

PERSONALERETTENS DOM
(Tredje Afdeling)
2. maj 2007

Sag F-23/05

Jean-Louis Giraudy
mod
Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Tjenestemænd — søgsmål — erstatningssøgsmål — undersøgelse gennemført af det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) — omplacering — forordning (EF) nr. 1073/1999 — afgørelse 1999/396/EF, EKSF, Euratom — tjenesteforseelse — skade — erhvervssygdom — hensyntagen til de i vedtægtens artikel 73 fastsatte ydelser«

Fuldstændig gengivelse i denne sprogversion af Samling af Afgørelser, idet processproget er fransk II-A-1 - 657

Angående: Søgsmål anlagt i henhold til artikel 236 EF og artikel 152 EA, hvorunder Jean-Louis Giraudy har nedlagt påstand om annullation af afgørelsen af 21. februar 2005, hvorved der meddeles afslag på hans klage af 22. september 2004, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale ham erstatning for det tab, som han hævder at have lidt, opgjort til 264 000 EUR for den økonomiske skade og 500 000 EUR for den ikke-økonomiske skade.

Udfald: Kommissionen betaler sagsøgeren en erstatning på 15 000 EUR for den lidte ikke-økonomiske skade, der består i en krænkelse af hans gode navn og rygte. I øvrigt frifindes Kommissionen. Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af Jean-Louis Giraudys omkostninger. Jean-Louis Giraudy bærer en tredjedel af sine egne omkostninger.

Sammendrag

1. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) — forordning nr. 1073/1999 om undersøgelser, der foretages af OLAF — regler for interne undersøgelser, der besluttes af fællesskabsinstitutionerne (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999, art. 5, stk. 2; Kommissionens afgørelse 1999/396, art. 2, første og andet afsnit)

2. Tjenestemænd — institutionernes ansvar uden for kontraktforhold — betingelser

3. Tjenestemænd — tjenestegrenenes organisation — personalets placering (Tjenestemandsvedtægten, art. 7, stk. 1)

4. Tjenestemænd — administrationens bistandspligt (Tjenestemandsvedtægten, art. 7, stk. 1, første afsnit, og art. 25, stk. 2)

5. Tjenestemænd — administrationens bistandspligt — princippet om god forvaltningskik (Tjenestemandsvedtægten, art. 73; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1073/1999, tiende betragtning og art. 8, stk. 2)

6. *Tjenestemænd — administrationens bistandspligt
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1073/1999, art. 8, stk. 2)*

7. *Tjenestemænd — erstatningssøgsmål — domskonklusion, der tilsigter at erstatte den skade, der skyldes sagsøgerens sygdom og tilkendelse af invalidepension som følge af en tjenestefejl fra administrationens side
(Tjenestemandsvedtægten, art. 73; ordningen vedrørende risikodækning for ulykker og erhvervs sygdomme for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber, art. 19 og 23)*

1. Af den bindende affattelse af artikel 2, stk. 2, i Kommissionens afgørelse 1999/396/EF, EKSF, Euratom af 2. juni 1999 om betingelser og regler for interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, bestikkelse og alle andre ulovlige aktiviteter til skade for Fællesskabernes interesser, som på dette punkt henviser til samme artikels stk. 1, fremgår det, at Kommissionens generalsekretær, generaldirektører, kontorchefer eller andre chefer har pligt til omgående at underrette Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) om »forhold, der lader formode, at der kunne foreligge tilfælde af svig, korruption eller enhver anden form for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes interesser, eller alvorlige forhold i forbindelse med udøvelsen af arbejdsmæssige aktiviteter, der kan indebære manglende opfyldelse af Fællesskabernes tjenestemænds og ansattes forpligtelser, som bør forfølges administrativt og eventuelt strafferetligt [...]«. Lovgivers anvendelse af udtrykket »formode« indebærer nødvendigvis, at de i denne bestemmelse omhandlede myndigheder foretager en minimal vurdering af relevansen af de faktiske oplysninger, som de har kendskab til vedrørende en mulig uregelmæssighed, og giver dem dermed en vis skønsbeføjelse.

(jf. præmis 98)

2. Svagheder i en institutions interne kommunikationssystem, der uberettiget har kunnet forstærke Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig's (OLAF) mistanke i relation til en tjenestemand, men som ikke har haft en afgørende årsagssammenhæng med indledningen af en undersøgelse vedrørende den pågældende henset til den omstændighed, at der foreligger en helhed af andre alvorlige og samstemmende omstændigheder, som i sig selv berettiger en sådan undersøgelse, forekommer ikke at kunne medføre, at denne institution ifalder ansvar uden for kontraktforhold for tjenesteforseelse.

(jf. præmis 109 og 111)

3. En afgørelse om en retssikrende omplacering af en tjenestemand, der er chef for en administrativ enhed, under forløbet af en af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) indledt intern undersøgelse vedrørende mulige uregelmæssigheder inden for denne enhed, der følger af en anbefaling fra OLAF's generaldirektør om at forbyde denne tjenestemand adgang til enhedens kontorer i den omhandlede periode for at sikre en korrekt afvikling af undersøgelsen, er i overensstemmelse med tjenestens interesse. I betragtning af administrationens vide skøn ved vurderingen af denne interesse er en sådan afgørelse ikke åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det med foranstaltningen forfulgte mål, nemlig at undgå risiko for interessekonflikter og sikre en korrekt afvikling af undersøgelsen. Den omstændighed, at andre valg, såsom at acceptere tjenestemandens forslag om at gå på orlov eller at sende ham på tjenesterejse, i lige så høj grad kunne være i overensstemmelse med tjenestens interesse og samtidig være mere forenelig med den pågældendes interesser, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at gøre omplaceringsforanstaltningen uforholdsmæssig. Denne afgørelse tilsidesætter heller ikke princippet om uskyldsformodning, da den dels ikke har til formål at pålægge den omplacerede tjenestemand en sanktion, men udgør en retssikrende foranstaltning, hvis varighed er begrænset til varigheden af undersøgelsen, og tjenestens interesse dels begrunder, at der træffes en foranstaltning med henblik på, at en undersøgelse kan afvikles i ro, uden at dette medfører, at der pålægges den omplacerede tjenestemand noget ansvar for de spørgsmål, der er genstand for undersøgelsen.

Endelig kan de oplysninger, som undersøgelsen har afsløret efterfølgende, og som har frikendt den pågældende, ikke påvirke omplaceringsafgørelsens lovlighed, da lovligheden af en fællesskabsretsakt skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsaken blev udstedt.

(jf. præmis 139-146)

Henvisning til:

Retten, 16. april 2002, sag T-51/05, Fronia mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 43, og II, s. 187, præmis 55; 4. juni 2003, forenede sager T-124/01 og T-320/01, Del Vaglio mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 157, og II, s. 767, præmis 77; 7. februar 2007, sag T-339/03, Clotuche mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A-2, s. 29, og II-A-2, s. 179, præmis 69, 71 og 76; 7. februar 2007, forenede sager T-118/04 og T-134/04, Caló mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A-2, s. 37, og II-A-2, s. 253, præmis 109, 113 og 114.

4. Den omstændighed, at administrationen, før det individuelt var blevet meddelt den pågældende tidligere chef for en tjeneste, på en pressekonference offentligt meddeler, at der ikke længere er noget til hinder for ophævelsen af den retssikrende omplaceringsforanstaltning, som var truffet over for vedkommende for at sikre en korrekt afvikling af en intern undersøgelse indledt af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vedrørende mulige uregelmæssigheder inden for hans enhed, tilsidesætter tjenestemandens legitime interesse i at blive informeret direkte af administrationen, og ikke via pressen, om en afgørende udvikling i hans faglige situation. En sådan adfærd overholder ikke den balance mellem gensidige rettigheder og forpligtelser, som vedtægten har skabt mellem den offentlige myndighed og de ansatte i den offentlige tjeneste, og udgør følgelig en tilsidesættelse af administrationens omsorgspligt over for tjenestemanden og en ansvarspådragende tjenstlig fejl.

(jf. præmis 148, 149 og 183)

5. Reglen om tavshedspligt, der er defineret bredt i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), skal fortolkes i sin sammenhæng, og navnlig i lyset af tiende betragtning til samme forordning, hvori det anføres, at undersøgelserne skal gennemføres under fuld respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder. Denne regel kan derfor ikke fortolkes således, at den alene har til formål at beskytte tavshedspligten i forbindelse med oplysninger med henblik på afdækning af sandheden, men må anses for ligeledes at have til formål at beskytte uskyldsformodningen og dermed omdømmet af de tjenestemænd eller andre ansatte, der berøres af disse undersøgelser. Foruden den særlige beskyttelse, der er sikret ved denne bestemmelse, begrundes både princippet om god forvaltningsskik og omsorgspligten ligesom myndighedsudøvelsen for et uafhængigt organ som OLAF, at den institution, som den berørte tjenestemand henhører under, udviser den største forsigtighed og tilbageholdenhed i forbindelse med offentliggørelse af påstandene eller mistanken om svig. Disse betragtninger er så meget desto vigtigere, navnlig med hensyn til enhver persons ret til formodning om uskyld, når der endnu ikke er draget nogen konklusion af en OLAF-undersøgelse.

Når der er fremsat alvorlige beskyldninger vedrørende en tjenestemands hæderlighed, påhviler det administrationen at undgå, at der sker offentliggørelse af beskyldninger, som ikke er strengt nødvendige, og at en tjenestemand bliver genstand for udtalelser, der kan belaste hans faglige hæderlighed. Heraf følger, at administrationen dels principielt skal undlade at give pressen oplysninger, som kan skade den tjenestemand, der er genstand for sagen, dels skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå, at der inden for institutionen spredes oplysninger, som kan være ærekrænkende for tjenestemanden. Det må imidlertid konstateres, at en ansvarlighedskultur har udviklet sig inden for fællesskabsinstitutionerne, hvilket bl.a. efterkommer offentlighedens ønske om at blive informeret og forsikret om, at funktionsforstyrrelser og svig identificeres og i givet fald behørigt fjernes og forfølges. Dette krav har til følge, at tjenestemænd

og øvrige ansatte med ansvarsfulde stillinger i en fællesskabsadministration må tage hensyn til muligheden for et berettiget krav om at meddele offentligheden visse oplysninger.

Under hensyn til muligheden for et sådant behov må intensiteten af den omsorgspligt, der påhviler administrationen over for sine ansatte, øges. Denne styrkelse af omsorgspligten inden for rammerne af en undersøgelse forekommer så meget desto mere nødvendig i en sammenhæng, hvor medierne offentligt kan skade personers faglige hæderlighed eller omdømme og forværre de skader, som de allerede har lidt, indtil de bliver uoprettelige.

Når der indledes en undersøgelse baseret på mistanke om svig, kan der nemlig opstå en vis skade på omdømmet, navnlig hvis undersøgelsen giver anledning til offentliggørelse uden for institutionen. En frikendelse af den pågældende ved afslutningen af en undersøgelse, der har været genstand for en sådan offentlig omtale, er sjældent tilstrækkelig til helt at fjerne skaden på omdømmet. I forbindelse med Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold kan en skade, der er forårsaget ved indledningen og gennemførelsen af en undersøgelse, kun afhjælpes, hvis den pågældende institution har begået en fejl, som medfører, at den ifalder ansvar, hvor beklageligt dette end kan være for den person, der eventuelt er blevet frikendt ved undersøgelsens afslutning. Dersom der ud over dette ikke-økonomiske tab følger en erhvervssygdom af en undersøgelse som omhandlet i vedtægtens artikel 73, kan tjenestemanden på grundlag af denne bestemmelse opnå en kompensation i form af et engangsbetøb, uden at det er nødvendigt, at han beviser en fejl fra institutionens side.

(jf. præmis 161-167)

Henvisning til:

Domstolen, 11. juli 1974, sag 53/72, Guillot mod Kommissionen, Sml. s. 791, præmis 3-5.

Retten, 12. december 1995, sag T-203/95 R, Connolly mod Kommissionen, Sml. II, s. 2919, præmis 35; 17. december 2003, sag T-133/02, Chawdhry mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 329, og II, s. 1617, præmis 107; 3. marts 2004, sag T-48/01, Vainker mod Parlamentet, Sml. Pers. I-A, s. 51, og II, s. 197, præmis 125.

6. Foranstaltninger til oplysning af offentligheden, der træffes af en institution vedrørende omplacering af en chef for en administrativ enhed for at sikre en korrekt afvikling af en intern undersøgelse indledt af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vedrørende mulige uregelmæssigheder inden for denne enhed, er ikke i strid med tavshedspligten i forbindelse med OLAF's undersøgelser og er begrundet i tjenestens interesse, når ophævelse af tavshedspligten, der ikke alene vedrører vedtagelsen af omplaceringsforanstaltningen, men også den forflyttede tjenstemands identitet, som følge af sagens særlige omstændigheder ikke beror på institutionens ønske, men er uundgåelig i betragtning af karakteren af den pågældendes stilling, der indebærer en regelmæssig kontakt til pressen, og henset til den omstændighed, at journalisterne tidligere havde udvist interesse for mistanken om uregelmæssigheder, således at manglende fremlæggelse af oplysninger ikke kunne undgå at føre til spekulationer, som kunne skade både tjenstemandens og institutionens interesser.

Institutionen tilsidesætter imidlertid den omsorgspligt, der påhviler den over for sine ansatte, når den tager det usædvanlige initiativ at offentliggøre sin egen pressemeddelelse ud over den af OLAF offentliggjorte meddelelse om indledningen af undersøgelsen, hvis indhold lader forstå, at den omplacerede tjenstemand er personligt involveret i eventuelle uregelmæssigheder, og efter at vedkommende er blevet frikendt, ikke træffer korrigerende foranstaltninger, der er egnet til at opveje den unormale negative offentliggørelse ved spredningen af denne pressemeddelelse, idet den herved i utilstrækkelig grad har taget hensyn til tjenstemandens interesser i forhold til egne interesser og ikke har reduceret

den skade, denne er påført ved indledningen af undersøgelsen, til det strengt nødvendige minimum.

En sådan adfærd udgør en tjenesteforseelse, der kan pådrage institutionen et ansvar. Der foreligger derved med sikkerhed en direkte forbindelse mellem den fejl, som den pågældende institution har begået, og den skade, der forvoldes tjenestemanden ved krænkelse af hans ære og omdømme i en grad, som går ud over den skade, som en tjenestemand, der er omfattet af en OLAF-undersøgelse, uundgåeligt lider.

(jf. præmis 169, 170, 173, 180, 183 og 206)

7. En påstand om erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som en tjenestemand angiveligt har lidt på grund af den sygdom, som han lider af, og den heraf følgende tilkendelse af invalidepension, og som skyldes en tjenesteforseelse fra administrationens side, og navnlig den ikke-økonomiske skade, der er forårsaget af en tilsidesættelse af omsorgspligten, der hos den pågældende har genereret en stress- og afmagtssituation og således fremkaldt eller forværret en skade, som er forbundet med vedkommendes sygdom, må forkastes. Fællesskabets retsinstanser har nemlig ikke kompetence til at tage stilling til, om der er årsagsforbindelse mellem en tjenestemandes tjenestevilkår og den påberåbte sygdom, da artikel 19 i ordningen vedrørende risikodækning for ulykker og erhvervssygdomme for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber bestemmer, at afgørelsen vedrørende anerkendelse af en sygdoms erhvervsmæssige oprindelse træffes af ansættelsesmyndigheden på grundlag af konklusioner, som er fremlagt af den eller de læger, der er udpeget af institutionerne, og hvis tjenestemanden anmoder herom, efter høring af det lægeudvalg, der er omhandlet i ordningens artikel 23. Den ordning, der er indført til gennemførelse af vedtægtens artikel 73, foreskriver erstatning i form af et engangsbetøb i tilfælde af en ulykke eller en erhvervssygdom, der både dækker den økonomiske og den ikke-økonomiske skade, uden at det er nødvendigt for den pågældende at bevise en fejl fra institutionens side, og det er kun under omstændigheder, hvor ydelserne efter vedtægtsordningen ikke er tilstrækkelige til at sikre en passende erstatning for den lidte skade, at en tjenestemand er berettiget til at fremsætte krav om en supplerende erstatning.

Denne konklusion kan ikke ændres i tilfælde af, at sagsøgeren har givet afkald på den procedure, der er indledt i henhold til vedtægtens artikel 73 med henblik på at få anerkendt, at vedkommendes sygdom har en erhvervsmæssig årsag, idet et sådant afkald ikke har nogen indvirkning på anvendelsen af reglen om, at anerkendelsen af en sygdoms erhvervsmæssige årsag henhører under ansættelsesmyndighedens kompetence.

Til gengæld skal sagsøgerens påstand om erstatning for det aspekt af den ikke-økonomiske skade, som består i en krænkelse af vedkommendes ære og omdømme, påkendes af Fællesskabets retsinstanser, da en sådan skade – der ikke er forbundet med den pågældendes sygdom – ikke kan erstattes med et fast beløb i henhold til vedtægtens artikel 73.

(jf. præmis 193-196 og 198-201)

Henvisning til:

Domstolen, 8. oktober 1986, forenede sager 169/83 og 136/84, Leussink m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2801, præmis 13; 9. september 1999, sag C-257/98 P, Lucaccioni mod Kommissionen, Sml. I, s. 5251, præmis 22.

Retten, 14. maj 1998, sag T-165/95, Lucaccioni mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 203, og II, s. 627, præmis 74; 15. december 1999, sag T-300/97, Latino mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 259, og II, s. 1263, præmis 95.