



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

PRIITA PIKAMÄEJA,

predstavljeni 7. decembra 2023¹

Zadeva C-680/22 P

DD

proti

Agenciji Evropske unije za temeljne pravice (FRA)

„Pritožba – Javni uslužbenci – Disciplinski ukrepi– Odstranitev z delovnega mesta – Začetek upravne preiskave – Dokaz *prima facie* – Člen 86(2) Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije – Objektivna nepristranskost preiskovalca – Pojem ‚plagiat‘ – Ničnostna in odškodninska tožba“

I. Uvod

1. Pritožnik s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 7. septembra 2022, DD/FRA (T-470/20, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2022:511), s katero je navedeno sodišče zavrnilo njegovo tožbo za, prvič, razglasitev ničnosti odločbe Agencije Evropske unije za temeljne pravice (v nadaljevanju: FRA) z dne 12. novembra 2019, s katero mu je bila izrečena disciplinska sankcija odstranitve z delovnega mesta (v nadaljevanju: odločba o odstranitvi z delovnega mesta), in odločbe z dne 15. aprila 2020 o zavrnitvi pritožbe zoper odločbo o odstranitvi z delovnega mesta ter, drugič, povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, ki naj bi jo utrpel.

2. Ta pritožba, ki spada na področje prava javnih uslužbencev Evropske unije, vsebuje osem pritožbenih razlogov, s katerimi pritožnik Splošnemu sodišču očita več primerov napačne uporabe prava. V skladu z zahtevo Sodišča se ti sklepni predlogi osredotočajo na četrti pritožbeni razlog, s katerim pritožnik v bistvu izpodbija analizo Splošnega sodišča glede zakonitosti začetka upravne preiskave v okviru disciplinskega postopka. Natančneje, pritožnik trdi, da je Splošno sodišče storilo očitno napako pri presoji pogoja, da mora imeti uprava za začetek te preiskave dokaz *prima facie*.

3. Ta zadeva je za Sodišče priložnost, da odloči o zahtevah, ki jih je treba izpolniti glede dokaznega standarda, ki zadostuje za začetek take upravne preiskave. Sodišče bo moralo zavzeti stališče tudi do stopnje natančnosti, s katero mora uprava opredeliti neizpolnjevanje obveznosti iz Kadrovskih predpisov, ki se očita zadevnemu uradniku, in do vprašanja, ali mora ta uprava navesti konkretne določbe Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije, v različici, ki se uporablja za spor

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

o glavni stvari (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), ki so bile domnevno kršene. S tem bo Sodišče nadalje razvilo svojo sodno prakso o procesnih jamstvih, zagotovljenih z ureditvijo disciplinskih ukrepov Evropske unije.

II. Pravni okvir

Kadrovski predpisi za uradnike Evropske unije

4. Člen 11, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov določa:

„Uradnik pri opravljanju svojih nalog in pri svojem ravnanju postopa izključno v skladu z interesi Unije. Ne prosi za navodila niti jih ne sprejema od nobene vlade, organa, organizacije ali osebe zunaj svoje institucije. Dodeljene naloge opravlja objektivno, nepristransko in v skladu s svojo dolžnostjo biti lojalen do Unije.“

5. Člen 12 Kadrovskih predpisov določa:

„Uradnik se vzdrži kakršnih koli dejanj ali obnašanja, ki bi njegov položaj lahko kazali v slabi luči.“

6. Člen 21 Kadrovskih predpisov določa:

„Uradnik ne glede na svoj položaj pomaga in svetuje svojim nadrejenim; odgovoren je za opravljanje nalog, ki so mu dodeljene.

Uradnik, ki vodi kateri koli oddelek službe, je odgovoren svojim nadrejenim v zvezi z dodeljenimi pooblastili in izvajanjem navodil, ki jih izda. Odgovornost njegovih podrejenih ga nikakor ne odvezuje lastne odgovornosti.“

7. Člen 86 Kadrovskih predpisov, ki je pod naslovom VI, „Disciplinski ukrepi“, določa:

„1. Uradnik je disciplinsko odgovoren, če namerno ali iz malomarnosti ne ravna v skladu s svojimi obveznostmi po teh kadrovskih predpisih.

2. Kadar organ za imenovanja ali [Evropski urad za boj proti goljufijam (v nadaljevanju: OLAF)] izve za dokaze o neizpolnjevanju obveznosti v smislu odstavka 1, lahko sproži upravno preiskavo, s katero se preveri, ali je prišlo d[o] takega neizpolnjevanja obveznosti.

3. Disciplinska pravila, postopki in ukrepi ter pravila in postopki glede upravne preiskave so določeni v Prilogi IX.“

8. Člen 1 Priloge IX h Kadrovskim predpisom določa:

„1. Kadar koli se v preiskavi OLAF razkrije možna osebna vpletenost uradnika ali nekdanjega uradnika institucije, se pod pogojem, da to ne škoduje preiskavi, zadevna oseba o tem hitro obvesti. V nobenem primeru se po končani preiskavi ne sme[jo] pripraviti sklepne ugotovitve, v katerih je z imenom naveden uradnik, če ta ni imel možnosti dati pripombe v zvezi z dejstvi, ki se nanašajo nanj. Te pripombe se navedejo v sklepnih ugotovitvah.

2. V primerih, ko je zaradi preiskave potrebna popolna zaupnost in ki zahtevajo uporabo preiskovalnih postopkov, ki spadajo v pristojnost nacionalnega sodišča, se v soglasju z organom za imenovanje izpolnjevanje obveznosti glede možnosti uradnika, da da pripombe, lahko začasno odloži. V takih primerih ni mogoče začeti disciplinskega postopka, preden ima uradnik možnost dati pripombe.

3. Če po preiskavi OLAF uradniku, domnevnem kršilcu, ni mogoče dokazati krivde, se zadevna preiskava brez nadaljnjih ukrepov ustavi z odločitvijo direktorja OLAF, ki uradnika in institucijo o tem pisno obvesti. Uradnik lahko zahteva, da se ta odločitev vloži v njegov osebni spis.“

9. Člen 2 Priloge IX h Kadrovskim predpisom določa:

„1. Pravila, določena v členu 1 te priloge, se s potrebnimi spremembami uporabljajo za druge upravne preiskave, ki jih izvaja organ za imenovanja.

2. Ko se preiskava zaključi, organ za imenovanja obvesti zadevno osebo in ji predloži sklepne ugotovitve poročila o preiskavi ter, na zahtevo in ob upoštevanju varovanja legitimnih interesov tretjih strank, vse dokumente, ki so neposredno povezani z domnevnimi obtožbami proti njej.

[...]“

III. Dejansko stanje, postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

A. Dejansko stanje

10. Organ za sklepanje pogodb o zaposlitvi pri agenciji Unije, tj. Evropskem centru za spremljanje rasizma in ksenofobije (EUMC), zdaj agenciji FRA, je 1. avgusta 2000 pritožnika zaposlil kot začasnega uslužbenca v smislu člena 2(a) Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (v nadaljevanju: PZDU). Sprva je bil zaposlen na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, 16. decembra 2006 pa je prejel pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas.

11. Z dopisom z dne 13. junija 2013 je takratni direktor agencije FRA pritožnika obvestil o svoji odločitvi, da odpove njegovo pogodbo o zaposlitvi.

12. Sodišče za uslužbence je s sodbo z dne 8. oktobra 2015, DD/FRA (F-106/13 in F-25/14, EU:F:2015:118), odločbo o odpovedi pogodbe o zaposlitvi razglasilo za nično z obrazložitvijo, da direktor agencije FRA pred sprejetjem te odločbe pritožnika ni izrecno obvestil, da namerava na podlagi različnih dogodkov odpovedati njegovo pogodbo o zaposlitvi, in da ga ni pozval, naj v zvezi s tem poda pripombe.

13. Agencija FRA, ki jo je vodil nov direktor, je 29. februarja 2016 v okviru izvršitve sodbe z dne 8. oktobra 2015, DD/FRA (F-106/13 in F-25/14, EU:F:2015:118), pritožnika ponovno zaposlila na njegovo delovno mesto.

14. Vodja oddelka je z elektronskim sporočilom isti dan pritožnika pozval, naj najpozneje do 18. marca 2016 pripravi interno predstavitev, dolgo od 15 do 20 strani, o standardih na področju človekovih pravic in sodni praksi v zvezi s svobodo misli, svobodo vesti in versko svobodo na mednarodni ravni in na ravni Unije.

15. Pritožnik je 18. marca 2016 z elektronskim sporočilom vodji oddelka poslal 31-stranski dokument, ki ga je opisal kot „prvi osnutek predstavitev o verski svobodi“, naslovljen „Interna informativna predstavitev morebitnih ustreznih projektov agencije FRA v zvezi s svobodo misli“ (v nadaljevanju: sporna predstavitev).

16. V začetku aprila 2016 je bila sporna predstavitev shranjena v sistem agencije FRA za upravljanje dokumentov, do katerega so imeli dostop vsi sodelavci pritožnika.

17. Vodja oddelka pritožnika je 7. aprila 2016 tega obvestil, da je sporno predstavitev poslal direktorju agencije FRA, in ga pozval, naj enemu od sodelavcev pošlje povezavo do tega dokumenta, shranjenega v sistemu agencije FRA za upravljanje dokumentov, da bi se lahko seznanil s tem dokumentom in analizo, ki jo vsebuje.

18. Vodja oddelka je pritožnika z elektronskim sporočilom 16. oktobra 2017 prosil, naj pregleda sporno predstavitev in opravi podrobnejšo analizo verske svobode z vidika Unije, pri čemer naj ima v mislih morebitno objavo predstavitve.

19. Poleg tega je pritožnik 7. novembra 2017 vložil notranjo pritožbo zoper svoje ocenjevalno poročilo za leto 2016, v kateri je trdil, da bi morala biti ocena njegove učinkovitosti, sposobnosti in ravnanja „zelo dobra“ in ne „zadovoljiva“. V tem okviru je pritožnik v zvezi s sporno predstavitvijo po eni strani navedel, da je obžalovanja vredno, da je vodja oddelka kot ocenjevalec v okviru razgovora o oceni sicer potrdil, da je bila predstavitev zelo koristna in da je izpolnila svoj cilj, v svojih poznejših pripombah pa jo je kritiziral. Po drugi strani je pritožnik trdil, da so pripombe ocenjevalca o tem, da je sporna predstavitev večinoma vsebovala sklice na sodno prakso, netočne, saj je predstavitev vsebovala tudi pravno, konceptualno in politično analizo.

20. Pritožnik je 1. decembra 2017 predložil popravljeno različico sporne predstavitve.

21. Direktor agencije FRA je 5. decembra 2017 zavrnil notranjo pritožbo, ki jo je pritožnik vložil zoper svoje ocenjevalno poročilo za leto 2016. Ob tej priložnosti je navedel, da je izvedel, da je bila sporna predstavitev v veliki meri neposredna kopija več virov, zlasti dokumentov Sveta Evrope, sklicev na katere ta predstavitev ni vsebovala, in da pritožnik o tem ni obvestil vodje oddelka, zato je zadnjenavedeni menil, da je predstavitev rezultat pritožnikovega dela.

22. Direktor agencije FRA se je 9. februarja 2018 posvetoval z uradom OLAF o morebitnem začetku upravne preiskave glede ravnanja pritožnika.

23. Urad OLAF je 20. marca 2018 sklenil, da ne bo začel preiskave, in sicer zaradi pomanjkanja „zadostnih dokazov o obstoju goljufije, korupcije ali drugih nezakonitih dejanj“.

24. Direktor agencije FRA je 23. marca 2018 začel upravno preiskavo, ki se je nanašala na ravnanje pritožnika v zvezi s sporno predstavitvijo. Imenovani preiskovalec je podal izjavo o neobstoju navzkrižja interesov. Namen te preiskave je bil ugotoviti, prvič, natančno v kolikšni meri je pritožnik sporno predstavitev predstavil kot rezultat lastnega dela in je ta vsebovala izvlečke iz dokumentov, ki niso izhajali iz agencije FRA, pri čemer predstavitev ni vsebovala niti sklicev nanje niti navedb teh dokumentov kot virov; drugič, kateri od teh dokumentov so bili morda avtorsko zaščiteni; tretjič, ali so obstajali še drugi dokumenti, ki jih je pritožnik v okviru svojega dela pri agenciji FRA pripravil na področju svobode misli, svobode vesti in verske svobode ter so izpolnjevali oba zgoraj navedena pogoja, ter, četrtič, ali so bili v tem primeru kršeni Kadrovske predpisi ali pravice intelektualne lastnine.

25. Preiskovalec je 23. in 24. aprila 2018 zaslišal sedem prič in pritožnika, ta pa je preiskovalcu predložil tudi pisne pripombe.
26. Preiskovalec je 17. junija 2018 pritožniku poslal svoje predhodne ugotovitve.
27. Pritožnik je 2. julija 2018 podal pripombe glede predhodnih ugotovitev preiskovalca.
28. Preiskovalec je 23. julija 2018 predložil končno poročilo (v nadaljevanju: poročilo o preiskavi), v katerem je ugotovil, da pritožnik ni ravnal v skladu s členi 11, 12 in 21 Kadrovskih predpisov ter dolžnostmi lojalnosti in sodelovanja. Preiskovalec je v bistvu ugotovil, prvič, da kopiranje in uporaba dela drugih, ne da bi se navedli sklici nanj, ter predstavljanje tega dela kot svojega, pomenijo obliko prevare, nepoštenosti in protipravne prilastitve, ki je v nasprotju ne le s členom 12 Kadrovskih predpisov, temveč tudi s praktično vsemi moralnimi normami; drugič, da je pritožnik namerno zavajal sodelavce v svojem oddelku in zamolčal pomembne informacije, s čimer je kršil člena 11 in 12 Kadrovskih predpisov; tretjič, da je to, da je pritožnik za pripravo sporne predstavitve, ki je bila večinoma kopija drugih del, potreboval tri tedne, pomenilo še eno, razmeroma manjšo kršitev člena 12 Kadrovskih predpisov; četrtič, da je bila navedba sporne predstavitve kot dosežka v okviru ocene pritožnika za leto 2016 zavajajoča in je prav tako pomenila kršitev člena 12 Kadrovskih predpisov; petič, da je tudi uporaba avtorsko zaščenega gradiva brez obveščanja avtorja, tj. Sveta Evrope, pomenila kršitev člena 12 Kadrovskih predpisov; šestič, da je pritožnik ravnal zavajajoče in/ali nepošteno in posledično ni ravnal izključno v interesu Unije, s čimer je kršil člen 11 Kadrovskih predpisov in dolžnost lojalnosti, ter, sedmič, da je z uporabo dela drugih, ne da bi se nanj skliceval in ne da bi o tem obvestil svoje nadrejene, kršil člen 21 Kadrovskih predpisov in svojo dolžnost sodelovanja.
29. Direktor agencije FRA je 15. oktobra 2018 v skladu s členom 3 Priloge IX h Kadrovskim predpisom pritožnika zaslišal, ta pa je nato poslal pisno izjavo z istim datumom.
30. Direktor agencije FRA je z odločbo z dne 23. oktobra 2018 proti pritožniku začel disciplinski postopek pred disciplinsko komisijo. Ta odločba je bila pritožniku vročena 7. novembra 2018.
31. Disciplinska komisija je bila ustanovljena 26. februarja 2019 s sklepom direktorja agencije FRA.
32. Direktor agencije FRA je 27. februarja 2019 v skladu s členom 12 Priloge IX h Kadrovskim predpisom pripravil poročilo za disciplinsko komisijo (v nadaljevanju: poročilo direktorja agencije FRA).
33. Pritožnik je 21. marca 2019 predsedniku disciplinske komisije predložil svoj zagovor.
34. Dne 22. marca 2019 je potekalo zaslišanje pritožnika pred disciplinsko komisijo.
35. Disciplinska komisija je 7. maja 2019 v skladu s členom 18 Priloge IX h Kadrovskim predpisom izdala obrazloženo mnenje, v katerem je navedla, da so očitki o ravnanju, s katerim je pritožnik kršil obveznosti iz členov 11, 12 in 21 Kadrovskih predpisov, in sicer da je zapise drugih predstavil kot svoje delo, ne da bi navedel njihove vire, utemeljeni. Disciplinska komisija je predlagala, da se pritožnika degradira za dva razreda, in sicer v razred AD 7. Navedla ni nobenih olajševalnih okoliščin.

36. Disciplinska komisija je v bistvu ugotovila, prvič, da pritožnik s tem, da si je poskušal pripisati zasluge za besedilo, ki ga ni napisal sam, ni postopal izključno v skladu z interesi Unije, temveč v svojem interesu; drugič, da ni ravnal odgovorno, kot se pričakuje od uslužbenca agencije FRA; tretjič, da bi lahko s svojim ravnanjem škodoval ugledu agencije FRA, ter, četrto, da ni pomagal svojim nadrejenim oziroma da je s tem, da je delo drugih predstavil kot svoje, celo deloval proti njim.

37. Disciplinska komisija je tako ugotovila, da je pritožnik kršil, prvič, člen 11 Kadrovskih predpisov, ker je kopirano delo namerno predstavil kot svoje delo; drugič, člen 12 Kadrovskih predpisov, ker je predstavljanje dela drugih kot svojega škodilo ugledu pritožnika, in, tretjič, člen 21 Kadrovskih predpisov, ker pritožnik ni opravil nalog, ki so mu bile zaupane, temveč je delo drugih predstavil kot svoje, in ker je obstajala nevarnost, da bi bila sporna predstavitev ali odlomki iz nje vključeni v enega ali več dokumentov, ki bi jih objavila agencija FRA, kar bi lahko škodovalo njenemu ugledu.

38. Direktor agencije FRA je 11. julija 2019 v skladu s členom 22 Priloge IX h Kadrovskim predpisom pritožnika zaslišal, ta pa je predložil pisno izjavo.

39. Pritožnik je 11. oktobra 2019 prejel dopis direktorja z dne 10. oktobra 2019, v katerem je ta navedel, da mu namerava izreči sankcijo odstranitve z delovnega mesta, in ga pozval, naj v desetih delovnih dneh pisno sporoči svoje pripombe v zvezi s tem.

40. Pritožnik je 24. oktobra 2019 direktorju agencije FRA poslal svoje pripombe.

41. Direktor agencije FRA je 12. novembra 2019 v vlogi organa za sklepanje pogodb o zaposlitvi sprejel odločbo o odstranitvi z delovnega mesta, ki je začela veljati 15. novembra 2019. S to odločbo je direktor agencije FRA potrdil sklepe disciplinske komisije, razen glede predlagane sankcije, saj je menil, da degradiranje ne odraža dovolj resnosti kršitev poklicnih obveznosti iz členov 11, 12 in 21 Kadrovskih predpisov. Ugotovil je zlasti, da disciplinska komisija po eni strani ni navedla olajševalnih okoliščin, temveč je omenila obteževalne okoliščine, in sicer da je bilo ravnanje pritožnika namerno, da si je poskušal pripisati osebne zasluge za delo, ki je bilo plagiat, da ni priznal resnosti svojega ravnanja in da je obstajalo dejansko tveganje za škodovanje ugledu agencije FRA, ter da je bil po drugi strani resno ogrožen odnos zaupanja.

42. Poleg tega je direktor agencije FRA menil, da disciplinska komisija ni v zadostni meri upoštevala resnosti kršitev Kadrovskih predpisov glede, prvič, ravnanja pritožnika, ki ga je direktor agencije FRA označil za „izjemno resno kršitev“, in, drugič, posledic takega ravnanja za ugled agencije FRA, saj je po njegovem mnenju pritožnik, ki je deloval sam, v daljšem časovnem obdobju namerno resno ogrožal njen ugled. Direktor agencije FRA se je strinjal z ugotovitvijo disciplinske komisije, da je bil odnos zaupanja resno ogrožen, pri čemer je menil, da je bil ta odnos nepreklicno prekinjen in da zato degradacija ni ustrezna sankcija.

43. Pritožnik je 16. decembra 2019 vložil pritožbo zoper odločbo o odstranitvi z delovnega mesta.

44. Direktor agencije FRA je 15. aprila 2020 izdal odločbo o zavrnitvi te pritožbe.

B. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

45. Pritožnik je 23. julija 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo na podlagi člena 270 PDEU za razglasitev ničnosti odločbe o odstranitvi z delovnega mesta in po potrebi odločbe o zavrnitvi navedene pritožbe ter za povračilo premoženjske in nepremoženjske škode, ki naj bi jo utrpel.

46. Pritožnik je v utemeljitev tožbe navedel osem glavnih in en podredni tožbeni razlog, in sicer:

- prvič, kršitev načela pravne varnosti, več primerov napačne uporabe prava in očitno napako pri presoji, kršitev člena 7(1) Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (zakon o avtorskih pravicah za literarna in umetniška dela ter sorodnih pravicah) z dne 9. aprila 1936 (BGBl. 1936, 111/1936) in kršitev člena 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) z utemeljitvijo, da se, prvič, plagiatorstvo šteje za manjšo kršitev Kadrovskih predpisov, drugič, da kopirana besedila niso zaščitena s tem zakonom, in, tretjič, da je kršena njegova svoboda izražanja;
- drugič, kršitev dolžnosti skrbnosti ali dolžnosti skrbnega ravnanja s strani preiskovalca in direktorja agencije FRA ob začetku disciplinskega postopka, z odločbo o odstranitvi z delovnega mesta in s strani disciplinske komisije ter kršitev domneve nedolžnosti in zahteve po visokem dokaznem standardu v upravnih preiskavah in disciplinskih postopkih;
- tretjič, neobstoj nevtralnosti, nepristranskosti in objektivnosti direktorja agencije FRA v vlogi organa za sklepanje pogodb o zaposlitvi, kršitev domneve nedolžnosti in zloraba pooblastil;
- četrtič, očitne napake pri presoji glede kršitve členov 11, 12 in 21 Kadrovskih predpisov s strani pritožnika;
- petič, nezakonit začetek upravne preiskave brez dokaza *prima facie* in nezakonit začetek disciplinskega postopka;
- šestič, neupoštevanje okvira preiskave s strani preiskovalca ter kršitev člena 4(2) in člena 7(6) Sklepa 2013/01 upravnega odbora agencije FRA z dne 22. maja 2013 o poteku upravnih preiskav in disciplinskih postopkov, člena 4(1)(a) do (d) in člena 5(1)(a) Uredbe (EU) 2018/1725 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES (UL 2018, L 295, str. 39), pred začetkom uporabe Uredbe 2018/1725 pa člena 4(1)(a) do (d) in člena 5(1)(a) Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102), in kršitev učinkov ničnostne sodbe;
- sedmič, neobstoj nepristranskosti, nevtralnosti in objektivnosti preiskovalca;
- osmič, kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do zaslišanja, kršitev členov 1 in 2 ter člena 12 Priloge IX h Kadrovskim predpisom, in,

- devetič, podredno, kršitev načela sorazmernosti pri izreku sankcije odstranitve z delovnega mesta glede na dejstva, očitana pritožniku.

47. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi v celoti zavrnilo predloga za razglasitev ničnosti in dodelitev odškodnine, ki ju je podal pritožnik. Odločilo je tudi, da ni razlogov za ugoditev predlogom za sprejetje ukrepov procesnega vodstva.

IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

A. Postopek pred Sodiščem

48. Sodišče je v skladu s členom 76(2) Poslovnika odločilo, da se obravnava ne opravi.

B. Predlogi strank

49. Pritožnik Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijano sodbo razveljavi,
- posledično razglasi za nično odločbo direktorja agencije FRA z dne 12. novembra 2019 o izreku disciplinske sankcije odstranitve z delovnega mesta z učinkom od 15. novembra 2019, po potrebi razglasi za nično odločbo direktorja agencije FRA z dne 15. aprila 2020 o zavrnitvi pritožbe ter naloži, da se pritožniku povrne premoženjska in nepremoženjska škoda, ki jo je utrpel,
- agenciji FRA naloži plačilo vseh stroškov.

50. Agencija FRA Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne in
- pritožniku naloži plačilo vseh stroškov.

V. Pravna analiza

A. Uvodne opombe

51. Kot sem navedel v uvodu, bom v svojih sklepnih predlogih obravnaval le četrti pritožbeni razlog. Poudariti je treba, da je obravnavana zadeva nekoliko kompleksna, saj je bilo dejansko stanje tega spora obravnavano v sodbah več sodišč Unije. Za boljše razumevanje pravnih vprašanj, ki so v središču te zadeve, se mi zdi smotrno, da jih na kratko povzamem, preden se posvetim pravni analizi kot taki.

52. Zadevna pravna vprašanja se nanašajo, prvič, na zahteve, ki jih je treba izpolniti glede dokaznega standarda, ki upravičuje začetek upravne preiskave v okviru disciplinskega postopka, drugič, na stopnjo natančnosti, s katero mora uprava opredeliti neizpolnjevanje obveznosti iz Kadrovskih predpisov, ki se očita zadevnemu uradniku, in, tretjič, na obveznost uprave, da

navede konkretne določbe Kadrovskih predpisov, ki so bile kršene. V svoji analizi bom pojasnil, katere določbe Kadrovskih predpisov urejajo disciplinski postopek, zlasti fazo preiskave, nato pa bom preveril, ali je razlogovanje Splošnega sodišča v skladu z zahtevami iz tega regulativnega okvira.

53. Natančneje, pokazal bom, da Splošno sodišče ni preučilo zakonitosti začetka postopka preiskave na podlagi člena 86 Kadrovskih predpisov. Zlasti ni jasno navedlo, da je začetek take preiskave proti uradniku upravičen le, če obstajajo razlogi za domnevo, da ta ni izpolnil svojih obveznosti iz Kadrovskih predpisov. Ker se zdi, da Splošno sodišče izhaja iz premise, da je tako ukrepanje mogoče tudi pri pregonu domnevne kršitve avtorskih pravic, gre pri njegovem razlogovanju po mojem mnenju za napačno uporabo prava.

B. Četrty pritožbeni razlog

1. Trditve strank

54. Pritožnik s četrty pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je v točkah 101, 106, 107, od 111 do 113 in 122 izpodbijane sodbe pri presoji zakonitosti začetka upravne preiskave večkrat napačno uporabilo pravo, storilo več očitnih napak pri presoji in izkrivilo dokaze ter da v zvezi s tem ni navedlo zadostne obrazložitve.

55. Pritožnik trdi, da je, prvič, Splošno sodišče v točki 107 izpodbijane sodbe izkrivilo dokaze in storilo očitno napako pri presoji, ker iz dokumentov v spisu izhaja, da je bilo mnenje urada OLAF priloženo le poročilu direktorja FRA in da ga je pritožnik prejel šele po 27. februarju 2019. Zato naj pritožnik ne bi bil obveščen o vsebini posvetovanja z uradom OLAF niti ob začetku preiskave 23. marca 2018 niti ob začetku disciplinskega postopka 23. oktobra 2018. Splošno sodišče naj bi torej s tem, da je ugotovilo, da je pritožnik ob začetku preiskave prejel dovolj informacij, in s tem, da je po analogiji uporabilo sodno prakso iz sodbe z dne 5. oktobra 2005, Rasmussen/Komisija (T-203/03, EU:T:2005:346), napačno uporabilo pravo.

56. Drugič, pritožnik trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo pravnega okvira, v katerega se umešča začetek upravne preiskave. Po mnenju pritožnika je treba upoštevati besedilo člena 86(1) in (2) Kadrovskih predpisov, v katerem so omenjeni dokazi o neizpolnjevanju obveznosti iz Kadrovskih predpisov, kar pomeni utemeljen sum, ki temelji na dokazu *prima facie*. Preverjanje utemeljenega suma neizpolnjevanja obveznosti iz Kadrovskih predpisov na podlagi dokaza *prima facie* naj bi bilo torej edini legitimni cilj upravne preiskave. Poleg tega pritožnik meni, da gre pri upravni preiskavi po definiciji za obdelavo podatkov, ki mora imeti v skladu s členom 4 Uredbe št. 45/2001 „določene, izrecne in zakonite namene“.

57. Pritožnik dodaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je trdilo, da se s členoma 1 in 2 Priloge IX h Kadrovskim predpisom ne zahteva, da organ za imenovanja navede konkretne določbe Kadrovskih predpisov, ki naj bi bile kršene, saj to vprašanje spada bolj na področje uporabe člena 86(2) Kadrovskih predpisov in Uredbe št. 45/2001. Nazadnje, pritožnik navaja, da člen 86(2) Kadrovskih predpisov določa, da se lahko upravna preiskava začne le za preverjanje kršitve Kadrovskih predpisov, ne pa tudi kršitve prava intelektualne lastnine, ki je neodvisno od Kadrovskih predpisov.

58. Tretjič, pritožnik trdi, da je Splošno sodišče v točki 111 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker ni uporabilo sodne prakse, ki izhaja iz sodbe z dne 8. julija 2008, Franchet in Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257), in je potrjena s sodbo z dne 12. julija 2012, Komisija/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), ter v skladu s katero mora imeti uprava pred začetkom disciplinskega postopka dovolj natančne in relevantne dokaze.

59. Agencija FRA se sklicuje na nedopustnost četrtega pritožbenega razloga in dodaja, da je vsekakor očitno neutemeljen. Navaja, da pritožnik v okviru tega pritožbenega razloga zgolj izpodbija presojo dejanskega stanja, pri čemer jo poskuša predstaviti kot pravni argument. Natančneje, v bistvu trdi, da gre pri vprašanju, prvič, ali je obstajal utemeljen sum disciplinske kršitve na podlagi dokazov in, drugič, ali je pritožnik lahko razumel očitke, ki ga bremenijo, za element dejanskega stanja.

2. Presoja

a) Regulativni okvir, ki ureja upravno preiskavo

60. Preden podrobno preučim pravna vprašanja, ki se postavljajo v tej zadevi, menim, da je treba na kratko predstaviti regulativni okvir, ki ureja upravno preiskavo v disciplinskih zadevah.

61. Na začetku je treba opozoriti, da so v skladu s členom 86(3) Kadrovskih predpisov „[d]isciplinska pravila, postopki in ukrepi ter pravila in *postopki glede upravne preiskave* [...] določeni v Prilogi IX“ k tem Kadrovskim predpisom (moj poudarek). Iz določb v tej prilogi je razvidno, da disciplinski postopek obsega dve ločeni fazi, od katerih je prva upravna preiskava obremenilnih in razbremenilnih okoliščin, ki se začne s sklepom organa za imenovanja in konča s poročilom o preiskavi po tem, ko je bila zadevna oseba zaslišana o dejanjih, ki se ji očitajo, druga pa je disciplinski postopek v pravem pomenu, ki ga začne organ za imenovanja na podlagi tega poročila o preiskavi in v katerem se zahteva, da se uradnik zasliši, preden mu ta organ naloži disciplinsko sankcijo.²

62. V sklepnih predlogih v zadevi DD/FRA (C-587/21 P) sem se imel priložnost izreči o razlagi člena 3 Priloge IX h Kadrovskim predpisom, katerega namen je urediti možnosti, ki jih ima uprava na voljo ob koncu faze preiskave. Ta zadeva se od zgoraj navedene zadeve razlikuje v tem, da se nanaša na možnost začetka upravne preiskave. Gre torej za začetno fazo postopka, ki je urejen v tej prilogi.

63. V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 86(2) Kadrovskih predpisov določa, da „[k]adar organ za imenovanja ali OLAF *izve za dokaze o neizpolnjevanju obveznosti* v smislu odstavka 1, lahko sproži upravno preiskavo, s katero se preveri, ali je prišlo da takega neizpolnjevanja obveznosti“ (moj poudarek). V tem odstavku 1 je navedeno, da je „[u]radnik [...] disciplinsko odgovoren, če namerno ali iz malomarnosti *ne ravna v skladu s svojimi obveznostmi po teh kadrovskih predpisih*“ (moj poudarek). Povezana razlaga teh dveh odstavkov torej vodi do zaključka, da člen 86(2) Kadrovskih predpisov daje upravi pravico, da sproži preiskavo na podlagi domnevnega *neizpolnjevanja obveznosti, ki jih ima uradnik na podlagi Kadrovskih predpisov*. Vprašanje, ali je mogoče disciplinski postopek razširiti še na druge vrste neizpolnitev, kot so kršitve avtorskih pravic, kot se zdi, da nakazuje več navedb Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi, po mojem mnenju zahteva poglobljeno analizo v okviru teh sklepnih predlogov.

² Sodba z dne 14. oktobra 2021, Bernaldo de Quirós/Komisija (C-583/19 P, EU:C:2021:844, točka 56).

64. Poleg tega iz sodne prakse Splošnega sodišča izhaja, da odločba o začetku upravne preiskave ni akt, ki bi posegal v položaj posameznika ter zoper katerega bi bilo mogoče vložiti pritožbo in nato po potrebi ničnostno tožbo pred sodiščem Unije.³ Kot je razvidno iz samega besedila te določbe, je *namen preiskave prav omogočiti organu za imenovanja, da preveri obstoj neizpolnjevanja obveznosti uradnikov*, kar izključuje možnost, da bi si uprava že izoblikovala dokončno mnenje. V tem okviru se tudi ne sme pozabiti, da za zadevnega uradnika velja načelo domneve nedolžnosti, ki od uprave zahteva, da je v celotnem disciplinskem postopku pri svojih izjavah zadržana. V skladu z zgoraj navedenim ciljem člen 3 Priloge IX h Kadrovskim predpisom določa, da je taka preiskava obvezen osnovni pogoj za vsak disciplinski postopek.⁴

65. Čeprav imajo institucije široko diskrecijsko pravico kar zadeva začetek in vodenje upravnih preiskav, *mora vseeno obstajati utemeljen sum, da je bil storjen disciplinski prekršek*.⁵ Z drugimi besedami, imeti morajo „dokaz *prima facie*“ proti zadevni osebi.⁶ Da se zaščitijo pravice uradnika, se mora uprava prepričati, da ima pred začetkom preiskave indice o tem, da zadevna oseba ni izpolnila svojih obveznosti iz Kadrovskih predpisov, pred začetkom disciplinskega postopka pa elemente, ki so dovolj natančni in upoštevni, da utemeljujejo njen sum. Dejansko se zdi nujno, da se to zahteva za začetek preiskave, saj ima lahko disciplinski postopek resne in nepopravljive posledice.⁷

66. V sklepnih predlogih v zadevi DD/FRA (C-587/21 P) sem opozoril na tveganje škodovanja dobremu imenu in poklicnemu ugledu zadevnega uradnika. V zvezi s tem sem poudaril, da je bila uprava dolžna preveriti resničnost in resnost dejanj, ki so se mu očitala, preden je odločila, da začne disciplinski postopek. V utemeljitev svoje trditve sem navedel več določb Priloge IX, in sicer člen 22(2), člen 27 in člen 29, ki jasno kažejo, da se je zakonodajalec, ki je sprejel Kadrovske predpise, povsem zavedal negativnih posledic, ki bi jih lahko imel neupravičen začetek disciplinskega postopka za ugled uradnika.⁸

67. Po eni strani morajo biti uvedene stroge zahteve glede dokaznega standarda, saj je treba zaščititi pravice zadevnega uradnika. Po drugi strani je treba navesti, da se določbe, navedene v prejšnjih točkah, nanašajo na položaj, v katerem je bil disciplinski postopek kot tak že začel, medtem ko se obravnavana zadeva nanaša bolj na vprašanje praga, ki upravičuje začetek upravne preiskave. Ker je namen take preiskave prav omogočiti upravi, da preveri obstoj neizpolnjevanja obveznosti uradnikov, menim, da bi bilo nerazumno naložiti enake zahteve za obe fazi postopka. Razumneje se zdi, da se upravi v začetni fazi postopka prizna določena diskrecijska pravica. Tudi to vprašanje bo podrobno analizirano v okviru teh sklepnih predlogov.

b) Obveznosti uradnika, katerih kršitev je lahko predmet upravne preiskave

68. Prvo vprašanje, ki ga je treba preučiti, se nanaša na obveznosti uradnika, katerih kršitev je lahko predmet upravne preiskave. Kot sem že navedel, se člen 86(1) Kadrovskih predpisov nanaša na „obveznost[i] [uradnika] *po teh kadrovskih predpisih*“ (moj poudarek). Izrazi, uporabljeni v vseh

³ Sodbi z dne 13. marca 2003, Pessoa in Costa/Komisija (T-166/02, EU:T:2003:73, točka 59), in z dne 8. julija 2008, Franchet in Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, točka 367).

⁴ Sodba z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, EU:T:2017:74, točki 61 in 62).

⁵ Sodba z dne 13. januarja 2010, A in G/Komisija (F-124/05 in F-96/06, EU:F:2010:2, točki 173 in 188).

⁶ Sodba z dne 19. junija 2013, Goetz/Odbor regij (F-89/11, EU:F:2013:83, točka 185).

⁷ Sodba z dne 12. julija 2012, Komisija/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, točka 150).

⁸ Glej točko 70 in naslednje mojih sklepnih predlogov v zadevi DD/FRA (C-587/21 P).

jezikovnih različicah, po mojem mnenju ne dopuščajo nobenega dvoma, da gre za *obveznosti*, ki *izhajajo izrecno iz Kadrovskih predpisov*. Tak sklep je logičen, saj so bila pravila, ki urejajo odnos med uradnikom in njegovo institucijo, večinoma kodificirana v teh kadrovskih predpisih.

69. Vse ravni hierarhije predpisov pravnega reda Unije sicer vsebujejo pravna pravila, ki urejajo področje javnih uslužbencev, vendar so Kadrovski predpisi *osrednje besedilo ureditve za uradnike*, ki delajo v institucijah Unije, saj med drugim podrobno določajo, katere so njihove pravice in obveznosti.⁹ Enako velja za PZDU, kar zadeva druge uslužbence Unije, zlasti kadar določajo uporabo določb Kadrovskih predpisov po analogiji za druge uslužbence, kot v primeru členov od 11 do 26a.¹⁰

70. Stališče, da mora uprava Unije preganjati tudi druge kršitve prava, vključno z nacionalnim pravom na področju intelektualne lastnine, pa me ne prepriča. To velja še toliko bolj, ker v obravnavani zadevi sploh ni gotovo, da imajo te kršitve nacionalnega prava kazenskopravne posledice,¹¹ tako da bi se lahko postavljalo vprašanje uporabe člena 23 Kadrovskih predpisov, po katerem so uradniki in drugi uslužbenci Unije dolžni „spoštova[ti] veljavn[e] zakon[e] in policijsk[e] predpis[e]“, kar vključuje kazensko pravo.¹² *Temu stališču namreč nasprotuje ne le besedilo člena 86(2) Kadrovskih predpisov, temveč tudi sam namen disciplinskih ukrepov, ki zadevajo izključno delovno razmerje med uradnikom in institucijo*. Res je, da zaradi te okoliščine ni izključeno, da se pri izvajanju nalog uradnika zahteva upoštevanje nekaterih pravil, ki niso izrecno določena v Kadrovskih predpisih, tako da njihova kršitev privede do uvedbe disciplinskih ukrepov.

71. Za to pa je nujno, da ta pravila postanejo sestavni del pravnega instrumenta, s katerim se vzpostavlja delovno razmerje, saj v nasprotnem primeru ne bi bilo zagotovila, da bodo pravila za uradnika zavezujoča. Poleg tega morajo biti to pravila, ki konkretizirajo obveznosti iz člena 11 in naslednjih Kadrovskih predpisov, in sicer dovolj natančno, da se lahko uradnik z njimi seznani in jih v celoti spoštuje. Tak pristop se mi zdi nujen, sploh ker so člen 11 in naslednji Kadrovskih predpisov *ubesedeni precej abstraktno in splošno, pogosto z uporabo nedoločenih pravnih pojmov*, kot upravičeno poudarja pritožnik. Prav zato je vsebina nekaterih obveznosti uradnika temeljiteje obravnavana in podrobneje določena v kodeksih dobrega ravnanja, ki jih sprejmejo institucije.¹³

72. Člen 12 Kadrovskih predpisov, ki je bil predmet presoje Splošnega sodišča, so sodišča Unije razlagala tako, da je namen te določbe zagotoviti, da uradniki pri svojem ravnanju ohranjajo dostojanstvo, ki pritiče posebej spodobnemu in spoštljivemu vedenju, ki se upravičeno pričakuje od mednarodnih javnih uslužbencev, in da je navedena določba tako kot člena 11 in 21 Kadrovskih predpisov eden od posebnih izrazov dolžnosti lojalnosti, ki velja za vse uradnike. Dolžnost lojalnosti namreč zadevnemu uradniku nalaga ne samo, da se vzdrži ravnanja, ki krati dostojanstvo funkcije in krni spoštovanje, ki ga je treba izkazovati do institucije in njenih organov, ampak tudi, da zagotavlja, zlasti če ima višji naziv, ravnanje, ki ne vzbuja nikakršnega suma, zato da se vedno ohranja obstoječe zaupanje med institucijo in tem uradnikom.¹⁴ Naj bo ta sodna praksa še tako koristna za razumevanje pomena te določbe, *pa ne more nadomestiti natančne opredelitve delovnih obveznosti, ki jo institucija poda v internih pravnih aktih*.

⁹ Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v zadevi PV/Komisija (C-640/20 P, EU:C:2022:736, točka 69).

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

¹¹ Iz spisa namreč ni razvidno, ali se kršitev avtorskih pravic, kot so urejene v avstrijski zakonodaji, sankcionira po kazenskem pravu ali pa ta zakonodaja spada na področje javnega reda.

¹² Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v zadevi PV/Komisija (C-640/20 P, EU:C:2022:736, točka 77).

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

¹⁴ Glej v tem smislu sodbi z dne 15. maja 1997, N/Komisija (T-273/94, EU:T:1997:71, točki 127 in 129), potrjena v pritožbenem postopku s sklepom z dne 16. julija 1998, N/Komisija (C-252/97 P, EU:C:1998:385), in z dne 19. maja 1999, Connolly/Komisija (T-34/96 in T-163/96, EU:T:1999:102, točke 124, 127 in 128).

73. Visoka raven natančnosti pri opredelitvi obveznosti uradnika je namreč bistvena za preprečitev tveganja zlorab s strani uprave. Ker lahko uprava sprejme disciplinske ukrepe proti uradniku, *mora imeti ta pravico zahtevati sodni nadzor nad takimi ukrepi*. V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav se odločba o začetku disciplinskega postopka ne šteje za akt, ki posega v položaj v smislu člena 91 Kadrovskih predpisov, jo je mogoče kljub temu izpodbijati v okviru tožbe proti končni disciplinski odločbi, ki posega v uradnikov položaj.¹⁵

74. Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da to, da je bil disciplinski postopek končan, ne da bi bila za zadevnega uradnika uvedena disciplinska sankcija, sodišču Unije ne more preprečiti izvedbe nadzora nad zakonitostjo odločbe o začetku disciplinskega postopka proti zadevni osebi.¹⁶ Vendar pa bi bila pravica do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine resno ogrožena, če sodišče Unije ne bi moglo *samo preveriti, ali zadevni uradnik dejansko ni izpolnil svojih obveznosti iz Kadrovskih predpisov, kot so po potrebi konkretizirane v internih pravnih aktih*. Predhodna in dovolj podrobna opredelitev obveznosti uradnika tako prispeva k zagotovitvi učinkovitega sodnega varstva.

75. V zvezi z obravnavano zadevo je treba navesti, da Splošno sodišče v točki 16 izpodbijane sodbe navaja, da je bil *namen preiskave ugotoviti, ali so bili kršeni Kadrovski predpisi ali pravice intelektualne lastnine*. V zvezi s tem ugotavljam, da se Splošno sodišče ni opredelilo niti glede področja uporabe člena 86(2) Kadrovskih predpisov niti glede možnosti, da bi lahko ta določba izključevala kakršno koli možnost pregona kršitev prava intelektualne lastnine v disciplinskem postopku, kot sem pojasnil v prejšnjih točkah. Splošno sodišče se sicer sklicuje na člene 11, 12 ali 21 Kadrovskih predpisov, vendar v točki 65 izpodbijane sodbe samo priznava, da „plagiatorstvo“ v teh določbah ni navedeno kot protipravno ravnanje. Iz razlogovanja Splošnega sodišča *torej ni jasno razvidno, ali se pritožniku očita kršitev avtorskih pravic, kot so urejene v avstrijski zakonodaji, ali neizpolnjevanje njegovih obveznosti iz Kadrovskih predpisov*.

76. Poleg tega je treba navesti, da je Splošno sodišče v točki 66 in naslednjih izpodbijane sodbe preučilo, ali je lahko ravnanje pritožnika njegov položaj kazalo v slabi luči v smislu člena 12 Kadrovskih predpisov. Vendar iz razlogovanja v točki 68 izpodbijane sodbe ni razvidno, na katerem pravnem instrumentu je Splošno sodišče utemeljilo to ugotovitev. Nasprotno, Splošno sodišče je navedlo splošne preudarke o pojmu „plagiatorstva“ na področju umetnosti in književnosti, nato pa je pritožniku očitalo neprofesionalnost. Ker obveznost, ki naj bi jo pritožnik kršil, ni natančno opredeljena, je mogoče domnevati, da gre v resnici za sankcioniranje kršitev avtorskih pravic.

77. Splošno sodišče se v točki 70 izpodbijane sodbe sklicuje na uradnikov razred, pa tudi na to, da je bil zaposlen na odgovornem delovnem mestu ter da ga je agencija FRA zadolžila za izvajanje pravnih raziskav in analiz ter svetovanje pri oblikovanju politik. Vendar je tudi res, da Splošno sodišče ni navedlo točne določbe Kadrovskih predpisov ali internih pravnih aktov agencije FRA, po kateri bi se nenavajanje virov dokumenta štelo za kršitev zahtev iz člena 12 Kadrovskih predpisov. Ta nenavedba je še toliko hujša, ker so bile posledice za poklicno kariero pritožnika resne. Opozoriti je treba, da je disciplinski postopek privedel do sankcije odstranitve z delovnega mesta, ki se izreče le v najhujših primerih.¹⁷

¹⁵ Sodbi z dne 13. marca 2003, Pessoa in Costa/Komisija (T-166/02, EU:T:2003:73, točka 37), in z dne 8. julija 2008, Franchet in Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, točka 340).

¹⁶ Sodba z dne 13. januarja 2010, A in G/Komisija (F-124/05 in F-96/06, EU:F:2010:2, točka 352).

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

78. Splošno sodišče se v točki 72 izpodbijane sodbe sklicuje na „interna pravila o pripravi in predložitvi izsledkov“, ne da bi navedlo, kakšno pravno veljavnost ima ta dokument v notranjem pravnem redu agencije FRA. Splošno sodišče trdi, da pomembnost navajanja virov jasno izhaja iz teh pravil. Vendar *Splošno sodišče ni navedlo točnega besedila spornega pravila in ni pojasnilo, ali naj bi se za vsako kršitev teh pravil samodejno izrekla disciplinska sankcija*. Na podlagi ozke razlage, ki jo zagovarja Splošno sodišče, se zdi, da je tako. Da pa bi lahko tak dokument predstavljal pravno podlago za uvedbo takih ukrepov proti uradniku, bi bilo treba natančno pojasniti njegovo pravno veljavnost, česar Splošno sodišče očitno ni storilo.

79. Vendar se zdi, da se Splošno sodišče opira na trditev glede narave delovnega mesta pritožnika, zaradi katere naj bi se ta nujno zavedal domnevnega neizpolnjevanja svojih obveznosti iz Kadrovskih predpisov. Ker se zdi, da je namen te trditve *Splošno sodišče razbremeniti obveznosti natančne opredelitve izvora te obveznosti*, menim, da razlogovanje iz točk od 53 do 76 izpodbijane sodbe ni dosledno. Zato se mi zdi, da je kritika pritožnika glede pristopa, ki ga je uporabilo Splošno sodišče, upravičena.

80. Glede na zgoraj navedeno je treba v tej fazi analize ugotoviti, da *Splošno sodišče ni navedlo, da je lahko predmet upravne preiskave le neizpolnjevanje obveznosti uradnika iz Kadrovskih predpisov*. Splošno sodišče bi moralo pojasniti, da to ne pomeni, da ni mogoče take preiskave razširiti na kršitve prava intelektualne lastnine, če spoštovanje teh pravil spada med obveznosti uradnika, kar pa mora biti izrecno določeno v pravnih aktih, ki urejajo delovno razmerje med uradnikom in njegovo institucijo.¹⁸

81. Vendar se Splošno sodišče ni izreklo o pravni naravi zgoraj navedenih „internih pravil o pripravi in predložitvi izsledkov“, ki naj bi nalagala obveznost sklicevanja na vire dokumenta. Ker Splošno sodišče ni upoštevalo zahtev prava javnih uslužbencev, zlasti ne zahteve, da mora biti uradnik pred začetkom disciplinskega postopka seznanjen z obsegom svojih obveznosti do svoje institucije, je pri svojem razlogovanju po mojem mnenju napačno uporabilo pravo.

c) Zahteva po „dokazu prima facie“ za začetek upravne preiskave

82. Drugo pravno vprašanje, ki ga je treba preučiti, se nanaša na zahtevo po „dokazu *prima facie*“, ki upravičuje začetek take preiskave. Kot sem navedel pri predstavitvi regulativnega okvira, ki ureja upravno preiskavo, mora obstajati *utemeljen sum, da je bila storjena disciplinska kršitev*. Uprava se mora pred začetkom preiskave prepričati, da ima *indice o tem, da zadevna oseba ni izpolnila svojih obveznosti iz Kadrovskih predpisov*. Iz že navedenih razlogov ji je treba v začetni fazi postopka priznati določeno polje proste presoje.¹⁹ Jasno je tudi, da je treba v vsakem posameznem primeru preveriti, ali so pogoji za začetek take preiskave izpolnjeni.

83. V obravnavani zadevi se pritožnik sklicuje na neobstoj dokaza *prima facie*, ki bi upravičeval začetek preiskave proti njemu. V zvezi s tem je treba opozoriti, po eni strani, da se Splošno sodišče ni dejansko opredelilo niti glede področja uporabe člena 86(2) Kadrovskih predpisov niti glede možnosti, da bi lahko ta določba izključevala možnost pregona kršitve avtorskih pravic

¹⁸ Ne izključujem možnosti, da bi bilo mogoče varstvo avtorskih pravic povezati z „obveznostmi iz Kadrovskih predpisov“, ki veljajo za uradnika, če se taka povezava vzpostavi pravno pravilno, na primer z internimi akti agencije, ki imajo lahko potrebne zavezujoče učinke. V obravnavani zadevi ugotavljam, prvič, da Splošno sodišče ni določilo pravne veljavnosti „internih pravil o pripravi in predložitvi izsledkov“, ki jih uporablja agencija FRA, in, drugič, da ta interna pravila uradnika zgolj opozarjajo, da mora pri pripravi besedila upoštevati vrsto zahtev, ki so v bistvu slogovne narave (vključno s „preverjanjem in dodajanjem sklicev na prejšnja ustrezna dela“), ne da bi bile vse te zahteve povzdignjene na raven „obveznosti iz Kadrovskih predpisov“, katerih neizpolnjevanje bi nedvomno privedlo do začetka disciplinskega postopka. Tretjič, opozoriti je treba, da ni nobenega izrecnega sklicevanja na avtorske pravice.

¹⁹ Glej točko 67 teh sklepnih predlogov.

v disciplinskem postopku. Če pa bi Splošno sodišče zavzelo stališče glede te točke, bi bilo mogoče izključiti dokaz *prima facie*, ki upravičuje začetek preiskave, vsaj kar zadeva kršitev avstrijskega prava na področju avtorskih pravic.

84. Kot upravičeno navaja pritožnik, je *logično, da pojem „dokaz prima facie“ zahteva pravno opredelitev*. Iz tega razloga bi moralo Splošno sodišče ugotoviti, da je agencija FRA kršila pravila na področju disciplinskih ukrepov, saj člen 86(2) Kadrovskih predpisov načeloma ne dopušča pregona kršitve avtorskih pravic. Neobstoj take ugotovitve kaže, da Splošno sodišče ni ustrezno preverilo pravilnosti začetka postopka preiskave proti pritožniku, kar pomeni napako pri presoji.

85. Po drugi strani je treba ugotoviti, da se je Splošno sodišče osredotočilo na preučitev neizpolnjevanja obveznosti iz Kadrovskih predpisov, ki ga je zatrjevala agencija FRA. Natančneje, Splošno sodišče se je sklicevalo na člene 11, 12 ali 21 Kadrovskih predpisov, zlasti na člen 12 Kadrovskih predpisov, da bi preverilo, ali obstajajo zadostni indici za ugotovitev, da bi lahko obnašanje pritožnika njegov položaj kazalo v slabi luči. Kot pa sem že navedel v prejšnjih točkah, Splošno sodišče ni preučilo, kolikšno pravno veljavnost so imela „interna pravila o pripravi in predložitvi izsledkov“ in ali je kršitev teh pravil zadostovala za utemeljitev začetka preiskave proti pritožniku. Tak pristop je bil še toliko nujnejši, ker je besedilo člena 12 Kadrovskih predpisov precej splošno in so v njem uporabljeni nedoločeni pravni pojmi. Dejstvo, da obveznost iz Kadrovskih predpisov, ki naj bi jo kršil pritožnik, ni bila natančno opredeljena, po mojem mnenju kaže, da Splošno sodišče ni skrbno preučilo, ali so bili izpolnjeni pogoji za to, da agencija FRA začne tako preiskavo.

86. Menim, da tudi ob priznanju določene diskrecijske pravice uprava ni oproščena *obveznosti, da izkaže obstoj zadostnih dokazov o neizpolnjevanju obveznosti*. Dejansko velja, da bolj ko je obtožba proti uradniku resna, pomembnejša je izpolnitev te obveznosti. Še toliko bolj pa to seveda velja za *predhodno obveznost čim natančneje opredelitve predmeta preiskave*, saj obstaja tveganje škodovanja dobremu imenu in poklicnemu ugledu zadevnega uradnika. Spoštovanje pravice do obrambe in pravne varnosti zahteva, da se uradniku omogoči, da se seznani z obtožbo, ki ga bremeni, in da predloži razbremenilne dokaze.²⁰

87. Vendar se zdi, da Splošno sodišče v sodbi teh preudarkov ni upoštevalo. Bolj se zdi, da je sledilo stališču agencije FRA, ne da bi dejansko stanje presojalo z vidika pravil na področju disciplinskih kršitev. Zato je treba šteti, da ker Splošno sodišče ni upoštevalo zahtev glede dokaznega standarda, ki je v skladu s členom 86(2) Kadrovskih predpisov potreben, da se lahko upraviči začetek upravne preiskave, je pri svojem razlogovanju napačno uporabilo pravo.

d) Obveznost navedbe določb, katerih kršitev se očita uradniku

88. Nadalje je treba preučiti, ali mora uprava ob začetku upravne preiskave navesti, katere konkretne določbe Kadrovskih predpisov so bile kršene. To vprašanje je povezano s trditvijo Splošnega sodišča v točki 106 izpodbijane sodbe, da člena 1 in 2 Priloge IX h Kadrovskim predpisom ne nalagata take obveznosti.

²⁰ Tomac, J., „Régime disciplinaire“, v: Giacobbo, V. Perillo, E., in Picod, F., *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article*, Bruylant, Namur 2017, str. 331, kjer je opozorjeno na potrebo po spoštovanju procesnih jamstev v disciplinskem postopku.

89. Vendar se mi zdi, da samo ta trditev ni dovolj, da bi bila uprava oproščena obveznosti, da zadevnega uradnika čim natančneje obvesti o predmetu preiskave in zlasti o obtožbah, ki ga bremenijo. Za odgovor na to vprašanje je treba določbe o disciplinskih ukrepih obravnavati kot celoto. Iz preučitve teh določb izhaja, da mora imeti uprava pred začetkom preiskave zadostne indice o tem, da zadevna oseba ni izpolnila svojih obveznosti iz Kadrovskih predpisov. Glede na to, da je treba pojem „dokaz *prima facie*“ pravno opredeliti, je mogoče logično domnevati, *da je morala biti uprava tudi v določeni meri prepričana glede določb, ki so bile po njenem mnenju kršene*. Z drugimi besedami, zdi se nepredstavljivo, da bi lahko uprava začela preiskavo, ne da bi vsaj približno vedela, katere določbe se uporabljajo v konkretni zadevi. To seveda ne izključuje možnosti, da bo morala uprava pozneje spremeniti svoje pravno stališče glede na informacije, pridobljene med preiskavo, vendar nič ne kaže na to, da bi bilo tako v obravnavani zadevi.

90. Podobno je Splošno sodišče v točki 106 izpodbijane sodbe opozorilo, da v skladu z njegovo sodno prakso to, da ob začetku disciplinskega postopka niso izrecno navedene določbe Kadrovskih predpisov, katerih kršitev je na koncu ugotovljena, ne škoduje obrambi zadevnega uradnika ali drugega uslužbenca, če je lahko ta na podlagi očitkov, izraženih ob začetku tega postopka, natančno vedel, katere določbe naj bi kršil. Splošno sodišče je menilo, da taka rešitev *a fortiori* velja za odločbe o začetku preiskave. Vendar se mi zdi, *da ta sodna praksa ne nasprotuje že navedenim preudarkom o varstvu pravice do obrambe uradnika*, saj se nanaša na poseben položaj, in sicer na položaj, v katerem lahko zadevni uradnik, čeprav ni bil izrecno obveščen o kršitvah, ki se mu očitajo, vsaj razume, za katere določbe gre.

91. V nasprotju z zadevo Rasmussen/Komisija (T-203/03), ki se je nanašala na lažne izjave uradnika, ki so se upravičeno štejele za obnašanje, ki bi lahko njegov položaj kazalo v slabi luči, v smislu člena 12 Kadrovskih predpisov, se ta zadeva nanaša na položaj, v katerem uradnik ni navedel virov dokumenta. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se mnenja strank glede obstoja zavezujoče obveznosti v zvezi s tem jasno razlikujejo. Glede na to se mi zdi, da uporaba nekaterih zadevnih določb Kadrovskih predpisov ni tako jasna, kot trdi Splošno sodišče.

92. Zlasti dejstvo, da je agencija FRA preiskavo proti pritožniku utemeljila na kršitvi avstrijskih določb na področju avtorskih pravic in hkrati več določb Kadrovskih predpisov, kaže, da agencija FRA ni bila gotova glede pravne opredelitve domnevnih kršitev. Ob predpostavki, da je ta domneva pravilna, *se zdi nerazumno od zadevnega uradnika zahtevati, da sam poskrbi za potrebno pravno opredelitev, ko pa je za to odgovorna izključno institucija*. Iz teh razlogov menim, da sodne prakse, na katero se sklicuje Splošno sodišče, v obravnavani zadevi ni mogoče uporabiti.

93. Iz navedenega izhaja, da je treba zavrniti trditve Splošnega sodišča v podporo stališču, da upravi ob začetku upravne preiskave ni treba navesti, katere konkretne določbe Kadrovskih predpisov so bile po njenem mnenju kršene. Kot sem navedel v svoji analizi, *je naložitev take obveznosti nujna za zagotovitev varstva pravice do obrambe zadevnega uradnika v disciplinskem postopku, pa tudi učinkovitega sodnega nadzora sodišča Unije*.

94. Čeprav je treba upravi, zlasti v začetni fazi postopka, zaradi morebitne negotovosti glede dejanskega stanja priznati določeno diskrecijsko pravico, to ne pomeni, da se lahko uprava izogne obveznosti upoštevanja interesa uradnika, *da ni predmet nezakonitega pregona, ki bi lahko škodil njegovemu poklicnemu ugledu*. Nasprotno, uprava ima pri odločanju o tem, ali naj začne preiskavo ali ne, veliko odgovornost. Če bi upravi dovolili, da vodi tako preiskavo proti uradniku, ne da bi ta natančno vedel, kaj se mu očita, in to morda za nedoločen čas, bi po mojem mnenju odprli vrata

samovolji. Posledično bi uradnik vzbujal splošno sumničenje, ne da bi imel možnost ovreči kakršne koli sume. Tak pristop se mi zdi nezdržljiv s procesnimi jamstvi, ki jih določa pravo Unije.

95. Res je, da člen 3 Priloge IX h Kadrovskim predpisom določa pravico uradnika do zaslišanja ob koncu preiskave, kar načeloma vključuje možnost, da se seznani z vsemi obtožbami, ki ga bremenijo, in da navede argumente v svojo obrambo. Vendar menim, da bi bilo glede na zgoraj navedena tveganja nedopustno od uradnika zahtevati, da počaka do konca preiskave, da bi z gotovostjo vedel, katere kršitve se mu očitajo. Nasprotno, pravna varnost je boljše zagotovljena, če je zadevni uradnik o tem obveščen čim prej in čim natančneje. *S tem se logično predpostavlja, da se mu določbe Kadrovskih predpisov, ki se uporabljajo, navedejo v začetni fazi postopka.* To je še toliko nujnejše v razmeroma preprostih okoliščinah, kot so te v obravnavani zadevi, v katerih ni potrebna posebna razjasnitev dejanskega stanja.

96. Čeprav se zdi, da se Splošno sodišče v točki 104 izpodbijane sodbe strinja s temi preudarki, se je na koncu vendarle oprlo na neveljavne argumente, da bi se izognilo preverjanju zakonitosti začetka preiskave. Konkretnije, *Splošno sodišče ni preverilo, ali je agencija FRA pravilno opredelila določbe Kadrovskih predpisov, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi.* Zgolj sklicevalo se je na zgoraj navedeno sodno prakso, da bi utemeljilo dejstvo, da agencija FRA v odločbi o začetku upravne preiskave, ki se je nanašala na ravnanje pritožnika, ni navedla člena 21 Kadrovskih predpisov, čeprav ta sodna praksa ni bila upoštevana. Zato je treba za namene preučitve četrtega pritožbenega razloga ugotoviti, da je Splošno sodišče pri svojem razlogovanju napačno uporabilo pravo.

3. Vmesni predlog

97. Napačno uporabo prava, ki jo je storilo Splošno sodišče in ki je bila dokazana v okviru analize, predstavljene v teh sklepnih predlogih, je mogoče povzeti, kot sledi. Prvič, Splošno sodišče ni upoštevalo dejstva, da je v bistvu lahko predmet upravne preiskave le neizpolnjevanje obveznosti iz Kadrovskih predpisov. Drugič, Splošno sodišče ni upoštevalo zahtev glede dokaznega standarda, ki je v skladu s členom 86(2) Kadrovskih predpisov potreben za utemeljitev začetka take preiskave. Tretjič, Splošno sodišče ni upoštevalo dejstva, da mora uprava v tej fazi postopka navesti, katere konkretne določbe Kadrovskih predpisov je zadevni uradnik kršil.

VI. Predlog

98. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj četrti pritožbeni razlog razglasi za utemeljen.