



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

PRIITA PIKAMÄEA

od 7. prosinca 2023.¹

Predmet C-680/22 P

DD

protiv

Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA)

„Žalba – Javna služba – Stegovne mjere – Udaljavanje s radnog mjesta – Pokretanje upravne istrage – Dokaz *prima facie* – Članak 86. stavak 2. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije – Istražiteljeva objektivna nepristranost – Pojam ‚plagijat‘ – Tužba za poništenje i naknadu štete”

I. Uvod

1. Žalitelj u svojoj žalbi traži ukidanje presude Općeg Suda Europske unije od 7. rujna 2022., DD/FRA (T-470/20, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2022:511), kojom je taj sud odbio njegovu tužbu, s jedne strane, za poništenje odluke Agencije Europske unije za temeljna prava (u daljnjem tekstu: FRA) od 12. studenoga 2019. kojom mu je izrečena stegovna sankcija udaljavanja s radnog mjesta (u daljnjem tekstu: odluka o udaljavanju s radnog mjesta) i odluke od 15. travnja 2020. o odbijanju žalbe protiv odluke o udaljavanju s radnog mjesta te, s druge strane, za naknadu imovinske i neimovinske štete koju je navodno pretrpio.

2. Ta žalba, na koju se primjenjuje službeničko pravo Europske unije, sastoji se od osam žalbenih razloga kojima žalitelj prigovara Općem sudu da je počinio nekoliko pogrešaka koje se tiču prava. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje fokusirati na četvrti žalbeni razlog kojim žalitelj u biti kritizira analizu Općeg suda u pogledu zakonitosti pokretanja upravne istrage u okviru stegovnog postupka. Konkretno, žalitelj tvrdi da je Opći sud počinio očitu pogrešku u ocjeni uvjeta koji se odnosi na nužnost da uprava raspolaže dokazom *prima facie* kako bi mogla pokrenuti tu istragu.

3. U ovom predmetu Sud ima priliku izjasniti se o zahtjevima koji moraju biti poštovani u pogledu standarda dokazivanja koji opravdava pokretanje takve upravne istrage. Isto tako, Sud će trebati zauzeti stajalište o tome koliko precizno uprava treba utvrditi povrede obveza iz Pravilnika o osoblju koje stavlja na teret pojedinom dužnosniku i o pitanju je li taj dužnosnik dužan navesti konkretne odredbe Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji koja se

¹ Izvorni jezik: francuski

primjenjuje na spor (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), koje su navodno povrijeđene. Na taj će način Sud morati razraditi svoju sudsku praksu koja se odnosi na postupovna jamstva zajamčena u okviru stegovnih mjera Europske unije.

II. Pravni okvir

Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije

4. Člankom 11. prvim stavkom Pravilnika o osoblju određuje se:

„Dužnosnik obavlja poslove i ponaša se imajući u vidu isključivo interese Unije. Ne smije tražiti niti primati naputke ni od jedne vlade, tijela, organizacije ili osobe izvan svoje institucije. Dodijeljene poslove obavlja objektivno, nepristrano i u skladu s dužnom odanošću Uniji.”

5. Člankom 12. Pravilnika o osoblju predviđa se:

„Dužnosnik se suzdržava od svakog djelovanja ili ponašanja koje negativno utječe na njegov položaj.”

6. U skladu s člankom 21. Pravilnika o osoblju:

„Dužnosnik svojim nadređenima pomaže i savjetuje ih neovisno o svom položaju; odgovoran je za obavljanje poslova koji su mu dodijeljeni.

Dužnosnik zadužen za neki odjel službe odgovoran je svojim nadređenima za dodijeljene ovlasti i provedbu uputa koje je dao. Odgovornost njegovih podređenih ni na koji ga način ne oslobađa njegovih odgovornosti.”

7. Članak 86. Pravilnika o osoblju, koji se nalazi u glavi VI. tog pravilnika, naslovljenoj „Stegovne mjere”, glasi kako slijedi:

„1. Dužnosnik ili bivši dužnosnik koji namjerno ili iz nepažnje povrijedi obveze koje proizlaze iz ovog Pravilnika o osoblju može zbog toga stegovno odgovarati.

2. Ako tijelo za imenovanje [(u daljnjem tekstu: tijelo za imenovanje)] ili [Europski ured za borbu protiv prijevara (u daljnjem tekstu: OLAF)] raspolaže dokazima o povredi u smislu stavka 1., mogu pokrenuti upravnu istragu kako bi utvrdili je li se takva povreda dogodila.

3. Stegovna pravila, postupci i mjere te pravila i postupci u vezi s upravnim istragama utvrđeni su Prilogom IX.”

8. U skladu s člankom 1. Priloga IX. Pravilniku o osoblju:

„1. Kad god se u istrazi OLAF-a otkrije mogućnost osobne upletenosti dužnosnika ili bivšeg dužnosnika institucije, ta se osoba brzo obavješćuje pod uvjetom da se time ne šteti istrazi. U svakom slučaju, zaključci u kojima se dužnosnika navodi imenom ne mogu se donijeti nakon završetka istrage a da se dotičnom dužnosniku nije pružila mogućnost da iznese primjedbe na činjenice koje se na njega odnose. U zaključcima se upućuje na te primjedbe.

2. U slučajevima u kojima se za potrebe istrage zahtijeva apsolutna tajnost i za koje su potrebni istražni postupci koji potpadaju pod nadležnost nacionalnih sudskih tijela, ispunjavanje obveze pozivanja dužnosnika da iznese svoje primjedbe može se odgoditi u dogovoru s tijelom za imenovanje. U tim slučajevima, stegovni postupak ne može se pokrenuti dok se dužnosniku nije pružila mogućnost da iznese svoje primjedbe.

3. Ako se nakon istrage OLAF-a ne može dokazati utemeljenost optužbi protiv dužnosnika, predmetna se istraga zaključuje bez poduzimanja daljnjih mjera na temelju odluke direktora OLAF-a, koji o tome u pisanom obliku obavješćuje dužnosnika i njegovu instituciju. Dužnosnik može zatražiti da se ta odluka unese u njegov osobni dosje.”

9. Člankom 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju određuje se:

„1. Pravila iz članka 1. ovog Priloga primjenjuju se, s potrebnim promjenama, na ostale administrativne istražne radnje koje provodi tijelo za imenovanje.

2. Tijelo za imenovanje obavješćuje dotičnu osobu o završetku istrage i dostavlja joj zaključke izvješća o istrazi te, na zahtjev i podložno zaštiti zakonitih interesa trećih stranaka, sve dokumente izravno povezane s optužbama koje su protiv nje iznesene.

[...]”

III. Okolnosti spora, postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

A. Okolnosti spora

10. Žalitelja je 1. kolovoza 2000. zaposlilo tijelo ovlašteno za sklapanje ugovorâ o radu (u daljnjem tekstu: AACC) agencije Unije, odnosno Europskog centra za praćenje rasizma i ksenofobije (EUMC), koji je postao FRA, u svojstvu člana privremenog osoblja u smislu članka 2. točke (a) Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja). Prvotno je zaposlen na temelju ugovora na određeno vrijeme, a od 16. prosinca 2006. ima ugovor na neodređeno vrijeme.

11. Dopisom od 13. lipnja 2013. tadašnji FRA-in direktor obavijestio je žalitelja o svojoj odluci o raskidu njegova ugovora.

12. Presudom od 8. listopada 2015., DD/FRA (F-106/13 i F-25/14, EU:F:2015:118), Službenički sud poništio je odluku o raskidu uz obrazloženje da prije donošenja te odluke direktor FRA-e nije izričito obavijestio žalitelja da na temelju različitih incidenata namjerava raskinuti njegov ugovor te ga nije pozvao da iznese primjedbe u tom pogledu.

13. FRA, koju vodi novi direktor, je 29. veljače 2016. vratila žalitelja na njegove dužnosti na temelju izvršenja presude od 8. listopada 2015., DD/FRA (F-106/13 i F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Porukom elektroničke pošte od istog dana voditelj odjela zatražio je od žalitelja da pripremi interno izvješće od 15 do 20 stranica najkasnije za 18. ožujka 2016. o standardima koji se odnose na ljudska prava i sudskoj praksi povezanoj sa slobodom mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, na međunarodnoj razini i na razini Unije.

15. Porukom elektroničke pošte od 18. ožujka 2016. žalitelj je poslao voditelju odjela dokument od 31 stranice koji je predstavljao „prvi nacrt izvješća o slobodi vjeroispovijedi”, naslovljen „Interna obavijest o FRA-inim mogućim relevantnim projektima u pogledu slobode mišljenja” (u daljnjem tekstu: sporno izvješće).

16. Početkom travnja 2016. sporno izvješće upisano je u FRA-in sustav za upravljanje dokumentima, kojem su imali pristup svi žaliteljevi kolege.

17. Voditelj odjela obavijestio je 7. travnja 2016. žalitelja da je dostavio sporno izvješće FRA-inu direktoru te je od njega zatražio da jednom od svojih kolega pošalje poveznicu na taj dokument koji je upisan u FRA-in sustav za upravljanje dokumentima kako bi se mogao upoznati s tim dokumentom i analizom koju sadržava.

18. Porukom elektroničke pošte od 16. listopada 2017. voditelj odjela zatražio je od žalitelja da revidira sporno izvješće i da proširi analizu koja se odnosi na slobodu vjeroispovijedi s gledišta Unije, uzimajući u obzir moguću objavu.

19. Osim toga, žalitelj je 7. studenoga 2017. podnio internu žalbu protiv izvješća o procjeni za 2016., pri čemu je tvrdio da je ocjena njegove učinkovitosti, sposobnosti i ponašanja trebala biti „vrlo dobra”, a ne „zadovoljavajuća”. U tom okviru, kad je riječ o spornom izvješću, s jedne strane, žalitelj je tvrdio da žali što je njegov voditelj odjela, u svojstvu provoditelja procjene, tijekom razgovora o procjeni potvrdio da je to izvješće vrlo korisno i svrsishodno, dok ga je u svojim kasnijim komentarima kritizirao. S druge strane, žalitelj je istaknuo da su komentari provoditelja procjene o činjenici da se sporno izvješće većinom sastojalo od upućivanja na sudsku praksu neprecizni, s obzirom na to da je izvješće sadržavalo i pravnu, konceptualnu i političku analizu.

20. Žalitelj je 1. prosinca 2017. dostavio revidiranu verziju spornog izvješća.

21. FRA-in direktor odbio je 5. prosinca 2017. internu žalbu koju je žalitelj bio podnio protiv svojeg izvješća o procjeni za 2016. godinu. Tom je prilikom FRA-in direktor naveo da je saznao da je sporno izvješće velikim dijelom izravno preuzeto iz nekoliko izvora, osobito iz dokumenata Vijeća Europe, koji nisu bili naznačeni u tom izvješću, te da žalitelj nije o tome obavijestio voditelja odjela, čime ga je naveo da smatra da je to izvješće rezultat njegova vlastitog rada.

22. FRA-in direktor savjetovao se 9. veljače 2018. s OLAF-om u pogledu mogućeg pokretanja upravne istrage o žaliteljevu ponašanju.

23. OLAF je 20. ožujka 2018. odlučio da neće pokrenuti istragu zbog nedostatka „dovoljnih elemenata koji upućuju na postojanje prijevare, korupcije ili drugih nezakonitih aktivnosti”.

24. FRA-in direktor pokrenuo je 23. ožujka 2018. upravnu istragu koja se odnosila na žaliteljevo ponašanje u pogledu spornog izvješća. Imenovani istražitelj izjavio je da ne postoji sukob interesa. Cilj te istrage bio je odrediti, kao prvo, u kojoj je točno mjeri žalitelj predstavio sporno izvješće kao rezultat vlastitog rada i preuzeo izvatke iz dokumenata izvan FRA-e koji nisu ni citirani ni naznačeni; kao drugo, koji su od tih dokumenata eventualno obuhvaćeni autorskim pravima; kao treće, postoje li drugi dokumenti koje je žalitelj sastavio u okviru rada u FRA-i, u području slobode mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi, koji ispunjavaju oba prethodno navedena uvjeta i, kao četvrto, ovisno o slučaju, je li došlo do povrede Pravilnika o osoblju ili prava intelektualnog vlasništva.

25. Istražitelj je 23. i 24. travnja 2018. ispitao sedam svjedoka i žalitelja, koji je istražitelju predao pisane primjedbe.
26. Istražitelj je 17. lipnja 2018. dostavio žalitelju svoje preliminarne zaključke.
27. Žalitelj je 2. srpnja 2018. podnio primjedbe o istražiteljevim preliminarним zaključcima.
28. Istražitelj je 23. srpnja 2018. podnio svoje konačno izvješće (u daljnjem tekstu: izvješće o istrazi), u kojem je zaključio da je žalitelj povrijedio članke 11., 12. i 21. Pravilnika o osoblju te dužnosti odanosti i suradnje. Istražitelj je u bitnome istaknuo, kao prvo, da je kopiranje i korištenje tuđeg rada a da se to ne naznači i njegovo prikazivanje kao vlastitog rada oblik prijevare, nepoštenja i nezakonitog prisvajanja koje nije protivno samo članku 12. Pravilnika o osoblju, nego i gotovo svim moralnim načelima; kao drugo, da je žalitelj namjerno prevario članove svojeg odjela i zatajio važnu informaciju, čime je povrijedio članke 11. i 12. Pravilnika o osoblju; kao treće, da činjenica da je žalitelju trebalo tri tjedna za sastavljanje spornog izvješća, koje se većinom sastoji od kopiranja, predstavlja drugu, relativno manju povredu članka 12. Pravilnika o osoblju; kao četvrto, da je navođenje spornog izvješća kao postignuća u okviru njegove procjene za 2016. bilo prijevorno i također predstavlja povredu članka 12. Pravilnika o osoblju; kao peto, da je upotrebom materijala zaštićenog autorskim pravima a da se o tome ne obavijesti autora, odnosno Vijeće Europe, ponovno povrijeđen članak 12. Pravilnika o osoblju; kao šesto, da je žalitelj postupio prijevorno i/ili nepošteno te se slijedom toga nije ponašao imajući u vidu isključivo interese Unije, protivno članku 11. Pravilnika o osoblju i dužnosti odanosti te, kao sedmo, da su upotrebom tuđeg rada a da se to ne naznači i da se o tome ne obavijesti nadređene povrijeđeni članak 21. Pravilnika o osoblju i žaliteljeva dužnost suradnje.
29. FRA-in direktor saslušao je žalitelja 15. listopada 2018. na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i žalitelj je naknadno dostavio pisanu izjavu s istim datumom.
30. Odlukom od 23. listopada 2018. FRA-in direktor pokrenuo je stegovni postupak pred stegovnim povjerenstvom protiv žalitelja. Ta je odluka dostavljena žalitelju 7. studenoga 2018.
31. Stegovno povjerenstvo osnovano je 26. veljače 2019. odlukom FRA-ina direktora.
32. FRA-in direktor izradio je 27. veljače 2019. izvješće namijenjeno stegovnom povjerenstvu, u skladu s člankom 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju (u daljnjem tekstu: izvješće FRA-ina direktora).
33. Žalitelj je 21. ožujka 2019. podnio svoj odgovor na tužbu predsjedniku stegovnog povjerenstva.
34. Saslušanje žalitelja pred stegovnim povjerenstvom održano je 22. ožujka 2019.
35. Stegovno povjerenstvo donijelo je 7. svibnja 2019. obrazloženo mišljenje, u skladu s člankom 18. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, u kojem je smatralo da su osnovane optužbe u pogledu ponašanja koje je protivno žaliteljevim obvezama na temelju članaka 11., 12. i 21. Pravilnika o osoblju, odnosno predstavljanja tuđeg teksta kao vlastitog rada a da se pritom ne navedu njegovi izvori. Stegovno povjerenstvo predložilo je nazadovanje žalitelja za dva razreda, odnosno prelazak u razred AD 7. Stegovno povjerenstvo nije navelo olakotne okolnosti.

36. Stegovno povjerenstvo u biti je istaknulo, kao prvo, da žalitelj prilikom postupanja nije imao u vidu isključivo interese Unije, nego i vlastite interese kad je zatražio priznanje za tekst čiji nije bio autor; kao drugo, da se nije ponašao odgovorno kao što se to očekuje od FRA-ina službenika; kao treće, da su njegovi postupci mogli nanijeti štetu FRA-inu ugledu i, kao četvrto, da nije pomagao svojim nadređenima, odnosno da je čak postupio protiv njih, time što je tuđi rad predstavio kao vlastiti.

37. Stoga je stegovno povjerenstvo utvrdilo da je žalitelj povrijedio, kao prvo, članak 11. Pravilnika o osoblju, time što je namjerno predstavio kopirani rad kao vlastiti; kao drugo, članak 12. Pravilnika o osoblju, s obzirom na to da je predstavljanje tuđeg rada kao vlastitog imalo loš utjecaj na žaliteljev ugled i, kao treće, članak 21. Pravilnika o osoblju, jer žalitelj nije obavio poslove koji su mu dodijeljeni, nego je predstavio tuđi rad kao vlastiti i jer je postojala opasnost da se sporno izvješće ili njegovi odlomci uključe u jedan ili više dokumenata koje objavljuje FRA, što je moglo naštetiti njezinu ugledu.

38. FRA-in direktor saslušao je žalitelja 11. srpnja 2019., u skladu s člankom 22. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, te je žalitelj dao pisanu izjavu.

39. Žalitelj je 11. listopada 2019. primio dopis direktora od 10. listopada 2019. u kojem je taj direktor izrazio namjeru da mu izrekne sankciju udaljavanja s radnog mjesta te je od njega zatražio da o tome podnese svoje primjedbe u pisanom obliku u roku od deset radnih dana.

40. Žalitelj je 24. listopada 2019. dostavio svoje primjedbe FRA-inu direktoru.

41. FRA-in direktor donio je 12. studenoga 2019. u svojstvu AACC-a odluku o udaljavanju s radnog mjesta koja je stupila na snagu 15. studenoga 2019. Tom je odlukom FRA-in direktor potvrdio zaključke stegovnog povjerenstva, osim u pogledu predložene sankcije, s obzirom na to da je smatrao da nazadovanje ne odražava dovoljno težinu povreda službenih dužnosti predviđenih u člancima 11., 12. i 21. Pravilnika o osoblju. FRA-in direktor osobito je istaknuo, s jedne strane, da stegovno povjerenstvo nije navelo olakotne okolnosti, nego je spomenulo otegotne okolnosti, odnosno činjenicu da je žaliteljevo ponašanje bilo namjerno, da je pokušao dobiti osobno priznanje za rad koji je plagijat, da nije prepoznao ozbiljnost svojeg ponašanja i da je postajala stvarna opasnost od nanošenja štete FRA-inu ugledu te, s druge strane, da je odnos povjerenja ozbiljno doveden u pitanje.

42. Usto, FRA-in direktor smatrao je da stegovno povjerenstvo nije dovoljno uzelo u obzir težinu povreda Pravilnika o osoblju u pogledu, s jedne strane, žaliteljeva ponašanja, koje je FRA-in direktor kvalificirao kao „najtežu povredu” i, s druge strane, učinaka takvog ponašanja na FRA-in ugled jer je žalitelj, prema njegovu mišljenju, samostalnim postupanjem namjerno stvorio ozbiljnu opasnost od povrede tog ugleda tijekom dugog vremenskog razdoblja. FRA-in direktor potvrdio je utvrđenje stegovnog povjerenstva prema kojem je odnos povjerenja ozbiljno doveden u pitanje, pri čemu je smatrao da je taj odnos nepovratno prekinut i da, slijedom toga, nazadovanje nije prikladna sankcija.

43. Žalitelj je 16. prosinca 2019. podnio žalbu protiv odluke o udaljavanju s radnog mjesta.

44. FRA-in direktor donio je 15. travnja 2020. odluku o odbijanju te žalbe.

B. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

45. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 23. srpnja 2020. žalitelj je pokrenuo postupak na temelju članka 270. UFEU-a za poništenje odluke o udaljavanju s radnog mjesta i, po potrebi, odluke o odbijanju navedene žalbe, te za naknadu imovinske i neimovinske štete koju je navodno pretrpio.

46. U prilog svojoj tužbi žalitelj je istaknuo osam glavnih i jedan podredni tužbeni razlog, koji se temelje na:

- kao prvo, povredi načela pravne sigurnosti, pogreškama koje se tiču prava i očitoj pogrešci u ocjeni, na povredi članka 7. stavka 1. Bundesgesetzes über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (Zakon o autorskom pravu na književnim i umjetničkim djelima i srodnim pravima) od 9. travnja 1936. (BGBl. 1936., 111/1936) i na povredi članka 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) jer se, na prvom mjestu, plagijat smatra povredom Pravilnika o osoblju, na drugom mjestu, preuzeti tekstovi nisu zaštićeni tim zakonom i, na trećem mjestu, ugrožena je njegova sloboda izražavanja;
- kao drugo, povredi obveze dužne pažnje ili dužnosti brižnog postupanja koju su počinili istražitelj i FRA-in direktor prilikom pokretanja stegovnog postupka, koja je počinjenja donošenjem odluke o udaljavanju s radnog mjesta i koju je počinilo stegovno povjerenstvo, te na povredi pretpostavke nedužnosti i zahtjeva visokog standarda dokazivanja u upravnim istragama i stegovnim postupcima;
- kao treće, nedostatku neutralnosti, nepristranosti i objektivnosti FRA-ina direktora u svojstvu AACC-a, na povredi pretpostavke nedužnosti i zlouporebe ovlasti;
- kao četvrto, očitim pogreškama u ocjeni u pogledu žaliteljeve povrede članaka 11., 12. i 21. Pravilnika o osoblju;
- kao peto, nezakonitom pokretanju upravne istrage u nedostatku dokaza *prima facie* i nepravilnom pokretanju stegovnog postupka;
- kao šesto, istražiteljevu nepoštovanju okvira istrage te na povredi članka 4. stavka 2. i članka 7. stavka 6. Odluke 2013/01 FRA-ina upravnog odbora od 22. svibnja 2013. o provođenju upravnih istraga i stegovnih postupaka, članka 4. stavka 1. točaka (a) i (d) i članka 5. stavka 1. točke (a) Uredbe (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL 2018., L 295, str. 39.) i, prije primjene Uredbe 2018/1725, članka 4. stavka 1. točaka (a) i (d) te članka 5. stavka 1. točke (a) Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001., L 8, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.), te na povredi učinaka poništavajuće presude;
- kao sedmo, nedostatku istražiteljeve nepristranosti, neutralnosti i objektivnosti;

- kao osmo, povredi pravâ obrane, konkretno prava na saslušanje, na povredi članka 1. i 2. te članka 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju;
- kao deveto, podredno, povredi načela proporcionalnosti prilikom izricanja sankcije udaljavanja s radnog mjesta s obzirom na činjenice koje se žalitelju stavljaju na teret.

47. U pobijanoj presudi Opći sud u cijelosti je odbio zahtjeve za poništenje i naknadu štete koje je podnio žalitelj. Opći sud odlučio je i da ne treba prihvatiti zahtjeve za mjeru upravljanja postupkom.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

A. Postupak pred Sudom

48. U skladu s člankom 76. stavkom 2. Poslovnika, Sud je odlučio da neće održati raspravu.

B. Zahtjevi stranaka

49. Žalitelj od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu,
- slijedom toga, poništi odluku FRA-ina direktora od 12. studenoga 2019. o donošenju stegovne sankcije udaljavanja s radnog mjesta koja je stupila na snagu 15. studenoga 2019., po potrebi, poništi odluku FRA-ina direktora od 15. travnja 2020. kojom je odbijena žalba te nadoknadi imovinsku i neimovinsku štetu koju je pretrpio žalitelj;
- naloži FRA-i snošenje svih troškova.

50. FRA od Suda zahtijeva da:

- odbije žalbu i
- naloži žalitelju snošenje svih troškova.

V. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

51. Kao što sam već naveo u uvodu, moje će se mišljenje odnositi samo na četvrti žalbeni razlog. Valja istaknuti da ovaj predmet obilježava određena složenost s obzirom na to da se na činjenice iz kojih proizlazi ovaj spor odnose presude koje je donijelo nekoliko sudova Unije. Radi boljeg razumijevanja pravnih pitanja koja su okosnica ovog predmeta, čini mi se prikladnim kratko ih sažeti prije nego što započnem pravnu analizu u pravom smislu riječi.

52. Predmetna pravna pitanja odnose se, kao prvo, na zahtjeve koje treba poštovati u pogledu standarda dokazivanja kojim se opravdava pokretanje upravne istrage u okviru stegovnog postupka, kao drugo, na to koliko precizno uprava treba utvrditi povrede obveza iz Pravilnika o osoblju koje se stavljaju na teret dužnosniku o kojem je riječ i, kao treće, na obvezu uprave da detaljno navede konkretne odredbe Pravilnika o osoblju koje su povrijeđene. U svojoj ću analizi objasniti kojim se odredbama Pravilnika o osoblju uređuje stegovni postupak, a osobito faza istrage, kako bih zatim ispitao je li rasuđivanje Općeg suda u skladu sa zahtjevima iz tog regulatornog okvira.

53. Konkretno, pokazat ću da Opći sud nije ispitao pravilnost pokretanja istražnog postupka na temelju članka 86. Pravilnika o osoblju. Opći sud osobito nije jasno naveo da pokretanje takve istrage protiv dužnosnika nije opravdano kad postoje razlozi za pretpostavku da je taj dužnosnik povrijedio svoje obveze iz Pravilnika o osoblju. Budući da se čini da Opći sud polazi od pretpostavke da je takav pristup moguć i kad je riječ o ispitivanju navodne povrede autorskih prava, smatram da njegovo rasuđivanje sadržava pogrešku koja se tiče prava.

B. Četvrti žalbeni razlog

1. Argumenti stranaka

54. Četvrtim žalbenim razlogom žalitelj u biti prigovara Općem sudu da je u točkama 101., 106., 107., 111. do 113. i 122. pobijane presude počinio nekoliko pogrešaka koje se tiču prava i očite pogreške u ocjeni i da je iskrivio dokaze prilikom ispitivanja pravilnosti pokretanja upravne istrage, kao i da nije pružio dostatno obrazloženje u tom pogledu.

55. Žalitelj tvrdi, kao prvo, da je Opći sud iskrivio dokaze i počinio očitu pogrešku u ocjeni u točki 107. pobijane presude jer iz sadržaja spisa proizlazi da je savjetovanje s OLAF-om bilo priloženo samo uz izvješće direktora FRA-e i da ga je žalitelj primio tek nakon 27. veljače 2019. Slijedom toga, žalitelj nije bio obaviješten o sadržaju savjetovanja s OLAF-om prilikom pokretanja istrage 23. ožujka 2018., kao uostalom ni prilikom pokretanja stegovnog postupka 23. listopada 2018. Opći sud stoga je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zaključio da je žalitelj raspolagao dovoljnim informacijama prilikom pokretanja istrage i time što je po analogiji primijenio sudsku praksu iz presude od 5. listopada 2005., Rasmussen/Komisija (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. Tvrdi, kao drugo, da Opći sud nije ocijenio pravni kontekst u kojem je pokrenuta upravna istraga. Prema žaliteljevu mišljenju, valja uzeti u obzir tekst članka 86. stavaka 1. i 2. Pravilnika o osoblju u kojem se navode dokazi o povredama Pravilnika o osoblju, što znači razumnu sumnju koja se temelji na dokazu *prima facie*. Provjera razumne sumnje o povredi Pravilnika o osoblju na temelju dokaza *prima facie* stoga je jedini legitiman cilj upravne istrage. Osim toga, žalitelj smatra da je upravna istraga po definiciji obrada podataka koja, u skladu s člankom 4. Uredbe br. 45/2001, mora imati „točno utvrđen[u], nedvosmislen[u] i zakonit[u] namjen[u]”.

57. Žalitelj dodaje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je tvrdio da se člancima 1. i 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju ne zahtijeva da tijelo za imenovanje detaljno navede konkretne odredbe Pravilnika o osoblju koje su povrijeđene jer je to pitanje zapravo obuhvaćeno člankom 86. stavkom 2. Pravilnika o osoblju i Uredbom br. 45/2001. Naposljetku,

žalitelj tvrdi da se člankom 86. stavkom 2. Pravilnika o osoblju određuje da se upravna istraga može pokrenuti samo kako bi se utvrdilo je li povrijeđen Pravilnik o osoblju, a ne je li povrijeđeno pravo u području intelektualnog vlasništva, koje je neovisno o Pravilniku o osoblju.

58. Žalitelj tvrdi, kao treće, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u točki 111. pobijane presude time što je izuzeo iz primjene sudsku praksu proizašlu iz presude od 8. srpnja 2008., *Franchet i Byk/Komisija* (T-48/05, EU:T:2008:257), koja je potvrđena presudom od 12. srpnja 2012., *Komisija/Nanopoulos*, (T-308/10 P, EU:T:2012:370), kojom se zahtijeva da uprava raspolaže dovoljno preciznim i relevantnim dokazima prije nego što pokrene stegovni postupak.

59. FRA ističe da je četvrti žalbeni razlog nedopušten i dodaje da je on u svakom slučaju očito neosnovan. Tvrdi da žalitelj u okviru tog žalbenog razloga samo osporava činjenične ocjene, pri čemu ih pokušava predstaviti kao pravni argument. Konkretno, tvrdi u biti da su pitanja, s jedne strane, je li postojala razumna sumnja o stegovnoj povredi koja se temelji na dokazima i, s druge strane, je li žalitelj mogao shvatiti optužbe koje su protiv njega iznesene, činjenični elementi.

2. Ocjena

a) Regulatorni okvir kojim se uređuje upravna istraga

60. Prije detaljnog ispitivanja pravnih pitanja koja se postavljaju u ovom predmetu, čini mi se nužnim ukratko iznijeti regulatorni okvir kojim se uređuje upravna istraga u području stegovnih mjera.

61. Najprije valja navesti da su, u skladu s člankom 86. stavkom 3. Pravilnika o osoblju, „[s]tegovna pravila, postupci i mjere te *pravila i postupci u vezi s upravnim istragama* utvrđeni [...] Prilogom IX.” tom pravilniku (moje isticanje). Iz odredbi sadržanih u tom prilogu proizlazi da stegovni postupak obuhvaća dvije različite faze, od kojih prvu čini upravna istraga u kojoj se uzimaju u obzir svi elementi koji idu na teret osobi o kojoj je riječ kao i oni koji joj idu u korist i koja se pokreće odlukom tijela za imenovanje te se okončava izvješćem o istrazi nakon što je osoba o kojoj je riječ saslušana u odnosu na činjenice koje joj se stavljaju na teret, dok drugu čini sam stegovni postupak koji je pokrenulo tijelo za imenovanje na temelju tog izvješća o istrazi i koji pretpostavlja da se dužnosnika sasluša prije nego što to tijelo donese sankciju².

62. U mišljenju koje sam iznio u predmetu C-587/21 P, DD/FRA (C-587/21 P), imao sam priliku izjasniti se o tumačenju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, čiji je cilj urediti mogućnosti kojima uprava raspolaže nakon završetka faze istrage. Ovaj se predmet razlikuje od gore spomenutog predmeta jer se odnosi na mogućnost pokretanja upravne istrage. Riječ je dakle o početnoj fazi postupka uređenog tim prilogom.

63. U tom pogledu valja navesti da, na temelju članka 86. stavka 2. Pravilnika o osoblju, „[a]ko tijelo za imenovanje ili OLAF raspolaže dokazima o povredi u smislu stavka 1., mogu pokrenuti upravnu istragu kako bi *utvrdili je li se takva povreda dogodila*” (moje isticanje). U skladu s tim stavkom 1., „[d]užnosnik ili bivši dužnosnik koji namjerno ili iz nepažnje *povrijedi obveze koje proizlaze iz ovog Pravilnika o osoblju može zbog toga stegovno odgovarati*” (moje isticanje). Zajedničko tumačenje dvaju stavaka stoga omogućuje da se zaključi da se člankom 86. stavkom 2.

² Presuda od 14. listopada 2021., *Bernaldo de Quirós/Komisija* (C-583/19 P, EU:C:2021:844, t. 56.)

Pravilnika o osoblju upravi dodjeljuje ovlast da pokrene istragu koja se temelji na navodnoj *povredi obveza iz Pravilnika o osoblju koju je počinio dužnosnik*. Smatram da pitanje može li se stegovni postupak proširiti i na ispitivanje drugih vrsta povreda, kao što su povrede autorskih prava, kao što se čini da se to predlaže u nekoliko tvrdnji Općeg suda u pobijanoj presudi, zasluži temeljitu analizu u okviru ovog mišljenja.

64. Osim toga, iz sudske prakse Općeg suda proizlazi da odluka o pokretanju upravne istrage nije akt koji negativno utječe na osobu o kojoj je riječ, protiv kojeg se može podnijeti žalba i potom, ovisno o slučaju, tužba za poništenje pred sudom Unije³. Naime, kao što to proizlazi iz samog teksta te odredbe, *cilj istrage upravo je to da se tijelu za imenovanje omogući da utvrdi je li se povreda obveza koje imaju dužnosnici dogodila*, čime se isključuje da je uprava već donijela konačno mišljenje. U tom kontekstu, ne treba zaboraviti ni da se na dužnosnika o kojem je riječ primjenjuje načelo pretpostavke nedužnosti, kojim se od uprave zahtijeva da bude diskretna u svojim izjavama tijekom cijelog stegovnog postupka. U skladu s prethodno navedenim ciljem, člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju takva se istraga nalaže kao obvezan preduvjet za svaki stegovni postupak⁴.

65. Iako institucije raspolažu širokom diskrecijskom ovlasti u pogledu pokretanja upravne istrage, *ipak treba postojati razumna sumnja da je počinjena stegovna povreda*⁵. Drugim riječima, trebaju raspolagati „dokazom *prima facie*” u pogledu osobe o kojoj je riječ⁶. Kako bi zaštitila dužnosnikova prava, uprava mora osigurati da prije nego što pokrene istragu raspolaže indicijama koje u pogledu dotične osobe upućuju na to da je povrijedila svoje obveze iz Pravilnika o osoblju te da prije nego što pokrene stegovni postupak raspolaže dovoljno preciznim i relevantnim dokazima kako bi potkrijepila svoje sumnje. Naime, čini se nužnim da se takav zahtjev nalaže prilikom pokretanja istrage, uzimajući u obzir ozbiljne i nepovratne posljedice koje mogu proizlaziti iz stegovnog postupka⁷.

66. U mišljenju koje sam iznio u predmetu C-587/21 P, DD/FRA (C-587/21 P), skrenuo sam pozornost na opasnost od povrede časti i profesionalnog ugleda dužnosnika o kojem je riječ. U tom sam kontekstu istaknuo da je uprava bila dužna provjeriti istinitost i ozbiljnost činjenica koje se tom dužnosniku stavljaju na teret prije nego što donese odluku o pokretanju stegovnog postupka. U potporu svojoj argumentaciji, naveo sam nekoliko odredbi Priloga IX., odnosno članak 22. stavak 2., članak 27. i članak 29., koji jasno pokazuju da je donositelj Pravilnika o osoblju bio u potpunosti svjestan negativnog utjecaja koji neopravdano pokretanje stegovnog postupka može imati na dužnosnikov ugled⁸.

67. S jedne strane, trebaju se propisati strogi zahtjevi u pogledu standarda dokazivanja, uzimajući u obzir potrebu da se zaštite prava dotičnog dužnosnika. S druge strane, valja istaknuti da se odredbe navedene u prethodnim točkama odnose na situaciju u kojoj je sam stegovni postupak već pokrenut, dok se ovaj predmet više odnosi na pitanje praga potrebnog za opravdanje pokretanja upravne istrage. Budući da je cilj takve istrage upravo to da se upravi omogući da utvrdi je li se povreda obveza koje imaju dužnosnici dogodila, smatram da bi bilo nerazumno da se isti zahtjevi

³ Presude od 13. ožujka 2003., Pessoa e Costa/Komisija (T-166/02, EU:T:2003:73, t. 59.) i od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, t. 367.)

⁴ Presuda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74, t. 61. i 62.)

⁵ Presuda od 13. siječnja 2010., A i G/Komisija (F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2, t. 173. i 188.)

⁶ Presuda od 19. lipnja 2013., Goetz/Odbor regija (F-89/11, EU:F:2013:83, t. 185.)

⁷ Presuda od 12. srpnja 2012., Komisija/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, t. 150.)

⁸ Vidjeti točku 70. i sljedeće točke mog mišljenja u predmetu DD/FRA (C-587/21 P).

nalože u dvjema fazama postupka. Čini se razumnijim da se upravi dodijeli određena margina prosudbe u početnoj fazi postupka. Na to će se pitanje odnositi i temeljita analiza u okviru ovog mišljenja.

b) Dužnosnikove obveze zbog čije se povrede može pokrenuti upravna istraga

68. Prvo pitanje koje treba ispitati odnosi se na dužnosnikove obveze zbog čije se povrede može pokrenuti upravna istraga. Kao što sam to prethodno naveo, u članku 86. stavku 1. Pravilnika o osoblju upućuje se na „[d]užnosnik[a] [...] koji [...] [ima] obveze koje proizlaze iz ovog Pravilnika o osoblju” (moje isticanje). U skladu s izrazima upotrijebljenima u svim jezičnim verzijama, smatram da je nedvojbeno riječ o *obvezama koje izričito proizlaze iz Pravilnika o osoblju*. Takav je zaključak logičan jer su pravila kojima se uređuje odnos između dužnosnika i njegove institucije većinom kodificirana u tom pravilniku.

69. Iako su pravna pravila kojima se uređuje javna služba prisutna na svim razinama hijerarhije pravila pravnog poretka Unije, *Pravilnik o osoblju* ipak je *središnji tekst sustava koji se primjenjuje na dužnosnike* koji rade u institucijama Unije, s obzirom na to da se njime detaljno utvrđuje, među ostalim, koja su njihova prava i obveze⁹. To vrijedi i za Uvjete zaposlenja, kad je riječ o ostalim službenicima Unije, osobito kad se tim uvjetima predviđa primjena po analogiji odredbi Pravilnika o osoblju na službenike, što je slučaj s člancima 11. do 26.a¹⁰.

70. Suprotno tomu, čini mi se da nije uvjerljiva teza da upravna tijela Unije moraju ispitati i druge povrede prava, uključujući nacionalnog prava u području intelektualnog vlasništva. To vrijedi time više jer u ovom predmetu uopće nije sigurno da te povrede nacionalnog prava dovode do kaznenih posljedica¹¹, zbog čega se potencijalno postavlja pitanje o primjenjivosti članka 23. Pravilnika o osoblju, na temelju kojeg dužnosnici i službenici Unije imaju obvezu „poštovanja zakonâ i policijskih propisa koji su na snazi”, što uključuje kazneno pravo¹². Naime, *toj tezi nije protivan samo tekst članka 86. stavka 2. Pravilnika o osoblju, nego i sami cilj stegovnih mjera koji se odnosi samo na radni odnos između dužnosnika i institucije*. Točno je da ta okolnost ne isključuje da je dužnosnik u izvršavanju svojih dužnosti uvjetovan poštovanjem određenih pravila koja nisu izričito predviđena u Pravilniku o osoblju, što ima za posljedicu da njihova povreda dovodi do stegovnih mjera.

71. U tom pogledu, *ipak je nužno da ta pravila budu sastavni dio pravnog instrumenta kojim se uspostavlja radni odnos* jer se u protivnom ne može osigurati da je dužnosnik njima obavezan. Usto, treba biti riječ o pravilima kojima se obveze predviđene u članku 11. i sljedećim člancima Pravilnika o osoblju konkretiziraju dovoljno precizno kako bi se zajamčilo da je dužnosnik s njima upoznat i da osigurava njihovo potpuno poštovanje. Čini mi se da je takav pristup neophodan, tim više jer su članak 11. i sljedeći članci Pravilnika o osoblju *sastavljeni prilično apstraktno i općenito, pri čemu se u njima često upotrebljavaju neodređeni pravni pojmovi*, kao što to žalitelj pravilno ističe. Upravo se zbog tog razloga sadržaj određenih dužnosnikovih obveza dodatno razvija i pojašnjava u kodeksu o dobrom ponašanju koji su donijele institucije¹³.

⁹ Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu PV/Komisija (C-640/20 P, EU:C:2022:736, t. 69.).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017., str. 248.

¹¹ Naime, iz spisa ne proizlazi sankcionira li se povreda autorskih prava, koja se uređuju austrijskim zakonodavstvom, kaznenim pravom ili je to zakonodavstvo dio javnog poretka.

¹² Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu PV/Komisija (C-640/20 P, EU:C:2022:736, t. 77.).

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017., str. 169.

72. Sudovi Unije tumačili su članak 12. Pravilnika o osoblju, koji je u središtu ispitivanja Općeg suda, na način da je cilj te odredbe zajamčiti da dužnosnici svojim ponašanjem stvaraju sliku dostojanstvenosti koja je u skladu s osobito korektnim i čestitim postupanjem koje se s pravom očekuje od članova međunarodne javne službe i da je navedena odredba, kao i članci 11. i 21. Pravilnika o osoblju, jedan od posebnih izraza obveze odanosti koja se nalaže svim dužnosnicima. Naime, obvezom odanosti dotičnom dužnosniku ne nalaže se samo da se suzdrži od postupaka protivnih dostojanstvu položaja i dužnom poštovanju prema instituciji i njezinim tijelima, nego i da iskazuje ponašanje, tim više ako je u višem razredu, koje je izvan svake sumnje kako bi odnos povjerenja između te institucije i njega ostao očuvan¹⁴. Iako je ta sudska praksa korisna za razumijevanje smisla te odredbe, *ona ne može zamijeniti radne obveze koje je institucija precizno definirala u unutarnjim pravnim aktima*.

73. Naime, veća razina preciznosti u pogledu definiranja dužnosnikovih obveza ključna je za sprečavanje opasnosti od nezakonitog postupanja uprave. Uzimajući u obzir ovlast kojom uprava raspolaže za donošenje stegovnih mjera protiv dužnosnika, *on treba imati mogućnost zatražiti sudski nadzor takvih mjera*. U tom pogledu valja navesti da, iako se odluka o pokretanju stegovnog postupka ne smatra aktom kojim je osoba o kojoj je riječ oštećena u smislu članka 91. Pravilnika o osoblju, ona se ipak može uzgredno pobijati u okviru tužbe podnesene protiv konačne stegovne odluke koja negativno utječe na dužnosnika¹⁵.

74. Nadalje, iz sudske prakse proizlazi da okolnost da je stegovni postupak okončan a da pritom dotičnom dužnosniku nije izrečena stegovna sankcija ne može spriječiti sud Unije da provede nadzor nad zakonitošću odluke o pokretanju stegovnog postupka protiv dotične osobe¹⁶. Međutim, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, koje je propisano člankom 47. Povelje, bilo bi ozbiljno ugroženo kad sud Unije ne bi mogao *sam provjeriti je li dotični dužnosnik doista povrijedio svoje obveze iz Pravilnika o osoblju, koje se konkretiziraju, ovisno o slučaju, unutarnjim pravnim aktima*. Prethodna i dovoljno detaljna definicija dužnosnikovih obveza stoga pridonosi osiguravanju djelotvorne sudske zaštite.

75. Kad je riječ o ovom slučaju, valja napomenuti da Opći sud u točki 16. pobijane presude navodi da je *cilj istrage bio odrediti je li došlo do povrede Pravilnika o osoblju ili prava intelektualnog vlasništva*. U tom pogledu, utvrđujem da Opći sud ne donosi odluku ni o području primjene članka 86. stavka 2. Pravilnika o osoblju ni o tome može li se tom odredbom isključiti svaka mogućnost ispitivanja povreda prava intelektualnog vlasništva u okviru stegovnog postupka, kao što sam to objasnio u prethodnim točkama. Iako Opći sud navodi članke 11., 12. ili 21. Pravilnika o osoblju, ipak sam priznaje u točki 65. pobijane presude da se „plagijat” ne navodi kao nezakonito ponašanje u tim odredbama. Na temelju rasuđivanja Općeg suda *stoga se ne može jasno utvrditi je li žalitelj optužen za povredu autorskih prava, koja se uređuju austrijskim pravom, ili za povredu svojih obveza iz Pravilnika o osoblju*.

76. Osim toga, valja navesti da Opći sud u točki 66. i sljedećim točkama pobijane presude ispituje može li žaliteljevo ponašanje negativno utjecati na njegov položaj, na temelju članka 12. Pravilnika o osoblju. Međutim, iz rasuđivanja koje proizlazi iz točke 68. pobijane presude nije vidljivo na kojem pravnom instrumentu Opći sud temelji taj zaključak. Naprotiv, Opći sud iznosi opća

¹⁴ Vidjeti u tom smislu presudu od 15. svibnja 1997., N/Komisija (T-273/94, EU:T:1997:71, t. 127. i 129.), koja je u žalbenom postupku potvrđena rješenjem od 16. srpnja 1998., N/Komisija (C-252/97 P, EU:C:1998:385), te presudu od 19. svibnja 1999., Connolly/Komisija (T-34/96 i T-163/96, EU:T:1999:102, t. 124., 127. i 128.).

¹⁵ Presude od 13. ožujka 2003., Pessoa e Costa/Komisija (T-166/02, EU:T:2003:73, t. 37.) i od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, t. 340.).

¹⁶ Presuda od 13. siječnja 2010., A i G/Komisija (F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2, t. 352.)

razmatranja o pojmu „plagijat” u područjima umjetnosti i književnosti, a potom prigovara žalitelju manjak profesionalizma. Nepostojanje preciznog utvrđenja obveze koju je žalitelj povrijedio dovodi do pretpostavke da je zapravo riječ o sankcioniranju povreda autorskih prava.

77. U točki 70. pobijane presude Opći sud oslanja se na dužnosnikov razred, kao i na činjenicu da je taj dužnosnik bio zaposlen na odgovornom položaju i da mu je FRA povjerila zadaću provođenja istraživanja i pravnih analiza te savjetovanja u području utvrđivanja politika. Opći sud ipak nije naveo točnu odredbu iz Pravilnika o osoblju ili FRA-inih unutarnjih pravnih akata kojom se potvrđuje da se činjenica da nisu navedeni izvori dokumenta smatra protivnom zahtjevima propisanim člankom 12. Pravilnika o osoblju. Taj je propust tim više ozbiljan jer su posljedice za žalitelja u pogledu njegove profesionalne karijere bile velike. Valja podsjetiti na to da stegovni postupak dovodi do izricanja sankcije udaljavanja s radnog mjesta, koja se izriče samo u najozbiljnijim slučajevima¹⁷.

78. U točki 72. pobijane presude Opći sud upućuje na „unutarnja pravila u području izdavaštva i ostvarivanja rezultata” a da pritom ne navodi koja je pravna vrijednost tog dokumenta u FRA-inu unutarnjem pravnom uređenju. Opći sud tvrdi da važnost navođenja izvora jasno proizlazi iz tih pravila. Međutim, *Opći sud ne navodi precizan tekst predmetnog pravila i ne objašnjava treba li svaka povreda tih pravila automatski dovesti do izricanja stegovnih sankcija*. Na temelju uskog tumačenja Općeg suda čini se da je to slučaj. Međutim, da bi takav dokument mogao biti pravna osnova na temelju koje se mogu naložiti takve mjere protiv dužnosnika, njegova pravna vrijednost mora biti točno pojašnjena, a Opći sud očito nije iznio takvo pojašnjenje.

79. Suprotno tomu, čini se da se Opći sud oslanja na argument koji se temelji na prirodi žaliteljeva položaja, što podrazumijeva da je on nužno svjestan navodne povrede svojih obveza iz Pravilnika o osoblju. Budući da *se čini da je cilj tog argumenta da se Opći sud oslobodi od obveze da točno navede podrijetlo te obveze*, smatram da rasuđivanje izneseno u točkama 53. do 76. pobijane presude nije dosljedno. Stoga mi se čini da je žaliteljeva kritika kojom se osporava pristup Općeg suda opravdana.

80. S obzirom na prethodno navedeno, u ovoj fazi analize valja utvrditi da *Opći sud nije naveo da se upravna istraga može pokrenuti samo u pogledu povreda obveza iz Pravilnika o osoblju koje je počinio dužnosnik*. Opći sud trebao je objasniti da se tom okolnosti ne isključuje da se takva istraga može proširiti na povrede prava intelektualnog vlasništva, pod uvjetom da poštovanje tih pravila proizlazi iz dužnosnikovih obveza, što unatoč tomu treba biti izričito predviđeno u pravnim instrumentima kojima se uređuje radni odnos između dužnosnika i njegove institucije¹⁸.

81. Međutim, Opći sud nije donio odluku o pravnoj prirodi gore spomenutih „unutarnjih pravila u području izdavaštva i ostvarivanja rezultata”, kojima se nalaže obveza navođenja izvora dokumenta. Budući da Opći sud prije pokretanja stegovnog postupka ne uzima u obzir zahtjeve službeničkog prava, konkretno potrebu da dužnosnik bude svjestan dosega svojih obveza prema instituciji, smatram da njegovo rasuđivanje sadržava pogrešku koja se tiče prava.

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017., str. 225.

¹⁸ Ne isključujem mogućnost da zaštita autorskih prava može biti povezana s dužnosnikovim „obvezama iz Pravilnika o osoblju”, pod uvjetom da se takva veza uspostavlja na pravno pravilan način, primjerice unutarnjim aktima agencije koji mogu imati potrebne obvezujuće učinke. U ovom predmetu, napominjem, kao prvo, da Opći sud nije utvrdio pravnu vrijednost „unutarnjih pravila u području izdavaštva i ostvarivanja rezultata” koje primjenjuje FRA i, kao drugo, da se tim unutarnjim pravilima samo podsjeća dužnosnika na potrebu da uzme u obzir niz zahtjeva, uglavnom stilističkih, tijekom sastavljanja teksta (uključujući zahtjev da se „provjere i dodaju upućivanja na ranije relevantne radove”) a da se pritom većina tih zahtjeva ipak ne podigne na razinu „obveza iz Pravilnika o osoblju” čija povreda nedvojbeno dovodi do stegovnog postupka. Kao treće, valja napomenuti da se ni na koji način izričito ne upućuje na autorska prava.

c) *Zahtjev u pogledu „dokaza prima facie” za pokretanje upravne istrage*

82. Drugo pravno pitanje koje treba ispitati odnosi se na zahtjev u pogledu „dokaza *prima facie*” kojim se opravdava pokretanje takve istrage. Kao što sam to naveo u svojem prikazu regulatornog okvira kojim se uređuje upravna istraga, potrebno je da postoji *razumna sumnja da je počinjena stegovna povreda*. Uprava mora osigurati da prije nego što pokrene istragu raspolaže *indicijskim dokazima koji u pogledu dotične osobe upućuju na to da je povrijedila svoje obveze iz Pravilnika o osoblju*. Zbog prethodno navedenih razloga potrebno joj je dodijeliti određenu marginu prosudbe u početnoj fazi postupka¹⁹. Naposljetku, podrazumijeva se da je potrebno u svakom pojedinačnom slučaju ispitati jesu li ispunjeni uvjeti pokretanja takve istrage.

83. U ovom slučaju žalitelj se poziva na nepostojanje dokaza *prima facie* kojim se opravdava pokretanje istrage koja se vodi protiv njega. U tom pogledu valja navesti, s jedne strane, da Opći sud zapravo nije donio odluku ni o području primjene članka 86. stavka 2. Pravilnika o osoblju ni o tome može li se tom odredbom isključiti svaka mogućnost ispitivanja povreda autorskih prava u okviru stegovnog postupka. Međutim, da je Opći sud zauzeo stajalište o tom pitanju, bilo bi moguće isključiti dokaz *prima facie* kojim se opravdava pokretanje istrage, barem u pogledu povrede austrijskog prava u području autorskih prava.

84. Naime, kao što to pravilno navodi žalitelj, *pojmom „dokaz prima facie” logično se zahtijeva pravna kvalifikacija*. Zbog tog je razloga Opći sud trebao utvrditi da je FRA povrijedila pravila o stegovnim mjerama, s obzirom na to da se člankom 86. stavkom 2. Pravilnika o osoblju u načelu ne omogućuje ispitivanje povrede autorskih prava. Nepostojanje takvog utvrđenja pokazuje da Opći sud nije pravilno ispitao zakonitost pokretanja istražnog postupka protiv žalitelja, što predstavlja pogrešku u ocjeni.

85. S druge strane, valja utvrditi da je Opći sud usmjerio svoje ispitivanje na povredu obveza iz Pravilnika o osoblju koje navodi FRA. Konkretno, Opći sud naveo je članke 11., 12. ili 21. Pravilnika o osoblju te je osobito razmotrio članak 12. Pravilnika o osoblju kako bi provjerio postoje li dovoljne indicije za zaključak da žaliteljevo ponašanje može negativno utjecati na njegov položaj. Međutim, kao što sam to već istaknuo u prethodnim točkama, Opći sud nije ispitao koja je pravna vrijednost „unutarnjih pravila u području izdavaštva i ostvarivanja rezultata” ni je li povreda tih pravila dovoljna da bi se opravdalo pokretanje istrage protiv žalitelja. Naime, takav je pristup bio tim potrebniji jer je članak 12. Pravilnika o osoblju sastavljen prilično općenito i jer se u njemu upotrebljavaju neodređeni pravni pojmovi. Činjenica da obveza iz Pravilnika o osoblju koju je žalitelj povrijedio nije točno utvrđena pokazuje, prema mojem mišljenju, da Opći sud nije pomno ispitao jesu li bili ispunjeni uvjeti da FRA pokrene takvu istragu.

86. Smatram da čak ni priznanje određene diskrecijske ovlasti ne oslobađa upravu *obveze da dokaže da postoje dovoljni dokazi kojima se može utvrditi je li se takva povreda dogodila*. Štoviše, što je optužba podnesena protiv dužnosnika ozbiljnija, to je važnije ispuniti tu obvezu. Naravno, to osobito vrijedi za *prethodnu obvezu da se predmet istrage utvrdi s najvećom mogućom preciznošću*, uzimajući u obzir opasnost od povrede časti i profesionalnog ugleda dužnosnika o kojem je riječ. Poštovanje pravâ obrane, kao i pravne sigurnosti, zahtijeva da dužnosnik može razumjeti optužbu koja je podnesena protiv njega i iznijeti oslobađajuće elemente²⁰.

¹⁹ Vidjeti točku 67. ovog mišljenja.

²⁰ Tomac, J., „Régime disciplinaire”, u Giacobbo, V., Perillo, E. i Picod, F., *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article*, Bruylant, Namur 2017., str. 331., u kojem se podsjeća na potrebu da se u okviru stegovnog postupka poštuju postupovna jamstva.

87. Međutim, čini se da se ta razmatranja nisu uzela u obzir u presudi Općeg suda. Čini se da je taj sud umjesto toga slijedio FRA-ino stajalište a da pritom nije ocijenio činjenice s obzirom na pravila o stegovnim mjerama. Slijedom toga, s obzirom na to da Opći sud nije uzeo u obzir zahtjeve u pogledu standarda dokazivanja iz članka 86. stavka 2. Pravilnika o osoblju kako bi opravdao pokretanje upravne istrage, treba smatrati da njegovo rasuđivanje sadržava pogrešku koja se tiče prava.

d) Obveza detaljnog navođenja odredbi čija se povreda stavlja na teret dužnosniku

88. Zatim valja ispitati je li uprava prilikom pokretanja upravne istrage dužna detaljno navesti koje su konkretne odredbe Pravilnika o osoblju povrijeđene. To je pitanje povezano s tvrdnjom Općeg suda, u točki 106. pobijane presude, koji smatra da se člancima 1. i 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju ne nalaže takva obveza.

89. Međutim, čini mi se da taj argument sam po sebi nije dovoljan da bi se upravu oslobodilo obveze da dužnosnika o kojem je riječ obavijesti s najvećom mogućom preciznosti o predmetu istrage, te osobito o optužbama koje su podnesene protiv njega. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, odredbe o stegovnim mjerama moraju se u cijelosti uzeti u obzir. Iz ispitivanja tih odredbi proizlazi da uprava prije pokretanja istrage mora raspolagati dovoljnim indicijama koje u pogledu dotične osobe upućuju na to da je povrijedila svoje obveze iz Pravilnika o osoblju. Uzimajući u obzir činjenicu da se pojmom „dokaz *prima facie*” zahtijeva pravna kvalifikacija, logično je pretpostaviti da je *uprava stekla određeni stupanj uvjerenja u pogledu odredbi koje su, prema njezinu mišljenju, povrijeđene*. Drugim riječima, čini se nezamislivim da uprava može pokrenuti istragu a da nema barem određenu ideju o primjenjivim odredbama u konkretnom slučaju. Točno je da to ne isključuje da je uprava obvezna naknadno izmijeniti svoje pravno gledište, ovisno o informacijama dobivenima tijekom istrage, ali ništa ne upućuje na to da je to bio slučaj u ovom predmetu.

90. Isto tako, Opći sud je u točki 106. pobijane presude podsjetio na to da se, prema njegovoj sudskoj praksi, činjenicom da prilikom pokretanja stegovnog postupka nisu izričito navedene odredbe Pravilnika o osoblju čija je povreda u konačnici utvrđena ne ugrožava obrana dužnosnika ili službenika o kojem je riječ ako su mu prigovori koji su podneseni prilikom tog pokretanja omogućili da se točno upozna s odredbama čija mu se povreda stavlja na teret. Opći sud smatrao je da takvo rješenje vrijedi *a fortiori* za odluke o pokretanju istrage. Doista, *čini mi se da toj sudskoj praksi nisu protivna prethodno iznesena razmatranja koja se odnose na zaštitu dužnosnikovih prava obrane* jer se ona odnosi na posebnu situaciju, odnosno situaciju u kojoj dotični dužnosnik, čak i ako nije bio izričito obaviješten o povredama koje mu se stavljaju na teret, barem može razumjeti o kojima je odredbama riječ.

91. Za razliku od predmeta Rasmussen/Komisija (T-203/03), koji se odnosio na dužnosnikove lažne izjave, koje se pravilno smatraju ponašanjem koje može negativno utjecati na njegov položaj u smislu članka 12. Pravilnika o osoblju, ovaj se predmet odnosi na situaciju u kojoj službenik nije naveo izvore dokumenta. U tom pogledu valja utvrditi da se stajališta stranaka o postojanju obveze u tom pogledu znatno razlikuju. S obzirom na to utvrđenje, čini mi se da primjenjivost određenih odredbi Pravilnika o osoblju o kojima je riječ nije tako jasna kao što to tvrdi Opći sud.

92. Konkretno, činjenica da je FRA pokrenula istragu protiv žalitelja na temelju povrede austrijskih odredbi u području autorskih prava, te istodobno na temelju nekoliko odredbi Pravilnika o osoblju, pokazuje da FRA nije bila sigurna u pogledu pravne kvalifikacije navodnih

povreda. Pod pretpostavkom da je ta hipoteza točna, *čini se nerazumnim zahtijevati da dužnosnik o kojem je riječ sam provede potrebnu pravnu kvalifikaciju kad je za tu zadaću isključivo odgovorna institucija*. Zbog tih razloga smatram da se sudska praksa koju navodi Opći sud ne može primijeniti na ovaj slučaj.

93. Iz prethodno navedenog proizlazi da valja odbiti argumente Općeg suda u potporu tezi prema kojoj uprava prilikom pokretanja upravne istrage nije dužna detaljno navesti koje su, prema njezinu mišljenju, konkretne odredbe Pravilnika o osoblju povrijeđene. Kao što sam to istaknuo u svojoj analizi, *nalaganje takve obveze neophodno je kako bi se osigurala zaštita pravâ obrane dužnosnika o kojem je riječ u okviru stegovnog postupka, kao i djelotvoran sudski nadzor koji provodi sud Unije*.

94. Iako je upravi potrebno dodijeliti određenu diskrecijsku ovlast, osobito u početnoj fazi postupka, uzimajući u obzir moguću nesigurnost u pogledu činjenica, to ne znači da se uprava može osloboditi obveze *da uzme u obzir dužnosnikov interes da se protiv njega ne vode nelegitimni postupci koji mogu naštetiti njegovu profesionalnom ugledu*. Upravo suprotno, uprava ima veliku odgovornost kad donosi odluku o tome hoće li pokrenuti istragu. Kad bi se upravi omogućilo da vodi takvu istragu protiv dužnosnika a da on ne zna točno što mu se stavlja na teret i to možda na neodređeno vrijeme, smatram da bi to dovelo do proizvoljnosti. Posljedica toga bila bi da postoji opće nepovjerenje prema dužnosniku a da on ne može opovrgavati bilo kakvu sumnju. Čini mi se da takav postupak nije u skladu s postupovnim jamstvima koja se predviđaju pravom Unije.

95. Točno je da se člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju predviđa pravo dužnosnika na saslušanje nakon završetka istrage, što u načelu podrazumijeva mogućnost da se upozna sa svim optužbama koje su podnesene protiv njega i da istakne argumente u svoju obranu. Međutim, smatram da, uzimajući u obzir opasnosti koje su prethodno istaknute, nije prihvatljivo zahtijevati od dužnosnika da čeka završetak istrage kako bi sa sigurnošću znao koje mu se povrede stavljaju na teret. Naprotiv, pravna sigurnost bolje je osigurana ako se dotičnog dužnosnika o tome obavijesti u najkraćem mogućem roku i što je moguće preciznije. *To logično znači da ga se o primjenjivim odredbama Pravilnika o osoblju obavještava u početnoj fazi postupka*. To je još potrebnije u relativno jednostavnim okolnostima kao što su one u ovom predmetu, koje ne zahtijevaju posebno pojašnjenje činjenica.

96. Iako se čini da se Opći sud slaže s tim razmatranjima u točki 104. pobijane presude, ipak se u konačnici oslonio na nevaljane argumente kako bi izbjegao ispitivanje pravilnosti pokretanja istrage. Konkretno, *Opći sud nije provjerio je li FRA točno utvrdila odredbe Pravilnika o osoblju koje su primjenjive u ovom slučaju*. Samo se pozvao na gore spomenutu sudsku praksu kako bi opravdao činjenicu da FRA nije navela članak 21. Pravilnika o osoblju u svojoj odluci o pokretanju upravne istrage o ponašanju žalitelja, iako ta sudska praksa nije relevantna. Stoga valja zaključiti da, u kontekstu ispitivanja četvrtog žalbenog razloga, njegova argumentacija sadržava pogrešku koja se tiče prava.

3. Međuzaključak

97. Pogreške koje se tiču prava koje je počinio Opći sud i koje su utvrđene u okviru analize iznesene u ovom mišljenju mogu se sažeti na sljedeći način. Kao prvo, Opći sud zanemario je činjenicu da se u načelu upravna istraga može pokrenuti samo u slučaju povreda obveza iz Pravilnika o osoblju. Kao drugo, Opći sud nije uzeo u obzir zahtjeve u pogledu standarda

dokazivanja iz članka 86. stavka 2. Pravilnika o osoblju kako bi opravdao pokretanje takve istrage. Kao treće, Opći sud zanemario je činjenicu da je upravno tijelo u toj fazi postupka dužno detaljno navesti koje je konkretne odredbe Pravilnika o osoblju povrijedio dužnosnik o kojem je riječ.

VI. Zaključak

98. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da četvrti žalbeni razlog proglasi osnovanim.