото на свободно изразяване. Второто основание е изведено от грешка в преценката относно неизпълнението на „задължението за лоялност и сдържаност“.
- 25 Общият съд счита за целесъобразно първо да разгледа второто основание.

По второто основание, изведено от грешка в преценката относно неизпълнението на задължението за лоялност

- 26 В рамките на второто основание, първото оплакване на жалбоподателката е, че ОН неправилно счита, че първи, от четвърти до седми, тринадесети и деветнадесети абзац от спорния текст отричат съществуването на политика на ЕСВД и на Съюза за борба с тормоза. Всъщност жалбоподателката твърди, че в посочените абзаци единствено излага идеята, от една страна, че тормозът е широко разпространено явление, и от друга страна, че това положение може да накърни авторитета на международната сцена на ЕСВД, а оттам и на Съюза. В спорния текст обаче тя не твърдяла нито че тормозът „поставял в опасност доброто функциониране на службите“, нито че „липсвали всякакви средства за защита“. При всички положения спорният текст не можел да представлява „действие, уронващо престижа и дължимото на институцията уважение“ по смисъла на приложимата съдебна практика.
- 27 Във второто си оплакване жалбоподателката подчертава, че ОН е допуснал „явна“ грешка в преценката, като е приел, че във втори и шести абзац от спорния текст тя счита работодателя си за враг и отдавна храни недоверие към него. Всъщност жалбоподателката твърди, че макар в посочените абзаци да се говори за „война“, става дума за „война в рамките на европейските институции“, а не срещу тях.
- 28 В третото оплакване жалбоподателката сочи, че ОН неправилно е приел, че видно от трети и петнадесети абзац на спорния текст, „в резултат от широко разпространения тормоз редица длъжностни лица ползват отпуск по болест за продължителен период от време или се инвалидизират“. Във връзка с това жалбоподателката поддържа, че изобщо не е сочила броя на лицата, оказали се в отпуск по болест за продължителен период от време или инвалидизирани, поради което от спорния текст не можел да се направи извод, че техният брой е голям. Освен това, макар да изразила мнение, че тормозът е широко разпространено явление и множество колеги се оказвали в отпуск по болест за продължителен период от време или инвалидизирани, ОН допуснал грешка, като приел, че това становище представлявало действие, уронващо престижа и дължимото на институцията уважение.
- 29 В рамките на четвъртото оплакване жалбоподателката поддържа, че ОН е допуснал грешка при тълкуването, като е приел, че в осемнадесети абзац от спорния текст се съдържа твърдението, че ЕСВД и Съюзът „не давали пример“ с политиката си за разглеждане на случаите на тормоз в рамките на съответните служби. Според жалбоподателката във въпросния абзац се твърдяло само че ЕСВД трябва да е образцова, не че не била такава, а само се допускало, че може да направи повече по този въпрос.
- 30 В петото оплакване жалбоподателката твърди, че спорните абзаци не съдържали никакви обиди, нито изразявали неуважение, нападателност или друга форма на недоброжелателност, а били единствено проява на нейната свобода на изразяване, която включвала правото да изразява становища, които не са в съзвучие или са миноритарни в сравнение със защитаваните от институцията, която е неин работодател, макар и тези становища да можели да предизвикат шок, обида или притеснение.
- 31 В рамките на шестото оплакване жалбоподателката поддържа, че ОН е допуснал „явна“ грешка в преценката, като е приел, че посочените абзаци са в разрез със „задължението за лоялност и съдържаност“, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице по отношение на институцията.
- 32 ЕСВД оспорва доводите на жалбоподателката.

- 33 Най-напред следва да се отбележи, че от точки 3, 4, 8 и 9 по-горе следва, от една страна, че решението за отказ на публикацията посочва само че два абзаца от спорния текст, а именно пети и осемнадесети, са в разрез със „задължението за лоялност и съдържаност“, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице на Съюза, и от друга страна, че ограничаването до два абзаца е потвърдено с решението за отхвърляне на жалбата по административен ред.
- 34 При това положение, макар решението за отхвърляне на жалбата по административен ред да съдържа коментари относно други абзаци от спорния текст, те могат да се считат само за *obiter dicta*.
- 35 От това следва, че оплакванията във връзка с абзаците от спорния текст, различни от пети и осемнадесети абзац, са неприложими, тъй като нямат полезно действие по отношение на законосъобразността на решението за отказ на публикацията.
- 36 В този смисъл следва да се приеме, от една страна, че първото оплакване е отчасти неприложимо, доколкото засяга първи, четвърти, шести, седми, тринадесети и деветнадесети абзац от спорния текст, и от друга страна, че второ и трето оплакване са изцяло неприложими.
- 37 Следователно необходимо е да се разгледат само първо и от четвърто до седмо оплакване, доколкото се отнасят за спорните абзаци.
- 38 С първо и четвърто оплакване жалбоподателката твърди, че ОН неправилно е приел, че спорните абзаци, от една страна, отричали съществуването на политика на ЕСВД и на Съюза за борба с тормоза, и от друга страна, че в тях се твърдяло, че ЕСВД и Съюзът „не давали пример“ с политиката си за разглеждане на случаите на тормоз в рамките на техните служби.
- 39 Във връзка с това следва да се припомни текстът на спорните абзаци:

„Modus operandi на ръководството в йерархията на европейските институции, както самата аз съм ставала свидетел, изглежда насочен към убеждаване на всеки индивид, който има мнение относно начина, по който се ръководят институциите, че би било по-добре да смени работата си, да бъде пенсиониран предсрочно или да приеме инвалидизиране. Заеми се с нещо друго. Забрави. Ето по какъв начин висшестоящите могат да продължат да оказват тормоз над някои подчинени и да облагодетелстват други: може би не става дума за планирана стратегия, но все пак тя е систематична.

[...]

ЕСВД трябва да даде пример относно вътрешното прилагане на правата, организационната прозрачност и върховенството на правото; в противен случай няма да се ползваме с доверие на международната сцена“.

- 40 Следва също да се напомни, че спорните абзаци са част от текст, който разглежда проблема с тормоза в рамките на европейските институции. Петият абзац от спорния текст описва по-точно „modus operandi на ръководството в йерархията на европейските институции“ и добавя, че „систематич[о]“ „висшестоящите могат да продължат да оказват тормоз над някои подчинени и да облагодетелстват други“. В този смисъл в очертанятия контекст това твърдение, по-специално с оглед на думите „modus operandi“ и „систематичн[о]“, означава, че тормозът от страна на ръководството в йерархията на европейските институции е повсеместно явление.

- 41 Освен това в осемнадесети абзац на спорния текст се твърди, че ЕСВД „трябва да даде пример относно вътрешното прилагане на правата, организационната прозрачност и върховенството на правото“. От това следва, че ЕСВД не била „пример“ в борбата с тормоза. С други думи, тази институция не давала „пример“ с политиката си за разглеждане на случаите на тормоз в рамките на своите служби.
- 42 В допълнение, осемнадесети абзац от спорния текст възпроизвежда идеята, която личи още в пети абзац, че в рамките на ЕСВД, и по аналогия в институциите на Съюза, нямало ефективна политика за борба с тормоза.
- 43 Посочените изводи се потвърждават също и от самата жалбоподателка в нейната жалба. Действително в точка 44 от жалбата тя признава, че в спорния текст е „изразила становище, че тормозът е широко разпространено явление, и тревогата си, че това положение може да накърни авторитета на международната сцена на ЕСВД, а оттам и на Съюза“.
- 44 Оттук следва, че ОН не е допуснал грешка в преценката при тълкуването на спорните абзаци.
- 45 Следователно първото и четвъртото оплакване трябва да се отхвърлят като неоснователни.
- 46 С петото оплакване жалбоподателката твърди по същество, че спорните абзаци не съдържат никакви обиди, нито изразяват неуважение, нападателност или друга форма на недоброжелателност, а са единствено проява на нейната свобода на изразяване.
- 47 Както обаче следва от точки 3 и 9 по-горе, решението за отказ на публикацията не е прието поради това, че спорният текст съдържа обиди или изразява някакво неуважение, нападателност или друга форма на недоброжелателност. Всъщност в мотивите на решението за отказ на публикацията е посочено, че спорните абзаци са в разрез със „задължението за лоялност и съдържаност“, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице на Съюза по отношение на институцията.
- 48 Следователно, доколкото ОН не е приел, че спорните абзаци съдържат обиди, нито изразяват някакво неуважение, нападателност или друга форма на недоброжелателност, следва петото оплакване да се отхвърли като неоснователно.
- 49 Накрая, в шестото оплакване жалбоподателката твърди, че ОН е допуснал „явна“ грешка в преценката, като е приел, че спорните абзаци са в противоречие със „задължението за лоялност и съдържаност“, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице на Съюза по отношение на институцията.
- 50 Във връзка с това следва да се напомнят принципите, произтичащи от разпоредбите, които уреждат отношенията между Съюза и неговите длъжностни лица и служители.
- 51 В този смисъл най-напред съгласно член 11, първа алинея от Правилника, при изпълнението на служебните си задължения и в поведението си длъжностното лице се ръководи единствено от интересите на Съюза. Същата разпоредба задължава длъжностното лице да изпълнява възложените му функции обективно, безпристрастно и при спазване на задължението за лоялност към Съюза.
- 52 На следващо място, съгласно член 12 от Правилника длъжностното лице трябва да се въздържа от всяко действие или поведение, което би се отразило отрицателно на неговото положение.
- 53 Освен това съгласно член 12б, параграф 1 длъжностното лице е задължено първо да получи разрешение от ОН за упражняване на външна дейност, срещу възнаграждение или не.

- 54 Накрая и най-вече, съгласно член 17а, параграф 1 от Правилника длъжностното лице се ползва със свобода на изразяване, като зачита „принципите на лоялност и безпристрастност“. Тази разпоредба, подобно на членове 11, 12 и 12б, представлява едно от конкретните проявления на задължението за лоялност, обвързващо всяко длъжностно лице. По силата на това задължение длъжностното лице трябва по-специално да се въздържа от действия, уронващи престижа и дължимото на институцията и нейните органи уважение (вж. относно задължението за лоялност в рамките на член 17а от Правилника решение от 23 октомври 2013 г., *Gomes Moreira/ECDC*, F-80/11, EU:F:2013:159, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 55 Следва също да се подчертае, видно от съдебната практика, че длъжностното лице не може устно, писмено или с всякакви други действия да нарушава произтичащите за него по-специално от членове 11, 12, 12б и 17а от Правилника задължения по отношение на Съюза, чиито интереси следва да обслужва, прекъсвайки по този начин отношенията на доверие, които го свързват със Съюза, и правейки впоследствие по-трудно, ако не и невъзможно изпълнението, в сътрудничество с него, на поверените на Съюза задачи (решение от 6 март 2001 г., *Connolly/Комисия*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, т. 47).
- 56 Освен това следва също да се уточни, че видно по-специално от посочването в член 11, първа алинея от Правилника на „служебните си задължения“ и „поведението си“, в член 12 от него — на „всяко действие“, и в член 12б — на „външна дейност“, запазването на отношения на доверие е необходимо не само при осъществяване на конкретните, поверени на длъжностното лице задачи, а обхваща и цялата сфера от отношения между него и Съюза (решение от 23 октомври 2013 г., *Gomes Moreira/ECDC*, F-80/11, EU:F:2013:159, т. 65; в този смисъл вж. също решение от 26 ноември 1991 г., *Williams/Сметна палата*, T-146/89, EU:T:1991:61, т. 72).
- 57 Най-напред следва да се отбележи, че решението за отказ на публикацията стига до извода, че спорните абзаци са в разрез със „задължението за лоялност и сдържаност“. От това решение обаче следва ясно, че то се отнася за неизпълнение на задължението за лоялност, а задължението за сдържаност само е посочено, без в случая да има определено значение. Следователно посочената от жалбоподателката грешка в преценката следва да се разгледа само с оглед задължението за лоялност.
- 58 В случая се налага констатацията, че спорните абзаци съдържат оскверняващи твърдения, накърняващи честта на всички лица, които заемат ръководна длъжност в йерархията на европейските институции. Противно на доводите на жалбоподателката, твърденията, от една страна, че съществува „modus operandi на европейските институции“ или „систематична практика“, позволяваща на висшестоящите „да продължат да оказват тормоз над някои подчинени и да облагодетелстват други“, и от друга страна, че ЕСВА не изпълнявала задължението си да „даде пример относно вътрешното прилагане на правата, организационната прозрачност и върховенството на правото“, не биха могли да се квалифицират само като становища, които не са в съзвучие или са миноритарни. Трябва да се приеме, че тези формулировки са в състояние сами по себе си да накърнят достойнството на всички лица, заемащи ръководна длъжност в йерархията на европейските институции, а следователно и престижа на самите институции.
- 59 Действително, както сочи ЕСВА, тормозът е незаконна практика, която може да застраши функционирането на институцията, още повече ако е повсеместна, както се твърди в спорния текст. При това положение твърдения, които допускат, от една страна, наличието на тежко укорими действия от страна на ръководството в йерархията на европейските институции, каквото е тормозът, и от друга страна, липсата на подходящи мерки на институциите за тяхното отстраняване, могат да засегнат доброто име, достойнството и уважението, дължимо като цяло на всички лица, заемащи ръководна длъжност в йерархията на институциите, а следователно дължимо и на самите институциите, и най-вече на ЕСВА. Следователно тези твърдения представляват нарушение на задължението за лоялност.

- 60 Оттук следва, че ОН основателно счита, че твърденията, произтичащи от спорните абзаци, са в разрез със задължението за лоялност, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице.
- 61 При това положение последното оплакване не може да се приеме.
- 62 С оглед на всички изложени съображения второто основание трябва да се отхвърли изцяло, тъй като е отчасти неприложимо и отчасти неоснователно.

По първото основание, изведено от нарушение на правото на свободно изразяване

- 63 В първото си основание жалбоподателката по същество твърди, че като не е установил, че спорният текст може сериозно да увреди законните интереси на Съюза, и като ѝ е отказал разрешение да публикува спорния текст, ОН е нарушил член 17а от Правилника, а оттам и свободата на изразяване, от която тя се ползвала съгласно член 10 ЕКПЧ и член 11 от Хартата на основните права.
- 64 В това отношение жалбоподателката разделя настоящото основание на три части. С първата оспорва, че неизпълнението на „задължението за лоялност и сдържаност“ представлява реален риск от сериозно увреждане на законните интереси на Съюза, с втората поставя под съмнение изискването длъжностното лице, което желае да публикува статия в пресата, да притежава доказателства в подкрепа на изявленията си, и с третата оспорва довода, че спорните абзаци отричат наличието на политика за борба с тормоза в институциите на Съюза.

– По първата част, с която се оспорва, че неизпълнението на задължението за лоялност представлява реален риск от сериозно увреждане на законните интереси на Съюза

- 65 На първо място, жалбоподателката поддържа, че решение от 23 октомври 2013 г., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), на което се позовава ОН в подкрепа на твърдението си, че неизпълнението на „задължението за лоялност и сдържаност“ само по себе си представлява реален риск от сериозно увреждане на общия публичен интерес, не може да се пренесе към настоящия случай. Всъщност според жалбоподателката фактите, по които е постановено посоченото решение, не са съпоставими с разглежданите по настоящото дело, тъй като решението не е във връзка с искане за публикуване, а се отнася до прекратяването на срочен договор.
- 66 ЕСВА оспорва първия довод на жалбоподателката.
- 67 В това отношение следва да се констатира, че решението за отхвърляне на жалбата по административен ред се позовава на точки 62 и 64 от решение от 23 октомври 2013 г., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), в подкрепа на извода, че „неизпълнението на задължението за лоялност и сдържаност само по себе си представлява реален риск от сериозно увреждане на общия публичен интерес“.
- 68 При все това позоваването на решение от 23 октомври 2013 г., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), не е специфичният фундамент на решението за отхвърляне на жалбата по административен ред. Всъщност решението за отхвърляне на жалбата по административен ред е мотивирано от извода, че „неизпълнението на задължението за лоялност и сдържаност само по себе си представлява реален риск от сериозно увреждане на общия публичен интерес“, а не само от цитата от решение от 23 октомври 2013 г., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).

- 69 Следователно законосъобразността на решението за отхвърляне на жалбата по административен ред не би могла да се поставя под въпрос от евентуална грешка в позоваването на съдебната практика, направено в подкрепа на решението.
- 70 Поради това първият довод следва да се счита за неприложим.
- 71 На второ място, жалбоподателката по същество сочи, че ОН споменава за риск от сериозно увреждане на „общия публичен интерес“, докато член 17а от Правилника говори единствено за риск от увреждане на „законните интереси на Съюза“. Тези две понятия обаче не се припокривали и не били взаимно заменяеми.
- 72 ЕСВД оспорва втория довод на жалбоподателката.
- 73 В тази връзка е достатъчно да се отбележи, че противно на твърденията на жалбоподателката, решението за отхвърляне на жалбата по административен ред по никакъв начин не смесва двете понятия, за общ публичен интерес и за законни интереси на Съюза. Видно от възпроизведения по-долу текст, решението за отхвърляне на жалбата по административен ред посочва единствено че закрилата на „интересите на Съюза“ представлява една от целите от „общ интерес“:
- „Съгласно квалификацията на Съда член 17а от Правилника изразява представата за постоянна необходимост от справедлив баланс между гарантираното упражняване на основни права, например свободата на изразяване, и закрилата на легитимна цел от общ интерес, например при риск от накърняване на интересите на Съюза в резултат от публикуването на текста (решения от 13 декември 2001 г., Комисия/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, т. 19 и от 14 юли 2000 г., Cwik/Комисия, T-82/99, EU:T:2000:193, т. 52)“.
- 74 При това положение вторият довод трябва да се отхвърли.
- 75 На трето място, жалбоподателката сочи, че съдебната практика не позволява да се изведе презумпцията, на която се позовава ОН, че неизпълнението на „задължението за лоялност и сдържаност“ само по себе си представлява риск от сериозно увреждане на законните интереси на Съюза. Според жалбоподателката, дори теоретично да се допусне, че от спорния текст би произтекло подобно неизпълнение, това не позволявало *ipso facto* да се направи изводът, че публикуването му представлява реален риск от сериозно увреждане на интересите на Съюза.
- 76 ЕСВД оспорва третия довод на жалбоподателката.
- 77 В тази връзка следва да се напомни, че съгласно трайната съдебна практика длъжностните лица и служителите на Съюза имат право на свободно изразяване, включително в областите от дейността на институциите на Съюза. Тази свобода включва устно или писмено изразяване на становища, които не са в съзвучие или са миноритарни в сравнение със защитаваните от институцията, която е техен работодател (вж. решение от 6 март 2001 г., Connolly/Комисия, C-274/99 P, EU:C:2001:127, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 78 Независимо от това съгласно също така установената съдебна практика свободата на изразяване може да бъде предмет на ограниченията, посочени в член 10, параграф 2 ЕКПЧ, съгласно който ползването на тази свобода, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество (вж. решение от 13 декември 2012 г., Strack/Комисия, T-199/11 P, EU:T:2012:691, т. 137 и цитираната съдебна практика).

- 79 По-конкретно, законосъобразно с оглед на техният статут е длъжностните лица да имат задължения като съдържащите се в членове 11, 12 и 17а от Правилника. Подобни задължения, които действително представляват ограничения при упражняването на свободата на изразяване, целят опазване на отношенията на доверие, които трябва да съществуват между институцията и нейните длъжностни лица, и могат да се обосноват със законната цел за защита на правата на другите по смисъла на член 10, параграф 2 ЕКПЧ (решения от 6 март 2001 г., *Connolly/Комисия*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, т. 44 и от 13 декември 2012 г., *Strack/Комисия*, T-199/11 P, EU:T:2012:691, т. 138).
- 80 Освен това следва да се отбележи, че видно от член 17а, параграф 2 от Правилника, без разрешение на ОН длъжностното лице не трябва нито да публикува, нито да допуска публикуване, самостоятелно или в сътрудничество, на какъвто и да било текст, чийто предмет е свързан с дейността на Съюза. Същевременно разрешение се отказва единствено когато предвижданата публикация би могла „сериозно да накърни законните интереси на Съюза“.
- 81 Във връзка с това съдебната практика уточнява, че член 17а, параграф 2 от Правилника въвежда като принцип даването на разрешение, което може да бъде отказано само по изключение. Действително, след като посочената разпоредба позволява на институциите да откажат разрешение за публикация и така предвижда възможност за значителна намеса в свободата на изразяване, която е един от съществените фундаменти на демократичното общество, тя трябва да се тълкува ограничително, така че разрешение да може да бъде отказано само ако разглежданата публикация би могла сериозно да увреди интересите на Съюза (вж. решение от 13 декември 2001 г., *Комисия/Cwik*, C-340/00 P, EU:C:2001:701, т. 17 и 18 и цитираната съдебна практика).
- 82 Този режим отразява отношенията на доверие, които трябва да съществуват между работодателя и неговите служители, а прилагането му би могло да се преценява само с оглед на всички обстоятелства по случая и въздействието им върху упражняването на публичната служба (решение от 6 март 2001 г., *Connolly/Комисия*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, т. 56).
- 83 Оттук следва, че при упражняване на контролните си правомощия съдът на Съюза трябва да провери, с оглед на всички обстоятелства по делото, дали е постигнат справедлив баланс между основното право на лицето на свободно изразяване и законния интерес на институцията да следи нейните длъжностни лица и служители да действат при спазване на задълженията и отговорностите, свързани с поверената им длъжност (решение от 6 март 2001 г., *Connolly/Комисия*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, т. 48).
- 84 В случая следва да се напомни, както вече бе констатирано в точки 50—60 по-горе, че ОН не е допуснал грешка в преценката, като е приел, че спорните абзаци са в разрез със задължението за лоялност, обвързващо жалбоподателката като длъжностно лице.
- 85 Действително, както бе изложено в точки 39—43 по-горе, от спорните абзаци излиза, от една страна, че тормозът от страна на лица, които заемат ръководна длъжност в йерархията на европейските институции, бил повсеместно явление, а от друга страна, че тези институции нямали ефективна политика за отстраняването на този сериозен проблем.
- 86 При тези обстоятелства, както бе изложено в точки 58—60 по-горе, публикуването от длъжностно лице на текст, съдържащ абзаци като спорните, би съставлявало неизпълнение на задължението за лоялност на съответното длъжностно лице, тъй като такава публикация би могла да засегне в значителна степен отрицателно доброто име и достойнството на лицата, които заемат ръководна длъжност в йерархията на институциите на Съюза, както и върху доброто име и престижа на институциите по принцип и на ЕСВА в частност.

- 87 В тази връзка следва да се напомни, че съгласно член 17а, параграф 1 от Правилника длъжностното лице се ползва със свобода на изразяване при стриктно зачитане по-специално на принципа на лоялност (вж. т. 54 по-горе).
- 88 Освен това защитата на европейските институции от твърдения, които могат тежко и в значителна степен да засегнат отрицателно доброто им име, представлява сама по себе си цел от общ интерес, и по-точно законен интерес на Съюза.
- 89 Поради това, след като спорните абзаци могат в значителна степен да засегнат доброто име и престижа на европейските институции, публикуването на спорния текст би могло сериозно да накърни законните интереси на Съюза.
- 90 При всички положения следва да се отбележи, че в случая е бил установен справедлив баланс между гарантираното право на свободно изразяване и закрилата на законните интереси на Съюза. Действително ограничаването на свободата на изразяване чрез решението за отказ на публикацията засяга само два абзаца от общо двадесет и четири в спорния текст, което в значителна степен е позволявало на жалбоподателката да представи редактиран текст.
- 91 Оттук следва, че основателно ОН стига до извода, че публикуването на текст, съдържащ абзаци като спорните, може сериозно да накърни законните интереси на Съюза по смисъла на член 17а, параграф 2 от Правилника.
- 92 Следователно първата част на първото основание трябва да бъде отхвърлена, тъй като е частично недопустима и частично необоснована.

– По втората част, с която се оспорва изискването длъжностното лице, което желае да публикува статия, да притежава доказателства в подкрепа на изявленията си

- 93 Жалбоподателката твърди по същество, първо, че изискването на ОН, според което длъжностно лице, което желае да направи публикация, трябва да притежава доказателства в подкрепа на изявленията си, представлява ограничение на свободата на изразяване, второ, че това ограничение не е предвидено в закона, и трето, че дори да съществуваше такава разпоредба, изискването не би било пропорционално.
- 94 ЕСВА оспорва доводите на жалбоподателката.
- 95 Във връзка с това следва да се подчертае най-напред, че съдържащите се в спорните абзаци твърдения за повсеместен тормоз от страна на ръководството в йерархията на европейските институции като предполагаемо явление и за предполагаемата липса на политика за неговото премахване, са отправени неясно и общо, без да се уточняват никакви обстоятелства в тяхна подкрепа. По-нататък следва да се отбележи тежестта на твърденията, като се има предвид, че допускат наличието на предполагаемо повсеместни и тежко укорими, ако не и незаконни действия от страна на лица, които заемат ръководна длъжност в йерархията на институциите. Накрая следва да се отбележи, че тези твърдения могат да засегнат отрицателно доброто име и престижа на самите институции, а оттам и сериозно да накърнят законните интереси на Съюза.
- 96 В случая, противно на твърденията на жалбоподателката, не е налице изискване длъжностното лице, което желае да направи публикация, да притежава „доказателства в подкрепа на изявленията си“. За сметка на това е налице изискване твърденията, които вменият тежко укорими, ако не и незаконни действия на неопределен кръг лица от ръководството в йерархията на институциите, да бъдат подплатени и прецизирани.

97 Следователно втората част на първото основание трябва да бъде отхвърлена като неоснователна.

– По третата част, с която се оспорва доводът, че спорните абзаци отричат наличието на политика за борба с тормоза в институциите на Съюза

98 Жалбоподателката сочи, че приведенният от ОН довод, че спорните абзаци отричат наличието на политика за борба с тормоза в институциите на Съюза, не се основава на фактически обстоятелства. Тя подчертава, че спорният текст засяга проблема с тормоза в институциите на Съюза, който счита за широко разпространен, но изобщо не е твърдяла, че липсва политика за преодоляването му. При всички положения евентуалното отричане на съществуването на политика за борба с тормоза трябва да се счита само за становище, което не е в съзвучие или е миноритарно в сравнение със защитаваното от институцията, поради което и не може да представлява реален риск от сериозно увреждане на законните интереси на Съюза.

99 ЕСВД оспорва довода на жалбоподателката.

100 Във връзка с това е достатъчно да се отбележи, че поради вече изложените в точки 58 и 59 по-горе съображения спорните абзаци не биха могли да се считат само за становища, които не са в съзвучие или са миноритарни в сравнение с тези на институцията, а трябва да се приеме, че са в състояние сами по себе си да накърнят престижа на съответните институции.

101 Следователно третата част на първото основание трябва да бъде отхвърлена като неоснователна.

102 С оглед на изложените съображения в тяхната цялост следва да се обобщи, че противно на твърденията на жалбоподателката, постановявайки решението за отказ на публикацията, ОН не е нарушил член 17а от Правилника, нито следователно свободата ѝ на изразяване.

103 Поради това първото основание следва да се отхвърли, тъй като е отчасти неприложимо и отчасти неоснователно, което води до отхвърляне и на жалбата в нейната цялост.

По съдебните разноски

104 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

105 Тъй като е загубила делото, жалбоподателката трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с исканията на ЕСВД.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав)

реша:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда г-жа Carina Skareby да заплати съдебните разноски.

Prek

Schalin

Costeira

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 15 септември 2017 година.

Подписи