



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

15. rujna 2017.*

„Javna služba – Dužnosnici – Sloboda izražavanja – Obveza lojalnog postupanja – Ozbiljna povreda zakonitih interesa Unije – Uskrata dopuštenja za objavu članka – Poziv na izmjenu teksta – Članak 17.a Pravilnika – Predmet tužbe – Odluka o odbijanju žalbe u upravnom postupku”

U predmetu T-585/16,

Carina Skareby, dužnosnica Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), sa stalnom adresom u Leuvenu (Belgija), koju zastupaju S. Rodrigues i C. Bernard-Glanz, *avocats*,

tužiteljica,

protiv

Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), koju zastupa S. Marquardt, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Troncosa Ferrera, F.-M. Hilairea i S. Moya Izquierda, odvjetnika,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 270. UFEU-a radi poništenja, s jedne strane, ESVD-ove odluke od 5. lipnja 2015. kojom se odbija objavljivanje članka i poziva na izmjenu dvaju odlomaka predloženog teksta i, s druge strane, „ako je nužno”, ESVD-ove odluke od 18. prosinca 2015. kojom se odbija žalba protiv prvotne odluke,

OPĆI SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, F. Schalin i M. J. Costeira (izvjestiteljica), suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. svibnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužiteljica Carina Skareby dužnosnica je Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD).

* Jezik postupka: engleski

- 2 Dopisom od 19. svibnja 2015. tužiteljica je posredstvom svojih pravnih savjetnika obavijestila ESVD, na temelju članka 17.a Pravilnika o osoblju za dužnosnike (u daljnjem tekstu: Pravilnik), o svojoj namjeri da u časopisu *Politico* objavi članak pod naslovom „Otvoreno pismo građaninu Hermanu”, a koji sadržava otvoreno pismo bivšem predsjedniku Europskog vijeća Hermanu Van Rompuyu kojim se želi skrenuti pozornost na problem uznemiravanja unutar europskih institucija (u daljnjem tekstu: sporni tekst).
- 3 Dopisom od 5. lipnja 2015. član osoblja koji obavlja dužnost načelnika odjela „Prava i obveze” u upravi „Ljudski resursi” opće uprave „Administracija i financije” ESVD-a odgovorio je navodeći da su dva odlomka članka podnesenog na autorizaciju protivna „obvezi odanosti i diskrecije” kojoj je tužiteljica podvrgnuta kao dužnosnica Europske unije u odnosu na instituciju, zato što je tužiteljica izravno i bez dokaza upravi ESVD-a pripisala specifično ponašanje koje bi bilo protivno Pravilniku. Nakon toga od tužiteljice je zatražio da podnese revidirani tekst uzimajući u obzir te prigovore, bez čega objava neće biti dopuštena (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju objave).

- 4 Predmetni odlomci spornog teksta, odnosno peti i osamnaesti (u daljnjem tekstu zajedno: sporni odlomci), glasili su:

„Čini se da je *modus operandi* hijerarhije europskih institucija, kako sam mogla posvjedočiti, uvjeriti svakog pojedinca koji ima mišljenje o načinu vođenja institucija da bi mu bilo bolje da promijeni posao, ode u prijevremenu ili invalidsku mirovinu. Prijedi preko toga. Zaboravi. Eto kako nadređeni mogu nastaviti uznemiravati određene podređene i favorizirati druge: to možda nije planska strategija, ali je svakako sustavna.

[...]

ESVD mora biti uzor unutarnje primjene prava, organizacijske transparentnosti i vladavine prava – ili nećemo biti vjerodostojni na međunarodnoj sceni.”

- 5 Dopisom od 1. srpnja 2015. tužiteljica je posredstvom svojih savjetnika tražila objašnjenja odluke o odbijanju objave, osobito kako bi saznala kako sporni odlomci, osim navodne povrede obveze odanosti i diskrecije, mogu „nanijeti ozbiljnu štetu zakonitim interesima Unije” u smislu članka 17.a Pravilnika.
- 6 Dopisom od 24. srpnja 2015. glavni pravnik odjela „Prava i obveze” odgovorio je kako slijedi:

„U [odluci o odbijanju objave] nismo naveli da sadržaj može „nanijeti ozbiljnu štetu zakonitim interesima Unije”.

Međutim, važno je ponoviti da ESVD ne dopušta objavu [spornog teksta] kakav jest jer ga smatramo povredom obveze odanosti i diskrecije.

Objava je podvrgnuta autorizaciji na temelju članka 17. stavka 1. Statuta [...]

Snažno preporučujemo vašem klijentu da ne objavi tekst bez našeg dopuštenja.”

- 7 Dopisom od 4. rujna 2015. tužiteljica je posredstvom svojih savjetnika podnijela žalbu protiv odluke o odbijanju objave, sukladno članku 90. stavku 2. Pravilnika. U toj žalbi ona u biti ističe, kao prvo, da je ESVD prekršio članak 17.a Pravilnika jer nije dokazao da bi objava spornog teksta mogla „ozbiljno naštetiti zakonitim interesima Unije” i, kao drugo, da je posljedično povrijedio pravo na slobodu izražavanja, koja je tužiteljici zajamčena člankom 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), i člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

- 8 Odlukom od 18. prosinca 2015. tijelo ESVD-a nadležno za imenovanje odbilo je tužiteljčinu žalbu (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju žalbe).
- 9 U odluci o odbijanju žalbe u biti se navodi da članak 17.a Pravilnika izražava ideju trajne potrebe pravedne ravnoteže između jamčenja korištenja slobode izražavanja dužnosnika Unije i zaštite legitimnog cilja od općeg interesa, osobito zaštite zakonitih interesa Unije. U tom pogledu odluka o odbijanju žalbe najprije precizira da je cilj spornog teksta vezan za aktivnost Unije, zatim da sporni tekst može povrijediti „obvezu odanosti i diskrecije” te konačno da ta povreda sama po sebi jest stvarna opasnost od ozbiljne štete za interese Unije u smislu članka 17.a Pravilnika. Odlukom o odbijanju žalbe naglašava se da objava spornog teksta ozbiljno šteti zakonitim interesima Unije, s obzirom na to da, s jedne strane, sporni tekst ne nudi nikakav dokaz kojim bi se potkrijepile tvrdnje u pogledu uznemiravanja dužnosnika i, s druge strane, sporni odlomci ne mogu se shvatiti kao drugačije mišljenje od onoga ESVD-a, već upućuju na to da postoji neriješen problem općenitog uznemiravanja unutar institucija Unije, što bi s gledišta prosječnog čitatelja moglo biti shvaćeno kao činjenica da institucije nisu provele adekvatnu politiku protiv uznemiravanja. Osim toga, odluka o odbijanju žalbe naglašava da se moglo sastaviti i druge komentare o brojnim dijelovima spornog teksta, ali da je ESVD iznio komentare isključivo o dvama odlomcima, što pokazuje da je odluka o odbijanju žalbe proporcionalna i ograničena na najmanju moguću mjeru.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 10 Tužiteljica je pokrenula ovaj postupak tužbom podnesenom tajništvu Službeničkog suda 15. ožujka 2016. Ta je tužba zaprimljena pod brojem F-15/16.
- 11 ESVD-ov odgovor na tužbu podnesen je tajništvu Službeničkog suda 10. lipnja 2016.
- 12 Primjenom članka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2016/1992 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika (SL 2016., L 200, str. 137.), ovaj je predmet prenesen na Opći sud u stanju u kojem se nalazio 31. kolovoza 2016. Predmet je evidentiran pod brojem T-585/16 te je dodijeljen drugom vijeću.
- 13 S obzirom na to da se zatvaranje pisanog djela postupka dogodilo prije prijenosa ovog predmeta na Opći sud, on je dopisima od 9. studenoga 2016. pitao stranke treba li održati raspravu.
- 14 Stranke su saslušane na raspravi održanoj 3. svibnja 2017.
- 15 Tužiteljica od Općeg suda zahtijeva da:
- proglasi tužbu dopuštenom;
 - poništi odluku o odbijanju objave i, „ako je potrebno”, odluku u odbijanju žalbe;
 - naloži ESVD-u snošenje troškova.
- 16 ESVD od Općeg suda zahtijeva da:
- utvrdi da je tužba neosnovana;
 - naloži tužiteljici snošenje troškova.

Pravo

Uvodna napomena o predmetu tužbe

- 17 Valja naglasiti da je tužiteljica podnijela ovu tužbu protiv odluke o odbijanju objave i, „ako je potrebno”, protiv odluke o odbijanju žalbe.
- 18 U tom pogledu valja podsjetiti da su upravna žalba i njezino izričito ili prešutno odbijanje sastavni dio složenog postupka i predstavljaju samo preduvjet za pokretanje postupka pred sudom. U tim uvjetima tužba, iako je formalno podnesena protiv odluke kojom se žalba odbija, dovodi do pokretanja postupka o aktu koji negativno utječe na osobu pred sudom, a protiv kojeg je podnijela žalbu, osim u slučaju kad odbijanje žalbe ima doseg različit od dosega akta protiv kojeg je žalba podnesena. Izričitom odlukom o odbijanju žalbe može se, imajući u vidu njezin sadržaj, i ne potvrditi akt koji tužitelj osporava. O takvom je slučaju riječ kada odluka o odbijanju žalbe sadržava preispitivanje tužiteljeve situacije s obzirom na nove pravne i činjenične elemente ili kada se njome prvotna odluka mijenja ili nadopunjuje. U tim uvjetima odbijanje žalbe predstavlja akt podložan nadzoru suda, koji ga uzima u obzir pri ocjeni zakonitosti osporenog akta, ili ga čak smatra aktom kojim se nanosi šteta, a koji je zamijenio prvotni (vidjeti presudu od 21. svibnja 2014., *Mocová/Komisija*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 19 Nadalje, to je shvaćanje također potvrđeno stajalištem prema kojem je dopuna obrazloženja u fazi odlučivanja o odbijanju žalbe sukladna svrsi članka 90. stavka 2. Pravilnika, u skladu s kojim sama odluka o žalbi mora biti obrazložena. Naime, ta odredba nužno podrazumijeva da tijelo koje odlučuje o žalbi nije vezano samo obrazloženjem – u slučaju da je nedostatan odnosno da ne postoji u slučaju implicitne odluke o odbijanju – odluke na koju se podnosi žalba (vidjeti presude od 21. svibnja 2014., *Mocová/Komisija*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, t. 35. i navedenu sudsku praksu i od 17. siječnja 2017., *LP/Europol*, T-719/15 P, neobjavljeni, EU:T:2017:7, t. 19. i navedenu sudsku praksu).
- 20 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 3., 8. i 9. *supra*, odluka o odbijanju žalbe ne mijenja ni smisao ni doseg odluke o odbijanju objave. Naime, odluka o odbijanju žalbe, s jedne strane, održava odbijanje objave spornog teksta i, s druge strane, ograničava zahtjev prethodne izmjene spornog teksta na dva odlomka koja su utvrđena u odluci o odbijanju objave.
- 21 Međutim, obrazloženje koje se nalazi u odluci o odbijanju žalbe djelomično se razlikuje od onoga iz odluke o odbijanju objave. Naime, u odluci o odbijanju objave spornog teksta bila je odbijena na temelju povrede „obveze odanosti i diskrecije”, zbog toga što je tužiteljica izravno i bez dokaza upravi ESVD-a pripisivala specifično ponašanje koje bi bilo protivno Pravilniku. No, odluka o odbijanju žalbe u biti se temelji na postojanju stvarne opasnosti od ozbiljne štete za interese Unije u smislu članka 17.a Pravilnika. Preciznije, smatrano je, kao prvo, da povreda obveze „odanosti i diskrecije” sama po sebi čini stvarnu opasnost od ozbiljne štete tim interesima, kao drugo, da sporni tekst ne nudi nikakav dokaz koji bi potkrijepio navode koji se ondje nalaze te, kao treće, da sporni odlomci niječu postojanje politike protiv uznemiravanja u institucijama Unije.
- 22 Stoga treba utvrditi da odluka o odbijanju žalbe sadržava dodatak obrazloženju koji precizira i razvija obrazloženje iz akta protiv kojeg je žalba bila upućena, u ovom slučaju odluke o odbijanju objave.
- 23 S obzirom na to da to obrazloženje precizira i nadopunjava obrazloženje iz odluke o odbijanju objave i s obzirom na razvojni karakter predsudskog postupka, radi ispitivanja zakonitosti odluke o odbijanju objave valja uzeti u obzir obrazloženje odluke o odbijanju žalbe.

Meritum

- 24 U prilog zahtjevu za poništenje tužiteljica je istaknula dva tužbena razloga. Prvi se temelji na povredi prava na slobodu izražavanja. Drugi se temelji na pogrešnoj ocjeni u pogledu povrede „obveze odanosti i diskrecije”.
- 25 Opći sud smatra prikladnim najprije ispitati drugi tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnoj ocjeni u pogledu povrede obveze odanosti

- 26 U okviru drugog tužbenog razloga tužiteljica iznosi prvi prigovor, prema kojem je tijelo za imenovanje pogrešno ocijenilo da prvi, četvrti do sedmog, trinaesti i devetnaesti odlomak spornog teksta niječu postojanje politike ESVD-a i Unije protiv uznemiravanja. Naime, tužiteljica ističe da je u tim odlomcima samo izrazila ideju prema kojoj je, s jedne strane, uznemiravanje široko rasprostranjena pojava i, s druge strane, ta situacija može ugrožavati autoritet ESVD-a te posljedično i Unije na svjetskoj sceni. Međutim, u spornom tekstu tužiteljica ne navodi ni da uznemiravanje „ugrožava dobro funkcioniranje službi” ni „da nije dostupan nijedan način suzbijanja”. U svakom slučaju, sporni tekst nije mogao predstavljati „napad na dostojanstvo i poštovanje koje se duguje instituciji” u smislu primjenjive sudske prakse.
- 27 U okviru drugog prigovora tužiteljica naglašava da je tijelo za imenovanje počinilo „očitu” pogrešku u ocjeni kada je smatralo da u drugom i šestom odlomku spornog teksta ona svojeg poslodavca smatra neprijateljem i da dulje vrijeme osjeća nepovjerenje prema njemu. Naime, tužiteljica ističe da, iako predmetni odlomci upućuju na „rat”, radi se o „ratu unutar europskih institucija”, a ne protiv njih.
- 28 Trećim prigovorom tužiteljica ističe da je tijelo za imenovanje pogrešno ocijenilo da iz trinaestog i petnaestog odlomka spornog teksta proizlazi da je „široko rasprostranjeno uznemiravanje dovelo do toga da su mnogi dužnosnici uzeli dugotrajno bolovanje ili otišli u invalidsku mirovinu”. U tom pogledu tužiteljica navodi da nikada nije iznijela broj osoba koje su bile na dugotrajnom bolovanju ili u invalidskoj mirovini i da se, posljedično, iz spornog teksta nije moglo zaključiti da su one mnogobrojne. K tome, iako je izrazila mišljenje da je uznemiravanje široko rasprostranjena pojava i da su mnogi kolege na bolovanju ili u invalidskoj mirovini, tijelo za imenovanje počinilo je pogrešku kada je ocijenilo da to mišljenje izražava napad na dostojanstvo i poštovanje koje se duguje instituciji.
- 29 U okviru četvrtog prigovora tužiteljica iznosi da je tijelo za imenovanje počinilo pogrešku kada je smatralo da se u osamnaestom odlomku spornog teksta tvrdilo da ESVD i Unija „nisu uzor” svojom politikom postupanja s predmetima uznemiravanja unutar svojih službi. Prema tužiteljici, u predmetnom odlomku samo se tvrdi da ESVD mora biti uzoran, a ne da on to nije, već da bi on to mogao biti još i više.
- 30 Petim prigovorom tužiteljica ističe da sporni odlomci ne sadržavaju nikakvu uvredu niti izražavaju manjak poštovanja, agresivnost ili bilo kakvu zlonamjernu narav i da odgovaraju samo obliku izražavanja slobode, koje uključuje pravo izraziti različito ili manjinsko mišljenje u odnosu na ona koja zastupa institucija koja je njezin poslodavac, iako ta mišljenja mogu povrijediti, šokirati ili zabrinjavati.
- 31 U okviru šestog prigovora tužiteljica navodi da je tijelo za imenovanje počinilo „očitu” pogrešku u ocjeni kada je smatralo da su gore navedeni odlomci protivni „obvezi odanosti i diskrecije” koju ima kao dužnosnica u odnosu na instituciju.
- 32 ESVD osporava tužiteljičine argumente.

- 33 Uvodno treba istaknuti da iz točaka 3., 4., 8. i 9. *supra* proizlazi da se, s jedne strane, u odluci o odbijanju objave samo navodi da su dva odlomka spornog teksta, odnosno peti i osamnaesti odlomak, protivna „obvezi odanosti i diskrecije” koju tužiteljica ima kao dužnosnica Unije i, s druge strane, da je to ograničenje na dva odlomka zadržano odlukom o odbijanju žalbe.
- 34 Stoga, iako odluka o odbijanju žalbe sadržava komentare o drugim odlomcima spornog teksta, ti se komentari međutim mogu smatrati samo kao *obiter dicta*.
- 35 Slijedi da su prigovori koji se odnose na odlomke spornog teksta različite od petog i osamnaestog bespredmetni, s obzirom na to da nemaju nikakav koristan učinak na zakonitost odluke o odbijanju objave.
- 36 Stoga treba odlučiti, s jedne strane, da je prvi prigovor djelomično bespredmetan – u mjeri u kojoj se odnosi na prvi, četvrti, šesti, sedmi, trinaesti i devetnaesti odlomak spornog teksta – i, s druge strane, da su drugi i treći prigovor u cijelosti bespredmetni.
- 37 Stoga valja ispitati samo prvi i četvrti do šestog prigovora jer se odnose na sporne odlomke.
- 38 Prvim i četvrtim prigovorom tužiteljica ističe da je tijelo za imenovanje pogrešno ocijenilo da sporni odlomci, s jedne strane, niječu postojanje politike ESVD-a i Unije protiv uznemiravanja te, s druge strane, iznose da ESVD i Unija „nisu uzor” sa svojom politikom postupanja s predmetima uznemiravanja unutar svojih službi.
- 39 U tom smislu valja podsjetiti na tekst spornih odlomaka:
- „Čini se da je *modus operandi* hijerarhije europskih institucija, kako sam mogla posvjedočiti, uvjeriti svakog pojedinca koji ima mišljenje o načinu vođenja institucija da bi mu bilo bolje da promijeni posao, ode u prijevremenu ili invalidsku mirovinu. Prijeđi preko toga. Zaboravi. Eto kako nadređeni mogu nastaviti uznemiravati određene podređene i favorizirati druge: to možda nije planska strategija, ali je svakako sustavna.
- [...]
- ESVD mora biti primjer unutarnje primjene prava, organizacijske transparentnosti i vladavine prava – ili nećemo biti vjerodostojni na međunarodnoj sceni.”
- 40 Također valja podsjetiti da su ti sporni odlomci uključeni u tekst koji obrađuje problem uznemiravanja unutar europskih institucija. Peti odlomak spornog teksta preciznije opisuje „*modus operandi* hijerarhije europskih institucija” i dodaje da „nadređeni mogu nastaviti sustavno uznemiravati određene podređene i favorizirati druge”. Tako u tom kontekstu ta tvrdnja, osobito uporabom riječi „*modus operandi*” i „sustavno”, znači da je uznemiravanje opća pojava prisutna u hijerarhiji europskih institucija.
- 41 Osim toga, u osamnaestom odlomku spornog teksta tvrdi se da ESVD „mora biti uzor unutarnje primjene prava, organizacijske transparentnosti i vladavine prava”. Iz toga slijedi da ESVD nije „uzor” u borbi protiv uznemiravanja. Drugim riječima, ta institucija nije „uzor” sa svojom politikom postupanja s predmetima uznemiravanja unutar svojih službi.
- 42 K tome, osamnaesti odlomak spornog teksta nastavlja s idejom, koja proizlazi već iz petog odlomka, da ne postoji učinkovita politika borbe protiv uznemiravanja unutar ESVD-a, a time ni unutar institucija Unije.

- 43 Uostalom, te je zaključke potvrdila sama tužiteljica u tužbi. Naime, ona u točki 44. tužbe priznaje da je u spornom tekstu „iznijela mišljenje da je uznemiravanje [bilo] široko rasprostranjena pojava kao i svoju zabrinutost da ta situacija može ugroziti autoritet ESVD-a i, posljedično, Unije na svjetskoj razini”.
- 44 Slijedi da tijelo za imenovanje u svojem tumačenju spornih odlomaka nije počinilo pogrešku o ocjeni.
- 45 Posljedično, prvi i četvrti prigovor treba odbiti kao neosnovane.
- 46 Petim prigovorom tužiteljica u biti tvrdi da sporni odlomci ne sadržavaju nikakvu uvredu niti izražavaju nepoštovanje, agresiju ili drugi oblik zle namjere i da su oni tek oblik korištenja slobodom izražavanja.
- 47 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 3. i 9. *supra*, odluka o odbijanju objave nije donesena zbog toga što bi sporni tekst sadržavao uvrede ili izražavao bilo kakvo nepoštovanje, agresiju ili drugi oblik zle namjere. Naime, u obrazloženju odluke o odbijanju objave navodi se da su sporni odlomci protivni „obvezi odanosti i diskrecije” koju tužiteljica ima kao dužnosnica Unije u odnosu na instituciju.
- 48 Stoga, s obzirom na to da tijelo za imenovanje nije smatralo da sporni odlomci sadržavaju uvrede niti da izražavaju ikakvo nepoštovanje, agresiju ili drugi oblik zle namjere, peti prigovor valja odbiti kao neosnovan.
- 49 Konačno, šestim prigovorom tužiteljica navodi da je tijelo za imenovanje počinilo „očitu” pogrešku u ocjeni kada je smatralo da su gore navedeni odlomci protivni „obvezi odanosti i diskrecije” koju ima kao dužnosnica u odnosu na instituciju.
- 50 U tom pogledu valja podsjetiti na načela koja proizlaze iz odredbi koje uređuju odnos između Unije i njezinih dužnosnika i privremenog osoblja.
- 51 Tako, najprije, prema članku 11. stavku 1. Pravilnika, dužnosnik obavlja poslove i ponaša se imajući u vidu isključivo interese Unije. Ista odredba obvezuje dužnosnika da dodijeljene poslove obavlja objektivno, nepristrano i u skladu s dužnom odanošću Uniji.
- 52 Zatim, prema članku 12. Pravilnika, dužnosnik se suzdržava od svakog djelovanja ili ponašanja koje negativno utječe na njegov položaj.
- 53 Osim toga, prema članku 12.b stavku 1., dužnosnik koji se želi baviti plaćenom ili neplaćenom vanjskom djelatnošću mora za to najprije dobiti dopuštenje tijela za imenovanje.
- 54 Konačno i posebice, prema članku 17.a stavku 1. Pravilnika, dužnosnik ima pravo na slobodu izražavanja, pritom strogo poštujući „načela odanosti i nepristranosti”. Taj članak, kao i članci 11., 12. i 12.b, jedan je od posebnih izraza obveze odanosti koja se nalaže svakom dužnosniku. Na temelju te obveze, dužnosnik se mora osobito suzdržati od postupanja koja štete dostojanstvu i poštovanju koje treba iskazati instituciji i njezinim tijelima (vidjeti, kada je riječ o obvezi odanosti u okviru članka 17.a Pravilnika, presudu od 23. listopada 2013., Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 55 K tome valja naglasiti da iz sudske prakse proizlazi da dužnosnik ne može usmenim ili pisanim izričajem ili bilo kakvim drugim djelovanjem kršiti svoje zakonske obveze koje proizlaze osobito iz članka 11., 12., 12.b i 17.a Pravilnika u odnosu na Uniju kojoj treba služiti, prekidajući tako odnos povjerenja koji ga povezuje s njom i čineći kasnije težim odnosno nemogućim izvršavanje, u suradnji s njim, zadataka povjerenih Uniji (presuda od 6. ožujka 2001., Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 47.).

- 56 Nadalje, treba također precizirati da osobito iz upućivanja iz članka 11. prvog stavka Pravilnika na njegove „poslove” i „ponašanje”, iz članka 12. Pravilnika na „svako djelovanje” i iz članka 12.b na „vanjsku djelatnost” proizlazi da se očuvanje odnosa povjerenja ne nalaže samo u ostvarenju posebnih zadataka povjerenih dužnosniku već se širi i na svaku sferu odnosa koji postoje između dužnosnika i Unije (presuda od 23. listopada 2013., Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, t. 65.; vidjeti također u tom smislu presudu od 26. studenoga 1991., Williams/Revizorski sud, T-146/89, EU:T:1991:61, t. 72.).
- 57 Uvodno treba primijetiti da se u odluci o odbijanju objave zaključuje da su sporni odlomci protivni „obvezi odanosti i diskrecije”. Međutim, iz te odluke jasno proizlazi da se ona u stvarnosti odnosi na povredu obveze odanosti i da je obveza diskrecije ondje navedena a da nema važnosti u ovom predmetu. Stoga pogrešku u ocjeni na koju se poziva tužiteljica treba ispitati samo u odnosu na obvezu odanosti.
- 58 U ovom slučaju treba utvrditi da sporni odlomci sadržavaju tvrdnje koje ocrnjuju i štete časti svih osoba koje imaju hijerarhijski položaj u europskim institucijama. Suprotno onomu što tvrdi tužiteljica, tvrdnje prema kojima, s jedne strane, postoji „*modus operandi* europskih institucija” ili „sustavna praksa” koja nadređenima omogućava da „nastave uznemiravati određene podređene i favorizirati druge” te, s druge strane, ESVD ne ispunjava svoju dužnost da „bude uzor u unutarnjoj primjeni prava, organizacijskoj transparentnosti i vladavini prava” ne mogu se kvalificirati kao obična različita ili manjinska mišljenja. Treba smatrati da ti izrazi mogu sami po sebi vrijeđati dostojanstvo svih osoba koje imaju hijerarhijski položaj u europskim institucijama te posljedično i samih institucija.
- 59 Naime, kako to iznosi ESVD, uznemiravanje je nezakonita praksa koja može ugroziti funkcioniranje institucije, pogotovo ako je opća, kao što to tvrdi tekst. Tvrdnje kojima se predbacuje, s jedne strane, ponašanje hijerarhije europskih institucija koje predstavlja ozbiljnu povredu, kao što je uznemiravanje, i, s druge strane, nedostatak prikladnih mjera institucija kako bi to spriječile, mogu utjecati na ugled, dostojanstvo i poštovanje koje zaslužuju sve osobe koje imaju hijerarhijski položaj u institucijama i stoga samih institucija, a osobito ESVD-a. Te tvrdnje stoga krše obvezu odanosti.
- 60 Iz toga proizlazi da je tijelo za imenovanje pravilno smatralo da su tvrdnje koje proizlaze iz spornih odlomaka protivne obvezi odanosti koju tužiteljica ima kao dužnosnica.
- 61 Stoga se posljednji prigovor ne može prihvatiti.
- 62 S obzirom na sve što prethodi, drugi tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti kao djelomično bespredmetan, a djelomično kao neosnovan.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na slobodu izražavanja

- 63 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga tužiteljica u biti ističe da je – time što nije utvrđeno da sporni tekst može prouzročiti ozbiljnu štetu zakonitim interesima Unije i time što joj je odbijeno dopuštenje za njegovu objavu – tijelo za imenovanje povrijedilo članak 17.a Pravilnika i, posljedično, slobodu izražavanja koju ima na temelju članka 10. EKLJP-a i članka 11. Povelje o temeljnim pravima.
- 64 U tom pogledu tužiteljica ovaj tužbeni razlog iznosi u tri dijela. Prvim dijelom želi osporiti da povreda „obveze odanosti i diskrecije” predstavlja stvarnu opasnost od ozbiljne štete zakonitim interesima Unije, drugim dovodi u pitanje zahtjev prema kojem dužnosnik koji želi objaviti novinski članak mora raspolagati dokazima koji potkrepljuju njegove izjave, a trećim želi osporiti argument prema kojem sporni odlomci niječu postojanje politike borbe protiv uznemiravanja u institucijama Unije.

– Prvi dio tužbenog razloga, kojim se želi osporiti da povreda obveze odanosti predstavlja stvarnu opasnost od ozbiljne štete zakonitim interesima Unije

65 Kao prvo, tužiteljica navodi da presuda od 23. listopada 2013., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), na koju se tijelo za imenovanje oslonilo kako bi iznijelo da povreda „obveze odanosti i diskrecije” po sebi predstavlja opasnost od ozbiljne štete za opći javni interes, u ovom slučaju nije primjenjiva. Naime, prema tužiteljici, činjenice koje su dovele do proglašenja te presude nisu usporedive s onima koje su u pitanju u ovom predmetu, s obzirom na to da ta presuda nije donesena u kontekstu zahtjeva za objavu, već u okviru prestanka ugovora o radu.

66 ESVD osporava prvi tužiteljičin argument.

67 U tom pogledu valja utvrditi da odluka o odbijanju žalbe upućuje na točke 62. i 64. presude od 23. listopada 2013., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), kako bi potkrijepila zaključak prema kojem „povreda obveze odanosti sama po sebi predstavlja opasnost od ozbiljne štete za opći javni interes”.

68 Međutim upućivanje na presudu od 23. listopada 2013., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159) nije poseban temelj odluke o odbijanju žalbe. Naime, odluka o odbijanju žalbe obrazložena je zaključkom prema kojem „povreda obveze odanosti i diskrecije sama po sebi predstavlja opasnost od ozbiljne štete za opći javni interes”, a ne samim citatom presude od 23. listopada 2013., Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).

69 Posljedično, zakonitost odluke o odbijanju žalbe ne može se dovesti u pitanje mogućom pogreškom koja se tiče upućivanja na sudsku praksu koja se koristila kako bi se obrazložila navedena odluka.

70 Stoga taj prvi argument treba smatrati bespredmetnim.

71 Kao drugo, tužiteljica u biti ističe da tijelo za imenovanje upućuje na ozbiljnu opasnost za „opći javni interes”, dok članak 17.a Pravilnika spominje samo opasnost od štete „zakonitim interesima Unije”. No, ta se dva pojma ne miješaju i nisu međusobno zamjenjiva.

72 ESVD osporava drugi tužiteljičin argument.

73 U tom pogledu dovoljno je primijetiti da, suprotno onomu što navodi tužiteljica, odluka o odbijanju žalbe ne dovodi do zabune između dvaju pojmova, „opći javni interes” i „zakoniti interes Unije”. Kao što to proizlazi iz odlomka navedenog u nastavku, odluka o odbijanju žalbe nav”samo da je zaštita „interesa Unije”, među ostalim, cilj od „općeg interesa”:

„Kako je to Sud mogao ocijeniti, članak 17.a Pravilnika iznosi ideju trajne potrebe pravedne ravnoteže između jamstva korištenja temeljnim pravom, kao što je pravo na izražavanje, i zaštite zakonitog cilja od općeg interesa, kao što je opasnost od povrede interesa Unije koja proizlazi iz objave teksta (presude od 13. prosinca 2001., Komisija/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, t. 19. i od 14. srpnja 2000., Cwik/Komisija, T-82/99, EU:T:2000:193, t. 52.).”

74 Stoga drugi argument treba odbiti.

75 Kao treće, tužiteljica ističe da sudska praksa ne dopušta presumpciju na koju se poziva tijelo za imenovanje prema kojoj povreda „obveze odanosti i diskrecije” sama po sebi predstavlja opasnost od ozbiljne povrede zakonitih interesa Unije. Prema tužiteljici, čak i kad bi se teoretski prihvatilo da takva povreda proizlazi iz spornog teksta, to ne dopušta *ipso facto* zaključak da objava spornog teksta predstavlja stvarnu opasnost od ozbiljne štete za interese Unije.

76 ESVD osporava treći tužiteljičin argument.

- 77 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, dužnosnici i privremeno osoblje Unije imaju pravo na slobodu izražavanja, uključujući u područjima koja su obuhvaćena djelovanjem institucija Unije. Ta sloboda obuhvaća slobodu pisanog ili usmenog izražavanja različitih ili manjinskih mišljenja u odnosu na ona koja zastupa institucija koja ih zapošljava (vidjeti presudu od 6. ožujka 2001., *Connolly/Komisija*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 78 Međutim, prema također ustaljenoj sudskoj praksi, sloboda izražavanja može biti predmet ograničenja nabrojenih u članku 10. stavku 2. EKLJP-a, na temelju kojeg ostvarivanje tih sloboda koje obuhvaća dužnosti i odgovornosti može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni (vidjeti presudu od 13. prosinca 2012., *Strack/Komisija*, T-199/11 P, EU:T:2012:691, t. 137. i navedenu sudsku praksu).
- 79 Osobito je legitimno podvrgnuti dužnosnike, zbog njihova statusa, obvezama poput onih iz članaka 11., 12. i 17.a Pravilnika. Takve obveze, koje, doduše, jesu ograničenja ostvarivanja slobode izražavanja, namijenjene su očuvanju odnosa povjerenja koji mora postojati između institucije i njezinih dužnosnika i mogu naći opravdanje u cilju legitimnog interesa zaštite prava drugih u smislu članka 10. stavka 2. EKLJP-a (presude od 6. ožujka 2001., *Connolly/Komisija*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 44. i od 13. prosinca 2012., *Strack/Komisija*, T-199/11 P, EU:T:2012:691, t. 138.).
- 80 Štoviše, treba primijetiti da iz članka 17.a stavka 2. Pravilnika proizlazi da dužnosnik ne smije samostalno ili s drugim osobama objaviti ni doprinijeti objavljivanju bilo kojeg sadržaja u vezi s radom Unije bez dopuštenja tijela za imenovanje. Međutim, to odobrenje odbija se samo u slučaju kada postoji mogućnost da planirano objavljivanje može „ozbiljno naštetiti zakonitim interesima Unije.”
- 81 U vezi s time sudska praksa precizira da članak 17.a stavak 2. Pravilnika uvodi načelo davanja odobrenja, koje se može uskratiti samo iznimno. Naime, s obzirom na to da navedena odredba dopušta institucijama uskratiti dopuštenje objave i stoga predviđa mogućnost ozbiljnog uplitanja u slobodu izražavanja, koja je jedan od glavnih temelja demokratskog društva, mora se tumačiti ograničeno, na način da se dopuštenje može uskratiti samo ako predmetna objava može prouzročiti ozbiljnu štetu interesima Unije (vidjeti presudu od 13. prosinca 2001., *Komisija/Cwik*, C-340/00 P, EU:C:2001:701, t. 17. i 18. i navedenu sudsku praksu).
- 82 Takav režim odražava odnos povjerenja koji mora postojati između poslodavca i njegova osoblja te se njegova provedba može ocijeniti samo u odnosu na sve okolnosti slučaja i njihov utjecaj na obavljanje javne službe (presuda od 6. ožujka 2001., *Connolly/Komisija*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 56.).
- 83 Slijedi da, provodeći svoj nadzor, sud Unije mora provjeriti, s obzirom na sve okolnosti slučaja, je li poštovana pravedna ravnoteža između temeljnog prava pojedinca na slobodu izražavanja i zakonitog interesa institucije da nadzire da njezini dužnosnici i privremeno osoblje djeluju poštujući dužnosti i odgovornosti vezane uz svoju službu (presuda od 6. ožujka 2001., *Connolly/Komisija*, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 48.).
- 84 U ovom slučaju valja podsjetiti da, kao što je to već bilo zaključeno u točkama 50. do 60. *supra*, tijelo za imenovanje nije počinilo pogrešku kada je ocijenilo da su sporni odlomci protivni dužnosti odanosti koju tužiteljica ima kao dužnosnica.
- 85 Naime, kao što je to već izloženo u točkama 39. do 43. *supra*, iz spornih odlomaka proizlazi, s jedne strane, da postoji opća pojava uznemiravanja od strane osoba koje imaju hijerarhijski položaj u europskim institucijama i, s druge strane, da te institucije nemaju učinkovitu politiku kako bi riješile taj ozbiljan problem.

- 86 U tim okolnostima, kao što je to izloženo u točkama 58. do 60. *supra*, dužnosnikova objava teksta koji sadržava odlomke poput onih spornih jest povreda obveze odanosti predmetnog dužnosnika, s obzirom na to da ta objava može ozbiljno negativno utjecati na ugled i dostojanstvo osoba koje imaju položaj u hijerarhiji institucija Unije kao i institucija općenito, a posebno ESVD-a.
- 87 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema članku 17.a stavku 1. Pravilnika, dužnosnik ima pravo na slobodu izražavanja, pritom strogo poštujući „načela odanosti i nepristranosti” (vidjeti točku 54. *supra*).
- 88 Osim toga, zaštita europskih institucija od tvrdnji koje mogu ozbiljno i vrlo negativno utjecati na njihov ugled sama je po sebi cilj od općeg interesa i, točnije, zakonit interes Unije.
- 89 Stoga, s obzirom na to da sporni odlomci mogu ozbiljno utjecati na ugled i dostojanstvo europskih institucija, objava spornog teksta može ozbiljno naštetiti zakonitim interesima Unije.
- 90 U svakom slučaju, valja istaknuti da je pravedna ravnoteža između jamstva prava na slobodu izražavanja i zaštite zakonitih interesa Unije u ovom slučaju poštovana. Naime, ograničenje slobode izražavanja počinjeno odlukom o odbijanju objave bilo je ograničeno na dva odlomka, od dvadeset i četiri, koliko ih sadržava sporni tekst, što tužiteljici ostavlja veliku mogućnost da podnese revidirani tekst.
- 91 Slijedi da je tijelo za imenovanje pravilno zaključilo da bi objava teksta koji sadržava odlomke poput onih spornih mogla ozbiljno naštetiti zakonitim interesima Unije u smislu članka 17.a stavka 2. Pravilnika.
- 92 Stoga prvi dio prvog tužbenog razloga valja odbaciti kao djelomično bespredmetan i odbiti kao djelomično neosnovan.
- *Drugi dio tužbenog razloga, kojim se osporava zahtjev prema kojem dužnosnik koji želi objaviti članak mora imati dokaz kojim potkrepljuje svoje tvrdnje*
- 93 Tužiteljica u biti iznosi, kao prvo, da zahtjev tijela za imenovanje prema kojem dužnosnik koji želi nešto objaviti mora imati dokaze kako bi potkrijepio svoje izjave predstavlja ograničenje ostvarenju slobode izražavanja, kao drugo, da takvo ograničenje nije predviđeno zakonom i, kao treće, da, iako takva odredba postoji, zahtjev nije proporcionalan.
- 94 ESVD osporava tužiteljčine argumente.
- 95 U tom pogledu najprije valja istaknuti da su tvrdnje koje se nalaze u spornim odlomcima u vezi s općom pojavom uznemiravanja od strane hijerarhije europskih institucija i navodnog nepostojanja politike njegova suzbijanja iznesene općenito, bez ijednog konkretnog elementa kako bi ih se potkrijepilo. Zatim valja primijetiti ozbiljnost tih tvrdnji, s obzirom na to da upućuju na postojanje navodno općeg ponašanja i teško kažnjivog odnosno nezakonitog ponašanja osoba koje imaju hijerarhijski položaj u institucijama. Konačno valja reći da su te tvrdnje mogle negativno utjecati na ugled i dostojanstvo samih institucija i stoga ozbiljno naštetiti zakonitim interesima Unije.
- 96 U ovom slučaju, suprotno onomu što tvrdi tužiteljica, ne radi se o tome da se od dužnosnika koji želi nešto objaviti traži da ima „dokaze kojima bi potkrijepio svoje izjave”. Naprotiv, traži se da tvrdnje kojima se može neodređenoj skupini osoba unutar hijerarhije institucija pripisati teško kažnjivo odnosno nezakonito ponašanje budu potkrijepljene i precizirane.
- 97 Stoga drugi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

– Treći dio tužbenog razloga, kojim se osporava argument prema kojem sporni odlomci niječu postojanje politike borbe protiv uznemiravanja unutar institucija Unije

- 98 Tužiteljica ističe da argument tijela za imenovanje prema kojem sporni odlomci niječu postojanje politike borbe protiv uznemiravanja u institucijama Unije nije činjenično potkrijepljen. Naglašava da se sporni tekst odnosi na problem uznemiravanja u institucijama Unije, koji smatra široko rasprostranjenim, ali da nikada nije ustvrdila da ne postoji politika njegova rješavanja. U svakom slučaju, eventualno negiranje postojanja politike borbe protiv uznemiravanja mora biti shvaćeno samo kao različito ili manjinsko mišljenje u odnosu na ono institucije i stoga ne može predstavljati stvarnu opasnost od ozbiljne štete za zakonite interese Unije.
- 99 ESVD osporava tužiteljin argument.
- 100 U tom pogledu dovoljno je primijetiti da, zbog razloga koji su već navedeni u točkama 58. i 59. *supra*, sporni odlomci ne mogu biti shvaćeni samo kao obično različito ili manjinsko mišljenje u odnosu na ono institucije, već se treba smatrati da mogu sami po sebi nanijeti štetu dostojanstvu dotičnih institucija.
- 101 Prema tome, treći dio prvog tužbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.
- 102 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba zaključiti da, suprotno onomu što tvrdi tužiteljica, tijelo za imenovanje, time što je donijelo odluku o odbijanju objave, nije povrijedilo članak 17.a Pravilnika, a stoga ni njezinu slobodu izražavanja.
- 103 Stoga prvi tužbeni razlog djelomično valja odbaciti kao bespredmetan, a djelomično odbiti kao neosnovan i, posljedično, odbiti tužbu u cijelosti.

Troškovi

- 104 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 105 Budući da tužiteljica nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova sukladno ESVD-ovu zahtjevu.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Carini Skareby nalaže se snošenje troškova.

Prek

Schalin

Costeira

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 15. rujna 2017.

Potpisi