



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 10. junija 2020*

„Javni uslužbenci – Uradniki – Pravice in obveznosti uradnika – Objava besedila, katerega predmet se navezuje na dejavnost Unije – Obveznost predhodne obvestitve – Člen 17a Kadrovskih predpisov – Ocenjevalno poročilo – Odgovornost“

V zadevi T-608/18,

Mark Anthony Sammut, stanujoč v Foetzu (Luksemburg), ki ga zastopa P. Borg Olivier, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopata M. Sammut in I. Lázaro Betancor, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 270 PDEU za, v bistvu, prvič, razglasitev ničnosti odločbe Parlamenta z dne 4. januarja 2018 v delu, v katerem ni bilo ugodeno predlogu tožeče stranke za odpravo presoje v okviru njenega ocenjevalnega poročila za leto 2016, in drugič, povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, ki naj bi jo tožeča stranka utrpela zaradi te odločbe,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, M. Jaeger, sodnik, in N. Póltorak (poročevalka), sodnica,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 28. januarja 2020

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Mark Anthony Sammut, je uradnik Evropskega parlamenta.
- 2 Tožeča stranka je novembra 2016 na Malti objavila delo z naslovom *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (Najboljši v Evropi. Panama Papers in oblast; v nadaljevanju: zadevno delo).

* Jezik postopka: malteščina.

- 3 Tožeča stranka je 13. marca 2017 generalnega direktorja Generalnega direktorata (GD) Parlamenta za prevajanje obvestila, da namerava objaviti drugo izdajo zadevnega dela. Parlament je 7. aprila 2017 menil, da prošnja tožeče stranke ni dopustna, ker gre za drugo izdajo in ker zato te prošnje ni mogoče šteti za obvestilo pred objavo navedenega dela.
- 4 Ocenjevalno poročilo za tožečo stranko za leto 2016 vsebuje presojo, da tožeča stranka „ni obvestila organa za imenovanja o svoji nameri, da v letu 2016 objavi knjigo L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter“ (v nadaljevanju: sporna presoja). Ta presoja je v delu, imenovanem „Vedenje“, pod naslovom „3. Spoštovanje pravil in postopkov“ navedenega ocenjevalnega poročila.
- 5 Tožeča stranka je 17. maja 2017 pri odboru za poročila vložila zahtevo za ponovno preučitev svojega ocenjevalnega poročila za leto 2016. Med drugim je predlagala odpravo sporne presoje.
- 6 Generalni direktor GD za prevajanje je 4. januarja 2018 tožeči stranki poslal dopis, s katerim jo je obvestil, da se je odločil, da bo upošteval ugotovitve odbora za poročila z dne 8. novembra 2017 in da bo zato njeno ocenjevalno poročilo za leto 2016 spremenil le tako, da bo odpravil presojo glede storilnosti tožeče stranke na dan prisotnosti (v nadaljevanju: odločba z dne 4. januarja 2018). S tem je torej zavrnil odpravo sporne presoje iz navedenega ocenjevalnega poročila.
- 7 Tožeča stranka je 26. marca 2018 na podlagi člena 90(2) Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) vložila pritožbo zoper odločbo z dne 4. januarja 2018. S to pritožbo je zlasti zahtevala, naj organ za imenovanja (v nadaljevanju: OI), sprejme potrebne ukrepe, da se sporna presoja odstrani iz njenega ocenjevalnega poročila za leto 2016.
- 8 OI je z dopisom z dne 6. julija 2018 zavrnil pritožbo tožeče stranke (v nadaljevanju: odločba o zavrnitvi pritožbe).

Postopek in predlogi strank

- 9 Tožeča stranka je 8. oktobra 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 10 Tožeča stranka je 11. marca 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za zaslihanje prič. Parlament je 1. aprila 2019 predložil stališče glede tega predloga.
- 11 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bila sodnica poročevalka na podlagi člena 27(5) Poslovnika Splošnega sodišča razporejena v prvi senat, ki mu je bila zato dodeljena ta zadeva.
- 12 Stranki sta na obravnavi 28. januarja 2020 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.
- 13 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - odločbo z dne 4. januarja 2018 razglasi za delno nično;
 - odločbo o zavrnitvi pritožbe razglasi za nično;
 - odredi odpravo sporne presoje v njenem ocenjevalnem poročilu za leto 2016;
 - Parlamentu naloži povrnitev različnih škod, povzročenih z odločbo z dne 4. januarja 2018;
 - Parlamentu naloži plačilo stroškov.

14 Parlament Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Uvodne ugotovitve

- 15 Tožeča stranka s prvim in drugim zahtevkom predlaga razglasitev delne ničnosti odločbe z dne 4. januarja 2018 in razglasitev ničnosti odločbe o zavrnitvi pritožbe.
- 16 Opozoriti je treba, da sta v skladu z ustaljeno sodno prakso upravna pritožba, kot je določena v členu 90(2) Kadrovskih predpisov, in njena zavrnitev, z 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 (glej po analogiji sodbo z dne 17. januarja 1989, Vainker/Parlament, 293/87, EU:C:1989:8, točki 7 in 8), razen če nima zavrnitev pritožbe drugačnega obsega kot akt, zoper katerega je bila ta pritožba vložena (sodba z dne 25. oktobra 2006, Staboli/Komisija, T-281/04, EU:T:2006:334, točka 26).
- 17 Z vsako odločitvijo o zavrnitvi pritožbe – z odločbo ali zaradi molka organa – če je izključno taka, se namreč zgolj potrdi akt ali molk, zoper katerega se pritožnik pritožuje, in ločeno ni izpodbojna, tako da je treba predloge zoper to odločbo, ki v razmerju do prvotne odločbe nima samostojne vsebine, obravnavati, kot da se nanašajo na prvotni akt (glej sodbo z dne 19. junija 2015, Z/Sodišče, T-88/13 P, EU:T:2015:393, točka 141 in navedena sodna praksa).
- 18 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da odločba o zavrnitvi pritožbe, vložene zoper odločbo z dne 4. januarja 2018, le potrjuje to odločbo, ker ne spreminja njenega izreka niti ne vsebuje ponovne preučitve položaja tožeče stranke na podlagi novih pravnih ali dejanskih elementov. Okoliščina, da so v odločbi o zavrnitvi pritožbe natančneje pojasnjeni razlogi iz odločbe z dne 4. januarja 2018, ne vpliva na njeno potrditveno naravo. V takem primeru je treba preizkusiti zakonitost prvotnega akta, ki posega v položaj, ob upoštevanju obrazložitve, navedene v odločbi o zavrnitvi pritožbe, pri čemer se šteje, da se ta obrazložitev ujema z navedenim aktom (glej v tem smislu sodbo z dne 9. decembra 2009, Komisija/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 19 Ker v teh okoliščinah odločba o zavrnitvi pritožbe nima samostojne vsebine, je treba za zahtevke za razglasitev ničnosti šteti, da so usmerjeni zoper odločbo z dne 4. januarja 2018, katere zakonitost je treba preizkusiti ob upoštevanju obrazložitve iz odločbe o zavrnitvi pritožbe.

Dopustnost tretjega zahtevka

- 20 Tožeča stranka s tretjim zahtevkom Splošnemu sodišču predlaga, naj Parlamentu odredi odpravo sporne presoje iz njenega ocenjevalnega poročila za leto 2016.
- 21 V zvezi s tem je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero Splošno sodišče ne more nasloviti odredbe na institucijo Unije, ne glede na splošno obveznost iz člena 266 PDEU, v skladu s katero mora institucija, katere akt je bil razglašen za ničn, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe, s katero je bila razglašena ničnost (glej sodbo z dne 15. januarja 2019, HJ/EMA, T-881/16, neobjavljena, EU:T:2019:5, točka 26 in navedena sodna praksa).

- 22 Zato je treba zahtevek, naj Splošno sodišče odredi odpravo sporne presoje v ocenjevalnem poročilu tožeče stranke za leto 2016, zavreči kot nedopusten.

Dopustnost sklicevanja na trditve v pritožbi

- 23 Tožeča stranka se v tožbi sklicuje na pritožbo, vloženo 26. marca 2018, in trdi, da je treba vse točke navedene pritožbe šteti za sestavni del te tožbe.
- 24 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 76(d) Poslovnika vsaka tožba vsebovati predmet spora, navajane razloge in trditve ter povzetek navedenih razlogov. Ta navedba mora biti dovolj jasna in natančna, da toženi stranki omogoči pripravo obrambe Splošnemu sodišču pa, da glede na okoliščine primera o tožbi odloči brez drugih dodatnih podatkov (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2013, Fresh Del Monte Produce/Komisija, T-587/08, EU:T:2013:129, točka 268).
- 25 Poleg tega se priloge lahko upoštevajo, samo če potrjujejo ali dopolnjujejo tožbene razloge ali trditve, ki so jih tožeče stranke izrecno navedle v pisnih vlogah, in je mogoče natančno ugotoviti, kateri vsebovani elementi potrjujejo ali dopolnjujejo navedene tožbene razloge ali trditve. Čeprav se v besedilu tožbe lahko sklicuje na določene odlomke priloženih listin, Splošno sodišče ni dolžno v prilogah iskati ter prepoznavati razlogov in utemeljitev, ki bi jih lahko upoštevalo kot podlago za tožbo, ker imajo priloge le dokazno in pomožno funkcijo (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2014, MasterCard in drugi/Komisija, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, točki 40 in 41 ter navedena sodna praksa).
- 26 V obravnavani zadevi pa se tožeča stranka le na splošno sklicuje na vse točke pritožbe, brez dodatnih pojasnil. Zato je treba ugotoviti, da je treba to sklicevanje zavreči kot očitno nedopustno.

Utemeljenost

Zahtevki za razglasitev ničnosti

- 27 Tožeča stranka v utemeljitev svojih zahtevkov za razglasitev ničnosti navaja dva tožbena razloga, ki ju je treba preučiti skupaj. Prvi se nanaša na kršitev temeljne pravice do svobode izražanja. Drugi se nanaša na napačno uporabo člena 17a(2) Kadrovskega predpisa.
- 28 Navedena tožbena razloga sta v bistvu razdeljena na tri ločene očitke. Prvič, tožeča stranka trdi, da zadevno delo ne more resno škodovati legitimnim interesom Unije in da je bila zato v njenem ocenjevalnem poročilu za leto 2016 neupravičeno kaznovana. Drugič, tožeča stranka meni, da se je na podlagi preširoke razlage pojma „delo [dejavnost] Unije“ štelo, da je predmet zadevnega dela povezan z navedeno dejavnostjo. Tretjič, tožeča stranka meni, da odločba o zavrnitvi pritožbe ni obrazložena.
- 29 Splošno sodišče meni, da je primerno najprej preučiti tretji očitek.

– Tretji očitek

- 30 Tožeča stranka se sklicuje na pomanjkljivo obrazložitev odločbe z dne 4. januarja 2018, ker naj bi temeljila le na mnenju, in ne na dejstvih ali pravnih preudarkih. V zvezi s tem trdi, prvič, da izraz „menim, da“, ki ga je OI uporabil v odločbi o zavrnitvi pritožbe, dokazuje, da ta temelji na mnenju, in ne na objektivnih elementih, ki pomenijo zadostno stopnjo obrazložitve. Drugič, trdi, da se OI ni seznanil z zadevnim delom in da se je za ugotovitev, da se njegov predmet navezuje na dejavnost Unije, oprl zgolj na naslov tega dela. V zvezi s tem naj bi vodja malteškega jezikovnega oddelka pri

GD za prevajanje poleg tega priznal, da se v navedenem delu nikjer ne sklicuje niti na dejavnost Unije niti na dejavnost Parlamenta. Zato naj obrazložitev odločbe z dne 4. januarja 2018 ne bi bila v skladu z zahtevami, ki so določene pri odločanju o morebitni kršitvi temeljne pravice.

- 31 Parlament trditve tožeče stranke izpodbija.
- 32 Najprej je treba opozoriti, da je obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU, ki je navedena tudi v členu 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, temeljno načelo prava Unije, katerega namen je zadevni osebi dati zadostne podatke, da lahko presodi o utemeljenosti akta, ki posega v njen položaj, in o smotnosti vložitve pravnega sredstva, s katerim izpodbija njegovo zakonitost, ter omogočiti sodišču Unije opravljanje nadzora (glej sodbo z dne 3. julija 2019, PT/EIB, T-573/16, EU:T:2019:481, točka 374 (neobjavljena) in navedena sodna praksa).
- 33 Obrazložitev odločbe se ne presoja le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen kontekst in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje. Tako je odločba zadostno obrazložena, kadar je sprejeta v okoliščinah, ki so zadevni osebi znane in ji omogočajo, da razume obseg ukrepa, ki je bil v zvezi z njo sprejet (glej sodbo z dne 1. aprila 2004, N/Komisija, T-198/02, EU:T:2004:101, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 34 Vendar je treba opozoriti, da je obveznost obrazložitve bistvena procesna zahteva, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, saj ta spada v materialno zakonitost spornega akta (glej sodbo z dne 1. marca 2017, Silvan/Komisija, T-698/15 P, neobjavljena, EU:T:2017:131, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 35 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba ugotoviti, ali je odločba z dne 4. januarja 2018 med drugim glede na razloge, navedene v odločbi o zavrnitvi pritožbe, v obravnavanem primeru zadostno obrazložena.
- 36 V zvezi s tem je treba poudariti, da je OI v odločbi o zavrnitvi pritožbe najprej opozoril na pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz člena 17a Kadrovskih predpisov in se nanašajo na uradnike Unije, ki objavijo katero koli besedilo. Nato je ugotovil, da tožeča stranka Parlamenta ni predhodno obvestila, da namerava objaviti zadevno delo. Nazadnje je tožeči stranki navedel:
- „[K]ot to nakazuje naslov vaše knjige in kot ste sami navedli v odstavku 2 vaše pritožbe, se vaša knjiga nanaša na Panama Papers in offshore podjetja. Parlament je sprejel ukrepe na področju uporabe offshore podjetij za pranje denarja in izogibanje davkom. Konkretno, junija 2016 je bil ustanovljen odbor PANA[...], ki je preiskoval povezave Unije in njenih držav članic s Panama Papers. Zato menim, da obstaja povezava med vašo knjigo in delom Parlamenta.“
- 37 V tem okviru tožeča stranka na prvem mestu trdi, da uporaba izraza „menim“ dokazuje, da navedena odločba ne temelji na objektivnih elementih in da torej ne dosega zahtevane ravni obrazložitve. Vendar je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, to, da je OI uporabil izraz „menim“, OI nikakor ne zadostuje za dokaz, da je obrazložitev odločbe z dne 4. januarja 2018 subjektivna. Zato uporaba tega izraza sama po sebi ne more vplivati na zakonitost navedene odločbe.
- 38 Zato je treba to trditev zavrniti kot neutemeljeno.
- 39 Na drugem mestu, tožeča stranka trdi, da se OI ni seznanil z zadevnim delom, zaradi česar je ugotovil, da se nanaša na dejavnost Unije, kljub nasprotnemu mnenju vodje malteškega jezikovnega oddelka pri GD za prevajanje.
- 40 Najprej je treba v zvezi s tem opozoriti, da nasprotno mnenje vodje oddelka pri GD za prevajanje glede vsebine zadevnega dela ni pomembno za ugotovitev, ali je obrazložitev odločbe z dne 4. januarja 2018 objektivno zadostna.

- 41 Nato je treba ugotoviti, da se preudarki v zvezi z vsebino zadevnega dela nanašajo na nadzor materialne zakonitosti odločbe, in ne na nadzor njene obrazložitve, in jih torej ni mogoče sprejeti v okviru očitka, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve. Vsekakor je treba ugotoviti, da je Parlament na obravnavi pojasnil, da je bila vsebina navedenega dela OI pojasnjena.
- 42 Nazadnje, iz točke 36 zgoraj je razvidno, da je bila odločba z dne 4. januarja 2018 v bistvu obrazložena s tem, da se je zadevno delo nanašalo na „Panama Papers“ in offshore podjetja ter da je bilo povezano z delom Parlamenta. Ob upoštevanju teh elementov se je štelo, da tožeča stranka ni izpolnila obveznosti iz člena 17a Kadrovskih predpisov.
- 43 V tem okviru je treba ugotoviti, da je bila obrazložitev zadostna, da je tožeči stranki omogočila ugotoviti, ali je bila odločba z dne 4. januarja 2018 utemeljena ali pa vsebuje napako, na podlagi katere bi lahko izpodbijala njeno veljavnost. Tožeča stranka je namreč na podlagi zgoraj navedenih razlogov lahko razumela specifične razloge, iz katerih je Parlament menil, da bi morala OI obvestiti o svoji nameri objave zadevnega dela. Poleg tega je treba tudi navesti, da tožeča stranka te razloge izpodbija v okviru te tožbe. Ravno tako pa ti razlogi zadostujejo tudi za to, da lahko Splošno sodišče opravi sodni nadzor nad zakonitostjo odločbe z dne 4. januarja 2018.
- 44 Ni torej sporno, da navedena odločba izpolnjuje pogoje iz sodne prakse, kot so navedeni zgoraj v točkah od 32 do 34. Zato je treba očitek tožeče stranke, da odločba z dne 4. januarja 2018 ni obrazložena, zavrnilo.

– Prvi očitek

- 45 Tožeča stranka trdi, da ji je OI naložil strožjo obveznost, kot je določena v členu 17a(2) Kadrovskih predpisov. Posledica dejstva, da je Parlament ustanovil preiskovalni odbor, zadolžen za preučitev domnevnih kršitev in nepravilnosti pri uporabi prava EU na področju pranja denarja, izogibanja davkom in davčne utaje (v nadaljevanju: odbor PANA), ni to, da se ne more izreči o aktualnostih v zvezi s „Panama papers“, razen če ne bi grajala delo tega odbora, Parlamenta ali Unije, tako da bi resno škodovala legitimnim interesom Unije. Tožeča stranka se v zvezi s tem sklicuje na sodbo z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija (C-274/99 P, EU:C:2001:127), iz katere naj bi izhajalo, da v obravnavanem primeru ni treba ugotavljati, ali ni sporočila osnutka objave zadevnega dela, temveč, ali bi bili legitimni interesi Unije resno ogroženi zaradi njegove vsebine. Ker naj torej zadevno delo ne bi pomenilo take grožnje, zanj ne bi bilo mogoče šteti niti, da je zajeto s pogojem iz člena 17a(2) Kadrovskih predpisov niti da je povezano z dejavnostjo Unije.
- 46 Parlament izpodbija trditve tožeče stranke.
- 47 Najprej je treba pojasniti, da Splošno sodišče s svojo presojo ne more nadomestiti presoje oseb, odgovornih za oceno dela ocenjevane osebe. Ocenjevalci imajo namreč široko diskrecijsko pravico pri ocenah dela oseb, ki jih morajo oceniti. Zato je sodni nadzor sodišča Unije nad vsebino ocenjevalnih poročil omejen na nadzor nad pravilnostjo postopka, pravilnostjo ugotovljenega dejanskega stanja in neobstojem očitne napake pri presoji ali zlorabe pooblastil (glej v tem smislu sodbi z dne 1. junija 1983, Seton/Komisija, 36/81, 37/81 in 218/81, EU:C:1983:152, točka 23, in z dne 25. oktobra 2005, Cwik/Komisija, T-96/04, EU:T:2005:376, točka 41).
- 48 Poleg tega 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 dejavnosti 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).

- 49 Vendar je lahko svoboda izražanja predmet omejitev iz člena 10(2) Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, v skladu s katerim izvrševanje te svoboščine vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne 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).
- 50 Prav tako je v demokratični družbi legitimno, da za uradnike zaradi njihovega statusa veljajo obveznosti, kakršne so te iz člena 17a Kadrovskih predpisov. Take obveznosti, ki sicer omejujejo izvrševanje svobode izražanja, so namenjene ohranitvi zaupanja, ki mora obstajati med institucijo in njenimi uradniki ali uslužbenci (sodba z dne 13. decembra 2012, Strack/Komisija, T-199/11 P, EU:T:2012:691, točka 138; glej po analogiji sodbo z dne 6. marca 2001, Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, točka 44).
- 51 V zvezi s tem iz člena 17a(2) Kadrovskih predpisov izhaja, da mora uradnik, ki namerava sam ali skupaj z drugimi objaviti ali sprožiti objavo katere koli zadeve v zvezi z dejavnostjo Unije o tem predhodno obvestiti OI. Ta mora morebitne ugovore izraziti v roku 30 delovnih dni od prejema obvestila, sicer se šteje, da se je v zvezi s tem podal implicitno soglasje. V sodni praksi je bilo pojasnjeno, da je mogoče izdajo takega soglasja zavrniti le izjemoma, če bi nameravana objava resno škodila legitimnim interesom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2017, Skareby/SEAE, T-585/16, EU:T:2017:613, točki 80 in 81).
- 52 Iz tega izhaja, da je postopek, ki ga morajo uporabiti uradniki, ki nameravajo objaviti kakršno koli besedilo, katerega predmet je povezan z dejavnostjo Unije, sestavljen iz dveh ločenih faz. V prvi fazi je določena obveznost uradnika, da OI obvesti o svoji nameri take objave, če se predmet zadevnega besedila navezuje na dejavnost Unije. V okviru druge faze je določena obveznost OI, da zadevnega uradnika pisno obvesti o svoji odločitvi v roku 30 dni, če lahko dokaže, da lahko to besedilo resno škodi legitimnim interesom Unije.
- 53 Različna podrobna pravila, značilna za vsako od teh dveh faz, ustrezajo predmetu postopka iz člena 17a Kadrovskih predpisov. Tako to, da zadevni uradnik predhodno obvesti o svoji nameri objave katerega koli besedila, katerega predmet se navezuje na dejavnost Unije, institucijam v nadaljevanju omogoči, da izvedejo nadzor, ki ga morajo opraviti na podlagi drugega pododstavka člena 17a(2) Kadrovskih predpisov. Glede na te preudarke zmožnost zadevnega besedila, da resno škodi legitimnim interesom Unije, torej ni upošteveno merilo, ki ga je treba upoštevati v fazi obvestitve o nameri objave katerega koli besedila, katerega predmet se navezuje na dejavnost Unije.
- 54 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da OI ni bil predhodno obveščen o objavi zadevnega dela. V zvezi s tem je Parlament v odločbi z dne 4. januarja 2018 zgolj menil, da je bila sporna presoja iz dela, imenovanega „Vedenje“, pod naslovom „3. Spoštovanje pravil in postopkov“ ocenjevalnega poročila tožeče stranke za leto 2016 z vidika člena 17a(2) Kadrovskih predpisov upravičena, s čimer je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti predhodne obvestitve. Po drugi strani pa se nikakor ni izrekel o morebitni grožnji, ki bi jo zadevno delo lahko predstavljalo za legitimne interese Unije.
- 55 Zato je treba ugotoviti, da okoliščina, na katero se sklicuje tožeča stranka, da naj zadevno delo ne bi moglo resno škodovati legitimnim interesom Unije, ni upoštevana za presojo zakonitosti odločbe z dne 4. januarja 2018.
- 56 Zato je treba zavrniti očitek, da je Parlament, ker naj zadevno delo ne bi moglo resno škodovati legitimnim interesom Unije, tožeči stranki naložil obveznost, ki je strožja od obveznosti iz člena 17a(2) Kadrovskih predpisov, ker je menil, da bi morala tožeča stranka OI sporočiti osnutek publikacije.

– *Drugi očitki*

- 57 Prvič, tožeča stranka trdi, da obveznost obveščanja, ki jo imajo uradniki, ki nameravajo objaviti kakršno koli besedilo, zanje velja le, če se navedeno besedilo nanaša na dejavnost Unije. V zvezi s tem naj bi moral OI sprejeti ozko razlago pojma dejavnosti Unije, zlasti glede na druge smernice, ki naj bi opredeljevale okvir, v katerem bi bilo treba razlagati navedeni pojem. V obravnavani zadevi naj omemba zgolj povezave med zadevnim delom in dejavnostjo Unije ne bi zadoščala za dokaz, da je bila tožeča stranka dolžna obvestiti upravo o svoji nameri zadevne objave.
- 58 Tožeča stranka tako v bistvu trdi, da se zadevno delo ne nanaša na nobeno dejavnost Unije, ampak zgolj na razpravo v okviru malteške notranje politike. Ker se Parlament ukvarja s številnimi temami na različnih področjih bi sprejetje razlogovanja OI pomenilo, da je uradnikom Unije prepovedano, da se izrazijo glede katere koli teme, ki je predmet dejavnosti odbora PANA in Parlamenta. Ker pa naj se zadevno delo ne bi nanašalo niti na dejavnost navedenega odbora niti na dejavnost Unije, naj se njegov predmet torej ne bi nanašal na dejavnost Unije. Zato naj tožeča stranka s tem, da ni sporočila svojega osnutka publikacije, ne bi škodovala zaupnosti niti naj ne bi kršila svojih obveznosti lojalnosti in nepristranskosti v razmerju do Unije. Nazadnje, če bi se predmet tega dela nanašal na dejavnost Unije, kar naj v obravnavani zadevi ne bi bilo podano, trdi, da bi to delo kvečjemu dopolnjevalo razmislek OI in preiskavo odbora PANA.
- 59 Drugič, tožeča stranka dodaja, da si je OI s tem, da ji je naložil sankcijo, podelil večjo diskrecijsko pravico, kot jo ima na podlagi člena 17a(2) Kadrovskih predpisov, in da naj bi s tem posegel v njeno pravico do svobode izražanja.
- 60 Tretjič, tožeča stranka poudarja, da naj bi zaradi seštevka različnih rokov iz člena 17a(2) in člena 90(2) Kadrovskih predpisov rok, določen za prošnje za revizijo publikacij, za katere velja obveznost predhodne sporočitve, ustrezal obdobju petih mesecev. Glede na dolžino tega roka naj bi bilo treba obveznost obvestitve omejiti na publikacije, ki se nanašajo strogo na dejavnost Unije.
- 61 Parlament izpodbija trditve tožeče stranke.
- 62 Na prvem mestu, glede argumentacije tožeče stranke, da se zadevno delo nanaša na malteško notranjepolitično razpravo (glej točki 57 in 58 zgoraj) je treba opozoriti, da je odločba z dne 4. januarja 2018 v bistvu obrazložena s tem, da je OI menil, da se zadevno delo nanaša na afero, imenovano „Panama Papers“ in na offshore podjetja in da je ta predmet povezan z delom Parlamenta, zato bi morala tožeča stranka to institucijo predhodno obvestiti o nameri, da objavi to delo.
- 63 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Parlament 8. junija 2016 sprejel Sklep Evropskega parlamenta (EU) 2016/1021 z dne 8. junija 2016 o ustanovitvi preiskovalnega odbora za preučitev domnevnih kršitev in nepravilnosti pri uporabi prava Unije, povezanih s pranjem denarja, izogibanjem davkom in davčno utajo, njegovih pristojnostih, številčni sestavi in mandatu (UL 2016, L 166, str. 10). Iz odstavka 2 Sklepa 2016/1021 je razvidno, da se mora preučitev odbora PANA med drugim nanašati na dejavnosti vseh držav članic Unije, med katerimi je Malta.
- 64 Poleg tega, čeprav se končno poročilo, pripravljeno v okviru odbora PANA, res časovno umešča za objavo zadevnega dela, je treba vseeno ugotoviti, da potrjuje trditve iz točke 63 zgoraj, ker je v njem poročano o misiji za ugotavljanje dejstev na terenu, ki je bila dejansko poslana na Malto 20. februarja 2017. Poleg tega je tudi iz elementov v spisu razvidno, da je na strani 86 zadevnega dela naveden poziv na zaslišanje pred odborom Parlamenta, ki ga je prejel minister malteške vlade, zato da bi podal pojasnila glede družbe, ki naj bi jo imel v Panami. Glede na te elemente je torej treba ugotoviti, da je bilo delo odbora PANA povezano z malteškim položajem, zlasti z namenom, da se tam preiščejo morebitne kršitve v zvezi z uporabo prava Unije na področju pranja denarja, izogibanja davkom in davčne utaje.

- 65 Zato je treba ugotoviti, da se je predmet zadevnega dela nanašal prav na pristojnosti odbora PANA, saj je bil ta dolžan presoditi položaj v državah članicah Unije in, med drugim, na Malti, na področju pranja denarja, izogibanja davkom in davčne utaje.
- 66 Poleg tega je treba ugotoviti, da tožeča stranka napačno trdi, da v zadevnem delu ni nobenega sklicevanja na dejavnost Unije in da se to delo omejuje na obravnavanje predmeta študije s povsem notranjega vidika.
- 67 Naslov zadevnega dela *Najboljši v Evropi. Panama Papers in oblast*, tega jasno umešča v evropski okvir, še toliko bolj, ker je na njegovi naslovnici reprodukcija zastave Unije. Poleg tega navedeno delo vsebuje tudi več sklicevanj na delo in na osebe, povezane z institucionalnim okvirom Unije. Tako je v zvezi s tem med drugim mogoče navesti sklicevanja na delo odbora PANA, na malteško predsedstvo Sveta Evropske unije in na evropskega poslanca. Poleg tega je v prilogi k zadevnemu delu omenjena tema Brexita in izrecno omenjen notranji trg Unije.
- 68 Glede na prej navedeno torej ni mogoče trditi, da se zadevno delo nanaša zgolj na razpravo glede malteške notranje politike in da se njegov predmet na noben način ne navezuje na dejavnost Unije. Tudi če bi se štel, da je predmet navedenega dela obravnavan predvsem z nacionalnega vidika, ker se nanaša na malteške politike, namreč ostaja dejstvo, da so bili ti hkrati predmet dela odbora PANA. Zato je treba ugotoviti, da se predmet zadevnega dela navezuje na dejavnost Unije. Poleg tega zadevno delo vsebuje več konkretnih sklicevanj na to dejavnost, kot je razvidno iz točke 67 zgoraj.
- 69 Zato je treba ugotoviti, da glede na to, da se predmet zadevnega dela navezuje na dejavnost Unije, ni mogoče šteti, da je Parlament storil očitno napako pri presoji ali da je zlorabil pooblastila, ko je menil, da je treba njegov osnutek za objavo sporočiti OI v skladu s tem, kar določa člen 17a(2) Kadrovskih predpisov.
- 70 Zato je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da je bil člen 17a(2) Kadrovskih predpisov v odločbi z dne 4. januarja 2018 napačno uporabljen, s čimer naj bi bila kršena njena pravica do svobode izražanja.
- 71 Na drugem mestu, trditve tožeče stranke, da si je OI podelil večjo diskrecijsko pravico, kot mu jo daje člen 17a (glej točko 59 zgoraj), je treba poudariti, da se ta tožba nanaša izključno na zakonitost odločbe z dne 4. januarja 2018 in torej na vprašanje, ali je Parlament v ocenjevalnem poročilu tožeče stranke za leto 2016 utemeljeno ugotovil, da tožeča stranka OI ni obvestila o objavi zadevnega dela leta 2016.
- 72 Ugotoviti je treba tudi, da iz sodne prakse, navedene zgoraj v točkah od 49 do 51, izhaja, da je legitimno, da se uradnikom Unije naložijo obveznosti, kakršne so te iz člena 17a Kadrovskih predpisov. Poleg tega nič ne nasprotuje temu, da OI v ocenjevalnem poročilu navede enkratni dogodek, zlasti kadar se to, kot v obravnavani zadevi, nanaša na kršitev jasnega in specifičnega pravila, ki izhaja neposredno iz Kadrovskih predpisov. V teh okoliščinah namreč ne samo, da pripomba, kot je sporna presoja v ocenjevalnem poročilu, ni v nasprotju z določbo Kadrovskih predpisov, zlasti njihovim členom 43, ampak ima lahko tudi legitimen cilj opomniti zadevno osebo in preprečiti ponavljanje kršitve zadevnega pravila Kadrovskih predpisov (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2015, CW/Parlament, F-41/14, EU:F:2015:24, točka 55).
- 73 Poleg tega je iz preučitve spisa razvidno, da tožeča stranka ne navaja nobenega konkretnega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da bi ji bila vzporedno z ohranitvijo te sporne presoje v tem ocenjevalnem poročilu, ki je v delu, imenovanem „Vedenje“, pod naslovom „3. Spoštovanje pravil in postopkov“, naložena kakršna koli sankcija. V točki 69 zgoraj pa je bilo ugotovljeno, da je Parlament utemeljeno zavrnil umik sporne presoje iz ocenjevalnega poročila tožeče stranke za leto 2016, saj ta ni spoštovala prvega pododstavka člena 17a(2) Kadrovskih predpisov.
- 74 Zato je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da si je OI podelil večjo diskrecijsko pravico, kot jo ima na podlagi člena 17a(2) Kadrovskih predpisov.

- 75 Na tretjem mestu, glede argumentacije tožeče stranke, da bi bilo treba glede na kumulirane roke iz člena 17a(2) Kadrovskih predpisov in člena 90(2) Kadrovskih predpisov (glej točko 60 zgoraj) obveznost obvestitve omejiti na publikacije, ki se striktno nanašajo na dejavnost Unije, je treba ugotoviti, da ne more omajati ugotovitve iz točke 70 zgoraj, iz katere izhaja, da v tem primeru tožeča stranka OI ni obvestila o svoji nameri, da objavi besedilo, katerega predmet se je vseeno navezoval na dejavnost Unije, s čimer je kršila člen 17a(2) Kadrovskih predpisov. Prav to pa je ugotovitev, ki jo je Parlament podal v odločbi z dne 4. januarja 2018 in na podlagi katere je torej treba presojeti zakonitost te odločbe.
- 76 Zato ta trditev ni upoštevna za presojo zakonitosti odločbe z dne 4. januarja 2018 in jo je torej treba zavrniti.
- 77 Ker so bili vsi očitki, navedeni v utemeljitev dveh tožbenih razlogov, navedenih za dosego razglasitve ničnosti odločbe z dne 4. januarja 2018, zavrnjeni, je treba zahtevke za razglasitev ničnosti zavrniti.

Odškodninski zahtevki

- 78 Tožeča stranka trdi, da je, ker odločba o zavrnitvi pritožbe temelji na tem, da je OI nepravilno uporabil Kadrovske predpise za uradnike in uporabil diskrecijsko pravico, ki presega to, kar naj bi dovoljevali navedeni Kadrovski predpisi, utrpela nepremoženjsko škodo tako na delovnem mestu kot v svojem zasebnem življenju. Navedena škoda naj bi med drugim vplivala na njeno literarno dejavnost. Trdi tudi, da je utrpela premoženjsko škodo, ker naj ne bi napredovala in ker naj bi bila zdaj zaradi odločbe z dne 4. januarja 2018 lahko predmet disciplinskih postopkov. Zato tožeča stranka predlaga, naj se Parlamentu naloži, naj ji za povrnitev nepremoženjske škode, ki naj bi jo utrpela, plača znesek, ki ga določi Splošno sodišče. Tožeča stranka poleg tega pojasnjuje, da naj bi imela odločitev Parlamenta, s katero je ta menil, da njena obvestitev pred objavo druge izdaje zadevnega dela ni bila dopustna, odvratilni učinek za navedeno objavo.
- 79 Parlament trditve tožeče stranke izpodbija.
- 80 Prvič, če je mogoče argumentacijo tožeče stranke razumeti tako, da ta zahteva odškodnino za premoženjsko škodo, je treba opozoriti, da mora tožba za povračilo škode, ki jo je povzročila institucija Unije, za izpolnitev zahtev iz člena 76(d) Poslovnika vsebovati elemente, na podlagi katerih je mogoče opredeliti zlasti škodo, ki naj bi jo tožeča stranka utrpela, ter naravo in obseg te škode (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 1999, Apostolidis in drugi/Komisija, C-327/97 P, EU:C:1999:482, točka 37). Poleg tega je treba odškodninsko tožbo zavreči kot nedopustno, če tožeča stranka ne dokaže, niti ne zatrjuje, obstoja posebnih okoliščin, ki utemeljujejo to, da v tožbi ni ovrednotila vsake zatrjevane škode (glej v tem smislu sodbo z dne 23. septembra 2004, Hectors/Parlament, C-150/03 P, EU:C:2004:555, točka 62).
- 81 V obravnavanem primeru tožeča stranka ni navedla nobenega pojasnila v zvezi s tem, kako ovrednotiti premoženjsko škodo, ki jo zatrjuje, in ni utemeljila te opustitve, tako da je treba njen zahtevek za odškodnino iz naslova premoženjske škode zavreči kot nedopusten.
- 82 Drugič, glede zahtevka za povrnitev nepremoženjske škode, ki jo zatrjuje tožeča stranka, ta trdi, da je bila navedena škoda povzročena s tem, da je OI nepravilno uporabil Kadrovske predpise in izvajal diskrecijsko pravico, ki presega to, kar naj bi dovoljevali navedeni Kadrovski predpisi.
- 83 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso odgovornost Unije podana, če so izpolnjeni vsi pogoji, in sicer nezakonitost ravnanja, očitane instituciji, organu, uradu ali agenciji, resničnost škode ter obstoj vzročne zveze med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo, pri čemer so ti trije pogoji kumulativni (glej sodbo z dne 10. aprila 2019, AV/Komisija, T-303/18 RENV, neobjavljena, EU:T:2019:239, točka 104 in navedena sodna praksa).

- 84 Če eden od teh pogojev ni izpolnjen, je treba tožbo zavrniti v celoti, ne da bi bilo treba preučiti izpolnjevanje drugih pogojev za obstoj nepogodbene odgovornosti (glej sodbo z dne 13. decembra 2018, Wahlström/Frontex, T-591/16, neobjavljena, EU:T:2018:938, točka 127 in navedena sodna praksa).
- 85 V obravnavani zadevi pa je treba ugotoviti, da odškodninski zahtevek tožeče stranke temelji le na domnevni nezakonnosti odločbe z dne 4. januarja 2018.
- 86 Ker je bilo iz razlogov, navedenih v okviru obravnave zahtevkov za razglasitev ničnosti, ki jih je podala tožeča stranka, ugotovljeno, da odločba z dne 4. januarja 2018 ni nezakonita, je treba ugotoviti, da pogoj v zvezi z nezakonnostjo ravnanja, ki se očita Parlamentu, ni izpolnjen.
- 87 Poleg tega predarko v zvezi s odločitvijo Parlamenta, da predhodna obvestitev glede objave druge izdaje zadevnega dela, ki jo je predložila tožeča stranka, ni dopustna, niso upoštevni v okviru te tožbe, ker je ta vložena le zoper odločbo z dne 4. januarja 2018, s katero je Parlament zavrnil umik sporne presoje iz njenega ocenjevalnega poročila za leto 2016.
- 88 Iz tega sledi, da je treba odškodninske zahtevke tožeče stranke zavrniti.

Predlog za pripravljalni ukrep

- 89 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj zasliši člana malteškega parlamenta in poslanca Parlamenta, ki naj bi bili osebi, dejavni v boju proti korupciji in za dobro upravljanje na Malti.
- 90 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo stranke, ki podajo predlog za zaslihanje prič, predložiti natančne in upoštevne indice, s katerimi je mogoče pojasniti, zakaj bi bilo lahko predlagano pričanje koristno za rešitev spora (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2018, Verein Deutsche Sprache/Komisija, T-468/16, neobjavljena, EU:T:2018:207, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 91 V obravnavanem primeru tožeča stranka v zvezi s predmetno zadevo ni podala nobene specifične navedbe, s katero bi pojasnila razloge, iz katerih bi se zaslihanje dveh prič lahko izkazalo za potrebno ali koristno. Prav tako ni pojasnila, katera dejstva ali okoliščine navedene zadeve bi lahko upravičile izvedbo takega zaslihanja. Zato tožeča stranka ni dokazala, da bi bilo zaslihanje dveh prič, ki ga je predlagala, v tem primeru upoštevno ali potrebno.
- 92 Poleg tega je treba ugotoviti, da materialni elementi, ki so že v spisu, zadostujejo za odločitev o tej tožbi.
- 93 Zato se predlogu tožeče stranke za pripravljalni ukrep ne ugoti.
- 94 Glede na vse navedeno je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 95 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogom Parlamenta naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Marku Anthoniju Sammutu se naloži plačilo stroškov.**

Kanninen

Jaeger

Póltorak

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 10. junija 2020.

Podpisi