

Zadeva T-48/05

Yves Franchet in Daniel Byk

proti

Komisiji Evropskih skupnosti

„Nepogodbena odgovornost — Javni uslužbenci — Preiskave OLAF — Zadeva ‚Eurostat‘ — Pošiljanje informacij nacionalnim sodnim organom o dejstvih, ki bi lahko vodila do kazenskega pregona — Neobstoj predhodnih informacij zadevnih uradnikov in nadzornega odbora OLAF — Odtokanje informacij v javnost — Razkritje s strani OLAF in Komisije — Kršitev domneve nedolžnosti — Nepremoženjska škoda — Vzročna zveza“

Sodba Sodišča prve stopnje (tretji senat) z dne 8. julija 2008 II - 1595

Povzetek sodbe

1. *Postopek — Ukrepi procesnega vodstva — Zahteva za izločitev notranjega dokumenta institucije iz spisa*
(*Poslovník Sodišča prve stopnje, člen 64*)

II - 1585

2. *Uradniki — Odškodninska tožba — Predmet — Zahteva za povračilo škode, ki je nastala zaradi preiskave Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF)*
(člena 235 ES in 236 ES)
3. *Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Natančna navodila notranjih preiskav, ki so jih sprejele institucije Skupnosti*
(Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člen 10(2) in (3); Sklep Komisije 1999/396, člen 4)
4. *Nepogodbena odgovornost — Pogoji — Dovolj resna kršitev pravnega pravila, ki posameznikom daje pravice — Kršitev dolžnosti obveščanja zainteresirane stranke v okviru preiskave, ki jo opravi Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Kršitev obveznosti predhodnega obveščanja nadzornega odbora*
(člen 288, drugi odstavek, ES; Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člen 10(2) in (3); Sklep Komisije 1999/396, člen 4; Poslovnik nadzornega odbora OLAF, člen 2)
5. *Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Pošiljanje informacij, zbranih v okviru preiskave, nacionalnim organom*
(Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člena 4(5) ter 10(2) in (3))
6. *Uradniki — Tožba — Odškodninska tožba — Razlogi — Tožba zaradi povračila škode, ki je nastala zaradi preiskave Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF)*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 91; Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člen 10(2))
7. *Nepogodbena odgovornost — Pogoji — Nezakonitost — Škoda — Vzročna zveza — Dokazno breme na strani tožeče stranke — Meje*
(člen 288, drugi odstavek, ES)
8. *Nepogodbena odgovornost — Pogoji — Dovolj resna kršitev pravnega pravila, ki posameznikom daje pravice — Sporočilo za javnost administracije, ki bi lahko namigovalo na vpletenost uradnika v nepravilnosti brez dokaza njegove krivde*
(člen 288, drugi odstavek, ES; Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člen 8(2))
9. *Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Pravica do obrambe — Obseg — Pravica do vpogleda v spis preiskave — Neobstoj razen objave končnega poročila*
(Listina o temeljnih pravicah Evropske unije, člen 41; Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999; Sklep Komisije 1999/396, člen 4)

10. *Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Trajanje postopka (Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člena 6(5) in 11(7))*
11. *Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) — Zaupnost preiskav (Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 1073/1999, člen 12)*
12. *Uradniki — Disciplinska ureditev — Disciplinski postopek — Disciplinski pregon in sočasen kazenski pregon glede istih dejstev (Kadrovski predpisi za uradnike, člen 88, peti odstavek; priloga IX, člen 7, drugi odstavek)*

1. Na splošno je institucija upravičena do tega, da zahteva izločitev notranjega dokumenta iz spisa pri sodišču Skupnosti, če ga tisti, ki se sklicuje nanj, ni pridobil z zakonitimi sredstvi. Notranji dokument je namreč zaupen, razen če je institucija, ki ga je sestavila, privolila v razkritje. Vendar pa v nekaterih okoliščinah tožeči stranki ni treba dokazati, da je zaupen dokument, ki ga navaja v podporo svoji trditvi, pridobila zakonito, in se mora ob tehtanju interesov, ki jih je treba varovati, presoditi, ali posebne okoliščine, kot je odločilnost predložitve notranjega dokumenta za zagotovitev nadzora zakonitosti postopka sprejetja izpodbijanega akta ali za dokaz zlorabe pooblastil, upravičujejo, da se dokument ne izloči.
2. Zahteve za povračilo premoženjske in nepremoženjske škode, ki je uradniku nastala, prvič, zaradi tega, kako je Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) vodil in končal preiskavo, ki ga poimensko imenuje in mu morebiti javno pripisuje odgovornost za neke nepravilnosti, ki so bile ugotovljene precej pred končno odločbo pristojnega nacionalnega sodišča, in drugič, zaradi tega, kako je Komisija ravnala v okviru te preiskave, ni mogoče zavriniti kot prezgodnje, tako da bi uradnik lahko vložil takšno zahtevo šele po morebitni končni odločbi državnih pravosodnih organov. Morebitni rezultat sodnega postopka namreč ne more vplivati na postopek pred sodiščem Skupnosti, ker v okviru te zahteve za odškodnino ne gre za vprašanje o tem, ali so dejstva, očitana uradniku, dokazana ali ne, ali je uradnik pri svoji poklicni dejavnosti storil napake ali ne, ampak za preučitev načina, kako je OLAF vodil in zaključil preiskavo in kako je Komisija ravnala v okviru te preiskave, ker se domnevna škoda, ki je nastala uradniku,

(Glej točki 77 in 79.)

razlikuje od tiste, ki bi jo utegnila potrditi izjava državnih pravosodnih organov o nekrivdi.

Čeprav člen 4 Sklepa 1999/396 izrecno ne zadeva pošiljanja informacij, ki jih v skladu s členom 10(2) in (3) Uredbe št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), OLAF lahko ali mora, glede na to, ali gre za zunanje ali notranje preiskave, poslati državnim pravosodnim organom, in torej ne določa, da je treba pred pošiljanjem obvestiti zadevnega uradnika. Vendar če takšne informacije vsebujejo „ugotovitve, ki se poimensko nanašajo“ na zadevnega uradnika, mora ta uradnik načeloma biti obveščen in zaslišan glede dejstev, ki ga zadevajo.

(Glej točki 90 in 91.)

3. Po določbah člena 4, prvi odstavek, Sklepa 1999/396 o pogojih za izvajanje notranjih preiskav v zvezi s preprečevanjem goljufij, korupcije in kakršnega koli nezakonitega ravnanja, ki škoduje interesom Skupnosti, mora biti zainteresirani uradnik hitro obveščen o svoji morebitni osebni vpletenosti, če to ne škodi preiskavi, v ugotovitvah ob koncu preiskave pa se nikakor ne sme poimensko imenovati uradnika Komisije, ne da bi zainteresirani imel možnost izraziti svoja stališča o vseh dejstvih, ki se nanašajo nanj. Neupoštevanje teh določb, ki določajo pogoje, v katerih je spoštovanje pravice do obrambe zadevnega uradnika lahko usklajeno z zahtevami zaupnosti, ki so značilne za vse preiskave te vrste, naj bi pomenilo kršitev bistvenih postopkovnih pravil, ki veljajo pri postopku preiskave.

Vendar ta člen določa izjemo v primerih, v katerih se zaradi preiskovanja zahtevata popolna tajnost in uporaba preiskovalnih postopkov, ki spadajo v pristojnost državnega pravosodnega organa. V takih primerih se dolžnost poziva uradniku, da izrazi svoje stališče, lahko odloži, če se s tem strinja generalni sekretar Komisije. Za odložitev obveščanja je tako treba izpolniti dvojni pogoj popolne zaupnosti zaradi preiskave in uporabe preiskovalnih sredstev, ki spadajo v pristojnost državnega pravosodnega organa. Poleg tega je treba dobiti predhodno soglasje generalnega sekretarja Komisije. Dolžnost, da se zaprosi in dobi soglasje generalnega sekretarja Komisije, ni zgolj formalnost, ki bi lahko bila po potrebi izpolnjena v poznejši fazi. Zahteva za pridobitev soglasja bi namreč izgubila pomen, in

sicer zagotavljanje, da se spoštuje pravica zadevnih uradnikov do obrambe, da se njihovo obveščanje odлага le v resnično izjemnih primerih in da za presojo o tem ni odgovoren samo OLAF, ampak je potrebna tudi presoja generalnega sekretarja Komisije.

zadevnih uradnikov, in za preverjanje pogojev za uporabo člena 4 Sklepa 1999/396, OLAF nima nobene diskrecijske pravice.

(Glej točke od 128 do 130, 133, od 144 do 146 in 151.)

Iz tega je razvidno, da OLAF stori dovolj resno kršitev pravnega pravila, ki daje pravice posameznikom, če s tem, da ne navede uporabe teh preiskovalnih sredstev in ne zaprosi pravočasno za soglasje generalnega sekretarja Komisije, da odloži obvezen poziv uradniku, ki ga preiskava zadeva, da izrazi svoje stališče, ne upošteva niti pogojev niti potrebnih pravil za uporabo te izjeme.

4. Pravno pravilo, po katerem morajo biti osebe, ki so predmet preiskave, ki jo opravi Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), o tem obveščene in imeti možnost izreči se o vseh dejstvih, ki jih zadevajo, daje posameznikom pravice. Seveda ima v skladu s členom 4 Sklepa 1999/396 o pogojih za izvajanje notranjih preiskav v zvezi s preprečevanjem goljufij, korupcije in kakršnega koli nezakonitega ravnanja, ki škoduje interesom Skupnosti, OLAF diskrecijsko pravico v primerih, v katerih sta zaradi preiskave potrebni ohranitev popolne tajnosti in uporaba preiskovalnih sredstev, ki spadajo v pristojnost državnega pravosodnega organa, tako da se dolžnost poziva uradniku, da izrazi svoje stališče, lahko odloži, če se s tem strinja generalni sekretar Komisije. Vendar ko gre za načine sprejetja sklepa, da se odloži obveščanje

Prav tako gre za kršitev dolžnosti, ki je naložena OLAF s členom 11(1) Uredbe št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF, da obvesti nadzorni odbor OLAF pred pošiljanjem informacij, ki pomeni dovolj resno kršitev pravnega pravila, ki daje pravice zadevnim osebam. Čeprav po eni strani v skladu s členom 11(1) te uredbe nadzorni odbor OLAF ne posega v potek tekočih preiskav, varuje pravice oseb, ki so predmet preiskav, ker v skladu s členom 2 Poslovnika „nadzira, da dejavnosti OLAF potekajo v popolnem spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin in v skladu s pogodbami in sekundarnim pravom, posebno s Protokolom o posebnih pravicah in

imunitetah Evropskih skupnosti ter s Kadrovskimi predpisi“. Po drugi strani člen 11(7) Uredbe št. 1073/1999 določa, da je obveščanje nadzornega odbora brezpogojna obveznost, in ne dopušča OLAF nobene diskrecijske pravice.

informacije in vsebuje poleg tega izjemo, v skladu s katero OLAF lahko odloži obveščanje, ko je zaradi preiskave treba ohraniti popolno tajnost.

(Glej točke 146, od 153 do 156, 164 in od 167 do 170.)

Končno, te določbe ne vsebujejo pravnih pravil, ki bi dajale pravice posameznikom, katerih spoštovanje zagotavlja sodišče Skupnosti.

(Glej točke 158, 159 in 162.)

5. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) v skladu s členom 10(2) Uredbe št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF, ni zavezan obvestiti institucije, ki jo zadeva notranja preiskava, pred pošiljanjem informacij o dejstvih, katerih posledica bi lahko bil kazenski pregon, pravosodnim organom zadevne države članice. Po eni strani je pošiljanje informacij, ki jih je pridobil med notranjo preiskavo, zadevni instituciji v skladu s členom 10(3) te uredbe le možnost in nobena določba tega člena ne določa, da je treba pred pošiljanjem informacij državnim pravosodnim organom ali ob njem obvestiti zadevno institucijo. Po drugi strani člen 4(5) iste uredbe, v skladu s katerim mora biti zadevna institucija v okviru notranjih preiskav obveščena, če preiskave razkrijejo možnost osebne vpletenosti njenih članov, vodstva, uradnikov ali uslužbencev, ne določa roka za pošiljanje te
6. V okviru odškodninske tožbe na povračilo premoženjske in nepremoženjske škode, ki je uradniku nastala zaradi tega, kako je Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) vodil in končal preiskavo, je tožbeni razlog, in sicer vplivanje na državne sodne organe pri pošiljanju – v skladu s členom 10(2) Uredbe št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF – informacij tem organom v zvezi s preiskavo, v skladu s katerim naj bi OLAF usmeril sodne organe s tem, da je sporočena dejstva že označil za kazenska. Ukrepi, ki jih nacionalni organi sprejmejo v odgovor na informacije, ki jim jih je poslal urad OLAF, namreč sodijo v njihovo izključno in popolno odgovor-

nost. Ti organi morajo torej sami preveriti, ali take informacije upravičujejo ali zahtevajo uvedbo kazenskega pregona. Zato je treba sodno varstvo zoper take postopke zagotoviti na nacionalni ravni z vsemi jamstvi, določenimi v nacionalnem pravu, vključno s tistimi, ki izhajajo iz temeljnih pravic, ki jih morajo države članice kot sestavni del splošnih načel prava Skupnosti prav tako upoštevati pri izvajanju zakonodaje Skupnosti.

možnosti, da bi priskrbel dokaze v zvezi s tem, zato mora ona nositi odgovornost za to gotovost.

(Glej točki 182 in 183.)

(Glej točke od 171 do 173.)

7. V okviru odškodninske tožbe mora tožeča stranka dokazati, da so pogoji za nepogodbeno odgovornost Skupnosti za nezakonita ravnanja njenih organov v smislu člena 288, drugi odstavek, ES izpolnjeni. Vendar obstaja izjema od tega pravila, če je škodni dogodek lahko nastal iz več različnih vzrokov in če institucija Skupnosti ni predložila nobenega dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, zaradi katerega od teh vzrokov je ta dogodek nastal, čeprav je imela največ
8. Načelo domneve nedolžnosti zahteva, da oseba, obtožena kršitve, velja za nedolžno, dokler ni brez vsakršnega razumnega dvoma v postopku dokazana njena krivda. Vendar se instituciji ne more preprečiti, da bi javnost obvestile o tekočih preiskavah, ki jih vodi Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) v zvezi z nepravilnostmi, ki so nastale v tej instituciji. Toda to je treba storiti z vso zahtevano diskretnostjo in zadržanostjo ter pri tem spoštovati ustrezno ravnovesje med interesi zadevnih uradnikov in institucije.

Objava obvestila za javnost s strani institucije, ki pri javnosti ali vsaj v njenem delu povzroči vtis, da je neki uradnik vpleten v nepravilnosti, ki so nastale v tej instituciji, če krivda tega uradnika še ni bila dokazana, ni več v

mejah tega, kar je upravičeno z interesom službe, in pomeni dovolj resno kršitev domneve nedolžnosti, ker institucija nima nobene diskrecijske pravice v zvezi z dolžnostjo spoštovanja te domneve.

Prav tako OLAF krši načelo domneve nedolžnosti, če med postopkom preiskave zoper uradnika dopusti odtekanje v javnost informacij, ki izražajo mnenje, da je ta uradnik kriv za kaznivo dejanje, in ki spodbujajo javnost k temu, da verjame v njegovo krivdo, preden sodišče o tem odloči. OLAF s tem odtekanjem informacij krši tudi obveznost zaupnosti preiskav in s tem, da je sprožil razkrivanje občutljivih elementov preiskave v tisku, škodi interesom dobrega upravljanja, ker med preiskovalnim postopkom širši javnosti dovoli dostop do zaupnih informacij uprave. V tem primeru gre za dovolj resne kršitve teh pravnih pravil, ker mora OLAF preprečiti odtekanje, ki krši temeljne pravice zadevnih oseb, kot je domneva nedolžnosti, saj uprava nima na voljo nobene diskrecijske pravice, ki bi zadevala spoštovanje te dolžnosti.

9. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) uradniku Skupnosti, ki ga domnevno zadeva notranja preiskava, pred sporočanjem končnega sklepa svojega organa, pristojnega za imenovanje, ki ga bremeni, ni dolžan odobriti vpogleda v dokumente, ki so predmet take preiskave, ali v tiste, ki jih OLAF ob tej priložnosti sestavi sam; sicer bi lahko bili ovirani učinkovitost in zaupnost naloge, ki je zaupana OLAF, pa tudi neodvisnost tega urada. Dejstvo, da je bil del zaupnega spisa preiskave verjetno nezakonito poslan tisku, samo po sebi ne upravičuje odstopanja od zaupnosti tega spisa in od preiskave, ki jo vodi OLAF, v korist domnevno prizadetega uradnika. Spoštovanje pravice zadevnega uradnika do obrambe zadostno zagotavlja člen 4 Sklepa 1999/396 o pogojih za izvajanje notranjih preiskav v zvezi s preprečevanjem goljufij, korupcije in kakršnega koli nezakonitega ravnanja, ki škoduje interesom Skupnosti, ki ne obvezuje OLAF, da omogoči vpogled v te dokumente.

Ta pristop ni v nasprotju s spoštovanjem pravice do dobrega upravljanja, določene v členu 41 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, v skladu s katero ta pravica vključuje pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob upoštevanju legitimnih interesov zaupnosti ter

(Glej točke 216, 217, 219, od 309 do 311 in 314.)

poklicne in poslovne tajnosti. Tako se lahko v skladu s tem načelom vpogled v spis preiskave, ki jo izvaja OLAF, pred sprejetjem končnega poročila zavrne, če to zahteva spoštovanje zaupnosti.

temeljnih pravicah Evropske unije določeno kot sestavni del pravice do dobrega upravljanja. Zato postopek, ki ga vodi OLAF, ne more trajati dlje od razumnega roka, o katerem se mora presoditi na podlagi okoliščin in kompleksnosti primera.

OLAF prav tako ni zavezan dovoliti dostopa do končnega poročila preiskave. Prvič, nobena od obveznosti, ki izhajajo iz člena 4 Sklepa 1999/396, namreč ne zadeva tega vprašanja, in drugič, nezakonitost s strani OLAF v zvezi z načelom kontradiktornosti se lahko ugotovi samo ob predpostavki, da je končno poročilo objavljeno ali da mu bo sledilo sprejetje bremenilnega akta. Če je bilo to poročilo poslano instituciji in zadevnim državnim sodnim organom, morajo ta institucija in ti pravosodni organi, če je to potrebno, zadevnemu uradniku omogočiti dostop do tega poročila v skladu s svojimi postopkovnimi pravili, če nameravajo na podlagi tega končnega poročila sprejeti akt, ki posega v položaj tega uradnika.

Pomanjkljivosti upravne organizacije služb Komisije pri ustanavljanju OLAF, ki jih zadevni uradniki ne smejo trpeti, ne morejo same po sebi biti razlog za to, da se utemelji dolg rok za končanje postopkov preiskave, niti za to, da se Komisija oprostí odgovornosti.

(Glej točke od 255 do 260.)

(Glej točke od 272 do 274, 280 in 281.)

10. Čeprav Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) ne določa nobenega natančnega in nujnega roka za končanje preiskav, pa obveznost upoštevanja razumnega roka pri izvajanju upravnih postopkov pomeni splošno načelo prava Skupnosti, katerega upoštevanje zagotavljajo sodišča Skupnosti in ki je poleg tega v členu 41(1) Listine o
11. Res je, da v skladu s členom 12(3), tretji pododstavek, Uredbe št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) institucije zagotavljajo spoštovanje zaupnosti preiskav, ki jih izvaja OLAF, in zakonitih pravic vpletenih oseb. Vendar se ta

določba ne more razlagati tako, da Komisiji na splošno nalaga obveznost, da zagotovi, da OLAF, ki povsem neodvisno izvaja preiskave, spoštuje zaupnost. To določbo je treba namreč razumeti skupaj s predhodnim pododstavkom, v skladu s katerim generalni direktor OLAF ob spoštovanju istih načel institucijam redno poroča o rezultatih teh preiskav. Tako iz člena 12 Uredbe št. 1073/1999 izhaja, da kadar generalni direktor OLAF institucijam, vključno s Komisijo, sporoči informacije o preiskavah, morajo institucije pri ravnanju s temi informacijami zagotoviti njihovo zaupnost in zakonite pravice vpletenih oseb.

(Glej točko 299.)

12. Člen 88, peti odstavek, Kadrovskih predpisov – ki nalaga organu, pristojnemu za imenovanja, da na disciplinski ravni ne sme dokončno rešiti položaja vpletenega uradnika s tem, da se opredeli o dejanjih,

ki so sočasno predmet kazenskega postopka, dokler sklep, ki ga izda kazensko sodišče, ki vodi postopek, ne postane dokončen – navedenemu organu ne podeljuje diskrecijske pravice. Ta določba potrjuje načelo, po katerem „kazenski postopek zavira disciplinski postopek“, kar je utemeljeno predvsem z dejstvom, da imajo nacionalna kazenska sodišča večje pristojnosti za preiskavo kot organ, pristojen za imenovanja. Torej če lahko ista dejanja sestavljajo kaznivo dejanje in kršitev obveznosti iz Kadrovskih predpisov, je uprava vezana na dejstva, ki jih je ugotovilo kazensko sodišče v okviru kazenskega postopka. Ko to ugotovi obstoj obravnavanih dejanj, lahko uprava nadaljuje s pravno opredelitvijo pojma disciplinske napake ter preveri predvsem to, ali ta dejanja pomenijo neizpolnjevanje obveznosti iz Kadrovskih predpisov.

(Glej točki 341 in 342.)