

FRANCHET OG BYK MOD KOMMISSIONEN  
RETTENS DOM (Tredje Afdeling)  
8. juli 2008\*

I sag T-48/05,

**Yves Franchet**, tidligere tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Nice (Frankrig),

**Daniel Byk**, tjenestemand ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Luxembourg (Luxembourg),

ved advokaterne G. Vandersanden og L. Levi,

sagsøgere,

mod

\* Processprog: fransk.

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved J.-F. Pasquier, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som sagsøgerne angiveligt har lidt som følge af fejl, som Kommissionen og OLAF skulle have begået ved undersøgelsen af »Eurostat-sagen«,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS  
RET I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Jaeger, og dommerne V. Tiili (refererende dommer) og T. Tchipev,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. oktober 2007,

afsagt følgende

## Dom

### Retsforskrifter

- 1 Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der blev oprettet ved Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom af 28. april 1999 (EFT L 136, s. 20), skal bl.a. udføre interne administrative undersøgelser med henblik på at efterspore alvorlige tjenstlige forseelser, der kan udgøre en tilsidesættelse af tjenestemændenes og de øvrige ansattes pligter, og som kan give anledning til disciplinære sager og i givet fald straffesager.
- 2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 1), indeholder bestemmelser om de former for kontrol, inspektion og andre foranstaltninger, som OLAF's ansatte iværksætter i forbindelse med varetagelsen af deres opgaver. OLAF's undersøgelser består i »eksterne« undersøgelser, dvs. uden for Fællesskabets institutioner, og i »interne« undersøgelser, dvs. inden for institutionerne.
- 3 Betragtning 10 til forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»Disse bestemmelser bør gennemføres i overensstemmelse med traktaten og især protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, under overholdelse af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, og under fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, specielt for rimelighedsprincippet,

den berørte persons ret til at udtale sig om de forhold, der vedrører ham, og for princippet om, at kun forhold, som har beviskraft, kan danne grundlag for en undersøgelse; institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne bør fastlægge betingelserne og de særlige vilkår for gennemførelsen af disse interne undersøgelser; følgelig bør vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og vilkårene for de øvrige ansatte i nævnte Fællesskaber (i det følgende benævnt »vedtægten«) ændres for heri at fastslå, hvilke rettigheder og pligter tjenestemændene og de øvrige ansatte har i forbindelse med interne undersøgelser.«

4 Betragtning 13 til forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»Det påhviler de kompetente nationale myndigheder, eller i givet fald institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, på grundlag af en rapport udarbejdet af [OLAF] at beslutte, hvorledes de afsluttede undersøgelser skal følges op; det vil dog være hensigtsmæssigt at pålægge [OLAF's] direktør en forpligtelse til at sende oplysninger, som [OLAF] måtte have indsamlet under interne undersøgelser om forhold, der måtte kræve en strafforfølgning, direkte til den berørte medlemsstats retslige myndigheder.«

5 Artikel 4 i forordning nr. 1073/1999 har følgende ordlyd:

»Interne undersøgelser

1. På de områder, der er omhandlet i artikel 1, foretager [OLAF] administrative undersøgelser [...] inden for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne.

De interne undersøgelser foretages under overholdelse af bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, under overholdelse af vedtægten og på de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i nærværende forordning og i beslutninger, som hver enkel institution, organ, kontor og agentur vedtager. Institutionerne konsulterer hinanden om den ordning, der skal fastsættes ved en sådan beslutning.

[...]

5. Hvis undersøgelserne viser, at der er mulighed for, at et medlem, en leder, en tjenestemand eller anden ansat er personligt involveret, underrettes den institution eller det organ eller det kontor eller agentur, som vedkommende tilhører.

I de tilfælde, hvor undersøgelsen kræver absolut fortrolighed eller anvendelse af undersøgelsesmidler, som henhører under en national retslig myndigheds beføjelse, kan denne underretning udsættes.

[...]«

6 Artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»Undersøgelserne gennemføres uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.«

7 Artikel 8 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »Tavshedspligt og beskyttelse af oplysninger« har følgende ordlyd:

»1. Alle oplysninger, der indhentes i forbindelse med eksterne undersøgelser, uanset i hvilken form det måtte være, er beskyttet af reglerne for disse undersøgelser.

2. De oplysninger, der meddeles eller indhentes i forbindelse med interne undersøgelser, uanset i hvilken form det måtte være, er omfattet af tavshedspligt og beskyttet i henhold til de bestemmelser, der gælder for De Europæiske Fællesskabers institutioner.

Oplysningerne må ikke meddeles til andre end dem, der i De Europæiske Fællesskabers institutioner eller i medlemsstaterne i kraft af deres hverv skal have kendskab til dem, eller anvendes til andre formål end til bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet.

3. Direktøren påser, at [OLAF's] ansatte og alle andre personer, der handler under hans myndighed, overholder fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, navnlig bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger [EFT L 281, s. 31].

4. [OLAF's] direktør og medlemmerne af Overvågningsudvalget, der er omhandlet i artikel 11, påser, at bestemmelserne i denne artikel og artikel 286 [EF] og 287 [EF] anvendes.«

8 Artikel 9 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »Undersøgelsesrapport og opfølgning af undersøgelserne« bestemmer:

»1. Ved afslutningen af en undersøgelse, som foretages af [OLAF], udarbejder det under direktørens myndighed en afsluttende rapport, som bl.a. indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra [OLAF's] direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op.

2. Disse rapporter udarbejdes under hensyntagen til de procedurekrav, der er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning. De således udarbejdede rapporter kan på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, de nationale administrative inspektører udarbejder, udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet. De bedømmes efter samme regler som dem, der gælder for de administrative rapporter, som de nationale administrative inspektører udarbejder, og har samme værdi som disse.

3. Den rapport, der udarbejdes efter en ekstern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til de pågældende medlemsstats kompetente myndigheder i overensstemmelse med reglerne for eksterne undersøgelser.

4. Den rapport, der udarbejdes efter en intern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til den pågældende institution, det pågældende organ eller det pågældende kontor eller agentur. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne følger de interne undersøgelser op, især med de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne måtte kræve, og underretter [OLAF's] direktør, inden for en af denne i rapportens konklusioner anført frist, om, hvordan undersøgelserne er fulgt op.«

- 9 Artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »[OLAF's] fremsendelse af oplysninger« bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 8, 9 og 11 og bestemmelserne i forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 kan [OLAF] når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under eksterne undersøgelser, til de berørte medlemsstaters kompetente myndigheder.

2. Med forbehold af artikel 8, 9 og 11 fremsender [OLAF's] direktør til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som kontoret har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning. Hvis ikke det er til skade for undersøgelsen, underretter han samtidig den berørte medlemsstat.

3. Med forbehold af artikel 8 og 9 kan [OLAF] når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under interne undersøgelser, til den berørte institution, organ, kontor eller agentur.«



10 Artikel 11 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »Overvågningsudvalget« bestemmer:

»1. Overvågningsudvalget styrker [OLAF's] uafhængighed ved hjælp af regelmæssig kontrol af udøvelsen af undersøgelsesfunktionen.

Overvågningsudvalget afgiver på anmodning af direktøren eller på eget initiativ udtalelser til direktøren om [OLAF's] virksomhed, uden dog at gribe ind i de igangværende undersøgelses forløb.

[...]

7. Direktøren sender hvert år Overvågningsudvalget programmet for [OLAF's] aktiviteter, jf. artikel 1. Direktøren underretter regelmæssigt udvalget om [OLAF's] aktiviteter, dets undersøgelser, resultaterne af undersøgelserne og om, hvordan disse er fulgt op. Hvis en undersøgelse har været mere end ni måneder, underretter direktøren Overvågningsudvalget om grundene til, at det endnu ikke har været muligt at afslutte undersøgelsen, og om, hvilken frist der må forudses at være nødvendig, inden den kan afsluttes. Direktøren underretter udvalget om de tilfælde, hvor den pågældende institution, organ, kontor eller agentur ikke har fulgt hans henstillinger op. Direktøren underretter udvalget om de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder.

[...]«

11 Artikel 12, stk. 3, andet og tredje afsnit, i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»Direktøren aflægger regelmæssigt rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Revisionsretten om resultaterne af [OLAF's] undersøgelser under overholdelse af undersøgelsesernes fortrolighed, de berørte personers legitime rettigheder og i givet fald de nationale bestemmelser vedrørende retslige procedurer.

Disse institutioner sikrer overholdelsen af fortroligheden i de undersøgelser, der foretages af [OLAF], de berørte personers legitime rettigheder og, såfremt der forekommer retslige procedurer, alle nationale bestemmelser vedrørende sådanne procedurer.«

12 Kommissionens afgørelse 1999/396/EF, EKSF, Euratom af 2. juni 1999 om betingelser og regler for interne undersøgelser i forbindelse med bekæmpelse af svig, korrupsion og alle andre ulovlige aktiviteter til skade for Fællesskabernes interesser (EFT L 149, s. 57) fastsætter i artikel 4, stk. 1, om underretning af den berørte person, følgende:

»Såfremt det afsløres, at et medlem af, en tjenestemand eller anden ansat i Kommissionen kunne være personligt involveret, skal den pågældende hurtigt underrettes, såfremt der ikke er risiko for, at dette skader undersøgelsen. Det præciseres, at der ikke kan drages konklusioner, som med navns nævnelser berører den pågældende efter undersøgelsens afslutning, uden at den pågældende har fået mulighed for at udtale sig om de faktiske omstændigheder, som berører ham.

I tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retsmyndighed, kan forpligtelsen til at give medlemmet af, tjenestemanden eller den ansatte i Kommissionen lejlighed til at udtale sig i forståelse med henholdsvis Kommissionens formand og generalsekretær udsættes til senere.«

- 13 Artikel 2 i forretningsordenen for OLAF-Overvågningsudvalget (EFT 2000 L 41, s. 12) med overskriften »Sikring af lovligheden« bestemmer:

»Udvalget sikrer, at OLAF's aktiviteter gennemføres i fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og under overholdelse af traktaterne og den afledte ret, særlig protokollen om privilegier og immuniteter og tjenestemandsvedtægten.«

- 14 Artikel 14, stk. 1-3 i forretningsordenen for OLAF-Overvågningsudvalget bestemmer:

»1. Overvågningsudvalgets møder er ikke offentlige. Udvalgets forhandlinger og alle former for dokumenter, der behandles under disse forhandlinger, er fortrolige, medmindre udvalget bestemmer andet.

2. De dokumenter og oplysninger, der fremlægges af OLAF's direktør, er omfattet af bestemmelserne i artikel 287 [EF] om tavshedspligt.

3. Overvågningsudvalgets forhandlinger er baseret på dokumenter og udkast til udtalelser, rapporter eller afgørelser.«

- 15 Artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, om retten til en retfærdig rettergang, bestemmer:

»[...]

2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, er i særdeleshed berettiget til:

a) ufortøvet at modtage udførlig underretning på et sprog, som han forstår, om arten af og årsagen til den anklage, der er rejst mod ham

b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar

[...]«

- 16 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret den 7. december 2000 i Nice (EFT 2000 C 364, s. 1, herefter »chartret«), foreskriver:

»Artikel 41

Ret til god forvaltning

1. Enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.

2. Denne ret omfatter navnlig:

- retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt
  
- retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed
  
- pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger.

3. Enhver har ret til erstatning fra Unionen for skader forvoldt af institutionerne eller de ansatte under udøvelsen af deres hverv i overensstemmelse med de almindelige principper, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

[...]

### *Artikel 48*

#### Uskyldsformodning og ret til forsvar

1. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans eller hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

2. Respekt for retten til et forsvar er sikret enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse.«

### **Sagens baggrund**

<sup>17</sup> Sagsøgerne, Yves Franchet og Daniel Byk, er henholdsvis tidligere generaldirektør og tidligere direktør for Eurostat (De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor).

- 18 Ved flere af Eurostats interne revisioner blev der konstateret eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med den finansielle forvaltning. Som følge heraf indledte OLAF flere undersøgelser, der bl.a. vedrørte de kontrakter, som Eurostat havde indgået med selskaberne Eurocost, Eurogramme, Datashop-Planistat og CESD Communautaire, og de tilskud, der var ydet disse selskaber.
- 19 Den 4. juli 2002 fremsendte OLAF sagsakter vedrørende den interne undersøgelse om Eurocost samt andre sagsakter vedrørende undersøgelsen om Eurogramme til de luxembourgske retslige myndigheder.
- 20 Den 13. november 2002 sendte Yves Franchet en skrivelse til OLAF's generaldirektør med følgende ordlyd:

»[...]

Jeg forstår på Cocobu, at De har givet dem oplysninger om de sagsakter, De havde sendt til de luxembourgske retslige myndigheder — oplysninger, som jeg ikke har; jeg læser i tidsskriftet *Stern*, at De i Eurostat har identificeret »en hel række tilfælde«, som Deres tjenester ikke har underrettet mig om.

[...]«

- 21 Den 13. marts 2003 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om Eurostat-sagen.
- 22 Den 19. marts 2003 sendte OLAF's generaldirektør en skrivelse til de franske retslige myndigheder med titlen »Formidling af oplysninger om forhold, som kan indebære strafforfølgelse CMS Nr. IO/2002/0510 — Eurostat/Datashop/Planistat« (herefter »skrivelsen af 19. marts 2003«), ledsaget af en note fra to af OLAF's inspektører, som samme dag var fremsendt til OLAF's generaldirektør med titlen »Angivelse af forhold, som kan indebære strafforfølgelse CMS Nr. IO/2002/0510 — Eurostat/Datashop/Planistat« (herefter »noten af 19. marts 2003«).
- 23 Den 3. april 2003 fremsendte OLAF's generaldirektør en sammenfattende note til Kommissionens generalsekretær om de igangværende undersøgelser vedrørende Eurostat.
- 24 Den 19. maj 2003 anmodede sagsøgerne Kommissionen om »assistance i henhold til artikel 24 i vedtægten for at sikre [deres] omdømme og ret til forsvar mod ophavsmændene til og dem, som spreder disse løgnagtige oplysninger«, og om at blive fritaget for deres hverv for at kunne sikre deres forsvar.
- 25 Den 21. maj 2003 blev sagsøgerne på egen anmodning forflyttet.
- 26 Den 26. maj 2003 fremsendte sagsøgerne to skrivelser til OLAF's generaldirektør og anmodede bl.a. om »hurtigst muligt at blive underrettet om OLAF's klagepunkter og anklager« mod dem for at sikre overholdelse af retten til forsvar i forbindelse med de høringer, der var fastsat til slutningen af juni 2003. De anmodede således om aktindsigt i alle sagsakterne. De påpegede, at de hverken var blevet underrettet eller hørt før meddelelsen af sagsakterne til de nationale retsmyndigheder. De anførte endvidere, at



»det ligeledes fore[kom] åbenbart, at der havde fundet læk af fortrolige oplysninger sted fra OLAF til pressen, og at disse læk i givet fald var frivilligt tilrettelagt inden for rammerne af en kampagne til bagvaskelse af og anklage mod Eurostat og andre højt placerede personer i Kommissionen«.

27 Samme dag fremsendte sagsøgerne ligeledes to skrivelser til OLAF-Overvågningsudvalget og underrettede det om, at OLAF ifølge pressen havde forelagt de nationale retsmyndigheder sagsakter, som indeholdt anklager om »lovovertrædelser i form af tillidsmisbrug, hæleri og dannelse af en kriminel sammensværgelse«. De meddelte endvidere, at de aldrig var blevet hørt af OLAF, og at der havde fundet læk sted, og anmodede Overvågningsudvalget om at »tage stilling til OLAF's uacceptable adfærd, som enten [havde] tilrettelagt disse læk eller ikke [havde] truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at undgå dem, og at OLAF således havde det fulde ansvar herfor [...] og endvidere at pålægge OLAF at sørge for, at deres grundlæggende rettigheder fremover ville blive fuldstændig overholdt«.

28 Den 26. maj 2003 fremsendte sagsøgerne yderligere to skrivelser — til Kommissionens generalsekretær og en af dens generaldirektører — og anmodede Kommissionen om at præcisere indholdet af den assistance, som den havde accepteret at yde dem. De anmodede ligeledes om at kunne konsultere de oplysninger vedrørende OLAF's sagsakter, som Kommissionen eventuelt var i besiddelse af.

29 Den 5. juni 2003 henvendte sagsøgerne sig til OLAF's generaldirektør og anmodede ham om at få adgang til sagsakterne før høringerne, der var fastsat til slutningen af juni 2003.

- 30 Den 11. juni 2003 gav Kommissionen den interne revisionstjeneste (IAS) mandat til i forbindelse med opfølgningen af dechargeproceduren at undersøge de kontrakter, der var indgået, og de tilskud, der var ydet af Eurostat. IAS udarbejdede tre rapporter — den første dateret den 7. juli 2003, den anden den 24. september 2003 og den tredje den 22. oktober 2003.
- 31 I juni og juli 2003 holdt Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg (Cocobu) møde og udvekslede synspunkter om Eurostat-sagen med bl.a. visse medlemmer af Kommissionen.
- 32 Den 18. juni 2003 henvendte sagsøgerne sig igen til OLAF's generaldirektør og understregede, at »retten til at blive hørt indebærer, at den berørte person underrettes om de klagepunkter, der er foreholdt ham, og at han får aktindsigt i sagsakterne«, og anførte, at de høringer, der var fastsat til slutningen af juni, ikke kunne finde sted forskriftsmæssigt. De konstaterede, at »[s]å snart aktindsigten i sagsakterne [kunne] realiseres, og rådgiverne og deres klienter [kunne] få den fornødne tid til at undersøge dokumenterne, [kunne] høringerne gennemføres«.
- 33 Den 23. juni 2003 indgav Yves Franchet under OLAF's første høring en forhåndserklæring med en juridisk kommentar om retten til forsvar. Den 25. og 26. juni 2003 blev han hørt af OLAF om Eurocost-sagsakten. Den 26. og 27. juni 2003 blev han hørt om Datashop- og Planistat-sagsakten og den 2. juli 2003 om CESD-Communautaire-sagsakten.
- 34 Den 1. juli 2003 sendte P., afdelingschef i Kommissionens generalsekretariat, en note til medlemmerne af Kommissionen om Cocobus møde og udvekslingen af synspunkter med Kommissionens generalsekretær og OLAF's generaldirektør den 30. juni 2003.

- 35 Den 3. og 4. juli 2003 blev Daniel Byk hørt af OLAF om Datashop- og Planistat-sagsakten. Han indgav ligeledes en forhåndserklæring med en juridisk kommentar om retten til forsvar.
- 36 Den 9. juli 2003 besluttede Kommissionen at indlede en disciplinærsag mod sagsøgerne. Denne sag blev øjeblikkeligt udsat som følge af, at OLAF's undersøgelse stadig verserede. Kommissionen nedsatte en tværfaglig taskforce (herefter »taskforcen«).
- 37 Samme dag offentliggjorde Kommissionen en pressemeddelelse med titlen »Kommissionen træffer foranstaltninger i forlængelse af finansielt embedsmisbrug i Eurostat« (IP/03/979).
- 38 Den 17. juli 2003 fremsendte sagsøgerne skrivelser til Kommissionens formand og underrettede ham om deres situation.
- 39 Den 22. juli 2003 fremsendte sagsøgerne en skrivelse til Kommissionen, hvori de gjorde rede for de fejl, som denne angiveligt havde begået, og pådrog den ansvar. De anmodede desuden om, at Kommissionen udleverede de dokumenter, der var nævnt i beslutningen om indledningen af disciplinærsagen, til dem.
- 40 Mødereferaterne fra høringerne af sagsøgerne i slutningen af juni og begyndelsen af juli blev udarbejdet den 11. august 2003.

- 41 Den 24. september 2003 fremsendte OLAF's generaldirektør Kommissionen et »resumé af de nu afsluttede Eurostat-sager«. Ifølge følgeskrivelsen »[kunne] denne sammenfattende note på ingen måde anses for at udgøre en afsluttende undersøgelsesrapport i henhold til forordning nr. 1073/1999«, og dens »eneste formål var at understrege de vigtigste konklusioner, der kunne drages af de gennemførte undersøgelser«.
- 42 Dette resumé, ledsaget af en rapport med titlen »Rapport fra Eurostat-taskforcen (TFES) — Resumé og konklusioner« og en informationsnote om Eurostat, baseret på den af IAS udarbejdede foreløbige rapport, blev samme dag fremsendt til Parlamentet.
- 43 Den 25. september 2003 fremlagde OLAF de afsluttende undersøgelsesrapporter i Eurocost-, Datashop-, Planistat- og CESD-Communautaires-sagerne i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1073/1999.
- 44 Samme dag blev Kommissionens formand hørt af Cocobu og holdt en tale for konferencen af formændene for Parlamentets parlamentariske grupper.
- 45 Den 25. september 2003 sendte sagsøgerne en skrivelse til Kommissionen med henvisning til de dokumenter, der var fremsendt til Parlamentet den 24. september 2003. I denne skrivelse anførte de, at »det [var] uacceptabelt, at de blev kritiseret offentligt uden at have aktindsigt i de dokumenter, hvori de blev anklaget«, og ytrede tvivl om, hvorvidt »det [var] normalt, at de igen kunne læse i pressen, at de var anklaget for forskellige former for embedsmisbrug«. Ved denne skrivelse anmodede de

endvidere Kommissionen om at tilsende dem de pågældende rapporter samt de dokumenter, der var anmodet om ved skrivelse af 22. juli 2003, nemlig:

- »noten af 3. april 2003 (004201) og noterne af 19. marts 2003 (003441 og 003440) udarbejdet af OLAF
  
- rapporten fra GD [»]Budget[«] af 4. juli 2003 (»DGBUDG Report — Analysis of audit reports on Eurostat systems for grants and procurement«)
  
- rapporten fra Kommissionens [IAS] af 7. juli 2003 (»First Interim Report — IAS examination of Eurostat contracts and grants: reportable events«)
  
- de tre rapporter, der var udarbejdet af [IAS], taskforcen og OLAF til høringen af [Kommissionens formand] den 25. september 2003«.

<sup>46</sup> Den 1. oktober 2003 vedtog Kommissionen en afgørelse om omstrukturering af Eurostat med virkning fra den 1. november 2003. Det besluttedes at nedlægge et direktorat og en stilling som direktør.

<sup>47</sup> Den 10. oktober 2003 modtog sagsøgerne en kopi af de afsluttende rapporter af 25. september 2003 om Eurocost-, Datashop- og CESD Communautaire-sagerne samt en kopi af de tre dokumenter, der var fremsendt til Parlamentet den 24. september 2003, jf. præmis 42 ovenfor. Samme dato modtog sagsøgerne de dokumenter, der var nævnt i beslutningerne om indledning af en disciplinærsag, og som de havde anmodet om i

skrivelserne af 22. juli og 25. september 2003, med undtagelse af skrivelsen og noten af 19. marts 2003, med den begrundelse, at »det dreje[de] sig om en skrivelse, som OLAF havde fremsendt til de franske retslige myndigheder i Paris, og at den [var] en integrerende del af en efterforskningsprocedure på nationalt plan«.

- 48 Den 23. oktober 2003 indgav sagsøgerne ansøgning i henhold til artikel 90, stk. 1, i vedtægten for tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber i den affattelse, der er gældende for denne sag (herefter »vedtægten«) om erstatning for de skader, de havde lidt på grund af de fejl, som Kommissionen havde begået, herunder dem, som kunne tilregnes OLAF.
- 49 Ved afgørelse af 10. maj 2004, som sagsøgerne modtog den 17. maj 2004, afslog ansættelsesmyndigheden ansøgningen.
- 50 Den 19. maj 2004 indbragte sagsøgerne en klage på grundlag af vedtægtens artikel 90, stk. 2, over afgørelsen af 10. maj 2004. Den 5. august 2004 indbragte sagsøgerne et supplement til deres klage.
- 51 Ved afgørelse af 27. oktober 2004, som blev meddelt sagsøgerne ved skrivelse af 3. november 2004, afviste ansættelsesmyndigheden udtrykkeligt denne klage.

**Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 52 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. januar 2005 har sagsøgerne anlagt denne sag.
- 53 På baggrund af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement anmodet parterne om at fremlægge visse dokumenter og besvare visse skriftlige spørgsmål. Parterne har delvis imødekommet disse anmodninger inden for de fastsatte frister.
- 54 Ved kendelse af 6. juni 2007 har Retten i henhold til procesreglementets artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, andet afsnit, pålagt Kommissionen at fremlægge de dokumenter, der var fremsendt til de franske retsmyndigheder i forbindelse med Eurostat-sagen, idet Retten dog samtidig traf bestemmelse om, at dokumenterne ikke ville blive tilstillet sagsøgerne under sagen. Kommissionen har efterkommet dette.
- 55 Den 11. juni 2007 indgav Kommissionen sine indlæg om sagsøgernes svar på spørgsmålene og begæring om fremlæggelse af Rettens dokumenter. Samme dag indgav sagsøgerne deres indlæg om Kommissionens svar på de nævnte spørgsmål og begæring.
- 56 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 3. oktober 2007.

57 Under retsmødet bekræftede parterne, at blandt de dokumenter, Kommissionen havde fremlagt i forlængelse af den af Retten påbudte efterforskningsforanstaltning, var de eneste dokumenter, som sagsøgerne ikke rådede over, bilagene til noten af 19. marts 2003, klagen af 10. juli 2003 og den afsluttende Planistat-rapport. Sagsøgerne indvilligede i, at Retten i givet fald kunne anvende oplysningerne i disse dokumenter, som de ikke havde fået udleveret, hvilket blev tilført retsbogen. Retten fandt det kun nødvendigt at anvende de dokumenter, som sagsøgerne var i besiddelse af.

58 Under retsmødet indleverede Kommissionen på Rettens anmodning en note fra OLAF dateret den 16. maj 2003. Sagsøgerne modsatte sig ikke denne indlevering, hvilket blev tilført retsbogen.

59 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionen tilpligtes at betale dem erstatning for den af dem lidt økonomiske og ikke-økonomiske skade, hvilket beløb foreløbigt er opgjort til 1 mio. EUR.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

60 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
  
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.



## Retlige bemærkninger

- 61 Sagsøgerne har til støtte for deres erstatningssag påberåbt sig fejl begået af både OLAF og Kommissionen, en alvorlig økonomisk og ikke-økonomisk skade samt en direkte årsagsforbindelse mellem de påståede begåede fejl og den heraf følgende skade.
- 62 Kommissionen har indledningsvis rejst indsigelse mod, at sagsøgerne har fremlagt visse dokumenter fra OLAF-Overvågningsudvalget som bilag til stævningen.
- 63 Kommissionen mener endvidere, at en del af erstatningssøgsmålet er anlagt for tidligt.

### I — *Anmodning om fjernelse af visse bilag til stævningen*

#### A — *Parternes argumenter*

- 64 Kommissionen har anmodet om, at visse dokumenter fra OLAF-Overvågningsudvalget, som er fremlagt af sagsøgerne til støtte for deres stævning, udtages af sagens akter. Det drejer sig om seks bilag til stævningen.

65 Kommissionen har anført, at disse dokumenter er interne og ikke beregnet til at blive offentliggjort. Endvidere havde sagsøgerne erhvervet dem på uretmæssig vis, hvorfor de bør udgå af sagens akter, herunder også de henvisninger og citerede afsnit, som er anført i stævningen (Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 13-16).

66 Kommissionen understreger, at fortrolige interne dokumenter kun må fremlægges af sagsøgerne til støtte for deres søgsmål, hvis de kan påvise, at de har erhvervet dem retmæssigt.

67 I denne sag er de pågældende dokumenter angiveligt interne dokumenter fra OLAF's Overvågningsudvalg og er i medfør af artikel 14 i dettes forretningsorden fortrolige. Overvågningsudvalget har aldrig besluttet at hæve fortroligheden for disse dokumenter og offentliggøre dem og heller ikke at udlevere dem til sagsøgerne som led i deres forsvar. Eftersom det drejer sig om dokumenter, der skal forblive rent interne, kan det forhold, at de ikke bærer anmærkningen »fortrolig«, ikke føre til, at de mister deres fortrolighed.

68 Efter Kommissionens mening påhviler det under alle omstændigheder sagsøgerne at angive, hvorledes de retmæssigt har erhvervet disse dokumenter, f.eks. ved en begæring om aktindsigt efterfulgt af et positivt svar fra OLAF's Overvågningsudvalg. Det vil ikke udgøre en begrundelse for retmæssig erhvervelse af de nævnte dokumenter, at sagsøgerne fremlægger belæg for, at de hverken har fjernet, stjålet eller opfanget noget internt dokument fremlagt af sekretariatet for OLAF's Overvågningsudvalg, hvilket Kommissionen aldrig har anklaget dem for.

- 69 Ifølge Kommissionen kan ingen af disse dokumenter på nogen måde bevise OLAF's og Kommissionens påståede fejl.
- 70 Sagsøgerne har bestridt, at dokumenterne er fortrolige, og at de skulle have erhvervet dem uretmæssigt.
- 71 Sagsøgerne har understreget, at hvis det i sagsakter som i denne sag, hvor der søges erstatning for en skade, ikke er muligt at kommentere eller få aktindsigt i dokumenter, som faktisk beviser fejl begået af OLAF og Kommissionen, hvilket er væsentlige elementer for at ifalde ansvar, er det klart, at der foreligger en alvorlig og faktisk krænkelse af respekten for retten til forsvar og en effektiv retsbeskyttelse.
- 72 Sagsøgerne har anført, at de pågældende dokumenter styrker deres standpunkt med hensyn til deres kritikpunkter vedrørende OLAF's arbejdsmetoder, hvilket er den reelle grund til, at Kommissionen bestrider deres fremlæggelse.

## B — *Retten's bemærkninger*

- 73 Kommissionen har gjort gældende, at visse bilag til stævningen er fortrolige interne dokumenter fra OLAF's Overvågningsudvalg, som sagsøgerne ikke har erhvervet retmæssigt. Det drejer sig om følgende dokumenter:
- det fuldstændige referat af Kommissionens generalsekretærs indlæg i OLAF's Overvågningsudvalg den 3. september 2003; generalsekretæren var ikke blevet

orienteret om en sådan registrering på tidspunktet for hans indlæg og var senere af Overvågningsudvalgets formand blevet forsikret om, at dokumentet ville forblive rent internt for udvalget og dets sekretariat

- noten fra Overvågningsudvalgets sekretariat til dets formand og et af udvalgets medlemmer af 5. marts 2003
  
- noten fra Overvågningsudvalgets sekretariat til dets formand af 27. maj 2003
  
- referatet fra Overvågningsudvalgets møde den 2. og 3. september 2003
  
- Overvågningsudvalgets rapport af 15. januar 2004, afleveret på Parlamentets anmodning angående procedurespørgsmål rejst i forbindelse med de undersøgelser, der var foretaget i Eurostat-sagen
  
- informationsnoten fra Overvågningsudvalgets sekretariat af 10. oktober 2003 om forløbet af OLAF's undersøgelser i Eurostat-sagen og deres indvirkning på OLAF's situation.

<sup>74</sup> Det skal påpeges, at hverken en eventuel fortrolig karakter af de pågældende dokumenter, eller at de eventuelt var erhvervet uretmæssigt, forhindrer, at de forbliver i sagsakterne.

- 75 Der findes nemlig ingen bestemmelse om udtrykkeligt forbud mod at tage hensyn til uretmæssigt erhvervede beviser, f.eks. ved krænkelse af de grundlæggende rettigheder.
- 76 I dommen i sagen Ludwigshafener Walzmühle Erling m.fl. mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 65 ovenfor, påberåbt af Kommissionen, fastslog Domstolen, at da der herskede tvivl såvel om dokumentets art som om spørgsmålet, om intervenienterne lovligt var kommet i besiddelse af det, skulle dokumentet udgå af sagens akter (præmis 16).
- 77 Som hovedregel kan en institution således med føje kræve, at et internt dokument udgår, når den, der påberåber sig det, ikke lovligt er kommet i besiddelse af det. Et internt dokument er fortroligt, medmindre den institution, som det hidrører fra, har accepteret at offentliggøre det.
- 78 Domstolen har imidlertid i sin efterfølgende praksis ikke udelukket, at også interne dokumenter i visse tilfælde lovligt kan indgå i en sags akter (Domstolens kendelse af 19.3.1985, sag 232/84, Tordeur m.fl., ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 8, og af 15.10.1986, sag 31/86, LAISA mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 5). Endvidere har Retten undertiden accepteret at tage hensyn til dokumenter, hvorom det ikke var godtgjort, at de var erhvervet lovligt.
- 79 I visse situationer har det således ikke været nødvendigt for sagsøgeren at påvise, at han lovligt var kommet i besiddelse af det fortrolige dokument, han havde påberåbt til støtte for sin opfattelse. Retten har på grundlag af en afvejning af, hvilke interesser der skulle forsvares, fundet, at det skulle vurderes, om særlige omstændigheder, såsom den afgørende karakter af fremlæggelsen af dokumentet med henblik på at sikre kontrollen

af retmæssigheden af vedtagelsen af den anfægtede retsakt (jf. i denne retning Rettens dom af 6.3.2001, sag T-192/99, *Dunnnett m.fl. mod EIB*, Sml. II, s. 813, præmis 33 og 34) eller godtgøre magtfordrejning (jf. i denne retning Rettens dom af 29.2.1996, sag T-280/94, *Lopes mod Domstolen*, Sml. Pers. I-A, s. 77, og II, s. 239, præmis 59), begrundede, at et dokument ikke udgik.

80 Det bemærkes, at i denne sag indebærer den særlige ramme for søgsmålet, at de pågældende dokumenter skal forblive i sagens akter. Dokumenterne er nemlig nødvendige med henblik på at vurdere OLAF's adfærd i forbindelse med undersøgelserne vedrørende Eurostat. Den særlige karakter af denne sag, inden for hvis rammer sagsøgerne tilsigter at påvise ulovligheden af OLAF's adfærd, berettiger, at disse dokumenter ikke udgår (jf. i denne retning *Dunnnett m.fl. mod EIB*-dommen, nævnt i præmis 79 ovenfor, præmis 33 og 34).

81 Det bemærkes herved, at det drejer sig om forberedende dokumenter fra OLAF's Overvågningsudvalg, hvis opgave i henhold til artikel 2 i dets forretningsorden er at sikre, »at OLAF's aktiviteter gennemføres i fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og under overholdelse af traktaterne og den afledte ret, særlig protokollen om privilegier og immuniteter og tjenestemandsvedtægten«, samt et fuldstændigt referat af Kommissionens generalsekretærs indlæg i udvalget. Det bemærkes endvidere, at sagsøgerne befinder sig i en vanskelig situation med hensyn til at påvise OLAF's adfærds eventuelle ulovlighed. Endelig bemærkes, at disse dokumenter kan påvise de forhold, som sagsøgerne foreholder OLAF, og således kan få en vis betydning for afgørelsen af tvisten.

82 Henset til de pågældende dokumenters art og de særlige omstændigheder i forbindelse med tvisten må begæringen om, at disse dokumenter udgår, følgelig forkastes.

II — *Spørgsmålet, om sagen er anlagt for tidligt*A — *Parternes argumenter*

- 83 Kommissionen har gjort gældende, at størstedelen af sagsøgernes anbringender om påståede uregelmæssigheder begået i løbet af undersøgelsesproceduren er fremsat for tidligt.
- 84 Kommissionen har præciseret, at den ikke har påberåbt sig, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, men har gjort gældende, at sagen er anlagt for tidligt, fordi den finder, at visse af sagsøgernes anbringender vedrørende procedurefejl begået af den eller OLAF kun kan vurderes i lyset af de følger, som disse fejl måtte have for en eventuel endelig afgørelse i straffesagen eller disciplinærsagen (Rettens dom af 18.12.1992, forenede sager T-10/92 — T-12/92 og T-15/92, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2667, præmis 48), og endvidere at vurderingen af den lidte skade, hvis det antages, at fejl kan foreholdes den eller OLAF, vil variere alt efter, hvorledes de pågældende strafferetlige afgørelser og/eller disciplinærafgørelser skal forstås. Vurderingen af den påståede ikke-økonomiske skade vil således blive relateret til graden af »skyld«, og følgerne af OLAF's og Kommissionen fejl, hvis de anses for godtgjorte, kan ikke vurderes uden at tage eventuelle fejl fra sagsøgernes side i betragtning.
- 85 Kommissionen har henvist til Domstolens dom af 28. marts 1979, Granaria mod Rådet og Kommissionen (sag 90/78, Sml. s. 1081, præmis 6), og henvist til Rettens mulighed for i procedurens første fase at afgøre, om OLAF's eller Kommissionens adfærd kan pådrage Fællesskabet ansvar, og eventuelt, på baggrund af de konstaterede fejl, udsætte spørgsmålet om omfanget af den ikke-økonomiske skade til en senere fase.

- 86 Sagsøgerne har bestridt påstanden om, at sagen er anlagt for tidligt, og har anført, at Kommissionens konklusioner i denne forbindelse ikke er klare.
- 87 Sagsøgerne har anført, at sagen opfylder alle de nødvendige betingelser vedrørende formaliteten og realiteten for at pådrage Kommissionen ansvar og gøre det muligt for Retten at foretage en domstolskontrol.
- 88 Der er ifølge sagsøgerne ikke holdepunkter for at antage, at et erstatningssøgsmål er subsidært i forhold til indledningen af en disciplinærsag og/eller undersøgelser gennemført af en medlemsstats retsmyndigheder. Det vil stride mod det grundlæggende princip om ret til en effektiv domstolsbeskyttelse og en behørig rettergang, hvis en fremtidig og usikker begivenhed i sig selv kan betinge og hindre et erstatningssøgsmål med den konsekvens, at skaden eventuelt vil blive endnu større, og de berørte fratages retten til at opnå erstatning herfor.
- 89 Ifølge sagsøgerne er deres tab eksisterende og reelt, efter at fejlene blev begået af Kommissionen, og vil blot blive større i tidens løb.

## B — *Rettens bemærkninger*

- 90 Det står fast, at de nationale retssager stadig verserer. De eventuelle resultater heraf kan ikke påvirke denne sag. Denne sag drejer sig nemlig ikke om, hvorvidt de forhold, der foreholdes sagsøgerne, er godtgjort, idet dette spørgsmål ikke henhører under Rettens kompetence. Det drejer sig nemlig i denne sag ikke om, hvorvidt sagsøgerne i deres



erhvervsmæssige beskæftigelse har begået fejl eller ej, men om at undersøge, hvorledes OLAF har gennemført og afsluttet en undersøgelse, som betegner dem med navns nævnelse og eventuelt pålægger dem ansvar for offentligt konstaterede uregelmæssigheder væsentligt før en endelig afgørelse, samt hvilken adfærd Kommissionen har udvist i sammenhæng med denne undersøgelse. Hvis sagsøgerne ikke anses for skyldige af de nationale retsmyndigheder, vil dette heller ikke nødvendigvis erstatte den eventuelle skade, som disse alligevel måtte have lidt.

<sup>91</sup> Eftersom den påståede skade, der er påberåbt i det foreliggende søgsmål, er forskellig fra den, som kan godtgøres, hvis de nationale retsmyndigheder frikender sagsøgerne, kan erstatningspåstandene ikke forkastes som for tidligt fremsatte, således at sagsøgerne først kan nedlægge en sådan påstand efter de nationale retsmyndigheders eventuelle endelige afgørelser.

<sup>92</sup> Da søgsmålet følgelig ikke er for tidligt anlagt, er det uforholdsmæssigt at udsætte behandlingen af søgsmålet om skadens art og omfang til en eventuel senere fase.

### III — Fællesskabets pådragelse af ansvar uden for kontraktforhold

<sup>93</sup> Ifølge fast retspraksis er det en forudsætning for, at Fællesskabet i henhold til artikel 288, stk. 2, EF kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold for en retsstridig adfærd, der er begået af dets institutioner, at flere betingelser er opfyldt, nemlig at den

handlemåde, som bebrejdes institutionerne, er retsstridig, at der faktisk er lidt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den påståede handlemåde og det påberåbte tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, *Oleifici Mediterranei mod EØF*, Sml. s. 3057, præmis 16, samt Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, *International Procurement Services mod Kommissionen*, Sml. II, s. 729, præmis 44, af 16.10.1996, sag T-336/94, *Efisol mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1343, præmis 30, og af 11.7.1997, sag T-267/94, *Oleifici Italiani mod Kommissionen*, Sml. II, s.1239, præmis 20).

94 Hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte i det hele frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige betingelser (Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, *Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen*, Sml. II, s. 515, præmis 37; jf. i denne retning Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, *KYDEP mod Rådet og Kommissionen*, Sml. I, s. 4199, præmis 81).

95 Hvad angår den første af disse betingelser er det et krav i retspraksis, at der er godtgjort at være sket en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, *Bergaderm og Goupil mod Kommissionen*, Sml. I, s. 5291, præmis 42). Hvad angår kravet om, at tilsidesættelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, er det afgørende kriterium ved afgørelsen heraf, om den pågældende fællesskabsinstitution åbenbart og groft har tilsidesat grænserne for sin skønsbeføjelse. Såfremt den pågældende institution råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, *Kommissionen mod Camar og Tico*, Sml. I, s. 11355, præmis 54, og Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, *Comafira og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1975, præmis 134).

96 Sagsøgerne har gjort gældende, at fejlene er begået samtidig af OLAF og Kommissionen, og at sidstnævnte ikke kan være den eneste forfulgte for samtlige fejl. OLAF har begået fejl både over for sagsøgerne og over for Kommissionen.

- 97 Retten finder således, at det først må undersøges, om OLAF og/eller Kommissionen har begået en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.

A — *Spørgsmålet om ulovligheden af OLAF's adfærd*

1. Fejl begået ved OLAF's fremsendelse af sagsakten vedrørende Eurostat-sagen til de franske og luxembourgske retsmyndigheder

a) Parternes argumenter

- 98 Sagsøgerne har for det første understreget den klare forskel — for så vidt angår OLAF's fremsendelse af oplysninger — der eksisterer mellem de eksterne og de interne undersøgelser. De har påpeget den sammenblanding, der er sket med hensyn til arten af undersøgelsen og arten af fremsendelsen af 19. marts 2003 til de franske retsmyndigheder. Ifølge OLAF's generaldirektørs udtalelser i Cocobu den 30. juni 2003 drejede det sig om en »ekstern sagsakt«, som dog nævnte sagsøgernes navne. Undersøgelsen var imidlertid helt intern, hvilket indebærer, at den berørte institution skulle underrettes herom inden en ekstern fremsendelse.

- 99 Ifølge sagsøgerne har OLAF således kvalificeret sine interne undersøgelser som eksterne undersøgelser for at dække over de begåede procedurefejl, henset til at hverken Kommissionen eller OLAF's Overvågningsudvalg på forhånd var blevet underrettet om OLAF's fremsendelse af Eurostat-sagsakten til de franske og luxembourgske retsmyndigheder.
- 100 Sagsøgerne har dernæst anført, at de heller ikke på forhånd havde fået oplysninger om OLAF's fremsendelse af Datashop- og Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder, og at Yves Franchet ikke havde fået oplysning om fremsendelsen af Eurocost-sagsakten, som Daniel Byk ikke var involveret i, til de luxembourgske retsmyndigheder.
- 101 OLAF har derfor bevidst tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, kontradiktionsprincippet, retten til forsvar og kravet om en undersøgelse med henblik på at fremskaffe såvel belastende som diskulperende oplysninger som fastsat i bl.a. menneskerettighedskonventionen og chartret.
- 102 Sagsøgerne påberåber sig ligeledes artikel 4 i afgørelse 1999/396 og henviser herved til den europæiske ombudsmands beslutning af 26. april 2002 om klagen registreret under reference 781/2001/IJH, i det omfang den vedrører OLAF, hvorefter »denne beslutning forpligter OLAF til ikke at drage ugunstige konklusioner om en person, om hvem den gennemfører en undersøgelse, før den har underrettet den berørte om de anbringender, han er genstand for, og de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for dem, og har givet ham lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger«. Ombudsmanden mente i øvrigt, at »[d]et drej[ede] sig om et normalt element i enhver effektiv og retfærdig procedure«, og at »[e]t vidnesbyrd, som ikke [havde] kunnet bestrides således, normalt ikke havde bevisværdi«.

- 103 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen fortolker artikel 4 og 10 i forordning nr. 1073/1999 samt artikel 4 i afgørelse 1999/396 for restriktivt og dermed tilsidesætter deres grundlæggende rettigheder. Ifølge en sådan fortolkning kan OLAF's beslutning om at udskyde de behørigte oplysninger til institutionen principielt ikke kontrolleres, og OLAF kan således træffe en sådan beslutning for uden en reel tidsgrænse at fritage sig fra enhver pligt til oplysning.
- 104 Hverken OLAF eller Kommissionen har forklaret, hvorfor der krævedes absolut hemmeligholdelse, eller hvad der var begrundelse for den påståede nødvendighed af at udskyde underretningen af Kommissionen, bortset fra den sammenfattende note om de igangværende undersøgelser vedrørende Eurostat fra OLAF's generaldirektør til Kommissionens generalsekretær den 3. april 2003 (nævnt i præmis 23 ovenfor). For så vidt angår nødvendigheden af at udsætte underretningen af den berørte tjenestemand havde generalsekretæren, så vidt sagsøgerne var orienteret, aldrig udtrykt forståelse hermed som krævet i artikel 4, andet afsnit, i afgørelse 1999/396.
- 105 Sagsøgerne har ligeledes henvist til et forslag til Parlamentets og Rådets forordning af 10. februar 2004 om ændring af forordning nr. 1073/1999 [KOM(2004) 103 endelig] samt til et forslag til interinstitutionel aftale af 14. august 2003 om indførelse af en adfærdskodeks med henblik på at sikre hurtig udveksling af oplysninger mellem OLAF og Kommissionen i forbindelse med interne undersøgelser [SEC (2003) 871 konsolideret], som bl.a. indeholder en forpligtelse til at give informationen fra OLAF et indhold. Ifølge forslaget til forordning om ændring af forordning nr. 1073/1999 skal den involverede tjenestemand høres på tidspunktet for underretningen af de nationale retsmyndigheder, hvilket ikke udgør en ændring af den bestående forordning, da det, som Kommissionen har påpeget, kun stadfæster de grundlæggende principper, der er indeholdt i bl.a. chartret. Sagsøgerne har anført, at de kun blev hørt af OLAF, fordi de anmodede herom, men ikke blev hørt på foranledning af OLAF.
- 106 Endelig har sagsøgerne anført, at OLAF havde »orienteret« de franske retsmyndigheder ved allerede at give de omstændigheder, som det havde ment at kunne identificere i Eurostat-sagen, en strafferetlig kvalifikation, hvilket er i strid med dets rolle, som består i at foretage administrative undersøgelser. Den til de franske retsmyndigheder

fremsendte note af 19. marts 2003 indeholdt en reel retlig stillingtagen til de anførte faktiske oplysninger og angav, at disse kunne indebære strafforfølgning i henhold til fransk ret, hvormed OLAF gik videre end til at meddele oplysninger i henhold til forordning nr. 1073/1999.

<sup>107</sup> Kommissionen har for det første gjort gældende, at sagsøgerne ikke kan påberåbe sig OLAF's forpligtelse til at underrette Kommissionen og til at høre dem eller underrette dem inden fremsendelsen af oplysninger til de nationale retsmyndigheder, uanset undersøgelsens kvalifikation (intern eller ekstern).

<sup>108</sup> Kommissionen har anført, at i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 fremsender OLAF til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som er indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning, mens fremsendelse af oplysninger i forbindelse med eksterne undersøgelser kun er en mulighed. Ingen bestemmelse i artikel 10 fastsætter, at fremsendelsen som forløber skal have eller ledsages af oplysninger til den berørte institution eller til de eventuelt involverede tjenestemænd.

<sup>109</sup> Kommissionen henviser til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1073/1999 og konstaterer, at manglende underretning af den institution, som de tjenestemænd, der kan være personligt involverede, tilhører, kan begrundes i nødvendigheden af at udskyde oplysningerne. Selv om det antages, at en sådan udskydelse ikke kan begrundes i denne sag, kan en eventuelt manglende underretning af Kommissionen ikke påvirke retmæssigheden af den procedure, der vedrører sagsøgerne, da disse på ingen måde var blevet skadet ved denne mangel på oplysninger.

- 110 For så vidt angår sagsøgernes ret til at blive hørt eller underrettet har Kommissionen anført, at i henhold til artikel 4 i afgørelse 1999/396 er oplysninger til den tjenestemand, der kan være personligt involveret, betinget af, at de ikke risikerer at skade undersøgelsen, hvilket overlades til OLAF's vurdering. Forpligtelsen til at give den berørte mulighed for at udtale sig om alle de omstændigheder, som vedrører ham, er afgørende på det tidspunkt, hvor OLAF drager konklusionerne af undersøgelsen, og denne forpligtelse kan kun i visse særlige tilfælde udsættes i forståelse med Kommissionens formand eller generalsekretær, men ikke på det tidspunkt, hvor OLAF på grundlag af artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 i løbet af undersøgelsen fremsender oplysninger til en medlemsstats retsmyndigheder.
- 111 I overensstemmelse med artikel 4 i afgørelse 1999/396 havde sagsøgerne endvidere fået mulighed for at udtale sig om alle de forhold, der vedrørte dem, inden OLAF drog konklusionen af de undersøgelser, der vedrørte dem.
- 112 I modsætning til det af sagsøgerne anførte kan det ikke hævdes, at en beslutning truffet af OLAF om at udskyde oplysningerne til institutionen principielt ikke kan kontrolleres, men at en kontrol først kan foretages efter undersøgelsen, hvis denne afsluttes uden yderligere foranstaltninger, eller efter straffesager og/eller disciplinærsager. Ifølge Kommissionen begrundes de manglende oplysninger med nødvendigheden af en absolut hemmeligholdelse med henblik på undersøgelsen eller med kravet om anvendelse af undersøgelsesmidler, der henhører under en national retsmyndigheds kompetence. At ville udøve kontrol med denne begrundelse i en tidligere fase er ensbetydende med at »gøre den til et værdiløst stykke papir«.
- 113 Kommissionen har endvidere understreget, at en fejl kun kan opstå som følge af tilsidesættelse af den gældende retlige ramme på tidspunktet for de faktiske omstændigheder og ikke som følge af tilsidesættelse af en bestemmelse indeholdt i et forslag til en ny retlig ramme, der er fremsat efter de faktiske omstændigheder.

- 114 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at de strafferetlige kvalifikationer, som OLAF tillægger de strafbare handlinger, som den fremsender til en national retsmyndighed, kun er formodninger, som på ingen måde forpligter retsmyndigheden. Det drejer sig herved kun om overvejelserne hos OLAF's ansatte, der varetager en sådan sagsakt, idet fremsendelsen til en retsmyndighed kun er berettiget, hvis OLAF finder, at de pågældende faktiske omstændigheder kan indebære strafforfølgning. Kommissionen understreger, at de nationale retsmyndigheder, som OLAF forelægger en sag, frit kan acceptere og/eller begrænse denne forelæggelse, og at det ikke tilkommer OLAF at give disse myndigheder nogen form for instruktion.
- 115 Sagsøgerne foretager i øvrigt en fejlagtig fortolkning af punkt 3.4.3 i Kommissionens rapport af 2. april 2003 om evaluering af OLAF's aktiviteter (KOM(2003) 154 endelig). Kommissionen har aldrig villet sige, at forelæggelsen for en national retsmyndighed binder myndighederne for så vidt angår resultaterne af OLAF's arbejde i marken, tværtimod.

## b) Rettens bemærkninger

### Kvalifikation af undersøgelserne

- 116 Det bemærkes, at i medfør af forordning nr. 1073/1999 består OLAF's undersøgelser i eksterne undersøgelser, dvs. uden for Fællesskabets institutioner, og i interne undersøgelser, dvs. inden for disse institutioner. De procedureregler, som OLAF skal følge, er forskellige alt efter undersøgelsens art.
- 117 Sagsøgerne har anført, at OLAF har kvalificeret sine interne undersøgelser som eksterne undersøgelser for at dække over procedurefejl. Undersøgelsen var helt intern,



hvilket havde krævet, at den berørte institution, OLAF's Overvågningsudvalg og de involverede tjenestemænd blev underrettet herom inden en ekstern fremsendelse.

118 Retten bemærker, at der faktisk skete en sammenblanding af de pågældende forskellige undersøgelsers art under deres afvikling.

119 I denne forbindelse fremgår det af den sammenfattende note af 3. april 2003 (nævnt i præmis 23 ovenfor), at OLAF som interne undersøgelser havde kvalificeret undersøgelserne vedrørende Eurocost-sagsakten (fremsendt til de luxembourgiske retsmyndigheder) og Datashop-sagsakten (fremsendt til de franske retsmyndigheder). I »resuméet over de nu afsluttede Eurostat-sager« var undersøgelsen i Eurocost-sagen blevet kvalificeret som en intern undersøgelse, undersøgelsen vedrørende Eurogramme-sagen som en ekstern undersøgelse, undersøgelsen vedrørende CESD-Communautaire-sagen som en intern undersøgelse og undersøgelsen vedrørende Datashop-sagen som en intern undersøgelse. Det konstateres ligeledes i resuméet, at den interne undersøgelse vedrørende Datashop-nettet gav mulighed for at påvise Planistat-selskabets centrale rolle, hvilket var grunden til, at OLAF den 18. marts 2003 indledte en ekstern undersøgelse i forbindelse med det nævnte selskab.

120 Det fremgår imidlertid af noten af 1. juli 2003 (nævnt i præmis 34 ovenfor) om mødet i Cocobu og udvekslingen af synspunkter med Kommissionens generalsekretær og OLAF's generaldirektør den 30. juni 2003, at den nævnte kvalifikation ikke var klar. Ifølge noten havde OLAF's generaldirektør faktisk påpeget, at der var en tæt forbindelse mellem interne og eksterne aspekter i Eurostat-sagen, og nærmere bestemt at i Eurocost- og Eurogramme-sagsakterne var det eksterne aspekt så godt som afsluttet og var blevet fremsendt til de luxembourgiske retsmyndigheder, og at Datashop- og Planistat-sagsakten udviste samme tætte forbindelse mellem det eksterne og det interne aspekt.

121 I OLAF-Overvågningsudvalgets rapport af 15. januar 2004, som var udarbejdet på Parlamentets anmodning vedrørende de procedurespørgsmål, der blev rejst i forbindelse med Eurostat-undersøgelserne, konstaterede udvalget følgende:

»OLAF er ligeledes stødt på vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af forordningens bestemmelser om interne henholdsvis eksterne undersøgelser. Oprindeligt indledte OLAF eksterne undersøgelser, og først da det viste sig, at tjenestemænd kunne være involveret, blev der indledt interne undersøgelser. Denne rent administrative opdeling af samme sag har været kilde til sammenblanding.«

122 Det fremgår af sagsakterne, at i hvert fald ved undersøgelsernes slutning var Eurocost-, Datashop- og CESD-Communautaire-sagerne interne sager, mens Eurogramme- og Planistat-sagerne var eksterne sager. Det fremgår imidlertid ligeledes, at Datashop- og Planistat-sagerne var tæt forbundne.

123 Det findes nødvendigt at bestemme karakteren af forsendelsen af 19. marts 2003 til de franske retsmyndigheder. Hertil bemærkes, at den omstændighed, at skrivelsen og noten af 19. marts 2003 nævner henvisningen den eksterne Planistat-sagsakt (indledt dagen før) og ikke den interne Datashop-sagsakt, er irrelevant. En sådan omstændighed kan ikke fritage fra de processuelle forpligtelser i tilknytning til interne undersøgelser, hvis der er involveret tjenestemænd. Trods henvisningen til en ekstern sagsakt i noten af 19. marts 2003 henviser inspektørerne endvidere til den relevante bestemmelse i forordning nr. 1073/1999 om fremsendelse af oplysninger, som OLAF har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser. I skrivelsen af 19. marts 2003 er det ikke udtrykkelig specificeret, om det drejede sig om en intern eller ekstern undersøgelse. På baggrund af skrivelsens formål drejede det sig imidlertid om »[f]remsendelse af oplysninger om forhold, der kan indebære strafforfølgelse«, hvilket svarer til indholdet af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 vedrørende fremsendelse af oplysninger indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning. At henvisningen til den interne sagsakt ikke nævnes, kan derfor ikke indebære, at der kan bortses fra retten til forsvar for de personer, der er nævnt deri. Under alle omstændigheder er der i sagsaktens reference nævnt »Eurostat/Datashop/Planistat«. Endvidere har OLAF's generaldirektør selv konstateret i sin note

af 3. april 2003 (nævnt i præmis 23 ovenfor), at den interne Datashop-sagsakt, som tjenestemænd var involveret i, blev fremsendt til den offentlige anklager i Paris (Frankrig).

<sup>124</sup> Det må som følge heraf antages, at forsendelsen af Eurocost-sagsakten til de luxembourgske retsmyndigheder den 4. juli 2002 i denne sag vedrørte en intern undersøgelse, og det samme gælder for forsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder den 19. marts 2003.

<sup>125</sup> Det skal derfor undersøges, om OLAF har tilsidesat en retsregel, som tillægger borgerne rettigheder ved fremsendelsen af interne undersøgelsessagsakter til de nationale retsmyndigheder.

Underretning af sagsøgerne, Kommissionen og OLAF-Overvågningsudvalget

— Underretning af sagsøgerne

<sup>126</sup> Sagsøgerne har gjort gældende, at de ikke blev underrettet på forhånd om fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder, og at Yves Franchet heller ikke blev underrettet om fremsendelsen af Eurocost-sagsakten, som Daniel Byk ikke var involveret i, til de luxembourgske retsmyndigheder. OLAF havde således forsætligt tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, kontradiktions-

princippet, retten til forsvar og kravet om en undersøgelse med henblik på at fremskaffe såvel belastende som diskulperende oplysninger som fastsat i bl.a. menneskerettighedskonventionen og chartret. De har ligeledes henvist til artikel 4 i afgørelse 1999/396.

- 127 Retten bemærker, at underretning af de berørte tjenestemænd kun foreskrives i forbindelse med interne undersøgelser, i artikel 4 i afgørelse 1999/396, hvor Kommissionen har defineret gennemførelsen af betingelserne og de særlige vilkår for interne undersøgelser.
- 128 Det følger af bestemmelserne i artikel 4, første afsnit, i afgørelse 1999/396, at den pågældende tjenestemand hurtigt skal underrettes, såfremt han kunne være personligt involveret, når der ikke er risiko for, at dette skader undersøgelsen, og at der under alle omstændigheder ikke kan drages konklusioner, som med navns nævnelse berører en tjenestemand ved Kommissionen, efter undersøgelsens afslutning, uden at den pågældende har fået mulighed for at udtale sig om de faktiske omstændigheder, som berører ham (Domstolens kendelse af 8.4.2003, sag C-471/02 P(R), Gómez-Reino mod Kommissionen, Sml. I, s. 3207, præmis 63).
- 129 En tilsidesættelse af de bestemmelser, som fastsætter de betingelser, hvorunder overholdelsen af tjenstemandens ret til kontradiktion kan forenes med den fortrolige karakter af enhver sådan undersøgelse, udgør en tilsidesættelse af væsentlige formkrav for en undersøgelsesprocedure (kendelsen i sagen Gómez-Reino mod Kommissionen, nævnt i præmis 128 ovenfor, præmis 64).
- 130 Artikel 4 i afgørelse 1999/396 omhandler imidlertid ikke udtrykkeligt fremsendelsen af oplysninger til de nationale retsmyndigheder og foreskriver derfor ikke en forpligtelse til at underrette den berørte tjenestemand før fremsendelsen til retsmyndighederne. I medfør af artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 kan OLAF (eksterne undersøgelser) eller skal OLAF (interne undersøgelser) fremsende oplysninger til de nationale

retsmyndigheder. Denne fremsendelse af oplysninger kan således gå forud for »konklusioner, der drages efter undersøgelsens afslutning«, som normalt indgår i undersøgelsesrapporten.

- <sup>131</sup> Ifølge kendelsen i sagen Gómez-Reino mod Kommissionen, nævnt i præmis 128 ovenfor (præmis 68), er de konklusioner, der drages af OLAF efter undersøgelsens afslutning, som med navns nævnelse vedrører en tjenestemand som omfattet af artikel 4 i afgørelse 1999/396, nødvendigvis dem, der indeholdes i en rapport, som er udarbejdet under direktørens myndighed som anført i artikel 9 i forordning nr. 1073/1999, og de følger, som den pågældende institution giver den interne undersøgelse, kan bl.a. være disciplinære eller retlige skridt.
- <sup>132</sup> Der er således absolut et holdepunkt for at antage, at på tidspunktet for fremsendelsen af oplysninger til de nationale retsmyndigheder forelå der ingen rapport som anført i artikel 9 i forordning nr. 1073/1999, som OLAF skulle have forelagt Kommissionen, og som skulle have omhandlet sagsøgerne personligt.
- <sup>133</sup> Det må dog endvidere undersøges, om de »oplysninger«, der blev fremsendt til de franske og luxembourgiske retsmyndigheder, skal forstås således, at de indeholder »konklusioner, som med navns nævnelse vedrører« sagsøgerne.
- <sup>134</sup> Hvad for det første angår fremsendelsen af Eurocost-sagsakten til de luxembourgiske retsmyndigheder den 4. juli 2002 er det i følgeskrivelsen angivet, at hverken Yves Franchet eller Eurocosts repræsentanter var blevet hørt af OLAF, hvilket var forsættligt, for ikke at bringe resultaterne af den retlige undersøgelse i fare. Der hersker således ikke

tvivl om, at Yves Franchet ikke er blevet hørt angående denne sagsakt inden dens fremsendelse til de luxembourgske retsmyndigheder.

135 I følgeskrivelsen er det angivet, at Yves Franchet er en af grundlæggerne, og også har været formand, næstformand og medlem af Eurocost, at han jævnligt var til stede ved Eurocosts generalforsamlinger, og at han undertegnede Eurocosts direktør arbejdskontrakt, da han var formand. OLAF's generaldirektør har understreget, at der foreligger en potentiel interessekonflikt, og at konklusionerne fra en intern revision viser talrige uregelmæssigheder og tilfælde af bedrageri begået af Eurocosts ansvarlige til skade for Eurostat. Angående »regnskabsmæssige manipulationer med henblik på at skjule bedrageri til skade for Eurostat« anføres, at tavs forståelse med Eurostat herom var blevet nævnt, og »[d]obbelt eller endog tredobbelt finansiering af visse omkostninger« er ligeledes nævnt.

136 Det bemærkes, at denne følgeskrivelse, der udtrykkeligt nævner Yves Franchet i forbindelse med en potentiel interessekonflikt, må fortolkes som indebærende »konklusioner, som med navns nævnelse vedrører« Yves Franchet. I denne forbindelse påpeges ligeledes, at i noten af 3. april 2003 (nævnt i præmis 23 ovenfor) anførte OLAF's generaldirektør, at »[v]ed skrivelse af 10. juli 2002 modsatte den offentlige anklager i Luxembourg sig ikke høring af de tjenestemænd, som OLAF's inspektører har anklaget«, og at »[Eurostats] generaldirektør kunne være involveret«.

137 Hvad for det andet angår fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder den 19. marts 2003 står det fast, at sagsøgerne hverken var blevet underrettet eller havde fået mulighed for at udtale sig om sagsakterne før deres fremsendelse. Dernæst bemærkes, at skrivelsen af 19. marts 2003 drejede sig om »[f]remsendelse af oplysninger vedrørende forhold, som kan indebære strafforfølgelse«, og den vedlagte skrivelse »[a]nmeldelse af forhold, som kan indebære strafforfølgelse«.

- 138 I skrivelsen af 19. marts 2003 anførte OLAF's generaldirektør, at med forbehold af de franske retsmyndigheders vurdering »har OLAF tilsyneladende afsløret svigagtige handlinger, som har skadet fællesskabsbudgettet, og som kan indebære strafforfølgelse«, og det præciseres, at »[u]ndersøgelsen har vist, at disse forhold måtte tilregnes ledere i selskabet Planistat Europe SA, som har hjemsted i Paris, med aktiv medvirken af europæiske tjenestemænd«.
- 139 I noten af 19. marts 2003 er det anført i forbindelse med en »[h]istorisk gennemgang af de forhold, der er genstand for undersøgelsen«, i punkt 2.3, med overskriften »Konstateringer foretaget under undersøgelsen«, at en intern Eurostat-revisionsrapport fra september 1999 vedrørende Datashops beliggenhed i Bruxelles (Belgien), Luxembourg (Luxembourg) og Madrid (Spanien), på grundlag af hvilken OLAF's undersøgelse var påbegyndt, »[havde] vist utallige uregelmæssigheder begået i forbindelse med forvaltningen af disse tre Datashops i perioden 1996 til slutningen af 1999«, og at »[i] det foreliggende tilfælde tilførtes en betydelig del af den omsætning, der var »indberettet« af disse tre Datashops — mellem 50 og 55% — en sort kasse, hvis anvendelse var undergivet tilladelse fra en [Eurostat]-tjenestemand.«
- 140 I samme note nævnes, at »[d]e eneste, som har en samlet oversigt over denne sag, er lederne af Groupe Planistat og sandsynligvis Daniel Byk, afdelingschef i Eurostat, af fransk nationalitet«, at de falske fakturaer »blev betalt af den sorte kasse [...] efter godkendelse af Daniel Byk, direktør i Eurostat, af fransk nationalitet«, at »[o]mkring 922 500 [EUR] således [var] blevet faktureret og betalt«, og at »Eurostat således, ved transaktionen med de sorte kasser, havde udlignet et betydeligt underskud for Planistat Europe SA, som normalt skulle bæres af Kommissionens kontrahent«, og det præciseredes, at »den sorte kasse ligeledes [havde] tjent til at betale udgifter til restauranter, hoteller, rejser [...] der skyldtes visse Eurostat-tjenestemænd, herunder Daniel Byk«.

141 I forbindelse med beskrivelsen af de pågældende strafbare handlinger i punkt 3.1, med overskriften »Underslæb«, konstateres følgende:

»Visse EU-tjenestemænds etablering af et net af erhvervsdrivende, som bl.a. har til formål at skjule for Kommissionen en del af indtægterne fra salget af EU-statistiske produkter eller ydelser, kan udgøre underslæb med »midler, værdier eller et andet gode« som anført i artikel 314-1 i straffeloven, der definerer underslæb. Alle de elementer, der udgør lovovertrædelsen, blev gennemført i samarbejde mellem EF-tjenestemænd, lederne af Planistat-gruppen og lederne af de berørte Datashops. EU-tjenestemændene kunne ikke være uvidende om den gældende finansforordning, som pålægger dem at tilbageføre samtlige indtægter.

Samme EU-tjenestemænd har desuden disponeret over de pågældende beløb til formål, som er fællesskabsinteressen uvedkommende, for så vidt som disse penge åbenbart blev anvendt til at betale udgifter, der ikke var foreskrevet i kontrakten mellem selskabet Planistat Europe SA og Kommissionen, eller til disse tjenestemænds personlige udgifter. Den svigagtige hensigt fremgår af denne anvendelse til andre formål end til fællesskabsformål.«

142 Efter at have behandlet spørgsmålet om hæleri vedrørende Planistat-selskabet anføres i punkt 3.3, med overskriften »Kriminel sammenslutning«, følgende:

»I henhold til artikel 450-1 i straffeloven »[u]dgøres en kriminel sammenslutning af enhver sammenslutning eller aftale indgået med henblik på forberedelse, kendetegnet ved et eller flere faktiske forhold, af en eller flere forbrydelser eller en eller flere lovovertrædelser, der straffes med mindst fem års fængsel [...]«



Dette rejser spørgsmålet, om denne kvalifikation ikke ligeledes kan anvendes i forbindelse med denne sag, for så vidt som det for at gennemføre tyveriet af fællesskabsmidlerne har været nødvendigt med sammenslutningen af tjenestemænd, ledere af Planistat og ledere af Datashops, som har begået faktiske forhold vedrørende underslæb.

[...]«

<sup>143</sup> Endelig hedder det i punkt 3.5, med overskriften »Anvendelse af den franske lov på strafbare handlinger begået af franskmænd i udlandet«:

»[...]

I forbindelse med den foreliggende sag er Yves Franchet, Eurostats direktør, og Daniel Byk, afdelingschef i Eurostat, begge tjenestemænd i Europa-Kommissionen, med sæde i Luxembourg, som kan have indført hele eller en del af systemet, af fransk nationalitet.

På baggrund af samtlige de ovenfor anførte elementer kan det fastslås, at OLAF står over for et omfattende foretagende af tyveri af fællesskabsmidler på grundlag af en række forhold, der med forbehold af den kompetente retsmyndigheds vurdering kan indebære strafforfølgning.

Denne note og de som bilag vedlagte dokumenter skal følgelig fremsendes til den offentlige anklager i Paris.«

144 Det fremgår klart af noten af 19. marts 2003, at den indeholder »konklusioner, som med navns nævnelse vedrører« sagsøgerne.

145 Inden fremsendelsen af Eurocost-sagsakten til de luxembourgske retsmyndigheder for så vidt angår Yves Franchet, og inden fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder for så vidt angår Yves Franchet og Daniel Byk skulle disse som følge heraf principielt have været underrettet og hørt angående de forhold, der vedrører dem, i henhold til artikel 4 i afgørelse 1999/396.

146 Den nævnte artikel foreskriver imidlertid en undtagelse for tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retsmyndighed. I sådanne tilfælde kan pligten til at give tjenestemanden lejlighed til at udtale sig udsættes til senere i forståelse med Kommissionens generalsekretær. For at udsætte underretningen til senere skal de to betingelser om nødvendigheden af absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retsmyndighed, således være opfyldt. Endvidere skal der på forhånd opnås forståelse med Kommissionens generalsekretær.

147 Vedrørende fremsendelsen af Eurocost-sagsakten til de luxembourgske retsmyndigheder fremgår det af en skrivelse af 2. august 2002 fra Kommissionens generalsekretær til OLAF's generaldirektør, at den førstnævnte havde godkendt ikke at underrette de berørte personer. Han begrundede dette med, at »[i] afventning af afslutningen af drøftelserne mellem [deres] tjenestegrene om, hvorledes de eksisterende procedurer kunne forbedres, [kunne han] godkende [OLAF's generaldirektørs forslag] om ikke at underrette de berørte parter i den nævnte omhandlede sag«. Kommissionens

generalsekretær nævnte således ikke noget om nogen af de ovennævnte betingelser. Godkendelsen blev under alle omstændigheder givet efter fremsendelsen af den pågældende sagsakt.

- 148 For så vidt angår fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder fremgår det af noten af 3. april 2003 — som således fulgte efter fremsendelsen af 19. marts 2003 — at OLAF's generaldirektør deri konstaterede, at tjenestemænd fra Eurostat og Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer var involveret, at dette aspekt havde været genstand for en formidling til de franske retsmyndigheder, og at det var nødvendigt at udsætte underretningen af de pågældende tjenestemænd i overensstemmelse med artikel 4 i afgørelse 1999/396, fordi det var nødvendigt at opretholde en absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen. Der henvises imidlertid ikke til den anden førnævnte betingelse.
- 149 Endvidere har Kommissionen som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten bekræftet, at dens generalsekretær »ikke [havde] haft lejlighed til at godkende udsættelsen af pligten til at anmode sagsøgerne om at udtale sig«.
- 150 Betingelserne for at anvende undtagelsen i artikel 4 i afgørelse 1999/396 om tilladelse til at udsætte underretningen var følgelig ikke opfyldt i denne sag.
- 151 Det skal bemærkes, at forpligtelsen til at anmode om og opnå godkendelse fra Kommissionens generalsekretær ikke blot er en formalitet, som i givet fald vil kunne opfyldes på et senere stadium. Kravet om en sådan godkendelse ville faktisk i så fald miste sin eksistensberettigelse, nemlig at sikre, at de pågældende tjenestemænds ret til

forsvar overholdes, at underretningen af dem kun udsættes i undtagelsestilfælde, og at vurderingen af undtagelsestilfældet ikke alene tilkommer OLAF, men ligeledes Kommissionens generalsekretær.

- 152 Under disse omstændigheder har OLAF tilsidesat artikel 4 i afgørelse 1999/396 og sagsøgernes ret til forsvar ved fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder, og samme artikel 4 og Yves Franchets ret til forsvar ved fremsendelsen af Eurocost-sagsakten til de luxembourgske retsmyndigheder.
- 153 Det er ubestridt, at den bestemmelse, der er tilsidesat i denne sag, hvorefter personer, der er genstand for en undersøgelse, skal underrettes og have mulighed for at udtale sig om alle de forhold, der vedrører dem, tillægger borgerne rettigheder (jf. i denne retning og analogt Rettens dom af 12.9.2007, sag T-259/03, Nikolaou mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 263).
- 154 Artikel 4 i afgørelse 1999/396 overlader ganske vist OLAF et skøn i tilfælde, der nødvendiggør absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen og anvendelse af undersøgelsesmetoder, der henhører under en national retsmyndighed (jf. analogt dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 264). Når det drejer sig om de nærmere vilkår for vedtagelse af beslutningen om at udsætte underretningen af de berørte tjenestemænd, besidder OLAF imidlertid ikke noget skøn. OLAF besidder heller ikke noget skøn med hensyn til efterprøvelse af betingelserne for anvendelse af artikel 4 i afgørelse 1999/396.
- 155 Som konstateret ovenfor er betingelserne og gennemførelsesbestemmelserne for anvendelse af undtagelsen ikke blevet overholdt i det foreliggende tilfælde, idet OLAF ikke har påberåbt sig de omtalte undersøgelsesmetoder og heller ikke rettidigt har

anmodet om, og så meget desto mindre opnået, godkendelse fra Kommissionens generalsekretær af at udskyde den obligatoriske opfordring til den af undersøgelsen berørte tjenestemand om at udtale sig.

- 156 Under disse omstændigheder har OLAF ved ikke at overholde den forpligtelse til underretning, der påhviler det, begået en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der tillægger borgerne rettigheder.

— Underretning af Kommissionen

- 157 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke på forhånd var blevet underrettet om OLAF's fremsendelse af Eurostat-sagsakten til de franske og luxembourgske retsmyndigheder. Retten finder, at dette argument skal forstås således, at det drejer sig om at fastslå, om Kommissionen skulle underrettes på en anden måde end i forbindelse med anvendelsen af artikel 4 i afgørelse 1999/396 med henblik på, at dens generalsekretær godkendte udsættelsen, hvilket blev undersøgt ovenfor.

- 158 Det bemærkes, at i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 fremsender OLAF til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som kontoret har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning, mens en sådan fremsendelse i forbindelse med eksterne undersøgelser kun er en mulighed. I dette tilfælde bemærkes, at undersøgelsesrapporterne endnu ikke var udarbejdet, og at fremsendelsen af sagsakterne derfor a priori bestod i fremsendelse af oplysninger, også hvis de indeholdt konklusioner, som med navns nævnelse vedrørte sagsøgerne, og ikke i fremsendelse af undersøgelsesrapporterne i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1073/1999. I henhold til artikel 10, stk. 3, er fremsendelsen til den berørte institution af oplysninger indhentet under interne undersøgelser ligeledes en mulighed. Ingen bestemmelse i den nævnte artikel

fastsætter, at fremsendelsen af oplysninger til de nationale retslige myndigheder hverken som forløber skal have eller ledsages af underretning af den berørte institution.

159 Underretning af den berørte institution i forbindelse med interne undersøgelser er foreskrevet i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1073/1999. Denne bestemmelse fastsætter imidlertid ingen frist for at give denne underretning. Den bestemmer f.eks. ikke, at den berørte institution skal underrettes inden fremsendelsen af oplysninger til de nationale retslige myndigheder. Den indeholder endvidere en undtagelse i de tilfælde, hvor der kræves absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen. I et sådant tilfælde kan OLAF udsætte underretningen. Det fremgår af sagsakterne, at OLAF har vurderet, at det i hvert fald hvad angår Datashop-Planistat-sagsakten drejede det sig om et tilfælde, hvor der krævedes absolut hemmeligholdelse af hensyn til undersøgelsen (jf. noten af 3. april 2003, nævnt i præmis 23 ovenfor). Det skal bemærkes, at det tilkommer OLAF at afgøre, om den nævnte undtagelse finder anvendelse.

160 I dette tilfælde bemærkes, at OLAF ikke havde pligt til at underrette Kommissionen inden fremsendelsen af oplysninger til de nationale retslige myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1073/1999.

161 OLAF har derfor ikke tilsidesat artikel 4 og 10 i forordning nr. 1073/1999 ved ikke at underrette Kommissionen inden fremsendelsen af oplysninger til de nationale retsmyndigheder.

162 Under alle omstændigheder har sagsøgerne ikke påvist, hvorledes det forhold, at Kommissionen ikke blev underrettet inden fremsendelsen af oplysningerne til de nationale retslige myndigheder, har skadet deres rettigheder, med forbehold af betragtningerne vedrørende anvendelsen af artikel 4 i afgørelse 1999/396. Det skal

nemlig påpeges, at de i den foregående præmis nævnte bestemmelser ikke indeholder retsregler, der tillægger borgerne rettigheder, hvis overholdelse Fællesskabets retsinstanser sikrer.

— Underretning af OLAF-Overvågningsudvalget

<sup>163</sup> Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF-Overvågningsudvalget heller ikke var blevet underrettet inden fremsendelsen af oplysninger til de franske og luxembourgske retsmyndigheder.

<sup>164</sup> Retten bemærker hertil, at i henhold til artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999 i forbindelse med Overvågningsudvalgets regelmæssige kontrol af udøvelsen af undersøgelsesfunktionen »[underretter] [OLAF's] direktør [...] udvalget om de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder«. Det skal påpeges, at ordlyden af denne bestemmelse angiver, at den nævnte underretning skal foretages inden fremsendelsen af oplysninger. I modsat fald ville den nemlig ikke henvise til »tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger«, et udtryk, som henviser til en fremtidig begivenhed. Denne fortolkning styrkes ligeledes af erklæringen fra formanden for OLAF-Overvågningsudvalget i House of Lords Select Committee on the European Union (House of Lords' særudvalg om Den Europæiske Union, Det Forenede Kongerige) af 19. maj 2004, hvori han anførte, at »OLAF har en forpligtelse til at underrette [Overvågnings]udvalget, inden kontoret fremsender noget til en retslig myndighed«.

<sup>165</sup> Det fremgår af Kommissionens svar på Rettens skriftlige spørgsmål, at OLAF's generaldirektør den 25. oktober 2002 underrettede Overvågningsudvalget om fremsendelsen af Eurocost- og Eurogramme-sagsakterne til de luxembourgske retsmyndigheder, dvs. efter fremsendelsen den 4. juli 2002. Ligeledes blev Overvågningsudvalget

den 24. marts 2003 underrettet om fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder, altså ligeledes efter fremsendelsen den 19. marts 2003.

<sup>166</sup> OLAF har dermed tilsidesat artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999. Det skal imidlertid undersøges, om det drejer sig om en retsregel, der tillægger borgerne rettigheder, hvis overholdelse sikres af Fællesskabets retsinstanser.

<sup>167</sup> Det bemærkes, at selv om OLAF-Overvågningsudvalget, i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1073/1999, ikke griber ind i verserende undersøgelser forløb, sikrer det i henhold til artikel 2 i sin forretningsorden, »at OLAF's aktiviteter gennemføres i fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og under overholdelse af traktaterne og den afledte ret, særlig protokollen om privilegier og immuniteter og tjenestemandsvedtægten«.

<sup>168</sup> Overvågningsudvalget har således til opgave at beskytte rettighederne for personer, der er genstand for OLAF's undersøgelser. Det kan derfor ikke bestrides, at kravet om at konsultere udvalget inden fremsendelsen af oplysninger til de nationale retsmyndigheder har til formål at tillægge de berørte personer rettigheder.

<sup>169</sup> Det må derfor fastslås, at OLAF ved tilsidesættelse af artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999 har tilsidesat en retsregel, der tillægger borgerne rettigheder.



- 170 Eftersom artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999 fastsætter, at underretningen af Overvågningsudvalget er en ubetinget forpligtelse og ikke overlader noget skøn, drejer det sig om en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse.

### Påvirkning af de nationale retslige myndigheder

- 171 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF har »forledt« de franske retslige myndigheder ved at angive, at forhold, som kontoret mente at kunne identificere i Eurostat-sagen, kunne indebære strafforfølgelse, hvilket er i strid med dets rolle, som består i at foretage administrative undersøgelser.

- 172 Retten bemærker, at de nationale myndigheders opfølgning på de oplysninger, som de har fået tilsendt fra OLAF, henhører under myndighedernes eget og fulde ansvar. Det påhviler således disse myndigheder at undersøge, om sådanne oplysninger berettiger til eller kræver, at der iværksættes strafferetlig forfølgning. Følgelig bør der på nationalt plan sikres domstolsbeskyttelse mod en sådan forfølgning med alle de garantier, der er fastsat i national ret, herunder de garantier, der følger af de grundlæggende rettigheder, som er en integrerende del af fællesskabsrettens almindelige principper og derfor ligeledes bør overholdes af medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne (Domstolens dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19, af 10.7.2003, forenede sager C-20/00 og C-64/00, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, Sml. I, s. 7411, præmis 88, og kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19.4.2005, sag C-521/04 P(R), Tillack mod Kommissionen, Sml. I, s. 3103, præmis 38).

- 173 Sagsøgernes argument om påvirkningen af de nationale retslige myndigheder er derfor ikke relevant.

## 2. OLAF's videregivelse af oplysninger

### a) Parternes argumenter

<sup>174</sup> Sagsøgerne har foreholdt OLAF at have tilsidesat tavshedspligten, der bl.a. er fastsat i artikel 8 og 12 i forordning nr. 1073/1999, princippet om god forvaltningsskik og princippet om uskyldsformodning. Der havde nemlig fundet læk sted vedrørende fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder. Sagsøgerne havde via pressen i maj 2003 fået kendskab til de anklager, de var genstand for, og til at de franske retsmyndigheder havde fået sagen forelagt.

<sup>175</sup> Lækkene fortsatte. Ifølge sagsøgerne hviler de på elementer, som dels henhører under rapporten og oplysninger meddelt de nationale retsmyndigheder, dels direkte under samtaler, som sagsøgerne havde haft med OLAF's inspektører mellem den 23. juni og den 4. juli 2003. Deres oprindelse var således fastslået. De forklaringer, der var givet OLAF's inspektører, publiceredes dagen efter eller nogle dage efter næsten ord for ord i pressen.

<sup>176</sup> OLAF's meddelelse af 24. september 2003 til Kommissionens formand om »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager« udgjorde ligeledes en tilsidesættelse af tavshedspligten. Dette dokument var ikke blevet udleveret til sagsøgerne, og OLAF's generaldirektør måtte have vidst, at det ville blive anvendt offentligt af Kommissionens formand dagen efter, og at det havde været genstand for offentlig udbredelse i Parlamentet dagen før.

177 Endvidere havde OLAF offentligt — herunder ved læk i pressen — betegnet sagsøgerne som skyldige i en række strafbare handlinger, hvilket havde tilskyndet til en formening om deres skyld og ført den franske ret til at foregribe vurderingen af forholdene, hvorved princippet om uskyldsformodning blev tilsidesat. OLAF's generaldirektør havde fremsat udtalelser i pressen og i Cocobu og kvalificerede sagen som alvorlig og tungtvejende. Udtalelserne havde således indeholdt en vurdering af sagen, mens undersøgelserne stadig verserede. OLAF har derfor heller ikke overholdt tavshedspligten.

178 Kommissionen har bestridt sagsøgernes argumenter og anført, at det tilkommer dem at påvise rigtigheden af den anklage eller tilregning af ansvar, der alvorligt skader OLAF's ære, som de har fremsat.

179 Hvad angår fremsendelsen af »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager« af 24. september 2003 har Kommissionen henvist til artikel 10 i forordning nr. 1073/1999 og konstateret, at selv om det drejede sig om en ekstern undersøgelse, kunne OLAF ligeledes have fremsendt disse oplysninger til Kommissionen, eftersom den var berørt med hensyn til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

180 Endelig finder Kommissionen, at klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning er grundløst. OLAF kan ikke tage et retligt eller disciplinært skridt mod sagsøgerne, da kontoret ikke er et retligt eller disciplinært organ. Selv om en krænkelse af princippet om uskyldsformodning ligeledes kan hidrøre fra andre offentlige myndigheder, har sagsøgerne ikke påvist, under hvilke omstændigheder OLAF offentligt havde betegnet dem som skyldige i en række strafbare handlinger.

## b) Rettens bemærkninger

## Lækkene

- <sup>181</sup> Sagsøgerne har anført, at lækkene fandt sted i forbindelse med fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder. Endvidere fortsatte lækkene.
- <sup>182</sup> Retten bemærker, at ifølge retspraksis tilkommer det i et erstatningsøgsmål sagsøgeren at godtgøre, at betingelserne for et ansvar for Fællesskabet uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 288, andet afsnit, EF er opfyldt (Rettens dom af 19.3.2003, sag T-273/01, Innova Privat-Akademie mod Kommissionen, Sml. II, s. 1093, præmis 23, og af 17.12.2003, sag T-146/01, DLD Trading mod Rådet, Sml. II, s. 6005, præmis 71). Da sagsøgerne i denne sag ikke har godtgjort, at offentliggørelsen af oplysninger om den undersøgelse, som de havde været genstand for, skyldtes videregivelse af oplysninger, som kunne tilregnes OLAF, kunne kontoret principielt ikke kritiseres for offentliggørelsen (jf. i denne retning dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 141).
- <sup>183</sup> Denne regel kan imidlertid modificeres, når skadetilføjjelsen har kunnet have flere årsager, og fællesskabsinstitutionen ikke har fremlagt bevis, der kan godtgøre, hvilken af disse årsager der er den relevante, skønt den var den bedst egnede til at fremføre beviser i denne forbindelse, således at den tilbageværende usikkerhed må tillægges denne (jf. i denne retning Domstolens dom af 8.10.1986, forenede sager 169/83 og 136/84, Leussink-Brummelhuis mod Kommissionen, Sml. s. 2801, præmis 16 og 17). Denne fremgangsmåde må anvendes ved undersøgelsen af, om sagsøgerne har godtgjort, at visse oplysninger var blevet videregivet af OLAF eller en af dets ansatte, på dette stadium, med forbehold af Rettens vurdering af, om de eventuelle videregivelser udgør

ulovligheder begået af OLAF (jf. i denne retning dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 142).

— Eksistensen af læk og indholdet heraf

<sup>184</sup> Det bemærkes, at eksistensen af læk må anses som fastslået i denne sag. Kommissionen har selv under retsmødet erkendt, at »der [havde] været tale om underretning af de nationale retsmyndigheder, [at] der sikkert [havde] fundet læk sted på et eller andet tidspunkt, som [havde] bevirket, at det nogle uger senere [var] kommet frem i pressen«. Trods denne generelle anerkendelse af eksistensen af læk har Kommissionen understreget, at det påhviler sagsøgerne at påvise, at der har fundet læk sted fra OLAF's side. Sagsøgerne har erkendt, at de ikke har skriftlige beviser på, at den eller den person har stået bag lækkene, men at det er en flerhed af indikationer og formodninger, som angiver, at der havde fundet læk sted, og at disse stammede fra OLAF.

<sup>185</sup> Hertil bemærkes, at det fuldstændige referat af Kommissionens generalsekretærs indlæg i OLAF-Overvågningsudvalget den 3. september 2003 nævner eksistensen af læk. Det er instruktivt at citere et afsnit fra referatet, som Kommissionen har anmodet om at lade udgå af sagsakterne, og som viser, at der foreligger vanskeligheder:

»Med hensyn til problemerne med høring af personer er jeg helt enig, det er et reelt problem. Alt kan fungere, hvis man opretholder fortroligheden. Hvis der er reel fortrolighed, fremsendes en sagsakt udarbejdet af OLAF til den offentlige anklager, som skal vurdere, om der skal foretages en høring. Alt dette er udmærket, hvis der ikke forekommer læk. Desværre siver alt ud fra OLAF i øjeblikket. Altså den påståede

fortrolighed — jeg er [Yves Franchet eller Daniel Byk], og jeg [læser] i *Financial Times*, at jeg er anklaget for at have stjålet fællesskabsmidler. Undskyld mig, men Deres ry er ødelagt. Der er intet at gøre, selv om der senere sker en fuldstændig hvidvaskning, er de mennesker ødelagt, fagligt og personligt. Alt dette er således alvorligt. Man sætter de pågældende personers karriere, privatliv og integritet på spil. Efter min opfattelse skal man, når man ikke har undgået læk, være meget opmærksom på, hvad man skriver og siger; det er nødvendigt at være forsigtig.«

186 Endvidere hedder det i noten fra OLAF-Overvågningsudvalgets sekretariat til formanden for Overvågningsudvalget af 27. maj 2003:

»Forskellige artikler, især i den tyske og efterfølgende i den franske presse, har omtalt OLAF's fremsendelse af oplysninger til den offentlige anklager i Paris.

Lækkene i den tyske presse synes at have været sammenfaldende med dels forflyttelsen i Tyskland af visse af OLAF's ansvarlige, dels højtideligholdelsen af Eurostats [50-]årsdag.

Den vedlagte artikel fra dagbladet *Libération*, offentliggjort den 22. maj 2003, er tilsyneladende redigeret alene på grundlag af OLAF's fremsendelse til den offentlige anklager i Paris. Artiklen er underskrevet af to journalister, der arbejder i Bruxelles, hvorfor det må antages, at lækken er opstået i Bruxelles og ikke i Paris.«

187 I OLAF-Overvågningsudvalgets rapport af 15. januar 2004, udarbejdet efter anmodning fra Parlamentet om de procedurespørgsmål, som undersøgelserne vedrørende Eurostat gav anledning til, hedder det:

»Forløbet af denne sag har været kendetegnet ved, at OLAF — forsætligt eller utilsigtet — har formidlet oplysninger og udtalelser til pressen og institutionerne, som, idet de tilsidesætter de individuelle rettigheder for de personer, der er genstand for undersøgelse, men også skader en hensigtsmæssig afvikling af undersøgelsen, burde have været behandlet fortroligt.«

188 Det fremgår ligeledes af noten af 1. juli 2003 (nævnt i præmis 34 ovenfor), at lækkene var en fastslået kendsgerning for OLAF's generaldirektør, eftersom han havde anført følgende: »Kommissionens sikkerhedstjeneste undersøger lækkene.«

189 Under disse omstændigheder bemærkes, at eksistensen af læk allerede er tilstrækkeligt godtgjort på grundlag af de førnævnte dokumenter.

190 Sagsøgerne har i deres svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten anført, at oplysningerne og de udtryk, der er anvendt i OLAF's skrivelse og note af 19. marts 2003, ligger til grund for en første række artikler eller offentlige indlæg fra medier eller medlemmer af Europa-Parlamentet, som klart har haft adgang til de pågældende dokumenter. Sagsøgerne har herved citeret flere presseartikler.

- 191 I sine bemærkninger vedrørende sagsøgernes svar har Kommissionen bestridt, at de fremlagte presseartikler beviser eksistensen af læk, bl.a. fra OLAF, og har anført, at det drejer sig om et udsagn uden bevis. Kommissionen har understreget, at der ikke er noget i disse artikler, der tyder på, at OLAF stod bag lækkene vedrørende fremsendelsen af 19. marts 2003 til de franske retsmyndigheder eller bag en hvilken som helst anden hændelse.
- 192 Retten bemærker, at de af sagsøgerne fremlagte presseartikler styrker lækkenes eksistens. De indeholder bl.a. referencer til en »velinformeret kilde« samt direkte citater fra den til de franske retsmyndigheder sendte skrivelse og noten af 19. marts 2003.
- 193 Det findes også instruktivt at citere visse af disse artikler for at undersøge indholdet af lækkene mere detaljeret.
- 194 I en artikel i *Süddeutsche Zeitung* den 26. april 2003 hedder det:

»Det skulle være en festdag. Den 16. maj fylder De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor 50 år [...]

Ikke desto mindre kan festen gå hen og blive mindre storslået end forudset. Lige før dette store jubilæum er Eurostat-ledelsen kommet i en krydsild af kritik. Ifølge oplysninger modtaget af *Süddeutsche Zeitung* tyder interne revisioner på alvorlige



anklager. Det drejer sig om »sorte kasser«, som skulle have drænet midler fra organer finansieret af Den Europæiske Union. I flere måneder har OLAF [...] aktivt undersøgt sagen.

[...] Senest fra 1999 er mindst 900 000 EUR — svarende til indkomster hidrørende fra disse »Data Shops« — blevet anvendt til andre formål end til officielle konti. Man mistænker højtstående tjenestemænd for at have misbrugt disse midler til sig selv via de sorte kasser.

Man kender endnu ikke detaljerne. Alle deltagerne må formodes at være uskyldige, indtil det modsatte er bevist. Hvis anklagerne fortsætter, vil der være tale om en særlig dristig form for svig [...]

Mistanken berører ligeledes ledelsen, med franskmanden Yves Franchet i spidsen. Franchet er en af grundlæggerne af selskabet Eurocost, som længe har modtaget økonomisk støtte fra Det Statistiske Kontor. Som Europa-Parlamentet gjorde opmærksom på i marts, er Eurocost bl.a. anklaget for at have manipuleret sit regnskab [...]

Med denne nye anklage om sorte kasser kan Eurostat-sagen blive genoplivet. Som medlemmet af Europa-Parlamentet S. har sagt: »Hvis denne alvorlige anklage bekræftes, antager sagen en ny dimension« [...]

195 Den 16. maj 2003 blev en anden artikel offentliggjort i *Financial Times*, hvori følgende blev angivet:

»Den franske statsadvokat har indledt en strafferetlig undersøgelse vedrørende anbringender om et »omfattende tyveri« af midler tilhørende Den Europæiske Union, som involverer de to overordnede ledere af Eurostat [...]

[...]

Meddelelsen om en strafferetlig undersøgelse kom midt i de fem dages højtideligholdelse af 50-året for Eurostats grundlæggelse [...]

Det drejer sig for øjeblikket om retsforfølgning indledt af tribunal de grande instance de Paris mod X. Retsforfølgningen blev iværksat som reaktion på en undersøgelse foretaget af OLAF [...] vedrørende to højtstående franske tjenestemænd, Yves Franchet, der længe har været Eurostats generaldirektør, og Daniel Byk, direktør for et af Eurostats seks direktorater.

Ifølge den af OLAF fremsendte sagsakt til de franske myndigheder den 1[9]. marts mistænkes de to mænd for at have åbnet en konto i en indlånsbank i Luxembourg, hvorpå der er indsat 900 000 EUR i midler, som var bestemt for Eurostat.

[...]«

- 196 I en anden artikel udarbejdet af den samme journalist i Bruxelles henvistes der til »[e]n strafferetlig undersøgelse iværksat af den franske statsadvokat vedrørende beskyldninger mod Yves Franchet, generaldirektøren, og Daniel Byk, en af institutionens direktører«, idet disse var »mistænkt for at være involveret i åbningen af en bankkonto i en indlånsbank i Luxembourg, som faldt uden for finansinspektørernes tilsyn«. Denne artikel henviser ligeledes til Eurocost-, Eurogramme- og CESD-Communautaire-sagsakterne.
- 197 Endvidere hedder det i en artikel i *La Voix du Luxembourg* den 16. maj 2003, at »ifølge en dybtgående undersøgelse og en velinformeret kilde har det vist sig, at denne sag er langt mere fremskreden«, og at »det er bevist, at i en skrivelse af 19. marts til den offentlige anklager ved tribunal de grande instance de Paris påtaler [OLAF's] generaldirektør afsløringen af »svigagtige handlinger, der har skadet fællesskabsbudgettet, og som kan indebære strafforfølgelse««. Det bemærkes, at denne artikel indeholder direkte citater fra skrivelsen og noten af 19. marts 2003, der var tilstillet de franske retsmyndigheder.
- 198 Det fremgår af disse artikler, at pressen højst sandsynligt var i besiddelse af visse oplysninger om fremsendelsen af oplysninger til de franske retsmyndigheder. I artiklerne henvises der til de »sorte kasser«, og med navns nævnelse er det anført, at sagsøgerne har kunnet iværksætte hele eller en del af systemet.
- 199 Endvidere fremsendte Yves Franchet den 14. maj 2003 til Kommissionens generalsekretær en anonym skrivelse, som han havde modtaget, og som han mente var blevet sendt til et luxembourgsk dagblad. Det bemærkes, at denne anonyme skrivelse, som har overskriften »Eurostats 50 år«, indeholder uddrag fra skrivelsen og noten af 19. marts 2003, der var sendt til de franske retsmyndigheder, og udtrykkeligt nævner sagsøgernes navne. Det skal ligeledes bemærkes, at disse uddrag er de samme som i artiklen i *La Voix du Luxembourg*, jf. præmis 197 ovenfor.

200 Det fremgår i øvrigt af en udtalelse af 16. maj 2003 om Eurostat i en pressemeddelelse af 19. maj 2003 (IP/03/709), som sagsøgerne har fremlagt som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, at Kommissionen havde »beklaget krænkelser af fortroligheden af OLAF's undersøgelse, som skab[te] en vanskelig situation, først og fremmest for de i medierne omtalte tjenestemænd, men også for Kommissionen, som ikke [havde] mulighed for at træffe afgørelse om eventuel opfølgning, så længe den ikke [var] i besiddelse af de relevante oplysninger fra OLAF's undersøgelse«. Kommissionen havde i pressemeddelelsen konstateret, at »der cirkulerede oplysninger [...] i medierne angående aktiviteter, der antoges at være uregelmæssige, i tilknytning til Eurostats »datashops«, og at [nogle af Eurostats] tjenestemænd eventuelt var involveret«, og at »[d]isse anbringender [...] [var] [...] genstand for OLAF's undersøgelse af visse aspekter, om hvilke OLAF [havde] fremsendt en sagsakt til den franske statsadvokat«.

201 På grundlag af alle disse dokumenter må det fastslås, at der generelt har fundet læk sted, og at sagsøgerne via pressen har erfaret, at Datashop-Planistat-sagsakten var blevet fremsendt til de franske retsmyndigheder, hvilket Kommissionen ikke har bestridt.

202 Med hensyn til at tilregne OLAF ansvaret for disse læk anførte Kommissionen som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet, at eftersom de oplysninger, der var indeholdt i fremsendelsen til de franske retsmyndigheder, var blevet meddelt OLAF-Overvågningsudvalget og OLAF's Juridiske Tjeneste, inden disse oplysninger fremkom i pressen, kunne det ikke med sikkerhed godtgøres, at lækkene kun kunne hidrøre fra OLAF. Hertil bemærker Retten alene, at et eventuelt læk hidrørende fra OLAF-Overvågningsudvalget må tilregnes OLAF, og at Fællesskabet, selv om lækkene hidrørte fra Kommissionens Juridiske Tjeneste, under alle omstændigheder ligeledes ville være ansvarligt.

203 Under disse omstændigheder og eftersom Kommissionen ikke har påberåbt sig muligheden for, at kilden til lækkene kunne findes uden for Fællesskabet, som f.eks. de franske retsmyndigheder, er det forhold, at oplysningerne kunne være kendt af denne

instans uden for Fællesskabet, ikke til hinder for, at det antages, at kilden til disse oplysninger var OLAF eller en anden kilde, som Fællesskabet var ansvarlig for.

204 Det må derfor antages, at eksistensen af lækkene er godtgjort for så vidt angår fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder. Da alle indicier i sagsakten ligesom dens kontekst (jf. gennemgangen af de forskellige dokumenter ovenfor) gør det muligt at antage, at kilden til lækkene er OLAF, og i mangel af indicier, der godtgør, at kilden snarere var Kommissionens Juridiske Tjeneste, må det antages, at kilden til lækkene netop er OLAF.

205 Hvad angår de påståede læk om sagsøgernes samtaler med OLAF's inspektører mellem den 23. juni og den 4. juli 2003 eller lækkene vedrørende rapporterne bemærkes, at de ovenfor gennemgåede dokumenter ikke udtrykkeligt viser, at der forekom læk vedrørende de nævnte samtaler eller de nævnte rapporter. Sagsøgerne har heller ikke kunnet godtgøre dette ved hjælp af de presseartikler, de har fremlagt. Eksistensen af disse eventuelle læk er derfor ikke tilstrækkeligt godtgjort.

206 Under hensyn til ovenstående må det konkluderes, at i mangel af beviser fremført af Kommissionen med henblik på at påvise, at lækkene har kunnet have en anden baggrund, er OLAF ansvarlig for lækkene om oplysningerne i skrivelsen og noten af 19. marts 2003 vedrørende fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakten til de franske retsmyndigheder og for, at disse oplysninger blev offentliggjort i pressen efter dette læk.

207 Det skal derfor undersøges, om OLAF har tilsidesat en retsregel, der tillægger borgerne rettigheder.

— Bedømmelse af de hævdede tilsidesættelser af retsregler, der tillægger borgerne rettigheder, som kan skyldes OLAF's videregivelse af oplysninger

208 Sagsøgerne har bl.a. påberåbt sig tilsidesættelse af tavshedspligten i forbindelse med OLAF's undersøgelser, tilsidesættelsen af princippet om god forvaltningsskik og tilsidesættelsen af princippet om uskyldsformodning.

209 For så vidt angår princippet om uskyldsformodning bemærker Retten, at dette princip, som udgør en grundlæggende rettighed, som er fastsat i artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen og i chartrets artikel 48, stk. 1, tillægger borgerne rettigheder, som Fællesskabets retsinstanser skal påse overholdelsen af (Retten dom af 4.10.2006, sag T-193/04, Tillack mod Kommissionen, Sml. II, s. 3995, præmis 121).

210 Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis regulerer artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen en strafferetlig sag, uanset forfølgningens resultat, og ikke alene undersøgelsen af, om der er grundlag for anklagen. Denne bestemmelse sikrer, at en person ikke bliver betegnet eller behandlet som skyldig i en lovovertrædelse, før hans skyld er blevet godtgjort af en domstol. Bestemmelsen kræver derfor bl.a., at medlemmerne af en domstol ved varetagelsen af deres opgaver ikke tager udgangspunkt i en forudfattet mening om, at den tiltalte har begået det strafbare forhold, han/hun er anklaget for. Uskyldsformodningen tilsidesættes af udtalelser eller afgørelser, som afspejler følelsen af, at personen er skyldig, og som opfordrer offentligheden til at tro på vedkommendes skyld, eller som foregriber den kompetente rets vurdering af forholdene (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 21.9.2006 i sagen Pandy mod Belgien, § 41 og 42).

211 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i øvrigt fastslået, at selv om uskyldsformodningen i henhold til artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen er et af kendetegnene ved en retfærdig rettergang i henhold til artikel 6, stk. 1, i menneskerettighedskonventionen, omfatter den ikke alene en processuel garanti i kriminalsager, eftersom dens rækkevidde er mere omfattende og kræver, at ingen repræsentant for staten erklærer en person skyldig i en lovovertrædelse, før en ret har kendt ham skyldig (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28.10.2004 i sagen Y.B. m.fl. mod Tyrkiet, § 43). Menneskerettighedsdomstolen havde allerede i den af sagsøgerne påberåbte dom af 10. februar 1995 i sagen *Allenet de Ribemont mod Frankrig* (serie A, nr. 308, § 35 og 36), under henvisning til, at menneskerettighedskonventionen skal fortolkes således, at den sikrer konkrete og faktiske, og ikke teoretiske og illusoriske, rettigheder, fastslået, at en tilsidesættelse af uskyldsformodningen ikke alene kan hidrøre fra en dommer eller en domstol, men også fra andre offentlige myndigheder. Menneskerettighedsdomstolen har understreget vigtigheden af statens repræsentanters valg af ordlyd i de udtalelser, de fremkommer med, før en person er dømt og kendt skyldig i en lovovertrædelse. Det vigtigste ved anvendelsen af artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen er de pågældende udtalelsers virkelige betydning og ikke deres bogstavelige form. Spørgsmålet, om en offentlig repræsentants udtalelse udgør en tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning, må imidlertid afgøres i sammenhæng med de konkrete forhold, hvor den omtvistede udtalelse blev formuleret (Y.B. m.fl. mod Tyrkiet, § 44).

212 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har endvidere anerkendt, at artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen ikke — på baggrund af artikel 10 i samme konvention, som sikrer udtryksfriheden — kan forhindre myndighederne i at oplyse offentligheden om igangværende strafferetlige undersøgelser, men at den kræver, at de gør dette under fuld diskretion og med respekt af hele den tavshedspligt, som overholdelsen af uskyldsformodningen pålægger (*Allenet de Ribemont mod Frankrig*, nævnt i præmis 211 ovenfor, § 38, og Y.B. m.fl. mod Tyrkiet, nævnt i præmis 211 ovenfor, § 47).

213 Dette princip har sit modstykke i tavshedspligten, der påhviler OLAF i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999.

- 214 Det er ligeledes fastslået, at forvaltningen i kraft af sin omsorgspligt og princippet om god forvaltningsskik er forpligtet til dels at undgå, at den pågældende tjenestemand bliver genstand for udtalelser, der kan belaste hans faglige hæderlighed, dels skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå, at der inden for institutionen spredes oplysninger, som kan være ærekrænkende for tjenestemanden (jf. kendelse afsagt af Rettens præsident den 12.12.1995, sag T-203/95 R, Connolly mod Kommissionen, Sml. II, s. 2919, præmis 35).
- 215 I denne sag har sagsøgerne gjort gældende, at OLAF offentligt har betegnet dem — herunder ved læk i pressen — som skyldige i en række strafbare forhold, hvilket har givet offentligheden grund til at tro på deres skyld og har foregrebet den franske rets vurdering af forholdene og således tilsidesat princippet om uskyldsformodning.
- 216 Det bemærkes, at det f.eks. i artiklen af 16. maj 2003 i *Financial Times*, nævnt i præmis 195 ovenfor, klart er angivet på grundlag af oplysninger, der højst sandsynligt hidrørte fra OLAF via lækkene, at sagsøgerne kunne have begået et »omfattende tyveri af fællesskabsmidler«. Det er indlysende, at denne udtalelse tilsidesætter princippet om uskyldsformodning, for så vidt som den afspejler følelsen af, at sagsøgerne er skyldige og giver offentligheden grund til at tro på deres skyld.
- 217 OLAF har ved at lade oplysninger, der allerede i sig selv indeholder en sådan udtalelse, lække, således tilsidesat princippet om uskyldsformodning. Med disse læk har kontoret ligeledes tilsidesat tavshedspligten om undersøgelser, og ved at fremme udbredelsen i pressen af sensitive oplysninger fra undersøgelserne har det tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, da det har givet offentligheden mulighed for under undersøgelsesproceduren at få adgang til fortrolige oplysninger fra forvaltningen.



- 218 Som anført ovenfor tillægger princippet om uskyldsformodning borgerne rettigheder. Det bemærkes, at tavshedspligten ligeledes tillægger borgere, som er berørt af en undersøgelse foretaget af OLAF, rettigheder, for så vidt som de har ret til at forvente, at undersøgelser, der berører dem, behandles således, at deres grundlæggende rettigheder respekteres. På samme måde har sagsøgerne ret til i denne sag at påberåbe sig princippet om god forvaltningsskik, for så vidt som det indebærer ret til at få deres sager behandlet i overensstemmelse med tavshedspligten.
- 219 Det skal bemærkes, at der foreligger tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af ovennævnte bestemmelser, eftersom det påhviler OLAF at sørge for, at sådanne læk, der tilsidesætter de berørte personers grundlæggende rettigheder, såsom uskyldsformodningen, ikke forekommer, og forvaltningen ikke besidder noget skøn ved overholdelsen af denne forpligtelse.

Forsendelsen af 24. september 2003

- 220 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF har tilsidesat tavshedspligten ved fremsendelsen af 24. september 2003 til Kommissionens formand om »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager«.
- 221 Dette resumé blev fremsendt til Kommissionens formand af OLAF's generaldirektør. Efter følgeskrivelsen fremsendte OLAF »et kort resumé af de nu afsluttede Eurostat-sager, som kan gøres til genstand for en eventuel videregivelse«. Endvidere præciserede generaldirektøren, at »denne sammenfattende note ikke på nogen måde [kunne] anses for at udgøre en afsluttende undersøgelsesrapport som omhandlet i forordning nr. 1073/1999«. Endelig bemærkede OLAF's generaldirektør, at »ambitionen med dette arbejdsdokument [var] generelt kun at klargøre de vigtigste konklusioner, der kunne udledes af de gennemførte undersøgelser«. Resuméet anfører for hver sagsakt

(Eurocost, Eurogramme, Datashop, Planistat og CESD-Communautaire) formålet med undersøgelsen og resultaterne og konklusionerne heraf.

222 Det bemærkes alene, at i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 kan OLAF når som helst fremsende oplysninger, som det har indhentet under interne undersøgelser, til den berørte institution. Sagsøgerne er endvidere en smule selvmodsigende i deres argumenter, da de dels foreholder OLAF ikke at have udleveret visse oplysninger til Kommissionen, dels foreholder kontoret at have gjort det vedrørende andre oplysninger. Endvidere bemærkes, at sagsøgerne allerede var blevet hørt angående disse sagsakter under høringerne i juni og juli 2003, hvorfor de ikke kan påstå, at de ikke er blevet hørt inden denne forsendelse.

223 Eftersom OLAF havde ret til at forelægge dette dokument for Kommissionen, skal det under alle omstændigheder bemærkes, at kontoret ikke kan anses for ansvarligt for den eventuelle omstændighed, at Kommissionens formand havde anvendt dette dokument offentligt, og at det havde været genstand for en offentlig videregivelse til Parlamentet. Dette aspekt skal undersøges nærmere i det følgende ved vurderingen af Kommissionens eventuelt ulovlige adfærd.

#### OLAF's generaldirektørs stillingtagen

224 Sagsøgerne har anført, at OLAF's generaldirektør har taget stilling til sagsakten ved at betegne den som alvorlig og tungtvejende, både i pressen og i forbindelse med hans udtalelser i Cocobu.

- 225 For så vidt angår de påståede udtalelser fra OLAF's generaldirektør i pressen har Retten fastslået, at sagsøgerne på ingen måde har fremlagt beviser herfor. De har heller ikke godtgjort, hvorledes det forhold, at OLAF's generaldirektør havde udtalt i en samtale i tv den 30. juni 2003, at Eurostat-sagen var en »alvorlig sag«, havde krænket sagens fortrolighed. Under alle omstændigheder har sagsøgerne ikke fremlagt nogen oplysninger, der giver mulighed for at verificere indholdet af de nævnte udtalelser i tv.
- 226 Hvad angår OLAF's generaldirektørs udtalelser i Cocobu den 30. juni og den 16. juli 2003 har sagsøgerne heller ikke godtgjort, hvorledes det forhold, at generaldirektøren havde kvalificeret Eurostat-sagsakten som »ikke normal« og »ikke klassisk«, havde skadet sagens fortrolighed.
- 227 Sagsøgerne har ligeledes påberåbt sig tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning.
- 228 Det skal herved undersøges, hvad OLAF's generaldirektør sagde i forbindelse med sine udtalelser i Cocobu. Ifølge noten af 1. juli 2003 konstaterede OLAF's generaldirektør i sit indlæg den 30. juni 2003 i Cocobu, at »OLAF ville fortsætte den interne undersøgelse, og at Yves Franchet og Daniel Byk ville blive hørt, men at undersøgelsen imidlertid ikke kunne afsluttes i slutningen af juni«. Han anførte desuden, at »[m]ed hensyn til spørgsmålet om, hvorfor der ikke var truffet disciplinære foranstaltninger som f.eks. suspendering, havde [han] gjort rede for OLAF's tøvende overvejelser, men [havde] især påpeget, at OLAF ikke havde villet bringe den interne undersøgelse i fare ved straks at slå alarm«. Han påpegede endvidere, at »på intet tidspunkt havde Yves Franchet og Daniel Byk forsøgt at indvirke på undersøgelsen«. Under sit indlæg den 16. juli 2003 i Cocobu havde generaldirektøren understreget, at »det [var] helt exceptionelt, at en generaldirektør var involveret«, og at »i begyndelsen var dette element ikke fremgået«. Han bemærkede endvidere, »at en revisionsrapport ikke nødvendigvis indebar, at der forelå beviser«. Han anførte desuden, at Yves Franchet var

blevet underrettet om iværksættelsen af undersøgelsen og om fremsendelsen af resultaterne til de luxembourgske retslige myndigheder.

- 229 Det bemærkes, at det ikke, skønt OLAF's generaldirektør udtrykkeligt nævnte sagsøgerne i forbindelse med sine indlæg i Cocobu, kan antages, at han har tilsidesat princippet om uskyldsformodning. Hans udtalelser var nemlig mere af informativ karakter, navnlig som svar på medlemmerne af Cocobus spørgsmål, end af en karakter, der kunne give grund til at tro, at sagsøgerne var skyldige.
- 230 Under disse omstændigheder har OLAF ikke hermed tilsidesat princippet om uskyldsformodning.

### 3. De påståede fejl vedrørende udarbejdelsen og fremsendelsen af noter og endelige rapporter

#### a) Parternes argumenter

- 231 Sagsøgerne har henvist til Ombudsmandens afgørelse af 3. juli 2003 om klagen over OLAF, registreret under referencen 1625/2002/IJH, hvorefter princippet om god forvaltningsskik kræver, at OLAF's administrative undersøgelser gennemføres »med forsigtighed, upartiskhed og objektivitet«. Hvilket ikke havde været tilfældet i denne sag.

- 232 OLAF havde faktisk allerede draget konklusioner i en note af 1. juli 2002 om Eurocost-sagsakten, selv om kontoret var langt fra at have behandlet denne sag og have hørt Yves Franchet, som dog var omhandlet i forsendelsen af 4. juli 2002 til de luxembourgiske retslige myndigheder.
- 233 Endvidere tog hverken »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager« af 24. september 2003 eller OLAF's afsluttende rapporter hensyn til de oplysninger, der var meddelt af sagsøgerne under høringerne i juni og juli 2003 vedrørende Eurocost-, Datashop-Planistat- og CESD-Communauxaire-sagsakterne. OLAF har heller ikke begrundet, hvorfor det ikke havde taget dem i betragtning. Blot at nævne, at de berørte personer har bestridt deres ansvar, indebærer ikke, at de var blevet hensigtsmæssigt hørt af OLAF's inspektører.
- 234 Endvidere havde OLAF ikke forelagt sine konklusioner for sagsøgerne før fremlæggelsen af dets endelige rapporter og havde således igen tilsidesat deres ret til at blive hørt.
- 235 Sagsøgerne har understreget, at i henhold til tiende betragtning til forordning nr. 1073/1999 kan kun elementer med en bevisværdi lægges til grund for konklusionerne af en undersøgelse. OLAF bør derfor tage hensyn til alle de oplysninger, der er indsamlet, når det udarbejder sine konklusioner, og ikke fortolke dem for at tjene den sag eller det formål, kontoret har fastsat på forhånd.
- 236 OLAF havde i øvrigt lagt kraftigt pres på de nationale retsmyndigheder for at få dem til at forfølge sagsøgerne. OLAF's udlevering til de franske retsmyndigheder af de endelige rapporter vedrørende CESD-Communauxaire- og Datashop-Planistat-sagsakterne var

i strid med artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1073/1999, da opfølgningen af de afsluttende, disciplinære og retslige rapporter tilkom den berørte institution og ikke OLAF.

- 237 Kommissionen har understreget, at med hensyn til forpligtelsen til at gennemføre undersøgelserne forsigtigt og upartisk kan OLAF selv bestemme det tidspunkt, hvor det finder at skulle fremsende de oplysninger, der er indhentet under en undersøgelse. Kommissionen har bestridt, at inspektørerne har anført, at de havde fremsendt oplysningerne i mangel af et nøjagtigt og fuldstændigt kendskab til de faktiske forhold. Sagsøgerne anerkendte at være blevet hørt af OLAF's inspektører. Imidlertid havde inspektørerne kun kunnet høre dem fra det tidspunkt, hvor undersøgelsens udvikling tillod det, hvilket relativiserede sagsøgernes udsagn om, at de ikke var blevet hørt, før de havde anmodet herom.
- 238 Hvad angår den manglende hensyntagen til oplysninger, som sagsøgerne havde meddelt OLAF under høringerne i juni og juli 2003, har Kommissionen konstateret, at de pågældende sagsakter nu henhører under de franske og luxembourgske retsmyndigheder, og at den ikke mener, at den skal udtale sig om disse sagsakters indhold i forbindelse med denne sag. Under alle omstændigheder er OLAF ikke forpligtet til at dele sagsøgernes synspunkt. Endvidere præciseredes i »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager«, at de berørte tjenestemænd var blevet hørt, og at de bestred deres ansvar.
- 239 Med hensyn til OLAF's påståede pres på de franske retsmyndigheder, henset til at det påhvilede Kommissionen og ikke OLAF at udlevere undersøgelsesrapporterne i henhold til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1073/1999, har Kommissionen understreget, at denne bestemmelse på ingen måde forhindrer OLAF i til informationsformål at tilstille den afsluttende rapport om en intern undersøgelse til en national retsmyndighed, især hvis denne allerede har fået forelagt oplysninger under undersøgelsen. Denne bestemmelse overlader den berørte institution ansvaret for at foretage den disciplinære og retlige opfølgning, som den vurderer hensigtsmæssig, af resultaterne af en intern undersøgelse.

## b) Rettens bemærkninger

240 Hvad først angår noten af 1. juli 2002 bemærkes alene, at denne note ikke indeholder nogen henvisning til Yves Franchet, heller ikke implicit. Eftersom Retten allerede ovenfor har fastslået, at Yves Franchet skulle have været hørt angående fremsendelsen af Eurocost-sagsakten til de luxembourgske retsmyndigheder, er det ufornuddent at undersøge spørgsmålet, om han skulle have været hørt angående denne note, som udgjorde en del af den til de nævnte myndigheder fremsendte sagsakt.

241 Hvad dernæst angår den påståede manglende hensyntagen til de oplysninger, der var meddelt af sagsøgerne i forbindelse med udarbejdelsen af de afsluttende rapporter, bemærkes, at sagsøgerne alene har fremført lange faktiske hændelsesforløb, imidlertid uden at fremlægge noget bevis til støtte herfor. Endvidere påhviler det ikke Retten at foretage en ny undersøgelse af disse sagsakter. Som Kommissionen har anført, er OLAF og dets inspektører på ingen måde forpligtet til at dele sagsøgernes synspunkt. I »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager« af 24. september 2003 var det i øvrigt understreget, at de berørte tjenestemænd, som var blevet hørt af OLAF's tjenestegrene, havde bestridt deres ansvar med hensyn til de faktiske omstændigheder, der foreholdtes dem, under henvisning navnlig til, at de altid havde handlet i Kommissionens interesse.

242 Med hensyn til sagsøgernes argument om, at kun oplysninger, der har en bevisværdi, kan lægges til grund for konklusionerne af undersøgelsen, og at OLAF derfor skulle tage hensyn til alle de indhentede oplysninger uden at fortolke dem med henblik på at tjene den sag eller det formål, det havde fastsat på forhånd, bemærkes, at sagsøgerne ikke på nogen måde har godtgjort, at OLAF til grund for sine konklusioner skulle have anvendt beviser uden beviskraft eller havde fastsat et bestemt formål på forhånd.

- 243 Hvad angår OLAF's tilsidesættelse af begrundelsespligten fordi det ikke havde angivet grundene til, at det ikke havde taget sagsøgernes bemærkninger i betragtning, bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at Fællesskabet ikke på grund af en tilsidesættelse af begrundelsespligten, som foreskrevet i artikel 253 EF, kan ifalde ansvar, blot fordi en retsakt ikke er begrundet (Domstolens dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 14, af 6.6.1990, sag C-119/88, AERPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2189, præmis 20, og af 30.9.2003, sag C-76/01 P, Eurocoton m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 10091, præmis 98, samt Rettens dom af 18.9.1995, sag T-167/94, Nölle mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2589, præmis 57, af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 104, af 20.3.2001, sag T-18/99, Cordis mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, præmis 79, og af 6.12.2001, sag T-43/98, Emesa Sugar mod Rådet, Sml. II, s. 3519, præmis 63). Dette argument må derfor forkastes.
- 244 Under alle omstændigheder indebærer begrundelsespligten ikke, at det kræves, at alle de retlige og faktiske spørgsmål, som er blevet behandlet af de berørte under proceduren, behandles (jf. i denne retning Domstolens dom af 17.1.1984, forenede sager 43/82 og 63/82, VBVB og VBBB mod Kommissionen, Sml. s. 19, præmis 22, samt Rettens dom af 5.12.2002, sag T-277/01, Stevens mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 253, og II, s. 1273, præmis 71, og af 1.4.2004, sag T-198/02, N mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 115, og II, s. 507, præmis 109).
- 245 Sagsøgerne kan således ikke gøre gældende, at OLAF ikke har taget hensyn til alle de af dem meddelte oplysninger og bemærkninger.
- 246 Med hensyn dernæst til sagsøgernes argument om, at OLAF ikke havde forelagt sine konklusioner for sagsøgerne inden udarbejdelsen af de endelige rapporter og derfor havde tilsidesat deres ret til at blive hørt, bemærkes, at sagsøgerne blev hørt i slutningen af juni og begyndelsen af juli 2003 angående de pågældende sagsakter, dvs. længe før



OLAF havde udarbejdet disse rapporter i september 2003. Retten til at blive hørt kræver ikke, at OLAF har forelagt sine konklusioner for sagsøgerne.

247 Hvad angår fremsendelsen af de afsluttende rapporter til de nationale retsmyndigheder og det påståede pres på dem bemærkes for det fjerde, at i henhold til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1073/1999 fremsendes den rapport, der udarbejdes efter en intern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen til den pågældende institution, det pågældende organ eller det pågældende kontor eller agentur, som følger de interne undersøgelser op, især med de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne måtte kræve, og underretter OLAF's direktør herom.

248 Det bemærkes ligeledes, at i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 fremsender OLAF's direktør til de retslige myndigheder i den berørte medlemsstat de oplysninger, som OLAF har indsamlet i forbindelse med interne undersøgelser, om forhold, der kan føre til strafferetlig forfølgning.

249 I denne sag havde OLAF allerede fremsendt oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 til de franske retsmyndigheder. Det bemærkes, at artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1073/1999 ikke forhindrer OLAF i til orientering at fremsende den afsluttende rapport, der er udarbejdet efter en intern undersøgelse, til en national retsmyndighed, navnlig hvis denne allerede har fået forelagt oplysninger under undersøgelsen. Ifølge artikel 9, stk. 4, i den nævnte forordning har den berørte institution ansvaret for at tage disciplinære og retslige skridt til opfølgning af resultaterne af en intern undersøgelse og underrette OLAF's direktør herom.

250 Sagsøgerne har under alle omstændigheder ikke godtgjort, at OLAF faktisk havde lagt kraftigt pres på de franske retslige myndigheder.

251 Det fremgår af ovenstående, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at OLAF's adfærd var ulovlig med hensyn til udarbejdelsen og fremsendelsen af noterne og de afsluttende rapporter, bortset fra den ulovlige adfærd, der allerede er fastslået i forbindelse med undersøgelsen af fremsendelsen af oplysninger til de franske og luxembourgske retslige myndigheder.

#### 4. Afslag på aktindsigt i visse dokumenter

##### a) Parternes argumenter

252 Sagsøgerne har gjort gældende, at OLAF ved at afslå at udlevere hele sagsakten til dem har udvist dårlig forvaltningsskik og herved skadet deres grundlæggende rettigheder. Intet i den relevante lovgivning berettiger afslaget på at udlevere de forberedende sagsakter og så meget desto mindre af undersøgelsesrapporten (ekstern eller intern) til en person, der er anfægtet af OLAF, hvad enten undersøgelsen er helt eller delvis afsluttet.

253 OLAF kan ikke indrømmes ret til at afslå aktindsigt i dets dokumenter med den generelle begrundelse, at det sikrer effektiviteten og fortroligheden af den opgave, der er pålagt det, samt kontorets uafhængighed. Da aktindsigt udgør en grundlæggende rettighed, bør en eventuel grænse vurderes restriktivt.

254 Kommissionen har anført, at OLAF på ingen måde ulovligt har modsat sig aktindsigt, eftersom kontoret ikke har nogen forpligtelse i denne retning på det indledende stadium, som dets undersøgelse udgør. Først på et senere stadium, såfremt OLAF's rapporter følges op inden for rammerne af en disciplinær og/eller retslig procedure, kan

der gives aktindsigt. Endvidere var de relevante dokumenter blevet forelagt sagsøgerne under høringerne med udgangspunkt i de spørgsmål, der blev stillet dem.

b) Rettens bemærkninger

255 Det bemærkes, at OLAF ikke er forpligtet til at give en EF-tjenestemand, som angiveligt er berørt af en intern undersøgelse — inden der foreligger en endelig afgørelse fra hans ansættelsesmyndighed, der indeholder et klagepunkt mod ham — adgang til dokumenter, der er genstand for en sådan undersøgelse, eller til dokumenter, der er udarbejdet af OLAF ved denne lejlighed; i modsat fald kan effektiviteten og fortroligheden af den opgave, der er overdraget OLAF, samt kontorets uafhængighed blive hæmmet. Især berettiger det forhold, at en del af en fortrolig undersøgelsessagsakt tilsyneladende ulovligt er blevet udleveret til pressen, ikke i sig selv, til fordel for den angiveligt omhandlede tjenestemand, til at fravige fortroligheden af sagsakten og den undersøgelse, der foretages af OLAF. Overholdelsen af den pågældende tjenstemands ret til forsvar er tilstrækkeligt sikret ved artikel 4 i afgørelse 1999/396 (Rettens kendelse af 18.12.2003, sag T-215/02, Gómez-Reino mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 345, og II, s. 1685, præmis 65, og dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 241).

256 Artikel 4 i afgørelse 1999/396 forpligter ikke OLAF til at give aktindsigt i dokumenter, der er genstand for en intern undersøgelse, eller dokumenter, der er udarbejdet af OLAF selv, bl.a. fordi en fortolkning af den nævnte bestemmelse, som skulle forpligte kontoret hertil, ville hæmme kontorets arbejde (dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 242).

- 257 Denne fremgangsmåde er ikke i strid med overholdelsen af retten til en god forvaltningsskik som foreskrevet i chartrets artikel 41, hvorefter denne ret indebærer alles ret til aktindsigt i de akter, som vedrører ham eller hende, under iagttagelse af fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed. Adgangen til en sagsakt kan således afslås efter dette princip, når iagttagelsen af fortroligheden kræver det.
- 258 Eftersom denne fortolkning udelukker enhver forpligtelse for OLAF til at give aktindsigt i en sagsakt før vedtagelsen af dets afsluttende rapport, må sagsøgernes argumentation vedrørende aktindsigt i undersøgelsessaksakten forkastes.
- 259 Med hensyn til aktindsigt i den afsluttende rapport bemærkes, at ingen af de forpligtelser, der følger af artikel 4 i afgørelse 1999/396, omhandler dette spørgsmål. Med hensyn til kontradiktionsprincippet kan forekomsten af en ulovlighed i forbindelse med OLAF kun godtgøres, såfremt den endelige rapport bliver offentliggjort, eller den følges op af vedtagelsen af en bebyrdende retsakt (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 267 og 268).
- 260 I denne sag er det ikke gjort gældende, at rapporterne var blevet offentliggjort uden først at være blevet udleveret til sagsøgerne. Såfremt modtagerne af de afsluttende rapporter, nemlig Kommissionen og de franske og luxembourgske retslige myndigheder, har til hensigt at vedtage en sådan akt mod sagsøgerne på grundlag af de afsluttende rapporter, påhviler det disse andre myndigheder i givet fald at give sagsøgerne aktindsigt i disse i henhold til deres egne procedureregler og ikke til OLAF's (jf. i denne retning dommen i sagen Nikolaou mod Kommissionen, nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 269).
- 261 Det må derfor antages, at OLAF ikke har begået nogen ulovlighed i det foreliggende tilfælde med hensyn til aktindsigt i de afsluttende rapporter.

262 Som det fremgår af præmis 47 ovenfor, har sagsøgerne haft adgang til de afsluttende rapporter efter deres anmodning, med undtagelse af den afsluttende undersøgelsesrapport om Planistat-sagsakten, som vedrører det eksterne aspekt af Datashop-Planistat-sagsakten.

## 5. Behandling af Eurostat-sagen inden for en urimelig frist og tilsidesættelse af artikel 6 og 11 i forordning nr. 1073/1999

### a) Parternes argumenter

263 Sagsøgerne har foreholdt OLAF, at undersøgelserne først er resulteret i afsluttende rapporter den 25. september 2003, dvs. næsten tre år efter indledningen eller tre et halvt år efter at OLAF havde fået forelagt Eurocost- og Datashop-Planistat-sagsakterne og atten måneder efter indledningen eller næsten to år efter forelæggelsen for OLAF af CESD-Communautaire-sagsakten. Disse frister er urimelige og uberettigede i forhold til fristen på ni måneder, som er foreskrevet i artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999, og til forpligtelsen i artikel 6, stk. 5, i den samme forordning til at gennemføre undersøgelserne uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.

264 Yves Franchet havde faktisk tilstillet OLAF de revisionsrapporter, der var grundlaget for undersøgelserne allerede i marts 2000 (Eurocost-sagen) og i november 2001 (CESD-Communautaire-sagen). Finansinspektøren havde været i besiddelse af revisionsrapporten om Datashop-Planistat-sagsakten siden februar 2000 og havde fremsendt den til OLAF i marts 2000. OLAF havde først indledt sine undersøgelser den 6. oktober 2000 vedrørende Eurocost- og Datashop-Planistat-sagsakterne og den 18. marts 2002 vedrørende CESD-Communautaire-sagsakten og havde således brugt otte måneder

(Eurocost- og Datashop-Planistat-sagsakterne) og fire måneder (CESD-Communautaire-sagen) på at beslutte sig til at indlede en undersøgelse — uden dog at have haft tid til at høre sagsøgerne.

265 Ifølge sagsøgerne har OLAF aldrig underrettet Overvågningsudvalget om grundene til, at undersøgelsen ikke kunne afsluttes inden for de ni måneder, og heller ikke om, hvilken frist der måtte forudses at være nødvendig, inden den kunne afsluttes.

266 OLAF har derfor ved for det første at være lang tid om at indlede undersøgelserne, iværksætte dem og afslutte dem, og forelægge sagen for de retslige myndigheder under lidet sammenhængende vilkår og på grundlag af ufuldstændige og ikke afsluttede undersøgelser, udvist en adfærd, som tilsidesætter begrebet rimelig frist og princippet om god forvaltningsskik.

267 Endvidere har sagsøgerne lidt skade på grund af den lange frist og er berettiget at klage over en urimeligt lang undersøgelsesperiode, førend de overhovedet blev aktivt underkastet en sådan undersøgelse, eller før det blev kendt, at de var involveret i undersøgelsen.

268 Kommissionen har erkendt, at der er gået lang tid mellem det tidspunkt, hvor OLAF modtog meddelelse om de forskellige sager, det tidspunkt, hvor det indledte undersøgelserne, og det tidspunkt, hvor dets undersøgelser blev afsluttet. Dette kan til dels forklares ved selve oprettelsen af OLAF, som havde indledt sine aktiviteter den 1. juni 1999 med personalet fra den tidligere taskforce »Koordinering af Foranstaltninger til Bekæmpelse af Bedrageri«, som kontoret erstattede. Ankomsten af nye ansatte skete gradvist fra midten af 2001 til midten af 2002, og disse personaleændringer medførte en fuldstændig omorganisering af tjenesten og ændringer i ledelsen og ny tildeling af sager.

269 Fristens længde er imidlertid ikke urimelig i sig selv, hvis man tager hensyn til sagens kompleksitet. OLAF havde nemlig behandlet de forskellige sagsakter vedrørende denne sag enkeltvis, og det var først ved sammenholdelsen af disse forskellige sagsakter, som først kunne ske efter et vist tidsrum, at hele problemets betydning viste sig.

#### b) Rettens bemærkninger

270 Det bemærkes, at i henhold til artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 1073/1999 gennemføres undersøgelserne uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.

271 Endvidere foreskriver artikel 11, stk. 7, i forordning nr. 1073/1999, at hvis en undersøgelse har varet mere end ni måneder, underretter OLAF's direktør Overvågningsudvalget om grundene til, at det endnu ikke har været muligt at afslutte undersøgelsen, og om, hvilken frist der må forudses at være nødvendig, inden den kan afsluttes.

272 Det må derfor fastslås, at forordning nr. 1073/1999 ikke foreskriver en præcis og bindende frist for OLAF's afslutning af undersøgelserne.

273 Det bemærkes herved, at forpligtelsen til at iagttage en rimelig frist i forbindelse med gennemførelsen af administrative procedurer udgør et generelt fællesskabsretligt princip, hvis overholdelse Fællesskabets retsinstanser sikrer, og som i øvrigt som en del

af retten til god forvaltningsskik er anført i chartrets artikel 41, stk. 1 (Rettens dom af 11.4.2006, sag T-394/03, Angeletti mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A-2, s. 95, og II-A-2, s. 441, præmis 162).

274 Sagen for OLAF kan således ikke forlænges ud over en rimelig frist, der skal vurderes i forhold til sagens omstændigheder.

275 I denne sag fremgår det af sagsakterne, at OLAF siden den 17. marts 2000 henholdsvis den 12. april 2000 og den 15. november 2001 rådede over revisionsrapporterne vedrørende Datashop-, Eurocost- og CESD-Communautaire-sagsakterne.

276 Det fremgår ligeledes af sagsakterne, at OLAF indledte sine interne undersøgelser i Datashop- og Eurocost-sagerne den 6. oktober 2000 og den 18. marts 2002 i CESD-Communautaire-sagen. Det tog således OLAF næsten syv henholdsvis seks måneder at indlede undersøgelserne i Datashop- og Eurocost-sagerne og fire måneder i CESD-Communautaire-sagen.

277 Disse undersøgelser blev afsluttet ved de afsluttende undersøgelsesrapporter den 25. september 2003. De undersøgelser, der var iværksat i Datashop- og Eurocost-sagerne, blev afsluttet omkring tre et halvt år efter, at OLAF havde fået sagen forelagt, og næsten tre år efter indledningen af dem; den iværksatte undersøgelse i CESD-Communautaire-sagen blev afsluttet et år og ti måneder efter, at OLAF havde fået forelagt sagen, og halvandet år efter sagens indledning.

278 Det skal bemærkes, at disse frister kan anses som relativt lange.



- 279 Som Kommissionen selv erkender, er der gået lang tid mellem det tidspunkt, hvor OLAF fik udleveret de forskellige sager, tidspunktet, hvor det indledte undersøgelserne, og tidspunktet, hvor undersøgelserne blev afsluttet. Dette kan til dels forklares ved selve oprettelsen af OLAF, som indledte sine aktiviteter den 1. juni 1999 med personalet fra den tidligere taskforce »Koordinering af Foranstaltninger til Bekæmpelse af Bedrageri«, som OLAF erstattede. Ankomsten af nye ansatte skete gradvist fra midten af 2001 til midten af 2002, idet disse personaleændringer medførte en fuldstændig omorganisering af tjenesten og ændringer i ledelsen og ny tildeling af sager.
- 280 Retten finder ikke, at disse forklaringer i sig selv kan begrunde de lange frister. Som sagsøgerne nemlig med føje har anført, må de berørte tjenestemænd ikke lide under mangler i Kommissionens tjenestegrenes administrative organisation. At OLAF er stødt på vanskeligheder i forbindelse med iværksættelsen, kan ikke medføre ansvarsfrihed for Kommissionen.
- 281 Som Kommissionen imidlertid har anført, skal der ligeledes tages hensyn til graden af sagens kompleksitet. Eurostat-sagens kompleksitet, i forbindelse med de forskellige undersøgelser, den har givet anledning til, og det eventuelle samspil mellem undersøgelserne, er ubestridt og fremgår af sagsakterne.
- 282 Fristerne kan som følge heraf ikke anses for at være urimelige under den foreliggende sags omstændigheder.
- 283 Hvad angår sagsøgernes argument om, at OLAF aldrig har underrettet Overvågningsudvalget om grundene til, at undersøgelsen ikke kunne afsluttes inden for ni måneder, og heller ikke om en forudseelig frist for undersøgelsens afslutning, bemærkes, at selv

om dette var tilfældet, har sagsøgerne ikke godtgjort, at det drejede sig om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der tillægger borgerne rettigheder.

284 Under disse omstændigheder må sagsøgernes klagepunkt om en påstået urimelig frist for undersøgelsesernes gennemførelse forkastes.

285 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at OLAF har begået flere fejl, der kan medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar. Fejlene består i fremsendelse af oplysninger til de franske og luxembourgske retslige myndigheder uden på forhånd at have hørt sagsøgerne og Overvågningsudvalget og i lækkene vedrørende fremsendelse af Datashop-Planistat-sagsakterne til de franske retslige myndigheder.

## B — *Ulovligheden af Kommissionens adfærd*

### 1. Kommissionens videregivelse af oplysninger

#### a) Parternes argumenter

286 Sagsøgerne har gjort gældende, at institutionerne skal sikre overholdelse af fortroligheden af de undersøgelser, der foretages af OLAF, og af de berørte personers

legitime rettigheder i henhold til artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 samt overholde de grundlæggende rettigheder, hvad Kommissionen ikke har gjort.

287 I denne sag mener sagsøgerne, at fremsendelsen af oplysninger eller OLAF's rapporter til de nationale retsmyndigheder havde medført »læk, mere eller mindre arrangeret, sandsynligvis forsætligt fra OLAF's side«, som havde indebåret en bagvaskelses-kampagne i medierne, som alvorligt havde skadet deres legitime rettigheder, deres ære og deres værdighed. Efter OLAF's inspektørers høringer af sagsøgerne havde pressen ligeledes haft kendskab til særligt præcise forhold vedrørende Eurostat-sagen. Kommissionen havde således ikke sikret overholdelsen af fortroligheden. Sagsøgerne har desuden anført, at Kommissionen ikke har bestridt disse forhold.

288 Endvidere havde Kommissionen selv videregivet oplysninger under tilsidesættelse af sin tavshedspligt, det kontradiktoriske princip og princippet om uskyldsformodning. Sagsøgerne har henvist til en pressemeddelelse af 9. juli 2003, hvori Kommissionen meddelte, at den indledte disciplinærsager mod tre af sine tjenestemænd. Selv om det i denne meddelelse præciseredes, at indledningen af sagerne var blevet besluttet med forbehold af princippet om uskyldsformodning, skete dette i en kontekst, som nødvendigvis skadede sagsøgernes legitime rettigheder. I pressemeddelelsen havde Kommissionen endvidere offentliggjort fortrolige oplysninger vedrørende Eurostat-sagen på grundlag af undersøgelser, under hvilke sagsøgerne aldrig var blevet hørt på forhånd.

289 Kommissionen havde i øvrigt den 24. september 2003 ladet tre dokumenter cirkulere i Parlamentet, som rejste tvivl om eller indeholdt kritikpunkter over sagsøgerne (jf. præmis 42 ovenfor), og som ikke på forhånd var blevet udleveret til sagsøgerne, som derfor ikke havde haft lejlighed til at fremsætte bemærkninger hertil. De var først blevet

udleveret til sagsøgerne på deres anmodning den 10. oktober 2003 trods den meget omfattende udbredelse i institutionerne og i pressen siden den 25. september 2003.

290 Sagsøgerne har anført, at selv om de pågældende dokumenter, hidrørende fra taskforcen og IAS, ikke anfægtede dem specifikt og individuelt, eftersom disse instansers opgave ikke var at udtale sig formelt om forekomsten af bedrageri eller at anfægte nogen individuelt, var alene det forhold, at de rejste tvivl om lovligheden af visse konstaterede elementer, til skade for sagsøgerne.

291 I replikken har sagsøgerne anført, at denne spredning af oplysninger blev foretaget under tilsidesættelse af rammeaftalen om forbindelserne mellem Parlamentet og Kommissionen (bilag XIII til Parlamentets forretningsorden), hvorefter de to institutioner i forbindelse med fortrolige oplysninger skal overholde bl.a. »de individuelle grundlæggende rettigheder, herunder retten til forsvar og beskyttelse af privatlivet«. Endvidere må fortrolige oplysninger kun fremsendes til Parlamentets formand, de berørte parlamentariske udvalgs formand samt til Præsidiet og Formandskonferencen. I denne sag var spredningen af oplysninger imidlertid langt mere omfattende, eftersom de formidlede dokumenter i praksis havde været tilgængelige for alle parlamentsmedlemmerne samt pressen. Endvidere havde Kommissionens formand holdt et indlæg for formændene for de parlamentariske grupper, en kategori, som ikke er omhandlet i artikel 1, stk. 4, i den nævnte rammeaftale.

292 I sin tale af 25. september 2003 for konferencen af formænd for Parlamentets parlamentariske grupper havde Kommissionens formand fremsat yderst alvorlige anklager mod sagsøgerne, især mod Yves Franchet. Selv om Kommissionens formand ikke med navns nævnelse havde anklaget Yves Franchet for at være ansvarlig for uregelmæssigheder, havde han foreholdt Yves Franchet at have tilladt, at sådanne uregelmæssigheder havde kunnet foregå. Yves Franchet var ligeledes blevet anklaget for

at have misinformeret det medlem af Kommissionen, der udøvede kontrollen, hvilket Kommissionen anerkendte, og at have haft interesse i at »skjule sandheden om tidligere forhold«.

293 Kommissionens formand har med disse anklager, som var fremsat uden nogen forudgående samtale med den anklagede, som således blev »kastet ud som bytte« for medlemmerne af Cocobu og pressen alene på grundlag af rapporter, der var blevet udarbejdet i en atmosfære af mistænksomhed over for Kommissionen, som derfor burde have kørt en hård linje, ikke udvist en værdig og hæderlig adfærd, som hver borger har ret til at forvente af ham. Han har ikke overholdt de grundlæggende rettigheder og navnlig ikke retten til forsvar, og han har herved lagt fejlagtige forhold til grund for sine vurderinger. Ifølge sagsøgerne er det uacceptabelt, at han af rent politiske grunde besluttede at identificere en skyldig for at frigøre sig fra kritik. Denne »paraplystrategi«, som pressen har betegnet den, tilsigtede kun at vinde tid.

294 Kommissionen har understreget, at eftersom OLAF i forbindelse med sin undersøgelsesopgave handler helt uafhængigt, tilkommer det ikke den at intervenere i kontorets undersøgelser. Artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 pålægger Kommissionen at overholde fortroligheden af de undersøgelser, der foretages af OLAF, for så vidt som den har kendskab hertil. Kommissionen påtager sig hele det ansvar, der eventuelt tilregnes OLAF, men dette giver den ikke kompetence til at intervenere i kontorets efterforskning for at sikre dens fortrolighed.

295 Hvad angår pressemeddelelsen af 9. juli 2003 og de beslutninger, der blev truffet samme dag, er disse ifølge Kommissionen særligt forsigtige, rimelige og udtryk for et ønske om at beskytte personen, hvis man tager hensyn til konteksten, der uomtvisteligt var »kendetegnet ved en atmosfære af interinstitutionel spænding efter dechargeproceduren 2001«.

- 296 Med hensyn til de tre dokumenter, der fremsendtes til Parlamentet den 24. september 2003 (jf. præmis 42 ovenfor), har Kommissionen anført, at resuméet og konklusionerne af taskforcens arbejde ikke indeholder nogen kritik af sagsøgerne. Følgeskrivelsen, baseret på den af IAS udarbejdede anden interimrapport, indeholdt indledende konstateringer, som ikke nødvendigvis var udtømmende og ikke omhandlede sagsøgernes eventuelle direkte og individuelle ansvar, og sagsøgerne kan derfor ikke klage over, at disse dokumenter ikke var blevet udleveret til dem på forhånd, og at de ikke havde haft lejlighed til at fremkomme med deres bemærkninger. Disse dokumenter omhandlede alene systemsvagheder. At indrømme, at rapporter hidrørende fra strukturer som taskforcen eller IAS kan skade en tjenestemand, blot fordi de indeholder spørgsmål om lovligheden af visse handlinger eller former for adfærd, er ganske enkelt det samme som at afvise enhver mulighed for revisionsaktivitet.
- 297 I den tale, Kommissionens formand holdt den 25. september 2003, foretog han alene en konkret gennemgang af en alvorlig situation uden dog at forsøge at lade sagsøgerne fremstå som »syndebukke«. Selv om han beklagede, at Yves Franchet ikke havde trukket sig tilstrækkelig hurtigt tilbage fra visse enheder, i strid med instruktionerne fra den foregående Kommission, og havde opretholdt kontrakter med visse selskaber trods resultaterne af visse revisioner, som var til hans rådighed, hvilket var i strid med forsigtighedsprincippet i dets mest elementære forstand, havde Kommissionens formand imidlertid ikke anklaget sagsøgerne for disse uregelmæssigheder.
- 298 Ifølge Kommissionen ligger hovedbebrejdelsen mod Yves Franchet ikke i, at han eventuelt var personligt involveret i svig eller uregelmæssigheder, men i de utilstrækkelige oplysninger, der var fremsendt til det medlem af Kommissionen, som udøvede kontrollen, da denne ikke, da han overtog sit embede, var blevet underrettet om Eurostat-sagen. Kommissionen har påpeget, at dens formand ligeledes klart har identificeret kommunikationsproblemerne mellem OLAF og Kommissionen og har erkendt nødvendigheden af at forbedre den finansielle forvaltningspraksis på det centrale kontrolplan. Han har aldrig gjort sagsøgerne strafferetligt eller disciplinært ansvarlige, men har klart henvist til Yves Franchets »administrativt-politiske ansvar«.

## b) Rettens bemærkninger

299 Hvad indledningsvis angår sagsøgernes klagepunkt, hvorefter Kommissionen ikke har sikret undersøgelsesernes fortrolighed ved fremsendelsen af oplysninger til de nationale retslige myndigheder, bemærkes alene, at i henhold til artikel 12, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 1073/1999 sikrer institutionerne overholdelsen af fortroligheden af de undersøgelser, der foretages af OLAF, og de berørte personers legitime rettigheder. Denne bestemmelse kan imidlertid ikke fortolkes således, at den pålægger Kommissionen en generel forpligtelse til at sikre, at OLAF, som gennemfører sine undersøgelser helt uafhængigt, respekterer fortroligheden. Den nævnte bestemmelse skal læses sammen med det foregående afsnit, hvorefter OLAF's generaldirektør regelmæssigt aflægger rapport til institutionerne om resultaterne af undersøgelserne under overholdelse af de samme principper. Det fremgår således af artikel 12 i forordning nr. 1073/1999, at såfremt OLAF's generaldirektør har meddelt institutionerne, herunder Kommissionen, oplysninger om undersøgelserne, skal disse sikre oplysningernes fortrolighed og de berørte personers legitime rettigheder ved behandlingen heraf.

300 Det må følgelig undersøges, om Kommissionen har udvist en ulovlig adfærd, da den videregav forskellige oplysninger i forbindelse med de pågældende undersøgelser.

Kommissionens pressemeddelelse af 9. juli 2003

301 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen selv har videregivet oplysninger under tilsidesættelse af sin tavshedspligt og kontradiktionsprincippet samt princippet om uskyldsformodning med henvisning til pressemeddelelsen af 9. juli 2003 (IP/03/979).

302 Det findes instruktivt at citere pressemeddelelsen:

»Kommissionen træffer foranstaltninger i forlængelse af finansielt embedsmisbrug i Eurostat

I de sidste uger har Europa-Kommissionen foretaget sin egen undersøgelse i [Eurostat]. De indledende resultater heraf viser klart, at der er mangler og uregelmæssigheder i forvaltningssystemet i Eurostat. Med al behørig respekt for de foranstaltninger, der nu er truffet i fuld uafhængighed af [OLAF], finder Kommissionen, at det er nødvendigt øjeblikkeligt at konfrontere disse problemer. Som følge heraf har Kommissionen i dag accepteret en række foranstaltninger med henblik på at løse de mest presserende problemer.

Kommissionens formand [...] har udtalt: »Vi afventer tålmodigt resultatet af forskellige igangværende undersøgelser. Vore egne undersøgelser giver os ikke desto mindre grund til at handle nu, og Kommissionen er stærkt interesseret i, at tingene fremskyndes. Vi har i dag truffet radikale og smertefulde, men nødvendige foranstaltninger. Uanset hvilke forhold der har foreligget tidligere, vil de blive behandlet, og Eurostats arbejdsmetoder vil følge de regler og principper, som den nuværende Kommission har forsikret at anvende.«

## Foranstaltninger

Kommissionen har indledt disciplinærsager mod tre af Kommissionens tjenestemænd. Som en foreløbig foranstaltning bliver et vist antal af Eurostats ledere forflyttet og indsættes i stillinger som konsulenter.



Hvis det viser sig, at et medlem, der er eller har været medlem af Eurostats personale, har begået en overtrædelse af finansforordningen og tjenestemandsvedtægten, vil han blive genstand for en disciplinærsag. Det er Kommissionen magtpåliggende at understrege, at beslutninger om indledning af en disciplinærsag eller forflyttelse af tjenestemænd træffes med forbehold af princippet om uskyldsformodning.

[...]

[Den undersøgelse, der er foretaget af GD »Budget« af de revisionsrapporter, der er udarbejdet efter den interne revision af Eurostat] viser, at der er sket et vist antal alvorlige overtrædelser af finansforordningen, og at opfølgningen af flere vigtige aspekter af de interne revisionsrapporter ikke har haft den nødvendige styrke og stringens og heller ikke har ført til væsentlige foranstaltninger.

[...]

[IAS's] resultater har indledende karakter og må uddybes. Disse resultater og de første indici tyder ikke desto mindre på, at der er begået alvorlige forseelser.

OLAF's rapport, der er fastsat til slutningen af juni, afventes stadig.«

<sup>303</sup> Ifølge sagsøgerne skader denne pressemeddelelse deres legitime rettigheder og tilsidesætter princippet om uskyldsformodning.

304 Retten bemærker, at sagsøgerne ikke udtrykkeligt er angivet med navns nævnelse i pressemeddelelsen. Eftersom deres navne imidlertid allerede var vidt udbredt i offentligheden, bl.a. i maj 2003, med hensyn til forekomsten af mangler og uregelmæssigheder i Eurostats forvaltningssystem, var der ingen tvivl om, at pressemeddelelsen vedrørte sagsøgerne.

305 Kommissionen havde nemlig allerede selv meddelt offentligheden sagsøgernes navne i den erklæring vedrørende Eurostat, som den havde udbredt via pressemeddelelsen af 19. maj 2003 (IP/03/709), og som sagsøgerne har fremlagt som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten. Det hedder heri:

»I fredags modtog Kommissionen en kort foreløbig note fra OLAF om dets igangværende undersøgelser vedrørende påstandene om tidligere uregelmæssigheder i Eurostat, som bekræfter, at visse af de forhold, der undersøges, kan rejse tvivl om visse højtstående tjenestemænds individuelle ansvar. Denne note indeholder imidlertid endnu ikke beviser vedrørende bestemte tjenestemænd. De berørte tjenestemænd er desuden ikke blevet hørt af OLAF.

Kommissionen vil undersøge denne situation på sit kommende møde på onsdag med henblik på at træffe passende foranstaltninger for at sikre en hurtig afslutning af de igangværende undersøgelser og beskytte Fællesskabernes finansielle interesser samt institutionens og dens tjenestemænds omdømme. I denne sammenhæng vil Kommissionen behandle anmodningerne fra Yves Franchet, Eurostats generaldirektør, og Daniel Byk, Eurostats direktør, om at blive forflyttet fra deres nuværende stilling for at beskytte institutionens interesser og for at have mulighed for at forsvare sig.

Kommissionen har anmodet OLAF om at fremskynde sin igangværende undersøgelse og især at give de tjenestemænd, som det anser for potentielt involverede, mulighed for at blive hørt.«

306 Kommissionen har således klart forbundet sagsøgernes navne med de hævdede uregelmæssigheder i forbindelse med Eurostat-sagen. Dette gentog sig den 21. maj 2003, da Kommissionen offentliggjorde en anden pressemeddelelse med overskriften »Kommissionen handler for at beskytte institutionens og dens personales interesser i forbindelse med påstandene vedrørende Eurostat« (IP/03/723), som sagsøgerne har fremlagt som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, og hvori det hedder:

»Kommissionen har i dag behandlet den situation, der er opstået efter påstandene om De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, Eurostat. I denne sammenhæng har den truffet fire foranstaltninger med henblik på at beskytte institutionens og dens personales interesser.

For det første accepterer Kommissionen efter deres anmodning at forflytte Eurostats generaldirektør Yves Franchet og Eurostats direktør Daniel Byk til nye stillinger, så længe undersøgelsen varer. Disse forflytninger er på ingen måde en disciplinær foranstaltning, men foretages for at beskytte institutionens interesser og give de berørte personer passende midler til at forsvare sig mod påstandene. Fra i dag er de to personer således midlertidigt udnævnt til stillinger som konsulenter i Generaldirektoratet [»]Administration[«]. Kommissionen har også besluttet at udnævne [V.A.], som for tiden er generaldirektør for oversættelse, til midlertidig generaldirektør for Eurostat for at sikre kontinuiteten i Eurostats ledelse.

Kommissionen bemærker, at [OLAF] har til hensigt at afgive rapport om Kommissionens tjenestemænds potentielle deltagelse i forbindelse med sine undersøgelser i slutningen af juni i år.

For det andet har Kommissionen på baggrund af den situation, der er skabt for Yves Franchet og Daniel Byk, navnlig i medierne, besluttet at hjælpe dem med at forsvare deres omdømme og deres ret til forsvar.

For det tredje har Kommissionen pålagt Generaldirektoratet [»]Budget[«] at undersøge de revisionsrapporter, Eurostat har udarbejdet, for at verificere, om de vilkår, der er foreskrevet i finansforordningen i de tilfælde, der er genstand for en undersøgelse, der foretages af OLAF, er blevet overholdt.

Endelig har Kommissionen besluttet at indtræde som civil part i den undersøgelse, der er indledt af den offentlige anklager i Paris, med henblik på at forsvare institutionens civile og finansielle interesser.

Kommissionen understreger, at OLAF's undersøgelser verserer, og bemærker, at OLAF dels giver de potentielt berørte tjenestemænd lejlighed til at blive hørt, dels søger at færdiggøre sine undersøgelser hurtigst muligt.

Kommissionen ønsker endvidere at betone alle personers ret til uskyldsformodning og gør opmærksom på, at de oplysninger, den er i besiddelse af på dette stadium, ikke giver mulighed for at drage konklusioner om bestemte tjenestemænds ansvar.

OLAF er blevet oprettet netop for at forsvare Fællesskabernes finansielle interesser, og dets operationelle uafhængighed og dets uafhængighed med hensyn til undersøgelser er sikret. Kommissionen respekterer OLAF's prærogativer. Den afholder sig følgelig fra at foretage sig noget, som kunne svække resultatet af kontorets undersøgelser, og foregriber ikke resultaterne heraf. Dette indebærer imidlertid, at Kommissionen ikke kan drage sine egne konklusioner, førend OLAF har afsluttet sit arbejde og leveret en rapport.«

307 Pressemeddelelsen har således igen klart knyttet sagsøgernes navne sammen med påstandene vedrørende Eurostat-sagen.

308 Under hensyn til sammenhængen og den offentlighed, som Kommissionen allerede selv havde givet sagsøgerne og deres eventuelle deltagelse i embedsmisbrug i Eurostat, bemærkes, at meddelelsen til offentligheden af Kommissionens afgørelse af 9. juli 2003 om at indlede disciplinærsager mod tre af sine tjenestemænd har kunnet bekræfte den antagelse, at sagsøgerne kunne være skyldige eller i hvert fald mistænkes for det embedsmisbrug, der var genstand for undersøgelserne om forvaltningen af programmerne under Eurostats kompetence. Dette indtryk fjernes ikke af udsagnet om, at »[d]et er Kommissionen magtpåliggende at understrege, at beslutninger om indledning af en disciplinærsag eller forflyttelse af tjenestemænd træffes med forbehold for princippet om uskyldsformodning« (jf. i denne retning Rettens domme af 7.2.2007, sag T-339/03, Clotuche mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 145, og forenede sager T-118/04 og T-134/04, Caló mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 120).

- 309 Det bemærkes, at den form, som meddelelsen til offentligheden af beslutningen om at indlede disciplinærsagerne af 9. juli 2003 nødvendigvis havde givet hele — eller i hvert fald en del af — offentligheden indtryk af, at sagsøgerne var involveret i de uregelmæssigheder, der var begået i Eurostat (jf. i denne retning dommen i sagen Clotuche mod Kommissionen, nævnt i præmis 308 ovenfor, præmis 219, og i sagen Caló mod Kommissionen, nævnt i præmis 308 ovenfor, præmis 155).
- 310 Som fastslået i præmis 210 og 211 ovenfor bemærkes, at princippet om uskyldsformodning kræver, at en person, der er anklaget for en lovovertrædelse, formodes at være uskyldig, så længe hans skyldighed ikke er blevet bevist uden enhver rimelig tvivl i løbet af en proces. På tidspunktet for offentliggørelsen af den omhandlede pressemeddelelse, og stadig på indeværende tidspunkt, var og er sagsøgernes skyld stadig ikke bevist.
- 311 Det bemærkes ligeledes, at institutioner ikke må hindres i at oplyse offentligheden om igangværende undersøgelser (jf. præmis 212 ovenfor). I det foreliggende tilfælde kan Kommissionen ikke anses for at have oplyst offentligheden det med hele den krævede diskretion og forsigtighed under overholdelse af en retfærdig ligevægt mellem sagsøgernes og institutionens interesser. Med den offentlighed, Kommissionen besluttede at give Eurostat-sagen, idet den sørgede for at knytte sagsøgerne sammen med embedsmisbruget, er den ikke forblevet inden for grænserne af, hvad der var begrundet i tjenestens interesse.
- 312 Under disse omstændigheder kan Kommissionens argument om, at pressemeddelelsen af 9. juli 2003 var særlig forsigtig, rimelig og udtryk for et ønske om at beskytte personen, ikke tages til følge, hvis der tages hensyn til konteksten, der »uomtvisteligt var kendetegnet ved en atmosfære af interinstitutionel spænding efter dechargeproceduren 2001«.

- 313 Kommissionen har følgelig tilsidesat princippet om uskyldsformodning, da den offentliggjorde den omhandlede pressemeddelelse.
- 314 Som fastslået i præmis 209 ovenfor tillægger dette princip borgerne rettigheder. Under denne sags omstændigheder må denne tilsidesættelse endvidere anses for tilstrækkelig kvalificeret, for så vidt som Kommissionen ikke besidder nogen skønsbeføjelse med hensyn til den forpligtelse, der påhviler den, til at respektere uskyldsformodningen.

De til Europa-Parlamentet den 24. september 2003 fremsendte dokumenter

- 315 Sagsøgerne har anført, at Kommissionen den 24. september 2003 lod tre dokumenter cirkulere i Parlamentet, der rejste tvivl om eller indeholdt kritikpunkter mod dem, som ikke forudgående var blevet meddelt dem, og som de derfor ikke havde haft lejlighed til at fremsætte bemærkninger til.
- 316 Det drejer sig om »resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager«, udarbejdet af OLAF's generaldirektør, rapporten med titlen »Rapport fra Eurostat-taskforcen (TEFS) — Resumé og konklusioner« og en informationsnote om Eurostat, baseret på den af IAS udarbejdede anden foreløbige rapport.
- 317 »Resuméet af de nu afsluttede Eurostat-sager« blev af OLAF's generaldirektør tilsendt Kommissionens formand. Det skal understreges, at sagsøgerne kun har foreholdt Kommissionen ikke at have udleveret dem dette dokument og ikke at have hørt dem før fremsendelsen heraf. Det skal imidlertid bemærkes, at da det ikke drejede sig om et dokument udarbejdet af Kommissionen, var den ikke forpligtet til at høre sagsøgerne,

før den fremsendte det til Parlamentet. Som det fremgår af præmis 33 og 35 ovenfor, havde OLAF endvidere hørt sagsøgerne i juni og juli 2003, altså længe før udarbejdelsen af resuméet.

318 Hvad angår dokumenterne fra taskforcen og IAS har sagsøgerne anført, at selv om der ikke heri specifikt og individuelt rejses tvivl om dem, da disse instanser ikke havde til opgave at udtale sig formelt om eksistensen af bedrageri eller at rejse tvivl om nogen individuelt, er alene det forhold, at de indebærer spørgsmål om lovligheden af visse konstaterede elementer, til skade for sagsøgerne.

319 Retten bemærker hertil, at det dokument, der indeholder resuméet og konklusionerne af taskforcens rapport, ikke direkte rejser tvivl om sagsøgerne. Det drejer sig ikke om en bebyrdende retsakt, og sagsøgerne kan derfor ikke med føje påberåbe sig princippet om overholdelse af retten til forsvar for at kritisere, at de ikke er blevet hørt før udarbejdelsen af rapporten. Sagsøgerne kan heller ikke gøre en eventuel skade som følge af dens fremsendelse til Parlamentet gældende.

320 Informationsnoten om Eurostat, baseret på IAS's anden foreløbige rapport, inddrager heller ikke sagsøgerne direkte i sagen. Ifølge sagsøgerne indeholder dette dokument skadelige oplysninger mod navnlig Yves Franchet, idet det nævner manglende gennemsigtighed og manglende kommunikation mellem den tidligere generaldirektør for Eurostat og det medlem af Kommissionen, der udøvede kontrollen. Endvidere har de anført, at det konstateres i rapporten, at »den manglende kontrol med forvaltningen af disse midler skaber risiko for i en uacceptabel grad at udsætte sig for svig og uregelmæssigheder«. Retten bemærker imidlertid, at sagsøgerne har undladt at citere det følgende punktum, hvor det hedder, at »[i] betragtning af arten af IAS's mandat [er det ikke muligt at] udtale sig om muligheden for bedrageri indebærende en personlig berigelse«. Det skal bemærkes, at disse elementer ikke er tilstrækkelige til at påvise, at sagsøgerne skulle være hørt før udarbejdelsen af rapporten, og heller ikke at



fremsendelsen heraf til Parlamentet skulle have forvoldt dem skade. Under alle omstændigheder udgjorde IAS's rapport, som denne note var baseret på, ikke den afsluttende rapport. Denne kan derfor heller ikke anses for en bebyrdende retsakt.

- 321 I replikken har sagsøgerne anført, at videregivelsen af de tre pågældende dokumenter blev foretaget under tilsidesættelse af rammeaftalen om forbindelserne mellem Parlamentet og Kommissionen (bilag XIII til Parlamentets forretningsorden), hvorefter disse to institutioner i forbindelse med fortrolige oplysninger skal respektere bl.a. »de grundlæggende rettigheder, herunder retten til forsvar og beskyttelse af privatlivet«.
- 322 Retten skal her alene fastslå, at der er tale om et nyt anbringende, der er fremsat under retssagen, og som ikke er baseret på retlige eller faktiske elementer, som er blevet afsløret under sagen. Det skal som følge heraf afvises i henhold til artikel 48, stk. 2, i procesreglementet.
- 323 For fuldstændighedens skyld bemærkes, at sagsøgerne hverken har godtgjort, at Kommissionen havde meddelt fortrolige oplysninger til andre adressater end dem, der er omtalt i den nævnte rammeaftale, eller at de formidlede dokumenter i praksis havde været tilgængelige for alle parlamentsmedlemmerne og derudover for pressen.

324 Da Kommissionen ikke var forpligtet til at høre sagsøgerne før fremsendelsen til Parlamentet af de tre pågældende dokumenter eller til at tilstille sagsøgerne dem før fremsendelsen, må sagsøgernes klagepunkt i denne forbindelse forkastes.

### Kommissionens formands tale af 25. september 2003

325 Sagsøgerne har anført, at Kommissionens formand i sin tale af 25. september 2003 for konferencen af formænd for Parlamentets parlamentariske grupper fremsatte yderst alvorlige anklager mod sagsøgerne og især Yves Franchet, hvorfor han ikke har respekteret deres grundlæggende rettigheder.

326 Ifølge Kommissionen har dens formand ikke anklaget sagsøgerne for uregelmæssigheder i denne tale. Retten bemærker imidlertid, at Kommissionens fortolkning af talen (jf. præmis 297 og 298 ovenfor) ikke afspejler virkeligheden. Kommissionens formand understregede i talen ganske vist den manglende gennemsigtighed og manglende kommunikation mellem Eurostats generaldirektør og det kommissionsmedlem, der udøvede kontrollen. Han lod imidlertid forstå, at der ikke hersker tvivl om Eurostats generaldirektørs og en anden højtstående tjenestemand's deltagelse i uregelmæssigheder.

327 Kommissionens formand konstaterede f.eks., at »[t]rods den foregående Kommissions instruktioner om at trække sig tilbage fra disse organer [...] fortsatte generaldirektøren imidlertid samarbejdet med disse enheder i en anden form og under andre vilkår«, at »[d]er således blev skabt afledte aktiviteter«, og at »[e]t vist antal revisionsrapporter [...] understregede alvorlige eller meget alvorlige uregelmæssigheder i forhold til de

gældende regelsæt og skadede Unionens finansielle interesser«. Han understregede dernæst, at de faktiske omstændigheder viste sig for Kommissionen »i hele deres alvor og styrke i maj 2003 i den første note om emnet fra OLAF til generalsekretæren«, at »[f]oruden de alvorlige faktiske omstændigheder var det mest belastende element, som var uden fortilfælde, inddragelsen af Eurostats generaldirektør og en anden højtstående tjenestemand i Datashops-sagen«, og at »[e]t væsentligt led var gået i stykker«, nemlig »den legitime tillid til en generaldirektør på det politiske plan, hvilket kastede et andet lys over hele Eurostat-sagen og krævede en dybtgående genfortolkning af begivenhedernes kronologi«.

328 Kommissionens formand drog bl.a. den lære heraf, at de pågældende faktiske omstændigheder, »foruden at de eventuelt kunne indebære strafforfølgelse, udgjorde en udstilling af dårlig praksis, slaphed [...] tilmed amatørisme i forvaltningen og kontrollen, åbenlyse uregelmæssigheder og risiko for bedrageri, om ikke egentligt bedrageri« og at »[a]lt dette bærer det højeste niveau i Eurostat-hierarkiet ansvaret for«.

329 Hvad angår manglen på kommunikation mellem Eurostats generaldirektør og det medlem af Kommissionen, der udøvede kontrollen, anførte Kommissionens formand, at fra det tidspunkt, hvor hans kabinet efter hans anmodning havde modtaget en briefingnote i juli 2002, efter offentliggørelsen af OLAF's meddelelse om fremsendelsen til de luxembourgske retslige myndigheder af sagsakter vedrørende Eurostat, »var visse brikker til puslespillet til kabinettets rådighed, stykker, som i sig selv var utilstrækkelige til at udløse en reaktion, fordi det vigtigste element stadig manglede«, nemlig »inddragelsen af generaldirektøren selv«. Kommissionens formand erkendte derefter, at »[e]nhver kan ifølge sin egen administrative kultur vurdere denne åbenbare mangel på kommunikation og dermed på reaktion«, og at »[n]ogle kan mene, at det tilkom kabinettet at udøve et strammere tilsyn og kræve oplysninger, som generaldirektøren ikke gav det spontant«. For sit eget vedkommende fandt han imidlertid, at det skulle

fastslås, »[h]vem der havde interesse i at skjule sandheden om tidligere faktiske forhold«, og at det »[b]estemt ikke var [medlemmet af Kommissionen]«.

330 Det skal bemærkes, at det klart fremgår af disse passager, at selv om Kommissionens formand ikke med navns nævnelse anklagede Yves Franchet for at være ansvarlig for uregelmæssighederne, kritiserede han ham for at have tilladt, at de pågældende uregelmæssigheder fandt sted, og at der efter hans mening absolut ikke var tvivl om Yves Franchets ansvar. Han anklagede ham desuden forholdsvis direkte for at have skjult sandheden om de faktiske omstændigheder. Han nævnte ligeledes en »anden højtstående tjenestemand« i forbindelse med Datashop-sagen, hvilket ikke lader nogen tvivl tilbage om Daniel Byks identitet, hvis navn allerede var blevet videregivet til offentligheden af Kommissionen selv.

331 Under disse omstændigheder kan Kommissionens formand med denne tale ikke anses for fuldt ud at have respekteret sagsøgernes grundlæggende rettigheder, bl.a. princippet om uskyldsformodning, idet udtalelser, såsom »[a]lt dette, som det højeste niveau i Eurostat-hierarkiet bærer ansvaret for«, og »inddragelsen af Eurostats generaldirektør og en anden højtstående tjenestemand« er udtryk for en fornemmelse af, at sagsøgerne er skyldige i det embedsmisbrug, der er anført i talen. En sådan adfærd udgør en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af dette princip, som tillægger borgerne rettigheder.

332 Det følger heraf, at Kommissionen har begået tilstrækkelig kvalificerede tilsidesættelser af princippet om uskyldsformodning til at pådrage Fællesskabet ansvar med sin pressemeddelelse af 9. juli 2003 og dens formands tale af 25. september 2003.

## 2. Disciplinærsagerne

### a) Parternes argumenter

333 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har udvist en selvmodsigende adfærd. Kommissionen havde ifølge sagsøgerne besluttet at iværksætte disciplinærsager for straks at suspendere dem i afventning af resultaterne af de administrative undersøgelser, den havde iværksat, hvilket er så meget desto mindre forståeligt som iværksættelsen af disciplinærsagerne hvilede på faktiske omstændigheder, der ikke var forskellige fra den sammenhæng, hvori Kommissionen havde besluttet at yde sagsøgerne bistand. Sagsøgerne har anført, at det forhold, at en klage er indgivet i strafferetlig sammenhæng, ikke forhindrer institutionen i at forfølge en disciplinærsag, da en eventuel sanktion først kan pålægges på disciplinært plan efter afslutningen af en straffesag, der gennemføres af de nationale retslige myndigheder.

334 Ifølge sagsøgerne har iværksættelsen af en disciplinærsag, inden de interne undersøgelser er afsluttet, ikke nogen mening og er i strid med princippet om god forvaltningsskik. I henhold til de almindelige bestemmelser om gennemførelse af administrative undersøgelser og disciplinærsager, offentliggjort i *Meddelelse fra administrationen* nr. 86-2004 af 30. juni 2004, iværksætter generaldirektøren for »Personale og Administration« en disciplinærsag efter rapport fra Kommissionens Kontor for Undersøgelser og Disciplinære Foranstaltninger (IDOC) eller i givet fald direkte efter rapport fra OLAF.

335 I det foreliggende tilfælde havde Kommissionen, da den den 9. juli 2003 iværksatte flere parallelle undersøgelser og indledte disciplinærsager, handlet i panik for at »berolige gemytterne«, hvilket fremgik af formanden for OLAF-Overvågningsudvalgets udtalelse ved Kommissionens generalsekretærs indlæg i forbindelse med mødet i Overvågningsudvalget den 3. september 2003. Kommissionen skulle have afventet

afslutningen af arbejdet i forbindelse med de interne undersøgelser, som den havde bestilt, og afslutningen af OLAF's arbejde og begyndelsen af IDOC's arbejde, der endnu ikke var påbegyndt, og resultaterne heraf, før den udtalte sig om iværksættelse af en disciplinærsag mod sagsøgerne.

336 Sagsøgerne har anført, at selv om beslutningen om at iværksætte disciplinærsager ikke udgør en bebyrdende retsakt, kan den forvolde skade på grund af den vanærende karakter, en sådan beslutning nødvendigvis har.

337 Kommissionen har understreget, at beslutningen om at iværksætte en disciplinærsag kun er en forberedende procedurefase, der ikke foregriber administrationens endelige stillingtagen og derfor ikke kan anses for en bebyrdende retsakt. Sagsøgerne har desuden ikke påvist, at ansættelsesmyndighedens handlinger ikke var berettigede, da de af ansættelsesmyndigheden fremsatte klagepunkter til støtte for iværksættelse af disciplinærsager var støttet på flere rapporter og oplysninger meddelt af OLAF i dets noter af 3. og 19. april 2003.

338 Ifølge Kommissionen var det ønskeligt at suspendere disciplinærsagerne for at undgå eventuel interferens mellem disse sager og de straffesager, der allerede var anlagt vedrørende tilsvarende faktiske omstændigheder, så meget desto mere som de nationale retslige myndigheder råder over efterforskningsmidler, som de administrative myndigheder ikke besidder.

## b) Rettens bemærkninger

339 Sagsøgerne har foreholdt Kommissionen dels at have besluttet at iværksætte af disciplinærsager og derefter straks suspendere dem i afventning af undersøgelsesresultaterne, dels at have iværksat disciplinærsager inden de interne undersøgelser var afsluttet.

340 Indledningsvis bemærker Retten, at ansættelsesmyndighedens beslutning om at iværksætte en disciplinærsag kun er en forberedende procedurefase, der ikke foregriber administrationens endelige stillingtagen og derfor ikke kan anses for en bebyrdende retsakt som omhandlet i vedtægtens artikel 91. Den kan følgelig kun angribes accessorisk inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af en disciplinær beslutning, som er bebyrdende for den pågældende tjenestemand (Retten dom af 13.3.2003, sag T-166/02, Pessoa e Costa mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 89, og II, s. 471, præmis 37).

341 Hvad for det første angår det forhold, at disciplinærsagerne er blevet suspenderet, bemærkes, at vedtægtens artikel 88, stk. 5, foreskriver, at »hvis tjenestemanden er genstand for en strafferetlig forfølgning for de samme forhold, er hans retsstilling først endelig fastlagt, når den dom, der er afsagt af den domstol, der behandler sagen, er endelig«. Det fremgår heraf, at det er forbudt ansættelsesmyndigheden disciplinærmæssigt set at fastlægge retsstillingen for den berørte tjenestemand ved at træffe afgørelse vedrørende forhold, der samtidig er genstand for en strafferetlig forfølgning, så længe den dom, der er afsagt af den domstol, der behandler sagen, ikke er endelig (dommen i sagen Pessoa e Costa mod Kommissionen, nævnt i præmis 340 ovenfor, præmis 45). Vedtægtens artikel 88, stk. 5, tillægger derfor ikke ansættelsesmyndigheden, der har til opgave at fastlægge retsstillingen for en tjenestemand, mod hvem der er iværksat en disciplinærsag, nogen skønsmæssig beføjelse, i modsætning til artikel 7, stk. 2, i vedtægtens bilag IX, hvorefter Disciplinærrådet i tilfælde af strafferetlig forfølgning kan beslutte at udsætte sin afgørelse, indtil retten har truffet afgørelse

(Rettens dom af 19.3.1998, sag T-74/96, Tzoanos mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 129, og II, s. 343, præmis 32 og 33, og af 10.6.2004, sag T-307/01, François mod Kommissionen, Sml. II, s. 1669, præmis 59).

<sup>342</sup> Det skal præciseres, at vedtægtens artikel 88, stk. 5, har to formål. Dels tilgodeser bestemmelsen hensynet til ikke at påvirke retsstillingen for den pågældende tjenestemand i forbindelse med den strafferetlige forfølgning, der er indledt mod ham som følge af forhold, som i øvrigt er genstand for en disciplinær forfølgning i institutionen (dommen i sagen Tzoanos mod Kommissionen, nævnt i præmis 341 ovenfor, præmis 34). Dels gør suspensionen af den disciplinære forfølgning indtil afslutningen på den strafferetlige procedure det muligt i forbindelse med den disciplinære forfølgning at tage hensyn til de faktiske konstateringer, der er foretaget af strafferetten i dens endelige afgørelse. Vedtægtens artikel 88, stk. 5, knæsætter nemlig princippet, hvorefter »straffedommen er afgørende for den pågældende retsstilling under disciplinærsagen«, hvilket bl.a. er begrundet i, at de nationale strafferetter råder over flere undersøgelsesbeføjelser end ansættelsesmyndigheden (Rettens dom af 21.11.2000, sag T-23/00, A mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 263, og II, s. 1211, præmis 37). Følgelig er administrationen i de tilfælde, hvor de samme forhold kan udgøre en strafferetlig overtrædelse og en tilsidesættelse af tjenstemandens vedtægtsmæssige forpligtelser, bundet af de faktiske konstateringer, som strafferetten har foretaget i forbindelse med straffesagen. Når strafferetten har fastslået eksistensen af de faktiske forhold, kan administrationen dernæst foretage en retlig bedømmelse af disse forhold under hensyn til begrebet tjenstlig forseelse, idet administrationen bl.a. skal undersøge, om forholdene udgør tilsidesættelser af de vedtægtsmæssige forpligtelser (dommen i sagen François mod Kommissionen, nævnt i præmis 341 ovenfor, præmis 75).

<sup>343</sup> Eftersom det står fast, at de disciplinærsager, der var iværksat mod sagsøgerne, i hvert fald delvis drejede sig om de samme forhold som dem, der var genstand for straffesagerne, kunne Kommissionen disciplinærmæssigt set ikke fastlægge retsstillingen for sagsøgerne, så længe den dom, der afsiges af strafferetten, ikke var afsagt (jf. i denne retning dommen i sagen François mod Kommissionen, nævnt i præmis 341 ovenfor, præmis 73).



344 Under disse omstændigheder kan Kommissionen derfor ikke foreholdes at have suspenderet de disciplinærsager, der var iværksat mod sagsøgerne; den var derimod forpligtet til at suspendere dem.

345 Med hensyn til at Kommissionen har iværksat disciplinærsager, inden de interne undersøgelser var afsluttet, er det korrekt, at det i artikel 4, stk. 2, i de generelle gennemførelsesbestemmelser for administrative undersøgelser og disciplinærsager, som sagsøgerne har henvist til, hedder følgende:

»Før undersøgelsen iværksættes, konsulterer generaldirektøren for personale og administration [OLAF] for at sikre sig, at dette ikke iværksætter en undersøgelse eller agter at gøre det. Så længe OLAF gennemfører en undersøgelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 1073/1999, må der ikke iværksættes nogen administrativ undersøgelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i det foregående stykke, om de samme forhold.«

346 I henhold til denne bestemmelse kan en disciplinærsag således ikke iværksættes, så længe en undersøgelse foretaget af OLAF om de samme forhold verserer. Denne beslutning fandt imidlertid endnu ikke anvendelse på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen om iværksættelse af disciplinærsager den 9. juli 2003. På dette tidspunkt var den relevante bestemmelse artikel 5, stk. 2, i Kommissionens beslutning K(2002) 540 af 19. februar 2002 om gennemførelse af administrative undersøgelser og disciplinærsager, hvori det hedder:

»Før undersøgelsen iværksættes, konsulterer generaldirektøren for personale og administration [OLAF] for at sikre sig, at dette ikke iværksætter en undersøgelse eller agter at gøre det.«

- 347 Selv om denne bestemmelse ikke indeholdt et udtrykkeligt forbud mod at iværksætte en disciplinærsag, før en undersøgelse foretaget af OLAF om de samme forhold var afsluttet, må man rejse spørgsmålet om nytten af denne bestemmelse, hvis den ikke skulle fortolkes således. Hvis det nemlig var foreskrevet, at generaldirektøren for personale og administration skulle sikre sig, at OLAF ikke iværksatte en undersøgelse eller agtede at gøre det, vil dette være det samme som at sige, at hvis det var tilfældet, kunne en disciplinær undersøgelse endnu ikke indledes.
- 348 Endvidere foreskrev artikel 5, stk. 7, i beslutning K(2002) 540, at »[n]år ansættelsesmyndigheden modtager en undersøgelsesrapport fra OLAF, gennemgår den den, hvis det skønnes nødvendigt, i en minimumsperiode på to uger, og hvis den skønner, at det er nødvendigt, kan den anmode OLAF om at supplere rapporten eller iværksætte en supplerende administrativ undersøgelse«. Det er på grundlag af en sådan undersøgelsesrapport fra OLAF, at ansættelsesmyndigheden traf beslutning om eventuelt at iværksætte en administrativ undersøgelse og i givet fald indlede en disciplinærsag.
- 349 Endvidere bemærkes, at i henhold til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1073/1999 følger institutionerne OLAF's interne undersøgelser op, især med de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne måtte kræve.
- 350 Under disse omstændigheder må det antages, at Kommissionen ikke burde have besluttet at iværksætte disciplinærsagerne den 9. juli 2003, da OLAF's undersøgelser om de samme forhold endnu ikke var afsluttet. Kommissionen kunne først træffe en sådan beslutning efter den 25. september 2003, efter at den havde modtaget de endelige undersøgelsesrapporter.
- 351 Kommissionen har dermed tilsidesat reglerne for disciplinærsager, som forbyder at indlede en disciplinærsag, før OLAF's undersøgelser er afsluttet.

- 352 Det bemærkes, at det mål, der forfølges med disse regler, bl.a. er at beskytte den berørte tjenestemand ved at sikre, at ansættelsesmyndigheden, før disciplinærsagen indledes, råder over præcise og relevante oplysninger, navnlig med henblik på diskulperende foranstaltninger, udarbejdet i forbindelse med den undersøgelse, der foretages af OLAF, som råder over omfattende efterforskningsmidler. Det følger heraf, at de ovenfor nævnte regler for disciplinærsager udgør retsregler, der tillægger borgerne rettigheder.
- 353 Endvidere bemærkes, at der er tale om en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af de pågældende regler, for så vidt som Kommissionen ikke råder over nogen skønsbeføjelse med hensyn til den forpligtelse, der påhviler den, til at overholde reglerne om disciplinærsager. Det fremgår i øvrigt af sagsakterne, at det ikke er helt udelukket, at Kommissionen har indledt disciplinærsagerne for at »berolige gemytterne«, som sagsøgerne har anført. Kommissionen har således ikke taget tilstrækkeligt hensyn til sagsøgernes interesser, da den iværksatte disciplinærsagerne, før undersøgelse var afsluttet.

### 3. Kommissionens forskellige undersøgelser og deres forløb

#### a) Parternes argumenter

- 354 Sagsøgerne har gjort gældende, at deres grundlæggende rettigheder kunne have lidt skade ved nedsættelsen af taskeforcen, da denne bestod af tjenestemænd, som ikke tilhørte OLAF, og som derfor ikke var underkastet de strenge regler, der påhviler OLAF's tjenestemænd med hensyn til bemyndigelse, fuldmagt og fortrolighed i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1073/1999, også selv om taskeforcen den 23. juli 2003 var placeret under OLAF's generaldirektørs direkte myndighed. Da Kommis-

sionen endvidere besluttede at forstærke OLAF's personale med 20 enheder til Eurostat-sagen, var sammenhængen mellem disse to arbejdsgrupper ikke kendt.

355 Ifølge sagsøgerne skyldes forvekslingen som følge af procedureerne de mange forskellige administrative undersøgelser. Der var nemlig gennemført mindst otte parallelle undersøgelser i forbindelse med Eurostat-sagen — mindst fem undersøgelser gennemført af OLAF, en undersøgelse ved IAS, en undersøgelse ved taskforcen og en undersøgelse ved Kommissionens Generaldirektorat (GD) »Budget«. Endvidere var sagen forelagt to nationale retslige myndigheder. Alle disse forskellige undersøgelser, deres fremgangsmåder og overlapninger havde rejst flere spørgsmål, som f.eks. undersøgelsesernes proportionalitet i forhold til omkostningerne.

356 Skrivelsen fra Kommissionens generalsekretær af 10. oktober 2003 besvarede ikke deres spørgsmål i denne henseende. Sagsøgerne har anført, at formålet med taskforcen indtil den 23. juli 2003 var at varetage de interne og eksterne aspekter af OLAF's undersøgelser og foretage en administrativ undersøgelse med henblik på at vurdere personalets ansvar med hensyn til de finansielle uregelmæssigheder. I taskforcens rapport af 24. september 2003, med titlen »Rapport fra Eurostat-taskforcen (TFES) — Resumé og konklusioner«, havde den påpeget en række problemer og spørgsmål, som faktisk berørte sagsøgerne, i hvert fald Yves Franchet.

357 Sagsøgerne har anført, at det forhold, at IDOC's personale blev stillet til taskforcens rådighed, ikke var helt virkningsløst og ikke var uden følger for den administrative undersøgelse, som IDOC eventuelt skulle foretage i Eurostat-sagen. Eftersom taskforcen nødvendigvis havde gennemgået de spørgsmål vedrørende sagsøgerne, der kunne indebære, at de var personligt involverede, forekom det, at IDOC havde foretaget en undersøgelse uden for sin organiske ramme.

358 Sagsøgerne har i øvrigt anført, at Kommissionen har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik. De var nemlig aldrig blevet hørt i forbindelse med de talrige undersøgelser, Kommissionen havde indledt. De havde kun fået mulighed for at fremsætte bemærkninger til rapporten fra GD »Budget« fra juni 2003.

359 Denne adfærd indebærer ifølge sagsøgerne en kronisk mangel på kommunikation og gennemsigtighed i forbindelse med Eurostat. Sagsøgerne har rejst spørgsmålet om, hvorfor finansinspektøren aldrig har opfordret Eurostat til at udtale sig eller udveksle synspunkter i forlængelse af fremsendelsen af Datashop-revisionsrapporten, og hvorfor han henvendte sig direkte til OLAF med en særligt alarmerende formulering. Finansinspektøren havde ikke bevaret en kopi til Eurostat af sin note af 2. marts 2000 til OLAF, hvilket var i strid med henstillingerne i denne note. Han havde heller aldrig opfordret Eurostat til at udtale sig om de eventuelle mangler i forvaltnings- eller kontrolmekanismerne, skønt han selv, IAS og GD »Budget« havde fremsat kritik heraf i 2003. Hvis denne kritik havde været begrundet, og der havde været grundlag for de alvorlige anklager, der blev formuleret og udbredt til offentligheden af Kommissionens formand, skulle disse tjenester have forelagt sagen for det berørte medlem af Kommissionen. De havde imidlertid forholdt sig passive i flere år. Ifølge sagsøgerne er der intet, der kan begrunde Kommissionens gentagne passivitet.

360 Sagsøgerne har endvidere henvist til to parlamentariske spørgsmål, der blev stillet Kommissionen i juli og oktober 2003, og som viser den forvirring, som er en følge af Kommissionens og OLAF's adfærd i Eurostat-sagen og af spørgsmålet om lovligheden af de trufne beslutninger. De har ligeledes anført, at pressen har kunnet måle den »ødelæggelse«, der er forvoldt af Kommissionen og OLAF.

361 Kommissionen har vedrørende nedsættelsen af taskforcen anført, at dens generalsekretær har givet sagsøgerne en lang forklaring i hans skrivelse af 10. oktober 2003. Endvidere fremgår det klart af taskforcens rapport af 24. september 2003, at den havde koncentreret sit arbejde om systemsvagheder og ikke havde formuleret konklusioner vedrørende personerne. Udpegelsen af IDOC's medlemmer til at indgå i taskforcen skete ad hoc for at berige taskforcens kompetencer. Ifølge Kommissionen var denne

udpegelse mulig, fordi taskforzens aktiviteter ikke var omfattet af anvendelsesområdet for beslutning K(2002) 540, men henhørte under et andet genstandsområde end administrative undersøgelser og disciplinærsager, nemlig påvisningen af systemsvagheder.

362 Under alle omstændigheder kan sagsøgerne ikke bedømme hensigtsmæssigheden af Kommissionens interne undersøgelser vedrørende alle Eurostats aktiviteter, når disse forskellige undersøgelser ikke har påvirket deres individuelle rettigheder.

363 Med hensyn til retten til at blive hørt har sagsøgerne selv erkendt, at de havde haft mulighed for at fremsætte bemærkninger til rapporten fra GD »Budget« fra juni 2003.

364 Endelig har Kommissionen anført, at det ikke tilkommer den på dette stadium at besvare påstande, som især vedrører indholdet i de anklager, der førte til, at den indledte disciplinærsager mod sagsøgerne. Det er først inden for rammerne af disse sager, at sagsøgernes argumenter om manglende grundlag for de kritikpunkter, der er formuleret mod dem, skal undersøges under overholdelse af retten til forsvar.

#### b) Rettens bemærkninger

365 Hvad angår nedsættelsen af taskforcen bemærkes alene først, at sagsøgerne endvidere ikke konkret har påvist, hvorledes den blotte nedsættelse af taskforcen har tilsidesat

deres grundlæggende rettigheder, og hvorledes spørgsmålet, om det eventuelt ikke var hensigtsmæssigt at oprette den, havde påvirket deres rettigheder direkte. Dette argument skal derfor forkastes.

366 Hvad for det andet angår de mangfoldige undersøgelser bemærkes ligeledes alene, at sagsøgerne endnu ikke konkret har påvist, hvorledes den blotte indledning og eksistens af disse forskellige undersøgelser har udgjort en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der tillægger dem rettigheder. Selv om en sådan sammenblanding svarede til virkeligheden, tilkommer det ikke sagsøgerne at bedømme, om den måde, hvorpå Kommissionen havde besluttet at foretage interne undersøgelser med henblik på at klargøre samtlige Eurostats aktiviteter, var hensigtsmæssig, således som Kommissionen har anført. Endvidere henhører spørgsmålet om undersøgelsesernes proportionalitet i forhold til omkostningerne på ingen måde under en retsregel, som tillægger borgerne rettigheder. Som følge heraf må argumenterne om undersøgelsesernes mangfoldighed forkastes.

367 Hvad angår den påståede tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik for så vidt som Kommissionen aldrig havde hørt sagsøgerne i forbindelse med de mange undersøgelser, den havde indledt, bemærkes for det tredje alene, at sagsøgernes ret til at blive hørt allerede er blevet behandlet ovenfor i forbindelse med undersøgelsen af de konkrete argumenter, der er fremsat i denne forbindelse. Det skal bemærkes, at eftersom det ikke fra Kommissionens side drejede sig om bebyrdende retsakter mod sagsøgerne, kan princippet om respekt for retten til forsvar ikke med føje gøres gældende af sagsøgerne som grundlag for at kritisere, at de ikke var blevet hørt før udarbejdelsen af rapporter eller noterne i forbindelse med de forskellige undersøgelser.

368 Hvad angår de øvrige generelle kritikpunkter vedrørende Kommissionens adfærd bemærkes endelig alene, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der tillægger dem rettigheder.

#### 4. Afslag på aktindsigt

##### a) Parternes argumenter

- 369 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen har afslået at udlevere dem dokumenter, som den er i besiddelse af, og som hidrører fra OLAF, og således har tilsidesat grundlæggende ret til aktindsigt, der er fastsat i artikel 255 EF, i chartrets artikel 41 og i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).
- 370 Sagsøgerne har henvist til deres søgsmål i de forenede sager T-391/03 og T-70/04, der var anlagt på grundlag af forordning nr. 1049/2001. De har imidlertid påpeget, at deres kritik i det foreliggende søgsmål er uafhængig af forordning nr. 1049/2001, da den omhandler deres egen interesse uafhængigt af enhver borgers ret til aktindsigt i Kommissionens dokumenter. De har anført, at de har en helt særlig interesse i at få udleveret de dokumenter, der er i Kommissionens besiddelse, og som hidrører fra OLAF, i betragtning af deres personlige situation i Eurostat-sagen.
- 371 Kommissionen har især afslået at udlevere skrivelsen og noten af 19. marts 2003 til de franske retslige myndigheder og i skrivelsen af 10. oktober 2003 begrundet det med, at disse dokumenter udgjorde en integrerende del af en national efterforskning. Det drejede sig imidlertid om væsentlige dokumenter i forbindelse med denne sag, som kunne give sagsøgerne mulighed for at vurdere og kritisere lovligheden af Kommissionens og dens administrative tjenestegrens, OLAF's, adfærd og forsvare deres rettigheder.



372 Kommissionen har alene henvist til, at sagsøgerne har anlagt de forenede sager T-391/03 og T-70/04 på grundlag af forordning nr. 1049/2001, og påpeget, at deres anmodning om aktindsigt og afslaget herpå var baseret på denne forordning.

b) Rettens bemærkninger

373 For så vidt som sagsøgerne har påberåbt sig aktindsigt i dokumenter på grundlag af forordning nr. 1049/2001, henhører deres anmodning ikke under denne sag, da denne anmodning allerede er blevet behandlet i Rettens dom af 6. juli 2006, Franchet og Byk mod Kommissionen (forenede sager T-391/03 og T-70/04, Sml. II, s. 2023).

374 For så vidt som sagsøgerne har fremhævet deres særlige interesse, bemærkes alene, at de under denne sag har fået adgang til skrivelsen og noten af 19. marts 2003, der var meddelt de franske retslige myndigheder, og således på formålstjenlig måde har kunnet forsvare deres ret. De har ligeledes under retsmødet fået adgang til OLAF's note af 16. maj 2003, som der henvises til i pressemeddelelsen af 19. maj 2003, og har på formålstjenlig måde kunnet forsvare deres ret.

375 Det er således ufornuddent at træffe afgørelse om begæringen om aktindsigt i de af OLAF's dokumenter, der er i Kommissionens besiddelse.

376 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at Kommissionen har begået flere fejl, der kan pådrage Fællesskabet ansvar. Fejlene består i offentliggørelse af pressemeddelelsen af 9. juli 2003, i Kommissionens formands tale af 25. september 2003 og i indledningen af disciplinærsager, før undersøgelserne var afsluttet.

377 Det skal derfor undersøges, om sagsøgerne faktisk har lidt den påståede skade, og om der foreligger en årsagsforbindelse mellem de af Retten konstaterede fejl og den lidte skade.

### C — *Skaden og årsagsforbindelsen*

378 I betragtning af den særlig tætte forbindelse, der under denne sags omstændigheder består mellem spørgsmålet, om sagsøgerne har lidt en skade, der kan erstattes, og spørgsmålet om årsagsforbindelsen mellem de konstaterede ulovligheder og den påståede skade, skal disse to spørgsmål behandles sammen.

#### 1. Parternes argumenter

##### a) Den ikke-økonomiske skade

379 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at deres faglige omdømme, som var anerkendt og værdsat af alle, både inden for Eurostat og Kommissionen og uden for denne institution, »er blevet offentligt og alvorligt tilsmudset«. Sagsøgerne var uden

varsel og uden at blive hørt »blevet bagvasket i en forhastet forsvarsreaktion«, som var uværdig for hele hierarkiet. Endvidere havde de voldsomme angreb på sagsøgerne fra en vis tysk presse, som havde gengivet udtalelser, der var uden faktisk grundlag, og som var blevet fremsat i Parlamentet og af visse tjenestemænd, tvunget sagsøgerne til at indgive en klage over bagvaskelse den 21. maj 2003.

380 Sagsøgerne har anført, at de var blevet afvist af deres faglige miljø, og at der var sket et uopretteligt angreb på deres omdømme. De havde lidt en sand »faglig »lynchning««. I denne forbindelse henviser sagsøgerne til indlægget fra Kommissionens generalsekretær i OLAF-Overvågningsudvalget den 3. september 2003.

381 Yves Franchet, der blev pensioneret i marts 2004, oplevede et totalt og brutalt brud med enhver forbindelse til sine medarbejdere, sine partnere og sit faglige miljø. »Ondskabsfuld sladder« blev fremført mod ham på en aggressiv og uretfærdig måde.

382 Selv om Daniel Byk af udvælgelseskomitéen var blevet anset for den mest kvalificerede til at besætte stillingen som direktør for Eurostat, som han havde ansøgt om efter dets omstrukturering, kunne han ikke udnævnes på grund af den procedure, der var indledt mod ham. Overført til GD »Personale og Administration« måtte han opgive enhver fremtidsudsigt og ethvert håb om atter at opnå en stilling, der svarede til hans speciale og erfaring. De ubegrundede anklager, udbredt i pressen, havde forårsaget umådelig lidelse og nød.

383 Sagsøgerne omtaler i øvrigt alvorlige følger for deres privatliv og sociale liv. Deres nærmeste rejste spørgsmål om emnet. Endvidere havde sagsøgernes helbred lidt skade, og Daniel Byk var blevet ramt af apopleksi, eventuelt i tilknytning til angst og nervøsitet

på grund af Eurostat-sagen. De mener, at de har været syndebukke for et politisk spil, der havde udviklet sig omkring dem, og som de i vid udstrækning havde gennemlevet under overholdelse af deres tavshedspligt.

384 Hvad angår vurderingen af den ikke-økonomiske skade anslår sagsøgerne den foreløbigt til 800 000 EUR, hvilket svarer til grovheden af de af Kommissionen og OLAF begåede fejl og de følger, disse har haft for deres fysiske og psykiske sundhed. Dette beløb skal fordeles ligeligt mellem sagsøgerne, da de har lidt under de samme fejl, på de samme vilkår, og følgerne for deres helbredstilstand, om end en smule forskellige, bør vurderes på ensartet måde.

385 Sagsøgerne har anført, at hvis Kommissionen og OLAF havde reageret ved Yves Franchets fremsendelse af de interne revisionsrapporter i 2000 vedrørende de pågældende sager, og hvis en dialog var blevet indledt på det pågældende tidspunkt, ville der aldrig være opstået en Eurostat-sag, og ingen ville være blevet uretfærdigt behandlet. Kommissionens og OLAF's manglende reaktion var hovedsagelig årsagen til den vending, begivenhederne derefter havde taget, og til de ubegrundede anklager, der var fremført mod sagsøgerne.

386 Sagsøgerne har påpeget, at de i alles øjne er skyldige, selv om den strafferetlige efterforskning vedrørende Daniel Byk stadig verserer i Paris, og disciplinærsagerne endnu ikke er afsluttet. Offentlig fordømmelse uden dom og uden reelle forhåndsundersøgelser er en alvorlig fejl og kilde til en betydelig ikke-økonomisk skade, som bliver større i det omfang, lidelserne fortsætter. Denne offentlige fordømmelse vil ligeledes kunne få indflydelse på afslutningen af undersøgelsen hos de franske retslige myndigheder.

387 Kommissionen har ikke bestridt, at sagsøgernes situation kan udgøre en ikke-økonomisk skade. Den forstår imidlertid ikke, hvorledes den eventuelle skade kan fastsættes til 800 000 EUR, og heller ikke, hvor stor en del af dette beløb der skal tilfalde hver af dem og på hvilket grundlag.

b) Det økonomiske tab

388 Sagsøgerne har gjort gældende, at deres økonomiske tab hovedsagelig består i de store udgifter, de har måttet afholde for at forsvare deres ret siden det tidspunkt (maj 2003), hvor de for første gang blev bekendt med anklagerne mod dem.

389 Sagsøgerne vurderer — foreløbigt — det økonomiske tab til 200 000 EUR med forbehold for forhøjelse. Beløbet kan nedsættes, såfremt Retten skulle beslutte at tilpligte Kommissionen til at betale alle omkostningerne.

390 I replikken har sagsøgerne anført, at det økonomiske tab ikke kun består i godtgørelse af udgifter og advokathonorarer i form af omkostninger. Der påhviler dem stadig betydelige udgifter, der ikke dækkes af omkostningerne, som f.eks. transportudgifter til talrige rejser mellem Nice og Luxembourg og til Bruxelles siden indledningen af denne procedure i maj 2003. Endvidere måtte sagsøgerne forsvare sig efter dette tidspunkt og henvendte sig til deres advokater for at få bistand til proceduren ved OLAF og hele den administrative procedure med anmodninger og klager, og disse udgifter er ikke dækket af omkostningerne. Endvidere var der ekstra omkostninger og udgifter i forbindelse med den efterforskning, der var iværksat i Frankrig, og som dækkede rejser og honorarer til franske advokater. Sagsøgerne henviser ligeledes til deres søgsmål inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001.

391 På Rettens anmodning er sagsøgerne parate til at give en detaljeret beskrivelse af de elementer, som udgør deres økonomiske skade, bortset fra de omkostninger, der er knyttet til retssagen.

392 Kommissionen har anført, at sagsøgerne ikke har påvist nogen økonomisk skade. De udgifter, som sagsøgerne har afholdt til deres forsvar, udgør ikke en økonomisk skade, men derimod omkostninger. De kan ikke opnå godtgørelse for den del af omkostningerne, som ikke kan godtgøres, fordi den skyldes udgifter, der er afholdt under den administrative procedure, ved at kvalificere den som økonomisk skade.

### c) Årsagsforbindelse

393 Sagsøgerne har gjort gældende, at samtlige de skader, de har lidt, er direkte forvoldt af den culpøse adfærd fra Kommissionen og OLAF og de øvrige tjenestegrenes side. De er stærkt påvirkede af f.eks. de uforudseelige angreb, de har været genstand for, anklagerne mod dem uden forudgående undersøgelse og uden respekt for retten til forsvar, af de franske retslige myndigheder, af manglende forudgående høring, af de forsætligt arrangerede læk med henblik på at forvolde skade samt af indledningen af disciplinærsager, der straks blev suspenderet for at give Kommissionen mulighed for at »redde ansigt« over for Parlamentet.

394 Sagsøgerne har understreget, at hvis Kommissionen havde handlet korrekt, ville der ikke være rejst tvivl om sagsøgerne, og deres omdømme ville ikke være blevet offentligt tilintetgjort. De ville ikke være blevet »droppet« af deres arbejdsmiljø og af Kommissionens formand erklæret ansvarlige for de værste nedrigheder. Der ville faktisk ikke være opstået nogen Eurostat-sag. Det »institutionelle roderi«, som burde have resulteret i en fordømmelse af Kommissionen, kunne kun undgås ved en sådan

manøvre, bestående i at rette beskyldninger mod sagsøgerne. Endvidere kunne de offentlige anklager foregribe de franske retslige myndigheders efterforskning vedrørende Daniel Byk.

- 395 Endelig rejser sagsøgerne spørgsmålet om, hvad der er oprindelsen til deres skade, hvis det ikke er den måde, hvorpå de var blevet behandlet af Kommissionen og OLAF. De rejser endvidere spørgsmålet om, hvorledes Kommissionen på den ene side kan anerkende eksistensen af deres reelle ikke-økonomiske skade og på den anden side benægte årsagsforbindelsen mellem denne skades oprindelse og de fejl, den har begået.
- 396 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne ikke har ført bevis for årsagsforbindelsen. Den direkte grund til den af sagsøgerne lidt skade skal findes i lækkene i pressen, men sagsøgerne har ikke fremført noget element, der kan påvise, at disse læk var Kommissionens eller OLAF's ansvar.

## 2. Rettens bemærkninger

- 397 Indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal et tab for at kunne erstattes være en tilstrækkelig direkte følge af den adfærd, der foreholdes institutionen (Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier Frères m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, præmis 21, dommen i sagen International Procurement Services mod Kommissionen, nævnt i præmis 93 ovenfor, præmis 55, samt Rettens dom af 25.6.1997, sag T-7/96, Perillo mod Kommissionen, Sml. II, s. 1061, præmis 41, og af 27.6.2000, sag T-72/99, Meyer mod Kommissionen, Sml. II, s. 2521, præmis 49). Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at det er sagsøgeren, der skal bevise årsagsforbindelsen som omhandlet i artikel 288, andet

afsnit, EF (jf. i denne retning Domstolens dom af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 25, samt Rettens dom af 18.9.1995, sag T-168/94, Blackspur m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2627, præmis 40, og af 30.9.1998, sag T-149/96, Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3841, præmis 101).

<sup>398</sup> Det bemærkes, at OLAF's fejl, der kan pådrage Fællesskabet ansvar, består i fremsendelsen af oplysninger til de franske og luxembourgske retslige myndigheder uden at have hørt sagsøgerne og Overvågningsudvalget og i lækkene i forbindelse med fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakterne til de franske retslige myndigheder (jf. præmis 285 ovenfor); Kommissionens fejl, der kan pådrage Fællesskabet ansvar, består i offentliggørelsen af pressemeddelelsen af 9. juli 2003, i dens formands tale af 25. september 2003 og i iværksættelsen af disciplinærsager, før undersøgelserne var afsluttet (jf. præmis 376 ovenfor).

<sup>399</sup> Sagsøgerne har påberåbt sig to forskellige former for skade i denne sag, nemlig en ikke-økonomisk skade og et økonomisk tab. Retten finder, at det er nødvendigt at behandle de to typer skader hver for sig for at afgøre, i hvilken udstrækning deres eksistens og årsagsforbindelsen mellem hver af dem og en af de ulovligheder, der er begået af OLAF eller Kommissionen, er godtgjort.

a) Den ikke-økonomiske skade

<sup>400</sup> Det bemærkes, at det forhold, at OLAF har sendt Eurocost- og Datashop- Planistat-sagsakterne til de nationale retslige myndigheder, uden at have hørt sagsøgerne, har forvoldt disse en skade. At de ikke har kunnet udtale sig om de forhold, som berørte dem direkte, og forsvare sig, har nødvendigvis fremkaldt følelser af uretfærdighed og



frustration hos sagsøgerne. Det skal fastslås, at denne skade er et direkte resultat af OLAF's retsstridige adfærd, hvorfor der foreligger en årsagsforbindelse mellem denne adfærd og den nævnte skade.

401 Med hensyn til at OLAF ikke har underrettet Overvågningsudvalget før disse fremsendelser, bemærkes alene, at dette forhold ikke har forvoldt sagsøgerne en yderligere skade. Følgerne af denne retsstridighed er nemlig de samme som dem, der er et resultat af, at sagsøgerne ikke er blevet hørt, og kan dermed ikke udgøre en forskellig form for skade.

402 Hvad angår lækkene i forbindelse med fremsendelsen af Datashop-Planistat-sagsakterne til de franske retslige myndigheder er det erkendt, selv af Kommissionen, at der er sket et angreb på sagsøgernes ære og faglige omdømme ved de oplysninger, der er blevet offentliggjort i pressen. Det skal ligeledes fastslås, at der ikke hersker tvivl om den direkte karakter af årsagsforbindelsen mellem den af OLAF begåede retsstridighed og den ikke-økonomiske skade for sagsøgerne. Når en fortrolig oplysning lækkes, er offentliggørelsen af den en forudseelig og naturlig følge af denne retsstridighed, hvorfor årsagsforbindelsen er tilstrækkelig direkte.

403 Med hensyn til offentliggørelsen af pressemeddelelsen af 9. juli 2003 (jf. præmis 302 ovenfor) bemærkes, at ved den pressemeddelelse, der var frit tilgængelig for offentligheden, at give indtryk af, at sagsøgerne var deltagere i det pågældende embedsmisbrug, skadede Kommissionen disses omdømme og ære (jf. præmis 308-310 ovenfor). Eftersom denne pressemeddelelse blev offentliggjort af Kommissionen selv, hersker der ingen tvivl om, at der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem denne retsstridighed begået af Kommissionen og den omhandlede ikke-økonomiske skade.

404 Hvad angår Kommissionens formands tale kan det ikke benægtes, at han med sine udtalelser i Europa-Parlamentet har skadet sagsøgernes omdømme og ære (jf. præmis 326-331 ovenfor), hvorfor der foreligger en direkte årsagsforbindelse mellem disse udtalelser og denne skade.

405 Med hensyn til det forhold, at Kommissionen indledte disciplinærsager mod sagsøgerne, før OLAF's undersøgelser var afsluttet, bemærkes, at denne omstændighed var til skade for sagsøgernes omdømme og bragte forstyrrelser i deres privatliv og lod dem svæve i uvished, hvilket udgør en ikke-økonomisk skade, som skal erstattes (jf. i denne retning dommen i sagen François mod Kommissionen, nævnt i præmis 341 ovenfor, præmis 110). Selv om Kommissionen straks suspendede disciplinærsagerne, havde dette ingen virkning over for offentligheden, da pressemeddelelsen af 9. juli 2003 kun redegjorde for beslutningerne om at indlede disciplinærsager, men ikke om at suspendere dem. Eftersom OLAF's undersøgelser imidlertid blev afsluttet to måneder efter indledningen af disciplinærsagerne, på hvilket tidspunkt Kommissionen gyldigt kunne indlede disciplinærsagerne, var uvisheden ikke af lang varighed.

406 Endvidere har sagsøgerne gjort gældende, at Daniel Byk, selv om udvælgelseskomitéen anså ham for den mest kvalificerede til at bestride stillingen som direktør i Eurostat, som han havde ansøgt om i forlængelse af dets omstrukturering i efteråret 2003, ikke kunne udnævnes på grund af den sag, der var indledt mod ham. Retten fastslår herved, at sagsøgerne ikke har godtgjort deres påstand. Det fremgår derimod af en note af 5. marts 2004, som sagsøgerne har fremlagt i Retten, at tre ansøgere, herunder Daniel Byk, havde de fornødne kvalifikationer til at bestride den pågældende stilling. Det fremgår desuden af noten, at den rådgivende komité havde understreget de to andre ansøgers gode kvalifikationer. Dette argument må derfor forkastes.

407 Det var under alle omstændigheder muligt for Daniel Byk at kræve det påståede afslag på ansøgningen annulleret, hvis han mener, at det med urette var baseret på eksistensen

af en verserende disciplinærsag mod ham (jf. i denne retning dommen i sagen Pessoa e Costa mod Kommissionen, nævnt i præmis 340 ovenfor, præmis 69).

408 Sagsøgerne har i øvrigt påberåbt sig en skade i tilknytning til deres helbredstilstand. Retten bemærker for det første, at sagsøgerne ikke på nogen måde har støttet deres argumenter på beviser som f.eks. lægeerklæringer, hvorfor denne skade ikke på nogen måde er godtgjort.

409 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at de ovenfor identificerede retsstridigheder har været den direkte årsag som omhandlet i den i præmis 397 ovenfor nævnte retspraksis til en eventuel påvirkning af deres fysiske eller psykiske helbredstilstand. De har endvidere selv henvist til de »voldsomme angreb mod dem fra en vis tysk presses side«, hvilket ligeledes kan være en årsag hertil.

410 Hvad endelig angår det element af den ikke-økonomiske skade, der er forbundet med alvorlige følger for deres nærmeste, bemærkes, at sagsøgernes anbringender ikke støttes af noget konkret element, som godtgør, at det påberåbte skadeselement foreligger, eller at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne påståede skade og de undersøgelsesprocedurer og disciplinærsager, som de har været genstand for (jf. i denne retning Rettens dom af 9.7.2002, sag T-21/01, Zavvos mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 101, og II, s. 483, præmis 334).

411 Det følger af samtlige ovenfor anførte betragtninger, at sagsøgerne er blevet uretfærdigt behandlet og har været frustrerede, og at de har lidt skade på deres ære og faglige omdømme på grund af OLAF's og Kommissionens retsstridige adfærd. Under hensyn

til de særlige omstændigheder i denne sag og det forhold, at sagsøgenes omdømme er blevet særdeles alvorligt påvirket, skal beløbet for denne skade efter ret og billighed vurderes til 56 000 EUR.

b) Det økonomiske tab

<sup>412</sup> Sagsøgerne har gjort gældende, at deres økonomiske tab hovedsagelig består i de betydelige udgifter, de har måttet afholde til at forsvare deres ret siden det tidspunkt (maj 2003), hvor de for første gang fik kendskab til anklagerne mod dem.

<sup>413</sup> Retten fastslår, at påstanden om erstatning for økonomisk tab ikke kan antages til realitetsbehandling. Selv om sagsøgerne har vurderet den samlede skade til 200 000 EUR, har de ikke fastsat de forskellige komponenter i det påståede tab og har hverken godtgjort eller hævdet, at der foreligger særlige omstændigheder, der kunne begrunde deres undladelse af i stævningen at angive tabets størrelse. Det er ikke tilstrækkeligt at anføre, at »på Rettens anmodning« er de »parate til at give en detaljeret beskrivelse af de elementer, der udgør deres [påståede] økonomiske tab, bortset fra omkostningerne i tilknytning til sagen«. Påstanden om erstatning for det pågældende økonomiske tab opfylder ikke kravene i artikel 44, stk. 1, i Rettens procesreglement og må følgelig afvises fra realitetsbehandling (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.9.2004, sag C-150/03 P, Hectors mod Parlamentet, Sml. I, s. 8691, præmis 62, samt Rettens dom af 20.9.1990, sag T-37/89, Hanning mod Parlamentet, Sml. II, s. 463, præmis 82, og af 6.4.2006, sag T-309/03, Camós Grau mod Kommissionen, Sml. II, s. 1173, præmis 166).

<sup>414</sup> Som Kommissionen med rette har anført, bemærkes desuden, at de udgifter, som sagsøgerne har afholdt til deres forsvar, ikke udgør et økonomisk tab, men

omkostninger. Det skal herved bemærkes, at de udgifter, parterne har afholdt under retssagen, ikke som sådanne kan betragtes som et særligt tab i forhold til sagens omkostninger (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.6.1999, sag C-334/97, Kommissionen mod Montorio, Sml. I, s. 3387, præmis 54).

415 Med hensyn til de advokatudgifter, der blev afholdt før retssagen blev anlagt, skyldes det påberåbte tab i realiteten sagsøgernes egen fri vilje og kan følgelig ikke direkte tilregnes Kommissionen (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.6.2007, sag C-331/05 P, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, Sml. I, s. 5475, præmis 27).

416 Heraf følger, at sagsøgerne ikke med føje inden for rammerne af et erstatningssøgsmaal kan kræve erstatning for det tab, der skyldes udgifter, der angiveligt er afholdt under den administrative fase ved Kommissionen. Det skal bemærkes, at den samme løsning gælder for så vidt angår advokatudgifterne i tilknytning til proceduren for OLAF.

417 Hvad angår eventuelle udgifter i forbindelse med procedurer for nationale retsinstanser må det antages, at disse ikke kan godtgøres i forbindelse med denne sag i mangel af en årsagsforbindelse mellem det påståede tab og de af OLAF og Kommissionen begåede fejl (jf. i denne retning dommen i sagen François mod Kommissionen, nævnt i præmis 341 ovenfor, præmis 109). Spørgsmålet vedrørende udgifter, der er afholdt på nationalt plan, henhører under alle omstændigheder under den nationale rets enekompetence, hvilken ret i mangel af foranstaltninger om harmonisering på fællesskabsniveau på dette område skal træffe afgørelse herom under anvendelse af de gældende nationale regler (jf. i denne retning dommen i sagen Nölle mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 243 ovenfor, præmis 37).

418 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at sagsøgernes påstand om erstatning for det økonomiske tab må afvises fra realitetsbehandling og under alle omstændigheder er ugrundet.

## Sagens omkostninger

<sup>419</sup> I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, idet der tages hensyn til, at i henhold til artikel 88 i det samme procesreglement bærer institutionerne selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte.

<sup>420</sup> Da sagsøgerne delvis har fået medhold, finder Retten under hensyn til sagens særlige omstændigheder, at Kommissionen bør bære sine egne omkostninger og betale alle sagsøgernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

**1) Kommissionen betaler Yves Franchet og Daniel Byk et beløb på 56 000 EUR.**

**2) I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

**3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Jaeger

Tiili

Tchipev

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juli 2008.

E. Coulon

Justitssekretær

M. Jaeger

Præsident

## Indhold

|   |           |
|---|-----------|
| Retsforskrifter . . . . .   | II - 1597 |
| Sagens baggrund . . . . .   | II - 1608 |
| Retsforhandlinger og parternes påstande . . . . .   | II - 1617 |
| Retlige bemærkninger . . . . .  | II - 1619 |
| I — Anmodning om fjernelse af visse bilag til stævningen . . . . .  | II - 1619 |
| A — Parternes argumenter . . . . .  | II - 1619 |
| B — Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1621 |
| II — Spørgsmålet, om sagen er anlagt for tidligt . . . . .  | II - 1625 |
| A — Parternes argumenter . . . . .  | II - 1625 |
| B — Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1626 |
| III — Fællesskabets pådragelse af ansvar uden for kontraktforhold . . . . .   | II - 1627 |
| A — Spørgsmålet om ulovligheden af OLAF's adfærd . . . . .  | II - 1629 |
| 1. Fejl begået ved OLAF's fremsendelse af sagsakten vedrørende Eurostat-sagen til de franske og luxembourgske retsmyndigheder . . . . . | II - 1629 |
| a) Parternes argumenter . . . . .   | II - 1629 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .   | II - 1634 |
| Kvalifikation af undersøgelserne . . . . .  | II - 1634 |
| Underretning af sagsøgerne, Kommissionen og OLAF-Overvågningsudvalget . . . . .   | II - 1637 |
| — Underretning af sagsøgerne . . . . .  | II - 1637 |
| — Underretning af Kommissionen . . . . .  | II - 1647 |
| — Underretning af OLAF-Overvågningsudvalget . . . . .   | II - 1649 |
| Påvirkning af de nationale retslige myndigheder . . . . .   | II - 1651 |



|  |           |
|--|-----------|
| 2. OLAF's videregivelse af oplysninger . . . . .   | II - 1652 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1652 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1654 |
| Lækkene . . . . .  | II - 1654 |
| — Eksistensen af læk og indholdet heraf . . . . .  | II - 1655 |
| — Bedømmelse af de hævdede tilsidesættelser af retsregler,<br>der tillægger borgerne rettigheder, som kan skyldes<br>OLAF's videregivelse af oplysninger . . . . . | II - 1664 |
| Forsendelsen af 24. september 2003 . . . . .   | II - 1667 |
| OLAF's generaldirektørs stillingtagen . . . . .  | II - 1668 |
| 3. De påståede fejl vedrørende udarbejdelsen og fremsendelsen af noter<br>og endelige rapporter . . . . .  | II - 1670 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1670 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1673 |
| 4. Afslag på aktindsigt i visse dokumenter . . . . .   | II - 1676 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1676 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1677 |
| 5. Behandling af Eurostat-sagen inden for en urimelig frist og<br>tilsidesættelse af artikel 6 og 11 i forordning nr. 1073/1999 . . . . .                          | II - 1679 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1679 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1681 |
| B — Ulovligheden af Kommissionens adfærd . . . . .   | II - 1684 |
| 1. Kommissionens videregivelse af oplysninger . . . . .  | II - 1684 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1684 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1689 |
| Kommissionens pressemeddelelse af 9. juli 2003 . . . . .   | II - 1689 |
|  | II - 1731 |

|  |           |
|--|-----------|
| De til Europa-Parlamentet den 24. september 2003 fremsendte dokumenter . . . . . | II - 1697 |
| Kommissionens formands tale af 25. september 2003 . . . . .                      | II - 1700 |
| 2. Disciplinærsagerne . . . . .  | II - 1703 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1703 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1705 |
| 3. Kommissionens forskellige undersøgelser og deres forløb . . . . .             | II - 1709 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1709 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1712 |
| 4. Afslag på aktindsigt . . . . .  | II - 1714 |
| a) Parternes argumenter . . . . .  | II - 1714 |
| b) Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1715 |
| C — Skaden og årsagsforbindelsen . . . . .                                       | II - 1716 |
| 1. Parternes argumenter . . . . .  | II - 1716 |
| a) Den ikke-økonomiske skade . . . . .   | II - 1716 |
| b) Det økonomiske tab . . . . .  | II - 1719 |
| c) Årsagsforbindelse . . . . .   | II - 1720 |
| 2. Rettens bemærkninger . . . . .  | II - 1721 |
| a) Den ikke-økonomiske skade . . . . .   | II - 1722 |
| b) Det økonomiske tab . . . . .  | II - 1726 |
| Sagens omkostninger . . . . .  | II - 1728 |