

Mål T-48/05

Yves Franchet och Daniel Byk mot Europeiska gemenskapernas kommission

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar — Personalmål — Utredningar gjorda av OLAF — Ärendet Eurostat — Överlämnande till nationella rättsliga myndigheter av uppgifter om omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder — De berörda tjänstemännen och OLAF:s övervakningskommitté har inte underrättats i förväg — Läckor i pressen — Spridande genom OLAF och genom kommissionen — Åsidosättande av principen om oskuldspresumtion — Ideell skada — Orsakssamband”

Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 8 juli 2008 II - 1595

Sammanfattning av domen

1. *Förfarande — Åtgärder för processledning — Begäran att en institutions interna handlingar ska avlägsnas från handlingarna i målet (Förstainstansrättens rättegångsregler, artikel 64)*

2. *Tjänstemän — Skadeståndstalan — Föremål — Begäran om ersättning för skada som orsakats av en utredning som utförts av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (Artiklarna 235 EG och 236 EG)*
3. *Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF — Närmare bestämmelser för interna utredningar som antagits av gemenskapsinstitutionerna (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artikel 10.2 och 10.3; kommissionens beslut 1999/396, artikel 4)*
4. *Utomobligatoriskt skadeståndsansvar — Villkor — Tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter — Åsidosättande av skyldigheten att informera den berörde under en undersökning som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Åsidosättande av skyldigheten att i förväg informera övervakningskommittén (Artikel 288.2 EG; Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artikel 10.2 och 10.3; kommissionens beslut 1999/396, artikel 4; arbetsordningen för OLAF:s övervakningskommitté, artikel 2)*
5. *Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF — Överlämnande till nationella myndigheter av de uppgifter som inhämtats i samband med en utredning (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artiklarna 4.5 och 10.2 och 10.3)*
6. *Tjänstemän — Talan — Skadeståndstalan — Grunder — Talan om skadestånd för skada som orsakats av en utredning som utförts av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (Tjänsteföreskrifterna artikel 91; Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artikel 10.2)*
7. *Utomobligatoriskt skadeståndsansvar — Villkor — Rättsstridighet — Skada — Orsakssamband — Bevisbördan åvilar sökanden — Gränser (Artikel 288, andra stycket EG)*
8. *Utomobligatoriskt skadeståndsansvar — Villkor — Tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter — Pressmeddelande från administrationen som kan ge intryck av att en tjänsteman är inblandad i oegentligheter utan att någon skuld bevisas (Artikel 288, andra stycket EG; Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artikel 8.2)*
9. *Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF — Rätten till försvar — Räckvidd — Rätten till tillgång till handlingarna i utredningen — Föreligger inte annat än vid publiceringen av den slutliga rapporten (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 41, Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, kommissionens beslut 1999/396, artikel 4)*

10. *Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF — Förfarandets längd (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artiklarna 6.5 och 11.7)*
11. *Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF — Utredningssekretess (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1073/1999, artikel 12)*
12. *Tjänstemän — Disciplinåtgärder — Disciplinärt förfarande — Samtidiga straffrättsliga och disciplinära förfaranden avseende samma omständigheter (Tjänsteföreskrifterna, artikel 88 femte stycket, bilaga IX, artikel 7 andra stycket)*

1. En institution har i regel goda skäl att begära att en intern handling avlägsnas från handlingarna i målet, om den som åberopar handlingen inte har erhållit den på ett lagligt sätt. En intern handling är nämligen sekretesskyddad, om inte den institution som den härrör från har accepterat att sprida den. Det är emellertid i vissa situationer inte nödvändigt att sökanden visar att han lagligen erhållit den sekretessbelagda handling som åberopats till stöd för hans uppfattning och det ska, genom en avvägning av de intressen som ska skyddas, göras en bedömning av huruvida särskilda omständigheter, såsom den omständigheten att överlämnandet av handlingen är avgörande för att säkerställa kontrollen av att förfarandet för att anta den angripna akten har skett på ett regelmässigt sätt, eller att det förekommit maktmissbruk, motiverar att en handling inte avlägsnas.
2. Yrkanden om ersättning för den materiella och ideella skada som en tjänsteman påstår sig ha lidit till följd av det sätt på vilket OLAF har lett och avslutat en utredning som anger honom vid namn och eventuellt offentligt tillskriver honom ansvaret för vissa oegentligheter som fastställts före ett slutligt beslut från den behöriga nationella domstolen, samt det sätt på vilket kommissionen har agerat i samband med denna utredning kan inte avvisas som för tidigt framställda med följd att tjänstemannen kan framställa en sådan begäran först efter de nationella rättsliga myndigheternas eventuella slutliga beslut. Det resultat som eventuellt följer av det nationella förfarandet kan nämligen inte påverka förfarandet vid gemenskapsdomstolen, då det inom ramen för skadeståndsyrkandena inte är fråga om huruvida de omständigheter som tjänstemannen kritiserar för har fastställts eller inte, eller huruvida tjänstemannen i sin yrkesverksamhet har gjort sig skyldig till felaktigheter eller inte, utan att undersöka det sätt på vilket OLAF har lett och avslutat sin utredning samt det sätt på vilket kommissionen har agerat i samband med denna utredning, eftersom den skada som tjänstemannen påstås ha utsatts för skiljer sig från den skada som kan bevisas av att de nationella

(se punkterna 77 och 79)

rättsliga myndigheterna fastställer sökandenas ansvarsfrihet.

(se punkterna 90–91)

3. Det framgår av bestämmelserna i artikel 4 första stycket i beslut 1999/396 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen att den tjänsteman som berörs snabbt ska underrättas om att han möjligen är personligen involverad, när detta inte riskerar att skada utredningen, och att slutsatser under inga omständigheter får dras efter utredningen rörande en namngiven tjänsteman inom kommissionen, utan att den berörde har getts möjlighet att yttra sig över alla uppgifter som rör honom. Åsidosättande av dessa bestämmelser, vilka styr villkoren för att skyddet för den berörde tjänstemannens rätt till försvar ska kunna förenas med de sekretesskrav som gäller för alla utredningar av denna typ, innebär ett åsidosättande av de väsentliga formföreskrifter som ska tillämpas på utredningsförfarandet.

Artikel 4 i beslut 1999/396 avser visserligen inte uttryckligen överlämnandet av andra uppgifter än de vilka OLAF, enligt artikel 10.2 och 10.3 i förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), i fråga om externa respektive interna utredningar, kan eller ska överlämna till de nationella rättsliga

myndigheterna, och det föreskrivs i denna artikel således inte en skyldighet att underrätta den berörde tjänstemannen före ett sådant överlämnande. Om sådana uppgifter emellertid innehåller uppgifter som namnger den berörde tjänstemannen ska denne i princip underrättas och höras angående de omständigheter som rör honom.

I denna artikel föreskrivs dock ett undantag avseende de fall i vilka det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen och som kräver att utredningsåtgärder används som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter. I sådana fall kan skyldigheten att anmoda tjänstemannen att yttra sig skjutas upp, efter överenskommelse med kommissionens generalsekreterare. Sålunda måste, för att informationen ska kunna skjutas upp, det dubbla villkoret vara uppfyllt att det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen och att det krävs att utredningsåtgärder används som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter. Dessutom måste ett föregående samtycke erhållas från kommissionens generalsekreterare. Skyldigheten att begära och erhålla samtycke av kommissionens generalsekreterare är inte en ren formalitet som i förekommande fall kan uppfyllas i ett senare skede. Kravet att erhålla detta samtycke blir nämligen meningslöst, det vill säga kravet att säkerställa att de berörda tjänstemännens rätt till försvar respekteras, om inte informationen till dem endast i rena undantagsfall skjuts upp och det inte endast ankommer på OLAF att bedöma

detta undantag utan att det även krävs att kommissionens generalsekreterare bedömer detta.

(se punkterna 128–130, 133, 144–146 och 151)

4. Den rättsregel, enligt vilken de personer som är föremål för en utredning som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) ska underrättas om den och ges möjlighet att yttra sig över alla de uppgifter som rör dem, ger enskilda rättigheter. Visserligen ger artikel 4 i beslut 1999/369 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen OLAF ett utrymme för skönsmässig bedömning, i de fall i vilka det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen och där det krävs att utredningsåtgärder används som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter, så att skyldigheten att anmoda tjänstemannen att yttra sig kan skjutas upp, efter överenskommelse med kommissionens generalsekreterare. När det gäller formerna för att anta ett beslut om att skjuta upp informationen till de berörda tjänstemännen har OLAF dock inget utrymme för skönsmässig bedömning. På samma sätt har OLAF inte något som helst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att kontrollera villkoren för att tillämpa artikel 4 i beslut 1999/396.

Härav följer att OLAF genom att villkoren och formerna för att tillämpa detta undantag inte iakttagits, gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger rättigheter till enskilda, när OLAF inte har hänvisat till att sådana utredningsåtgärder har använts och inte har begärt något samtycke av kommissionens generalsekreterare i tillräckligt god tid för att skjuta upp den obligatoriska kallelsen till den av utredningen berörda tjänstemannen att yttra sig.

Så är även fallet vad gäller åsidosättande av OLAF:s skyldighet enligt artikel 11.7 i förordning nr 1973/1999 om utredningar som utförs av OLAF att underrätta kommittén i förväg om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna information till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat, vilket utgör en tillräckligt klar överträdelse av den rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter till de berörda. Även om OLAF:s övervakningskommitté enligt artikel 11.1 i förordning nr 1073/1999 inte stör pågående utredningar, ska den enligt artikel 2 i dess arbetsordning ”vaka över att OLAF:s verksamhet genomförs med respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i enlighet med fördragen och de rättsakter som härrör från dessa, i synnerhet protokollet om immunitet och privilegier, samt tjänsteföreskrifterna”. Det föreskrivs vidare i artikel 11.7 i förordning nr 1973/1999

att informationen till övervakningskommittén är en ovillkorlig skyldighet som inte ger OLAF något utrymme för skönsmässig bedömning.

De bestämmelser som angetts i föregående punkt innehåller slutligen inte några rättsregler som ger rättigheter till enskilda och vars iakttagande gemenskapsdomstolarna ska säkerställa.

(se punkterna 146, 153–156, 164 och 167–170)

(se punkterna 158–159 och 162)

5. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) är inte skyldig att informera den berörda institutionen innan den enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 till de rättsliga myndigheterna i den berörda medlemsstaten ska överlämna de uppgifter som inhämtats vid utredningar av omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder. Enligt artikel 10.3 i nämnda förordning är nämligen överlämnandet till den berörda institutionen av uppgifter som inhämtats under interna utredningar endast en möjlig åtgärd. I denna artikel finns det ingen bestämmelse om att överlämnandet av uppgifter till de nationella rättsliga myndigheterna ska föregås eller åtföljas av information till den berörda institutionen. Den berörda institutionen ska däremot i samband med interna utredningar informeras i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1073/1999 när utredningen visar att en av institutionens ledamöter, chefstjänstemän, tjänstemän eller kontraktsanställda kan vara personligen inblandade. I denna bestämmelse föreskrivs dock ingen tidsfrist för att lämna denna information. Dessutom innehåller bestämmelsen ett undantag i de fall det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen.
6. Inom ramen för en talan om ersättning för den materiella och ideella skada som en tjänsteman påstår sig ha lidit till följd av det sätt på vilket OLAF har lett och avslutat en utredning, saknar en grund, avseende den påverkan som sker av de nationella rättsliga myndigheterna, när i enlighet med artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF uppgifter överlämnas till de nationella myndigheterna och enligt vilka OLAF har visat vägen för de nationella rättsliga myndigheterna genom att redan som brott kvalificera de omständigheter som den hade trott sig kunna fastställa i ärendet, verkan. Det ankommer nämligen uteslutande på de nationella myndigheterna att besluta om vilka åtgärder de ska vidta med anledning av de uppgifter som OLAF har överlämnat till dem. Dessa myndigheter ska således själva pröva huruvida sådana uppgifter

motiverar eller kräver att straffrättsliga åtgärder vidtas. Följaktligen ska rättsligt skydd mot sådana åtgärder säkerställas på nationell nivå med alla skyddsregler som föreskrivs i nationell rätt, vilket även innefattar de skyddsregler som följer av de grundläggande rättigheterna vilka, eftersom de ingår bland de allmänna gemenskapsrättsliga principerna, medlemsstaterna är bundna av vid genomförandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser.

kvarstår ska läggas på dess ansvar

(se punkterna 182–183)

(se punkterna 171–173)

7. Det ankommer inom ramen för en skadeståndstalan på sökanden att visa att villkoren för att gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar ska kunna göras gällande i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG är uppfyllda. Det finns dock ett undantag från denna regel, när skadan har flera olika orsaker och gemenskapsinstitutionen inte har lämnat något bevis som gör att det kan fastställas vilken av dessa orsaker som denna skada kan tillskrivas, trots att gemenskapsinstitutionen är bäst lämpad att förebbringa bevisning i detta avseende, så att den osäkerhet som

8. Principen om oskuldspresumtion kräver att en person som är anklagad för ett brott ska betraktas som oskyldig så länge det under en rättegång inte har bevisats att hans skuld är utom allt rimligt tvivel. En institution kan dock inte vara förhindrad att upplysa allmänheten om en pågående utredning av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) avseende oegentligheter som ägt rum inom institutionen. Den ska emellertid göra det med all den takt och återhållsamhet som krävs och respektera en lämplig avvägning mellan de berörda tjänstemännens intressen och institutionens intressen.

Om en institution ger ut ett pressmeddelande som ger allmänheten, eller åtminstone en del av den, intryck av att en tjänsteman är inblandad i oegentligheter som begåtts inom institutionen när dennes skuld ännu inte har bevisats, går detta utöver vad som kan motiveras med att det ligger i tjänstens intresse och utgör ett tillräckligt klart åsidosättande av oskuldspresumtionen, eftersom institutionens utrymme för skönsässig

bedömning med avseende på respekten för denna presumtion är obefintligt.

Genom att under ett undersökningsförfarande mot en tjänsteman, låta sådana uppgifter som återspeglar känslan av att tjänstemannen är skyldig till en brottslig handling och får allmänheten att tro på dennes skuld innan skulden har fastställts i domstol, spridas i pressen, har OLAF på så sätt likaledes åsidosatt principen om oskuldspresumtion. Genom en sådan läcka har OLAF även åsidosatt skyldigheten att sekretessbelägga utredningarna. Genom att orsaka att känsliga uppgifter från utredningarna har spritts i pressen har OLAF även skadat intresset av en god förvaltningssed, eftersom den har gjort det möjligt för den stora allmänheten att under utredningsförfarandet få tillgång till förvaltningens sekretessbelagda uppgifter. Det är i ett sådant fall fråga om tillräckligt klara åsidosättanden av dessa rättsregler. Det ankommer nämligen på OLAF att se till att sådana läckor inte åger rum som innebär att berörda personers grundläggande rättigheter, såsom oskuldspresumtionen, åsidosätts, eftersom förvaltningen inte har något utrymme för skönsässig bedömning i fråga om att iaktta denna skyldighet.

(se punkterna 216–217, 219, 309–311 och 314)

9. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) är inte skyldig att ge en gemenskapstjänsteman som påstås vara berörd av en intern utredning – innan det

fattats ett slutligt beslut från hans tillsättningsmyndighet som går honom emot – tillgång till handlingar som omfattas av en sådan utredning eller till handlingar som OLAF själv upprättat i samband härmed. I annat fall kan effektiviteten och den konfidentiella behandlingen av det uppdrag som OLAF tilldelats samt OLAF:s oberoende hindras. I synnerhet kan inte endast den omständigheten att en del av en sekretessbelagd akt i en utredning synes rättsstridigt ha överlämnats till pressen, i sig motivera att det görs undantag från den konfidentiella behandlingen av denna akt och av den utredning som OLAF genomför, till förmån för den tjänsteman som påstås åsyftas. Respekten för den ifrågavarande tjänstemannens rätt till försvar är tillräckligt säkerställd genom artikel 4 i beslut 1999/396 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen vilken inte förpliktar OLAF att ge tillgång till dessa handlingar.

Detta synsätt strider inte mot iakttagandet av den rätt till en god förvaltning som föreskrivs i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken denna rätt innebär att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet. Sålunda kan tillgången till akten från OLAF:s utredning före det

att slutrapporten upprättats enligt denna princip nekas, om iakttagandet av sekretessen kräver det.

OLAF är inte heller skyldig att ge tillgång till slutrapporten. Ingen av de skyldigheter som följer av artikel 4 i beslut 1999/396 avser nämligen denna fråga. Vad avser den kontradiktoriska principen kan det endast fastställas att det föreligger en rättsstridighet med avseende på OLAF i det fall då slutrapporten publiceras eller då det som en uppföljning av denna antas en rättsakt som går någon emot. Om dessa rapporter överlämnats till institutionen och till de berörda nationella rättsliga myndigheterna är det denna institution och dessa andra myndigheter som i förekommande fall ska ge sökandena tillgång till dessa rapporter enligt deras egna förfarandebestämmelser, i den mån de avser att anta en sådan rättsakt som går tjänstemannen emot och därvid grunda sig på slutrapporterna.

(se punkterna 255–260)

10. Även om det i förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) inte föreskrivs någon exakt och ovillkorlig frist för när OLAF ska ha slutfört utredningarna, utgör skyldigheten att iaktta en skälig tidsfrist i handläggningen av administrativa förfaranden en allmän gemenskapsrättslig princip, som säkerställs av gemenskapsdomstolarna och som för övrigt återges som en del av rätten till en

god förvaltning i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Förfarandet vid OLAF kan följaktligen inte förlängas utöver en skälig tidsfrist, som ska bedömas i förhållande till omständigheterna i fallet och ärendets grad av komplexitet.

De berörda tjänstemännen ska inte behöva lida av bristerna i den administrativa organisationen av kommissionens tjänstegrenar när OLAF sattes i funktion, och dessa omständigheter kan inte ensamma motivera att utredningsförfarandet ska ta lång tid i anspråk och utgöra en grund till att frita kommissionen från dess ansvar.

(se punkterna 272–274 och 280–281)

11. Visserligen ska institutionerna enligt artikel 12.3 tredje stycket i förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) säkerställa att sekretessen i OLAF:s utredningar och de berörda personernas legitima rättigheter respekteras. Dock kan denna bestämmelse inte tolkas så att det åvilar kommissionen en allmän skyldighet att säkerställa att OLAF, som genomför sina utredningar helt oberoende, respekterar sekretessen. Denna bestämmelse ska tolkas i förening med det föregående stycket i artikeln, enligt vilket OLAF:s generaldirektör regelbundet ska rapportera till institutionerna om resultaten av sina utredningar med iakttagande av dessa

principer. Det framgår sålunda av artikel 12 i förordning nr 1073/1999 att i de fall då OLAF:s generaldirektör till institutionerna, kommissionen inbegripet, har överlämnat uppgifter avseende utredningarna, ska institutionerna vid behandlingen av dessa uppgifter säkerställa att sekretessen beträffande dem och de berörda personernas legitima rättigheter iakttas.

(se punkt 299)

12. Det framgår av artikel 88 femte stycket i tjänsteföreskrifterna att det inte är tillåtet för tillsättningsmyndigheten att fatta ett slutligt beslut i disciplinärendet angående den berörde tjänstemannen genom att uttala sig om omständigheter som samtidigt är föremål för ett straffrättsligt förfarande innan avgörandet som fattas av den domstol som prövar fallet har vunnit laga kraft. Tillsättningsmyndigheten har enligt nämnda bestämmelse

inte något utrymme för skönsmässig bedömning. Principen att frågan om ansvar för brott ska avgöras innan frågan om disciplinärt ansvar kan prövas slås fast i nämnda bestämmelse, vilket särskilt motiveras av att nationella domstolar i brottmål har vidare undersökningsbefogenheter än tillsättningsmyndigheten. När samma handlingar kan utgöra en straffbelagd gärning och ett åsidosättande av skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna är administrationen därför bunden av vad den nationella domstolen har konstaterat avseende de faktiska omständigheterna i brottmålet. När denna domstol funnit att vissa omständigheter i målet är bevisade kan administrationen bedöma huruvida de ska anses utgöra ett fel i tjänsten som kan föranleda en disciplinåtgärd, varvid den särskilt ska pröva huruvida dessa omständigheter utgör åsidosättanden av skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna.

(se punkterna 341 och 342)