



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 15. septembra 2017*

„Javni uslužbenci – Uradniki – Svoboda izražanja – Dolžnost lojalnosti – Resna škoda legitimnim interesom Unije – Zavrnitev dovoljenja za objavo članka – Poziv k spremembi besedila – Člen 17a Kadrovskih predpisov – Predmet tožbe – Odločba o zavrnitvi upravne pritožbe“

V zadevi T-585/16,

Carina Skareby, uradnica Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD), stanujoča v Louvainu (Belgija), ki jo zastopata S. Rodrigues in C. Bernard-Glanz, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD), ki jo zastopa S. Marquardt, agent, skupaj z M. Troncosom Ferrerom, F.-M. Hilairejem in S. Moya Izquierdo, odvetniki,

tožena stranka,

katere predmet je predlog, ki temelji na členu 270 PDEU in s katerim se želi doseči razglasitev ničnosti, prvič, odločbe ESZD z dne 5. junija 2015 o zavrnitvi objave članka in pozivu za spremembo dveh odstavkov predlaganega besedila ter, drugič, „če bi bilo potrebno“, odločbe ESZD z dne 18. decembra 2015 o zavrnitvi pritožbe, vložene zoper prvotno odločbo,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, F. Schalin, sodnik, in J. Costeira (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 3. maja 2017,

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, C. Skareby, je uradnica Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD).

* Jezik postopka: angleščina.

- 2 Tožeča stranka je z dopisom z dne 19. maja 2015 ESZD na podlagi člena 17a Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) prek svojih pravnih svetovalcev obvestila o nameri, da bo v reviji *Politico* objavila članek z naslovom „Odrpito pismo državljanu Hermanu“, ki je bilo odrpito pismo nekdanjemu predsedniku Evropskega sveta, Hermanu Van Rompuyu, njegov namen pa naj bi bil opozoriti na problem nadlegovanja v okviru evropskih institucij (v nadaljevanju: sporno besedilo).
- 3 Uslužbenec, zaposlen kot vodja oddelka „Pravice in obveznosti“ direktorata „Kadrovske zadeve“ generalnega direktorata ESZD „Uprava in finance“, je v obvestilu z dne 5. junija 2015 odgovoril, da sta dva odstavka članka, predloženega v odobritev, v nasprotju z „dolžnostjo lojalnosti in nerazkritja“, ki jo ima tožeča stranka kot uradnica Evropske unije do institucije, saj je tožeča stranka neposredno in brez kakršnega koli dokaza direktoratu ESZD pripisala posebno ravnanje, ki naj bi bilo v nasprotju s Kadrovskimi predpisi. Tožečo stranko je zato prosil, naj ob upoštevanju teh pripomb predloži popravljeno besedilo, sicer objave ne bo mogoče odobriti (v nadaljevanju: odločba o zavrnitvi objave).
- 4 Zadevna odstavka spornega besedila, v tem primeru peti in osemnajsti odstavek (v nadaljevanju skupaj: sporna odstavka), sta bila oblikovana tako:

„Zdi se, da je *modus operandi* hierarhije evropskih institucij, čemur sem bila lahko priča, v prepričevanju posameznika, ki ima mnenje o načinu vodenja institucij, da je zanj ali zanjo bolje, da zamenja službo ali da se predčasno ali invalidsko upokoji. Pojdi naprej. Pozabi. Tako lahko nadrejeni še naprej nadlegujejo nekatere podrejene in spodbujajo druge: morda to ni načrtovana strategija – je pa sistematična.

[...]

ESZD mora dajati zgled pri notranjem uresničevanju pravic, organizacijske preglednosti in pravne države – sicer na mednarodnem prizorišču ne bomo verodostojni.“

- 5 Tožeča stranka je v dopisu z dne 1. julija 2015 prek svojih svetovalcev zaprosila za pojasnila glede odločbe o zavrnitvi objave, zlasti glede vprašanja, kako bi lahko sporna odstavka, razen da naj bi bila z njima domnevno kršena dolžnost lojalnosti in nerazkrivanja, „resno škodila legitimnim interesom Unije“ v smislu člena 17a Kadrovskih predpisov.
- 6 Vodja pravne službe oddelka „Pravice in obveznosti“ je z dopisom z dne 24. julija 2015 odgovoril:

„V [odločbi o zavrnitvi objave] nismo navedli, da je [bila] vsebina tista, ki bi lahko ‚resno škodila legitimnim interesom Unije‘.

Pomembno pa je ponoviti, da ESZD ne dovoli objave [spornega besedila], kot je to, ker ga štejemo za kršitev dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja.

Objava je predmet dovoljenja v skladu s členom 17(1) Kadrovskih predpisov [...].

Vaši stranki močno svetujemo, naj ne objavi članka brez našega dovoljenja.“

- 7 Tožeča stranka je z dopisom z dne 4. septembra 2015 prek svojih svetovalcev v skladu s členom 90(2) Kadrovskih predpisov zoper odločbo o zavrnitvi objave vložila pritožbo. V svoji pritožbi v bistvu trdi, prvič, da je ESZD kršila člen 17a Kadrovskih predpisov, saj ni dokazala, da bi objava spornega besedila lahko „resno škodila legitimnim interesom Unije“, in drugič, da je tako kršila pravico do svobode izražanja, ki je tožeči stranki zagotovljena s členom 10 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP) in členom 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

- 8 Organ za imenovanja (v nadaljevanju: OI) ESZD je z odločbo z dne 18. decembra 2015 pritožbo tožeče stranke zavrnil (v nadaljevanju: odločba o zavrnitvi pritožbe).
- 9 V odločbi o zavrnitvi pritožbe je v bistvu navedeno, da člen 17a Kadrovskih predpisov izraža idejo stalne potrebe po pravičnem ravnotežju med zagotavljanjem izvrševanja svobode izražanja uradnikov Unije in varstvom legitimnega cilja javnega interesa, zlasti varstvom legitimnih interesov Unije. V zvezi s tem je v odločbi o zavrnitvi pritožbe najprej pojasnjeno, da se predmet spornega besedila navezuje na dejavnost Unije, dalje, da bi bila lahko s spornim besedilom kršena „obveznost lojalnosti in nerazkrivanja“ in, nazadnje, da ta kršitev sama po sebi pomeni dejansko tveganje resne škode za interese Unije v smislu člena 17a Kadrovskih predpisov. V odločbi o zavrnitvi pritožbe je poudarjeno, da bi objava spornega besedila resno škodila legitimnim interesom Unije, ker, prvič, v spornem besedilu ni nobenega dokaza za utemeljitev trditev, ki se nanašajo na nadlegovanje uradnikov, in drugič, spornih odstavkov ni mogoče razumeti kot mnenje, drugačno od mnenja ESZD, temveč naj bi bilo v njih nakazano, da v institucijah Unije obstaja nerešen problem vsesplošnega nadlegovanja, kar bi bilo mogoče z vidika povprečnega bralca razumeti kot dejstvo, da institucije ne izvajajo ustrezne politike za preprečevanje nadlegovanja. Poleg tega je v odločbi o zavrnitvi pritožbe poudarjeno, da bi bilo mogoče oblikovati druge pripombe glede številnih delov spornega besedila, ampak da je ESZD oblikovala le pripombe glede dveh odstavkov, kar naj bi dokazovalo, da je odločba o zavrnitvi pritožbe sorazmerna in omejena le na to, kar je nujno potrebno.

Postopek in predlogi strank

- 10 Tožeča stranka je 15. marca 2016 v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence vložila to tožbo. Ta tožba je bila vpisana pod številko F-15/16.
- 11 Odgovor na tožbo ESZD je bil 10. junija 2016 vložen v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence.
- 12 V skladu s členom 3 Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o prenosu pristojnosti za odločanje o sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci na prvi stopnji na Splošno sodišče (UL 2016, L 200, str. 137) je bila obravnavana zadeva prenesena na Splošno sodišče v stanju, v kakršnem je bila 31. avgusta 2016. Evidentirana je bila pod številko T-585/16 in dodeljena drugemu senatu.
- 13 Ker je do konca pisnega dela postopka prišlo pred prenosom te zadeve na Splošno sodišče, je to stranki prek dopisov sodnega tajništva z dne 9. novembra 2016 vprašalo o tem, ali naj se opravi obravnava.
- 14 Stranki sta na obravnavi 3. maja 2017 podali ustne navedbe.
- 15 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo razglasi za dopustno;
 - odločbo o zavrnitvi objave, in „če bi bilo potrebno“, odločbo o zavrnitvi pritožbe razglasi za nični;
 - ESZD naloži plačilo stroškov.
- 16 ESZD Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo razglasi za neutemeljeno;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Uvodna ugotovitev o predmetu tožbe

- 17 Podariti je treba, da je tožeča stranka to tožbo vložila zoper odločbo o zavrnitvi objave, in „če bi bilo potrebno“, zoper odločbo o zavrnitvi pritožbe.
- 18 V zvezi s tem je treba opozoriti, da sta upravna pritožba in njena zavrnitev, z izrecno odločbo ali zaradi molka organa, sestavni del večstopenjskega postopka in sta le pogoj, ki mora biti izpolnjen pred predložitvijo spora sodišču. V teh okoliščinah tožba, čeprav je formalno usmerjena zoper zavrnitev pritožbe, učinkuje, kot da je bil sodišču predložen akt, ki posega v položaj, zoper katerega je bila ta pritožba vložena, razen kadar ima zavrnitev pritožbe drugačno vsebino od akta, zoper katerega je bila ta pritožba vložena. Mogoče je namreč, da izrecna odločba o zavrnitvi pritožbe glede na svojo vsebino ne potrjuje akta, ki ga tožeča stranka izpodbija. Tako je, če odločba o zavrnitvi pritožbe vsebuje ponovno preučitev položaja tožeče stranke na novi pravni podlagi ali ob upoštevanju novih dejstev oziroma če spreminja ali dopolnjuje prvotno odločbo. V teh primerih je zavrnitev pritožbe akt, ki je predmet sodnega nadzora, sodišče pa ga upošteva pri presoji zakonitosti izpodbijanega akta ali ga šteje celo za akt, ki posega v položaj in ki izpodbijani akt nadomešča (glej sodbo z dne 21. maja 2014, *Mocová/Komisija*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 19 Poleg tega je ta pristop podprt tudi z ugotovitvijo, da je dodatni obrazložitev v fazi izdajanja odločbe o zavrnitvi pritožbe v skladu z namenom člena 90, drugi odstavek, Kadrovskih predpisov, ki določa, da je odločba o pritožbi obrazložena. Ta določba namreč vsekakor pomeni, da organ, ki odloča o pritožbi, ni zavezan s samo obrazložitvijo – ki je lahko nezadostna ali pa je, v primeru zavrnitve zaradi molka organa, sploh ni – odločbe, ki je predmet pritožbe (glej sodbi z dne 21. maja 2014, *Mocová/Komisija*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, točka 35 in navedena sodna praksa, in z dne 17. januarja 2017, *LP/Europol*, T-719/15 P, neobjavljena, EU:T:2017:7, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 20 V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz točk 3, 8 in 9 zgoraj, odločba o zavrnitvi pritožbe ne spreminja niti smisla niti obsega odločbe o zavrnitvi objave. Odločba o zavrnitvi pritožbe namreč ohranja zavrnitev objave spornega besedila in omejuje zahtevo po predhodni spremembi spornega besedila v dveh odstavkih, ki sta bila opredeljena v odločbi o zavrnitvi objave.
- 21 Vendar se obrazložitev iz odločbe o zavrnitvi pritožbe deloma razlikuje od obrazložitve iz odločbe o zavrnitvi objave. V odločbi o zavrnitvi objave je bila namreč objava spornega besedila zavrnjena na podlagi kršitve „dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja“, ker je tožeča stranka direktoratu ESZD neposredno in brez vsakršnega dokaza pripisala posebno ravnanje, ki naj bi bilo v nasprotju s Kadrovskimi predpisi. Odločba o zavrnitvi pritožbe pa v bistvu temelji na obstoju dejanskega tveganja resne škode za interese Unije v smislu člena 17a Kadrovskih predpisov. Natančneje, v njej je bilo ugotovljeno, prvič, da kršitev „dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja“ sama po sebi pomeni dejansko tveganje resne škode za te interese, drugič, da v spornem besedilu ni nobenega dokaza, ki bi podprl trditve, navedene v njem, in tretjič, da je v spornih odstavkih zanikan obstoj politike v zvezi s preprečevanjem nadlegovanja v institucijah Unije.
- 22 Tako je treba ugotoviti, da odločba o zavrnitvi pritožbe vsebuje dodatno obrazložitev, ki pojasnjuje in nadgrajuje obrazložitev iz akta, zoper katerega je bila usmerjena ta pritožba, v tem primeru iz odločbe o zavrnitvi objave.
- 23 Ker ta obrazložitev pojasnjuje in dopolnjuje obrazložitev iz odločbe o zavrnitvi objave in glede na razvijajočo se naravo predhodnega postopka, je treba pri preučitvi zakonitosti odločbe o zavrnitvi objave upoštevati obrazložitev odločbe o zavrnitvi pritožbe.

Vsebinska presoja

- 24 Tožeča stranka v utemeljitev svojega predloga za razglasitev ničnosti navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev pravice do svobode izražanja. Drugi tožbeni razlog se nanaša na napako pri presoji, ki se nanaša na kršitev „dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja“.
- 25 Splošno sodišče meni, da je treba najprej obravnavati drugi tožbeni razlog.

Drugi tožbeni razlog: napaka pri presoji, ki se nanaša na kršitev dolžnosti lojalnosti

- 26 Tožeča stranka v okviru drugega tožbenega razloga navaja prvi očitok, v skladu s katerim je OI napačno ocenil, da prvi, od četrtega do sedmega, trinajsti in devetnajsti odstavek spornega besedila zanikajo obstoj politike ESZD in Unije v zvezi s preprečevanjem nadlegovanja. Tožeča stranka namreč trdi, da je v teh odstavkih le podala mnenje, da je, prvič, nadlegovanje močno razširjen pojav in, drugič, da lahko ta položaj omejuje avtoriteto ESZD in posledično Unije na svetovni ravni. Vendar naj tožeča stranka v spornem besedilu ne bi trdila, niti da nadlegovanje „ogroža dobro delovanje služb“ niti da „ni na voljo nobenega sredstva“. Sporno besedilo naj vsekakor ne bi bilo „ravnanje, ki škodi dostojanstvu in spoštovanju, ki ga je treba izkazovati do institucije“, v smislu sodne prakse, ki se uporablja.
- 27 Tožeča stranka v okviru drugega očitka poudarja, da je OI s tem, da je menil, da je v drugem in šestem odstavku spornega besedila svojega delodajalca štela za sovražnika in bila do njega dalj čas nezaupljiva, storil „očitno“ napako pri presoji. Tožeča stranka namreč trdi, da čeprav se zadevna odstavka sklicujeta na „vojno“, je šlo za „vojno v okviru evropskih institucij“, in ne zoper njih.
- 28 Tožeča stranka s tretjim očitkom zatrjuje, da je OI napačno menil, da iz tretjega in petnajstega odstavka spornega besedila izhaja, da „so bili zaradi močno razširjenega nadlegovanja številni uradniki dolgo časa na bolniškem dopustu ali so se invalidsko upokojili“. Tožeča stranka v zvezi s tem trdi, da ni nikoli navedla številke glede oseb, ki so bile dalj časa na bolniškem dopustu ali so se invalidsko upokojile, in da zato iz spornega besedila ni mogoče sklepati, da so bili te številne. Poleg tega, čeprav je izrazila mnenje, da je bilo nadlegovanje močno razširjen pojav in da so bili številni sodelavci dalj časa na bolniškem dopustu ali so se invalidsko upokojili, naj bi OI s tem, da je menil, da je treba to mnenje šteti za ravnanje, ki škodi dostojanstvu in spoštovanju, ki ga je treba izkazovati do institucije, storil napako.
- 29 Tožeča stranka v okviru četrtega očitka trdi, da je OI storil napako pri razlagi, ker je ugotovil, da je bilo v osemnajstem odstavku spornega besedila navedeno, da ESZD in Unija s svojo politiko reševanja zadev nadlegovanja v okviru njunih služb „nista dajali zgleda“. Tožeča stranka meni, da je v zadevnem odstavku navedeno le, da bi morala biti ESZD zgled, in ne, da to ni, in da iz tega odstavka izhaja, da bi lahko storila več.
- 30 Tožeča stranka s petim očitkom zatrjuje, da sporna odstavka ne vsebujeta nobene žalitve niti ne izražata nespoštovanja, agresije ali druge oblike zlonamernosti in da ustrezata le odrazu njene svobode izražanja, ki vključuje pravico izražati mnenja, ki so v nasprotju ali v manjšini glede na mnenja, ki jih zagovarja institucija, ki jo je zaposlovala, četudi bi lahko ta mnenja žalila, šokirala ali bila zaskrbljujoča.
- 31 Tožeča stranka s šestim očitkom trdi, da je OI s tem, da je menil, da sta bila zgoraj navedena odstavka v nasprotju z „dolžnostjo lojalnosti in nerazkrivanja“, ki jo ima kot uradnica do institucije, storil „očitno“ napako pri presoji.
- 32 ESZD trditve tožeče stranke izpodbija.

- 33 Najprej je treba navesti, da je iz točk 3, 4, 8 in 9 zgoraj razvidno, da je, prvič, odločba o zavrnitvi objave omejena na navedbo, da sta dva odstavka spornega besedila, in sicer peti in osemnajsti, v nasprotju z „dolžnostjo lojalnosti in nerazkrivanja“, ki jo ima tožeča stranka kot uradnica Unije, ter drugič, da je bila ta omejitev na dva odstavka ohranjena v odločbi o zavrnitvi pritožbe.
- 34 Zato, čeprav je res, da odločba o zavrnitvi pritožbe vsebuje opombe glede drugih odstavkov spornega besedila, pa teh opomb ni mogoče šteti za *obiter dicta*.
- 35 Iz tega sledi, da so očitki, ki se nanašajo na odstavke spornega besedila, ki niso peti in osemnajsti odstavek, brezpredmetni, glede na to, da ne morejo koristno vplivati na zakonitost odločbe o zavrnitvi objave.
- 36 Zato je treba odločiti, prvič, da je prvi očitek brezpredmeten v delu, v katerem se nanaša na prvi, četrti, šesti, sedmi, trinajsti in devetnajsti odstavek spornega besedila, ter drugič, da sta drugi in tretji očitek v celoti brezpredmetna.
- 37 Zato je treba preizkusiti le prvi, četrti, peti in šesti očitek, ki se nanašajo na sporna odstavka.
- 38 Tožeča stranka s prvim in četrtim očitkom zatrjuje, da je OI napačno menil, da sporna odstavka zanikata obstoj politike ESZD in Unije glede preprečevanja nadlegovanja ter da je v njima navedeno, da ESZD in Unija s svojo politiko reševanja zadev v zvezi z nadlegovanjem v okviru njunih služb „ne dajeta zgleда“.
- 39 V zvezi s tem je treba spomniti na besedilo spornih odstavkov:
- „Zdi se, da je *modus operandi* hierarhije evropskih institucij, čemur sem bila lahko priča, v prepričevanju posameznika, ki ima mnenje o vodenju institucij, da je zanj ali zanjo bolje, da zamenja službo ali da se predčasno ali invalidsko upokoji. Pojdi naprej. Pozabi. Tako lahko nadrejeni še naprej nadlegujejo nekatere podrejene in spodbujajo druge: morda to ni načrtovana strategija – je pa sistematična.
- [...]
- ESZD mora dajati zgled pri notranjem uresničevanju pravic, organizacijske preglednosti in pravne države – sicer na mednarodnem prizorišču ne bomo verodostojni.“
- 40 Opozoriti je treba tudi, da sta oba sporna odstavka vključena v besedilo, ki obravnava problem nadlegovanja v okviru evropskih institucij. V petem odstavku spornega besedila je podrobneje opisan „*modus operandi* hierarhije evropskih institucij“ in v njem je dodano, da „nadrejeni lahko še naprej nadlegujejo nekatere podrejene in spodbujajo druge“, in to „sistematično“. Tako v tem okviru ta navedba, v kateri sta uporabljeni predvsem besedi „*modus operandi*“ in „sistematično“, pomeni, da naj bi bilo nadlegovanje vsesplošni pojav v hierarhiji evropskih institucij.
- 41 Poleg tega je v osemnajstem odstavku spornega besedila navedeno, da mora ESZD „dajati zgled pri notranjem uresničevanju pravic, organizacijske preglednosti in pravne države“. Iz tega je razvidno, da naj ESZD ne bi dajala „zgleда“ na področju preprečevanja nadlegovanja. Z drugimi besedami, ta institucija naj s svojo politiko reševanja zadev z zvezi z nadlegovanjem v okviru njenih služb ne bi dajala „zgleда“.
- 42 Poleg tega je v osemnajstem odstavku spornega besedila povzeto mnenje, ki naj bi bilo razvidno že iz petega odstavka, namreč da ne obstaja učinkovita politika preprečevanja nadlegovanja v okviru ESZD in tudi sicer v okviru institucij Unije.

- 43 Poleg tega te ugotovitve potrjuje sama tožeča stranka v tožbi. V točki 44 tožbe namreč priznava, da je v spornem besedilu „izrazila mnenje, da je [bilo] nadlegovanje močno razširjen pojav ter svojo zaskrbljenost glede tega, da bi lahko tak položaj omejeval avtoriteto ESZD in posledično Unije na svetovni ravni“.
- 44 Iz tega sledi, da OI pri razlagi spornih odstavkov ni storil napake pri razlagi.
- 45 Zato je treba prvi in četrti tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljena.
- 46 Tožeča stranka s petim očitkom v bistvu trdi, da sporna odstavka ne vsebujeta nobene žalitve niti ne izražata nespoštovanja, agresije ali druge oblike zlonamernosti in da ustrezata le odrazu njene svobode izražanja.
- 47 Vendar kot je razvidno iz točk 3 in 9 zgoraj, odločba o zavrnitvi objave ni bila sprejeta zaradi tega, ker naj bi sporno besedilo vsebovalo žalitve oziroma izražalo kakršno koli nespoštovanje, agresijo ali drugo obliko zlonamernosti. Obrazložitev odločbe o zavrnitvi objave se namreč sklicuje na to, da sta bila sporna odstavka v nasprotju z „dolžnostjo lojalnosti in nerazkrivanja“, ki jo ima tožeča stranka kot uradnica Unije do institucije.
- 48 Tako je treba, ker OI ni ugotovil, da sporna odstavka vsebujeta žalitve oziroma da izražata kakršno koli nespoštovanje, agresijo ali drugo obliko zlonamernosti, peti očitek zavriniti kot neutemeljen.
- 49 Nazadnje, tožeča stranka s šestim očitkom trdi, da je OI s tem, da je menil, da sta bila sporna odstavka v nasprotju z „dolžnostjo lojalnosti in nerazkrivanja“, ki jo ima kot uradnica Unije do institucije, storil „očitno“ napako pri presoji.
- 50 V zvezi s tem je treba opozoriti na načela, ki izhajajo iz določb, ki urejajo odnos med Unijo ter njenimi uradniki in uslužbenci.
- 51 Tako mora v skladu s členom 11, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov uradnik pri opravljanju svojih nalog in pri svojem ravnanju postopati izključno v skladu z interesi Unije. Ista določba uradnika zavezuje, da dodeljene naloge opravlja objektivno, nepristransko in v skladu s svojo dolžnostjo biti lojalen do Unije.
- 52 Dalje, uradnik se mora v skladu s členom 12 Kadrovskih predpisov vzdržati kakršnih koli dejanj ali obnašanja, ki bi njegov položaj lahko kazali v slabi luči.
- 53 Poleg tega mora uradnik za opravljanje zunanje dejavnosti, plačane ali ne, v skladu s členom 12b(1) najprej dobiti dovoljenje OI.
- 54 Nazadnje in poleg tega ima uradnik v skladu s členom 17a(1) Kadrovskih predpisov pravico do svobode izražanja, pri čemer mora spoštovati „načela lojalnosti in nepristranskosti“. Ta člen je, tako kot členi 11, 12 in 12b, eden od posebnih izrazov dolžnosti lojalnosti, naložene vsem uradnikom. V skladu s to dolžnostjo se mora uradnik zlasti vzdržati ravnanja, ki krati dostojanstvo in škodi spoštovanju, ki ga je treba izkazovati do institucije in njenih organov (glej glede dolžnosti lojalnosti v okviru člena 17a Kadrovskih predpisov sodbo z dne 23. oktobra 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 55 Poleg tega je treba poudariti, da iz sodne prakse izhaja, da uradnik ne sme z ustnim ali pisnim izražanjem ali kakršnim koli drugim ravnanjem kršiti obveznosti iz Kadrovskih predpisov, ki izhajajo zlasti iz členov 11, 12, 12b in 17a Kadrovskih predpisov, v zvezi z Unijo, za katero dela, s čimer bi prekinil razmerje zaupanja, ki ga povezuje z njo, in naknadno otežil ali celo onemogočil izvrševanje nalog, prenesenih na Unijo, v sodelovanju z njo (sodba z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 47).

- 56 Poleg tega je treba tudi pojasniti, da je zlasti iz sklicevanj v členu 11, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov na „svoje naloge“ in „svoje ravnanje“, v členu 12 Kadrovskih predpisov na „kakršna koli dejanja“ ter v členu 12b na „zunanjo dejavnost“ razvidno, da ohranjanje odnosa zaupanja ne velja le pri uresničevanju posebnih nalog, zaupanih uradniku, ampak se razteza tudi na vse ravni odnosov, ki obstajajo med uradnikom in Unijo (sodba z dne 23. oktobra 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, točka 65; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 26. novembra 1991, Williams/Računsko sodišče, T-146/89, EU:T:1991:61, točka 72).
- 57 Najprej je treba opozoriti, da je v odločbi o zavrnitvi objave ugotovljeno, da sta sporna odstavka v nasprotju z „dolžnostjo lojalnosti in nerazkrivanja“. Vendar je iz te odločbe jasno razvidno, da se dejansko nanaša na kršitev dolžnosti lojalnosti in da je dolžnost nerazkrivanja v njej le omenjena, ne da bi imela v tej zadevi kakršen koli pomen. Zato je treba napako pri presoji, na katero se sklicuje tožeča stranka, preizkusiti le glede na dolžnost lojalnosti.
- 58 V tej zadevi je treba ugotoviti, da sporna odstavka vsebujeta trditve, ki blatijo ugled vseh oseb, ki imajo določen hierarhični položaj v evropskih institucijah, in mu škodijo. V nasprotju s trditvijo tožeče stranke trditve, v skladu s katerimi naj bi, prvič, obstajal „*modus operandi* evropskih institucij“ ali „sistematična praksa“, ki naj bi nadrejenim omogočala „še naprej nadlegovati nekatere podrejene in spodbujati druge“, ter naj, drugič, ESZD ne bi izpolnila dolžnosti „dajati zgled pri notranjem uresničevanju pravic, organizacijske preglednosti in pravne države“, ni mogoče opredeliti zgolj za nasprotna mnenja ali mnenja, ki so v manjšini. Za te formulacije je treba šteti, kot da same po sebi lahko škodijo ugledu vseh oseb, ki imajo določen hierarhični položaj v evropskih institucijah, in posledično samim institucijam.
- 59 Kot trdi ESZD, nadlegovanje namreč pomeni nezakonito ravnanje, ki lahko ogrozi delovanje institucije, in to še toliko bolj, če je to vsesplošno, kot je navedeno v spornem besedilu. Trditve, ki namigujejo na eni strani na ravnanje, ki pomeni resno kršitev s strani hierarhije evropskih institucij, kot je nadlegovanje, in na drugi strani na neobstoje ustreznih ukrepov institucij za njegovo odpravo, pa so take, da škodijo ugledu, dostojanstvu in na splošno spoštovanju vseh oseb, ki imajo določen hierarhični položaj v institucijah, ter posledično samim institucijam in zlasti ESZD. Te trditve pomenijo torej kršitev dolžnosti lojalnosti.
- 60 Iz tega sledi, da je OI pravilno ugotovil, da so trditve, ki izhajajo iz spornih odstavkov, v nasprotju z dolžnostjo lojalnosti, ki zavezuje tožečo stranko kot uradnico.
- 61 Zato tega očitka ni mogoče sprejeti.
- 62 Glede na vse zgoraj navedeno je treba drugi tožbeni razlog zavrniti v celoti, in sicer kot deloma brezpredmeten in deloma neutemeljen.

Prvi tožbeni razlog: kršitev pravice do svobode izražanja

- 63 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga v bistvu trdi, da je OI s tem, da ni dokazal, da bi sporno besedilo lahko povzročilo resno škodo legitimnim interesom Unije, in s tem, da ji je zavrnil objavo spornega besedila, kršil člen 17a Kadrovskih predpisov in tako svobodo izražanja, do katere je upravičena v skladu s členom 10 EKČP in členom 11 Listine o temeljnih pravicah.
- 64 Tožeča stranka ta tožbeni razlog v zvezi s tem deli na tri dele. S prvim delom želi izpodbijati dejstvo, da kršitev „dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja“ pomeni dejansko tveganje resne škode za legitimne interese Unije, drugi del se nanaša na izpodbijanje zahteve, da mora uradnik, ki želi objaviti časopisni članek, imeti dokaze, ki njegove izjave potrjujejo, tretji del pa se nanaša na izpodbijanje trditve, da sporna odstavka zanikata obstoj politike v zvezi s preprečevanjem nadlegovanja v institucijah Unije.

– Prvi del: izpodbijanje dejstva, da kršitev dolžnosti lojalnosti pomeni dejansko tveganje resne škode za legitimne interese Unije

- 65 Prvič, tožeča stranka trdi, da sodba z dne 23. oktobra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), na katero se OI opira pri trditvi, da je kršitev „dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja“ sama po sebi resna škoda za splošni javni interes, v obravnavani zadevi ni upoštevana. Tožeča stranka namreč meni, da dejstva, na podlagi katerih je bila ta sodba izrečena, niso primerljiva z dejstvi v obravnavani zadevi, saj ta sodba ni bila sprejeta v okviru prošnje za objavo, ampak v okviru prenehanja pogodbe o zaposlitvi.
- 66 ESZD prvo trditev tožeče stranke izpodbija.
- 67 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se odločba o zavrnitvi pritožbe v utemeljitev ugotovitve, da „kršitev dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja sama po sebi pomeni tveganje resne škode za splošni javni interes“, sklicuje na točki 62 in 64 sodbe z dne 23. oktobra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).
- 68 Vendar sklicevanje na sodbo z dne 23. oktobra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), ne pomeni posebnega temelja za odločbo o zavrnitvi pritožbe. Odločba o zavrnitvi pritožbe je namreč obrazložena z ugotovitvijo, da „kršitev dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja sama po sebi pomeni tveganje resne škode za splošni javni interes“, in ne s samo navedbo sodbe z dne 23. oktobra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).
- 69 Zato zakonitosti odločbe o zavrnitvi pritožbe ni mogoče izpodbijati z morebitno napako pri sklicevanju na sodno prakso, uporabljeno za utemeljitev navedene odločbe.
- 70 Zato je treba to prvo trditev šteti za brezpredmetno.
- 71 Drugič, tožeča stranka v bistvu trdi, da se OI sklicuje na tveganje resne škode za „splošni javni interes“, medtem ko je v členu 17a Kadrovskih predpisov navedeno le tveganje škode za „legitimne interese Unije“. Ta dva pojma pa naj bi bila različna in nezamenljiva.
- 72 ESZD drugo trditev tožeče stranke izpodbija.
- 73 V zvezi s tem je treba opozoriti, da odločba o zavrnitvi pritožbe, v nasprotju s trditvijo tožeče stranke, ne vnaša nobene zmede med pojmom „splošni javni interes“ in „legitimni interesi Unije“. Kot je razvidno iz odstavka, povzetega v nadaljevanju, je v odločbi o zavrnitvi pritožbe navedeno le, da varstvo „interesov Unije“ med drugim pomeni cilj „splošnega interesa“:
- „Kot je lahko ugotovilo Sodišče, člen 17a Kadrovskih predpisov izraža idejo o stalni potrebi po pravičnem ravnotežju med zagotavljanjem izvrševanja temeljne pravice, kot je svoboda izražanja, in varstvom legitimnega cilja splošnega interesa, kot je tveganje škode za interese Unije, ki izhaja iz objave besedila (sodbi z dne 13. decembra 2001, Komisija/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, točka 19, in z dne 14. julija 2000, Cwik/Komisija, T-82/99, EU:T:2000:193, točka 52).“
- 74 Zato je treba to drugo trditev zavrniti.
- 75 Tretjič, tožeča stranka trdi, da iz sodne prakse ni mogoče izpeljati domneve, na katero se sklicuje OI, v skladu s katero kršitev „dolžnosti lojalnosti in nerazkrivanja“ sama po sebi pomeni tveganje resne škode za legitimne interese Unije. Po mnenju tožeče stranke to – tudi če bi se hipotetično priznalo, da taka kršitev izhaja iz spornega besedila – ne omogoča *ipso facto* ugotovitve, da objava spornega besedila pomeni dejansko tveganje resne škode za interese Unije.
- 76 ESZD tretjo trditev tožeče stranke izpodbija.

- 77 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo uradniki in uslužbenci Unije v skladu z ustaljeno sodno prakso pravico do svobode izražanja, tudi na področjih, ki spadajo v okvir delovanja institucij Unije. Ta svoboda vključuje svobodo ustnega ali pisnega izražanja mnenj, ki so v nasprotju ali v manjšini glede na mnenja, ki jih zagovarja institucija, ki jih zaposluje (glej sodbo z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 78 V skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso pa je lahko svoboda izražanja predmet omejitev iz člena 10(2) EKČP, v skladu s katerim je lahko izvrševanje te svobode, ki vključuje dolžnosti in odgovornosti, predmet nekaterih formalnosti, pogojev, omejitev ali sankcij, določenih z zakonom, ki so nujni v demokratični družbi (glej sodbo z dne 13. decembra 2012, Strack/Komisija, T-199/11 P, EU:T:2012:691, točka 137 in navedena sodna praksa).
- 79 Zlasti je legitimno, da za uradnike zaradi njihovega statusa veljajo obveznosti, kot so te iz členov 11, 12 in 17a Kadrovskih predpisih. Take obveznosti, ki sicer pomenijo omejitve pri uveljavljanju svobode izražanja, so namenjene ohranitvi odnosa zaupanja, ki mora obstajati med institucijo in njenimi uradniki, ter so lahko upravičene z legitimnim ciljem varstva pravic tretjih oseb v smislu člena 10(2) EKČP (sodbi z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 44, in z dne 13. decembra 2012, Strack/Komisija, T-199/11 P, EU:T:2012:691, točka 138).
- 80 Poleg tega je treba opozoriti, da je iz člena 17a(2) Kadrovskih predpisov razvidno, da uradnik brez dovoljenja OI ne sme sam ali skupaj z drugimi objaviti ali sprožiti objave kakršnega koli besedila, katerega predmet se nanaša na delo Unije. To dovoljenje pa je lahko zavrnjeno le, če bi bila načrtovana objava taka, da bi „resno škodila legitimnim interesom Unije“.
- 81 V zvezi s tem je v sodni praksi pojasnjeno, da člen 17a(2) Kadrovskih predpisov vzpostavlja načelo izdaje dovoljenja, ki pa ga je mogoče zavrni le izjemoma. Ker navedena določba institucijam dopušča zavrnitev dovoljenja za objavo in tako določa možnost resnega poseganja v svobodo izražanja, ki pomeni enega od bistvenih temeljev demokratične družbe, jo je treba namreč razlagati ozko, tako da je dovoljenje mogoče zavrni le, če bi zadevna objava lahko povzročila resno škodo interesom Unije (glej sodbo z dne 13. decembra 2001, Komisija/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, točki 17 in 18 ter navedena sodna praksa).
- 82 Taka ureditev odraža odnos zaupanja, ki mora obstajati med delodajalcem in njegovimi uslužbenci, njeno izvajanje pa je mogoče presoati le glede na vse okoliščine primera in njihovega vpliva na izvajanje javne službe (sodba z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 56).
- 83 Iz tega sledi, da mora sodišče Unije pri izvajanju nadzora glede na vse okoliščine primera preveriti, ali je bilo spoštovano pravično ravnotežje med temeljno pravico posameznika do svobode izražanja in legitimnim interesom institucije, da skrbi za to, da njeni uradniki in uslužbenci delujejo v skladu z dolžnostmi in odgovornostmi, povezanimi z njihovimi nalogami (sodba z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 48).
- 84 V obravnavani zadevi je treba opozoriti, kot je bilo ugotovljeno že v točkah od 50 do 60 zgoraj, da OI s tem, da je ugotovil, da sta sporna odstavka v nasprotju z dolžnostjo lojalnosti, ki zavezuje tožečo stranko kot uradnico, ni storil napake pri presoji.
- 85 Kot je bilo dokazano že v točkah od 39 do 43 zgoraj, je iz spornih odstavkov namreč razvidno, prvič, da naj bi obstajal vsesplošni pojav nadlegovanja s strani oseb, ki imajo v evropskih institucijah določen hierarhični položaj, in drugič, da naj te institucije ne bi imele učinkovite politike za reševanje tega resnega problema.

- 86 V teh okoliščinah, kot je bilo dokazano v točkah od 58 do 60 zgoraj, bi uradnikova objava besedila, ki vsebuje odstavke, kot sta sporna odstavka, pomenila kršitev dolžnosti lojalnosti zadevnega uradnika, če bi ta objava resno negativno vplivala na ugled in dostojanstvo oseb, ki imajo določen hierarhični položaj v institucijah Unije, ter institucij na splošno in zlasti ESZD.
- 87 V zvezi s tem je treba opozoriti, da ima uradnik v skladu s členom 17a(1) Kadrovskih predpisov pravico do svobode izražanja, pri čemer mora med drugim spoštovati načelo lojalnosti (glej točko 54 zgoraj).
- 88 Poleg tega varstvo evropskih institucij pred trditvami, ki lahko močno in resno negativno vplivajo na njihov ugled, samo po sebi pomeni cilj splošnega interesa in, natančneje, legitimnega interesa Unije.
- 89 Ker sta sporna odstavka taka, da bi lahko resno vplivala na ugled in dostojanstvo evropskih institucij, bi lahko objava spornega besedila resno škodila legitimnim interesom Unije.
- 90 V vsakem primeru je treba navesti, da je bilo v tej zadevi pravično ravnotežje med zagotavljanjem pravice do svobode izražanja in varstvom legitimnih interesov Unije spoštovano. Do omejitve svobode izražanja z določbo o zavrnitvi objave je prišlo namreč le v dveh odstavkih od štiriindvajsetih, ki jih vsebuje sporno besedilo, kar je tožeči stranki v veliki meri omogočilo predstaviti popravljeno besedilo.
- 91 Iz tega sledi, da je OI pravilno ugotovil, da bi lahko objava besedila, ki vsebuje odstavke, kot sta sporna odstavka, resno škodila legitimnim interesom Unije v smislu člena 17a(2) Kadrovskih predpisov.
- 92 Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga delno zavreči kot brezpredmeten in delno zavrniti kot neutemeljen.
- *Drugi del: izpodbijanje zahteve, da mora imeti uradnik, ki želi objaviti članek, dokaz, ki podpira njegove izjave*
- 93 Tožeča stranka v bistvu trdi, prvič, da zahteva OI, da mora uradnik, ki želi objaviti članek, razpolagati z dokazi, ki podpirajo njegove izjave, pomeni omejitev uveljavljanja svobode izražanja, drugič, da ta omejitev ni določena z zakonom in, tretjič, da tudi če bi taka določba obstajala, zahteva ne bi bila sorazmerna.
- 94 ESZD trditve tožeče stranke izpodbija.
- 95 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da so trditve v spornih odstavkih, ki se nanašajo na domnevni pojav vsesplošnega nadlegovanja s strani hierarhije evropskih institucij in na domnevni neobstoje politike za njegovo odpravo, ohlapne in splošne, brez kakršnega koli konkretnega dokaza, s katerim bi jih bilo mogoče podpreti. Dalje, opozoriti je treba na resnost teh trditev, saj namigujejo na obstoj domnevno vsesplošnih ravnanj, ki pomenijo resno nedopustnost in celo nezakonitost, s strani oseb, ki imajo v institucijah določen hierarhični položaj. Nazadnje je treba navesti, da bi te trditve lahko negativno vplivale na ugled in dostojanstvo samih institucij in posledično resno škodile legitimnim interesom Unije.
- 96 V tej zadevi, v nasprotju s trditvijo tožeče stranke, ne gre za to, da se od uradnika, ki želi objaviti članek, zahteva, da razpolaga z „dokazi, ki bi podpirali njegove izjave“. Nasprotno, gre za zahtevo, da so trditve, ki bi lahko odgovornost za ravnanja, ki pomenijo resno nedopustnost in celo nezakonitost, pripisale nedoločeni skupini oseb v okviru hierarhije institucij, podprte in natančne.
- 97 Zato je treba drugi del prvega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

– Tretji del: izpodbijanje trditve, da sporna odstavka zanikata obstoj politike v zvezi s preprečevanjem nadlegovanja v institucijah Unije

- 98 Tožeča stranka trdi, da trditev OI, v skladu s katero sporna odstavka zanikata obstoj politike v zvezi s preprečevanjem nadlegovanja v institucijah Unije, ni podprta z dejstvi. Poudarja, da se sporno besedilo nanaša na problem nadlegovanja v institucijah Unije, ki ga ocenjuje za močno razširjen, ampak da ni nikoli trdila, da politika reševanja tega problema ne obstaja. Vsekakor je treba morebitno zanikanje obstoja politike v zvezi s preprečevanjem nadlegovanja razlagati le kot nasprotno ali manjšinsko mnenje glede na mnenje, ki ga zagovarja institucija, in tako kot nekaj, kar ne more pomeniti dejanskega tveganja resne škode za legitimne interese Unije.
- 99 ESZD trditev tožeče stranke izpodbija.
- 100 V zvezi s tem zadostuje opozorilo, da zaradi že navedenih razlogov v točkah 58 in 59 zgoraj spornih odstavkov ni mogoče šteti zgolj za nasprotna ali manjšinska mnenja glede na mnenja institucije, temveč je zanju treba šteti, da lahko sama po sebi škodita dostojanstvu zadevnih institucij.
- 101 Zato je treba tretji del prvega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.
- 102 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti – v nasprotju s trditvijo tožeče stranke – da OI s tem, da je sprejel odločbo o zavrnitvi objave ni kršil člena 17a Kadrovskih predpisov in tako tudi ne njene svobode izražanja.
- 103 Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrniti kot delno brezpredmeten in delno neutemeljen ter posledično tožbo zavrniti v celoti.

Stroški

- 104 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 105 Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi ESZD naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Carini Skareby se naloži plačilo stroškov.**

Prek

Schalin

Costeira

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 15. septembra 2017.

Podpisi