Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 26. studenoga 2020.[1]

Predmet C-851/19 P

DK
protiv

Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD)

„Žalba – Javna služba – Korupcija – Kaznena osuda pred nacionalnim sudovima – Zahtjev za plaćanje naknade u građanskom postupku pred nacionalnim sudovima za nematerijalnu štetu nanesenu ugledu Unije – Stegovni postupak – Sankcija uskraćivanja dijela iznosa mirovine – Članak 9. stavak 1. točka (h) Priloga IX. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije – Težina stegovne sankcije – Članak 10. točka (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju – Mogućnost uzimanja u obzir mjere u kojoj povreda dužnosti negativno utječe na integritet, ugled ili interese institucija”

I. Uvod

1. Predmetnu je žalbu 19. studenoga 2019. podnio DK (u daljnjem tekstu: žalitelj) tajništvu Suda Europske unije protiv presude Općeg suda Europske unije od 10. rujna 2019., DK/ESVD (T-217/18, neobjavljena, EU:T:2019:571) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda).

2. Opći sud je pobijanom presudom odbio tužbu kojom je žalitelj na temelju članka 270. UFEU-a zahtijevao, među ostalim, poništenje odluke Europske službe za vanjsko djelovanje (u daljnjem tekstu: ESVD) od 23. svibnja 2017. kojom je žalitelju izrečena stegovna sankcija smanjenja njegovih mirovinskih prava u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (h) Priloga IX. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju).

3. Žalitelj u predmetnom žalbenom postupku ne osporava to smanjenje mirovinskih prava kao takvo, nego kriterije na kojima je ono bilo utemeljeno. U tom smislu žalitelj navodi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 10. točku (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

4. Žalitelj u biti tvrdi da je Opći sud, s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, pogriješio smatrajući da se u stegovnom postupku na temelju Pravilnika o osoblju koji se odnosio na žaliteljevu povredu dužnosti prilikom određivanja stegovne sankcije koju treba izreći u obzir mogao uzeti negativan utjecaj takve povrede na integritet, ugled ili interese institucija. Osobito, žalitelj smatra da štetu nanesenu integritetu, ugledu ili interesima institucija nije moguće uzeti u obzir u stegovnom postupku ako je ta šteta već nadoknađena na temelju posebnog naloga koji je u tu svrhu izdan u građanskom postupku pred nacionalnim sudovima.

5. U ovom ću mišljenju razmatrati upravo to pravno pitanje. Prije ispitivanja predmetne žalbe najprije je potrebno iznijeti relevantno zakonodavstvo.

1 Izvorni jezik: engleski

II. Pravni okvir

A. Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije

6. Glava II. Pravilnika o osoblju naslovljena je „Prava i obveze dužnosnika”. Članak 22., koji se nalazi u toj glavi, propisuje:

„Od dužnosnika se može zahtijevati da u cijelosti ili djelomično nadoknadi štetu koju je Unija pretrpjela zbog dužnosnikove teške povrede dužnosti tijekom obavljanja poslova ili u vezi s obavljanjem poslova.

[…]” [2]

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

„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 ili OLAF [Europski ured za borbu protiv prijevara] 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. Prilog IX. Pravilniku o osoblju, kako proizlazi iz njegova naslova, odnosi se na stegovne postupke. Odjeljak 3. tog priloga naslovljen je „Stegovne mjere”, a članak 9., koji se nalazi u tom odjeljku, predviđa:

„1. Tijelo za imenovanje može izreći sljedeće sankcije:

(a) pisano upozorenje;

(b) ukor;

(c) odgodu napredovanja na viši stupanj u razdoblju od jednog do 23 mjeseca;

(d) nazadovanje na niži stupanj;

(e) privremeni prelazak u niži razred u razdoblju od 15 dana do jedne godine;

(f) prelazak u niži razred u istoj funkcijskoj skupini;

(g) razvrstavanje u nižu funkcijsku skupinu, s prelaskom u niži razred ili bez njega;

(h) udaljavanje s radnog mjesta i prema potrebi *pro tempore* smanjenje mirovine ili uskraćivanje na određeno vrijeme dijela iznosa naknade za invalidnost, a učinak ove mjere ne odnosi se na uzdržavanike dužnosnika. U slučaju tog smanjenja, dohodak bivšeg dužnosnika ne može biti manji od iznosa za minimalne troškove života iz članka 6. Priloga VIII., zajedno sa svim obiteljskim naknadama koje se isplaćuju.

2 Također vidjeti članak 340. četvrti stavak UFEU-a.

2. Ako dužnosnik prima starosnu mirovinu ili naknadu za invalidnost, tijelo za imenovanje može odlučiti uskratiti na određeno razdoblje dio iznosa mirovine ili naknade za invalidnost, a učinak ove mjere ne odnosi se na uzdržavanike dužnosnika. Dohodak bivšeg dužnosnika međutim ne može biti manji od iznosa za minimalne troškove života iz članka 6. Priloga VIII., zajedno sa svim obiteljskim naknadama koje se isplaćuju.

3. Za jedan slučaj povrede dužnosti izriče se samo jedna stegovna sankcija."

9. Članak 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju propisuje:

„Težina propisanih stegovnih sankcija razmjerna je težini povrede dužnosti. Kako bi se utvrdila težina povrede dužnosti i donijela odluka o stegovnoj sankciji koju treba izreći, posebno se uzimaju u obzir:

(a) priroda povrede dužnosti i okolnosti pod kojima je do nje došlo,

(b) u kojoj mjeri povreda dužnosti negativno utječe na integritet, ugled ili interese institucija,

(c) u kojoj mjeri povreda dužnosti uključuje namjerne radnje ili nepažnju,

(d) dužnosnikovi motivi za povredu dužnosti,

(e) razred i radni staž dužnosnika,

(f) stupanj osobne odgovornosti dužnosnika,

(g) razina dužnosnikovih poslova i odgovornosti,

(h) uključuje li povreda dužnosti ponavljane radnje ili ponašanje,

(i) ponašanje dužnosnika tijekom njegove karijere."

10. Odjeljak 7. Priloga IX. Pravilniku o osoblju naslovljen je „Usporedni kazneni progon". Članak 25., koji se nalazi u tom odjeljku, propisuje:

„Ako se dužnosnik za ista djela kazneno goni, konačna odluka donosi se tek nakon pravomoćne presude suda pred kojim se taj predmet nalazi."

III. Pozadina spora

11. Žalitelj je 1994. počeo raditi kao dužnosnik Europske komisije. Godine 1999., dok je radio u Komisijinoj Glavnoj upravi (GU) za vanjske odnose, povjereno mu je upravljanje Komisijinim zgradama u trećim zemljama. Žalitelj je 1. siječnja 2011. upućen ESVD-u. Dana 1. siječnja 2016. otišao je u prijevremenu mirovinu.

A. Kazneni postupak pred belgijskim sudovima

12. Protiv žalitelja se od srpnja 2004. do veljače 2016. pred belgijskim sudovima vodio kazneni postupak za djela korupcije u razdoblju od 1999. do 2005. u vezi s upravljanjem javnim nabavama. Prema optužbama on je ta djela korupcije počinio tijekom obavljanja svojih dužnosti u području javne nabave koje je uključivalo Uniju. Europska unija, koju je zastupala Komisija, bila je građanskopravna stranka u tom postupku.

13. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) presudom od 16. svibnja 2014. žalitelju je izrekao sljedeće sankcije za nekoliko kaznenih djela koja je počinio pri obavljanju svojih dužnosti:

– uvjetnu kaznu zatvora u trajanju od dvije godine, s rokom kušnje od pet godina;

– novčanu kaznu u iznosu od 27 500 eura;

– rješenje na temelju kojeg mu je tijekom razdoblja od deset godina onemogućeno obavljanje funkcija direktora, upravitelja ili revizora trgovačkog društva;

– zapljena iznosa od 176 367,15 eura.

14. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu) usto je žalitelju u građanskom postupku naložio plaćanje iznosa od 25 000 eura Uniji radi naknade nematerijalne štete koju je nanio njezinu ugledu [3].

15. Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) presudom od 30. lipnja 2015. u žalbenom postupku koji je žalitelj pokrenuo potvrdio je presudu tribunala de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu). Pritom je trajanje kazne zatvora povećao na tri godine, s rokom kušnje od pet godina, te je iznos naknade nematerijalne štete koju je Unija pretrpjela odredio u visini od 38 814 eura.

16. Cour de cassation (Kasacijski sud) presudom od 10. veljače 2016. odbio je žaliteljevu žalbu.

B. Stegovni postupak na temelju Pravilnika o osoblju

17. Žalitelj je bio podvrgnut trima unutarnjim OLAF-ovim istragama koje su pokrenute 12. srpnja 2004., 19. svibnja 2005. odnosno 18. listopada 2005.

18. Komisijino tijelo za imenovanje odlukom od 2. svibnja 2007. protiv žalitelja je pokrenulo stegovni postupak na temelju članka 86. Pravilnika o osoblju. Međutim, taj je postupak prekinut na temelju članka 25. Priloga IX. Pravilniku o osoblju do donošenja pravomoćne odluke u nacionalnom kaznenom postupku koji se protiv žalitelja vodio u pogledu istih djela.

19. ESVD je odlukom od 12. srpnja 2016. nastavio stegovni postupak protiv žalitelja, nakon čega ga je saslušalo stegovno povjerenstvo u skladu s člankom 16. Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

20. Stegovno povjerenstvo u svojem je obrazloženom mišljenju od 12. prosinca 2016., usvojenom u skladu s člankom 18. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, među ostalim navelo da su „nacionalni kazneni sudovi utvrdili činjenice", da „dužnosnikovo ponašanje čini povredu članaka 11., 11.a, 12. i 21. Pravilnika o osoblju" te da se „može izreći samo sankcija uskraćivanja dijela iznosa mirovine".

21. Stegovno povjerenstvo zaključilo je da su ozbiljnost činjenica i nedostatak žaliteljeva kajanja činili otegotne okolnosti. Međutim, ono je utvrdilo i da su žaliteljeve pozitivne strane te činjenica da njegove dužnosti nisu imale metodološki okvir bile olakotne okolnosti. Ono je usto u obzir uzelo žaliteljevu „financijsku, obiteljsku i zdravstvenu situaciju (osobito njegov očekivani životni vijek)" i „činjenicu da su nacionalni sudovi [žalitelju] već naložili plaćanje naknade novčane i nematerijalne štete".

3 Iz spisa pred Sudom čini se da žalitelj za plaćanje naknade štete solidarno odgovara s drugim osobama.

22. S obzirom na to stegovno povjerenstvo predložilo je tijelu za imenovanje da usvoji stegovnu mjeru kojom bi se mjesečni neto iznos žaliteljeve mirovine smanjio za 400 eura tijekom razdoblja od tri godine.

23. Nakon što je saslušalo žalitelja, tijelo za imenovanje mu je odlukom od 23. svibnja 2017. izreklo stegovnu sankciju na temelju članka 9. stavka 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju (u daljnjem tekstu: sporna odluka). Učinak te odluke bio je taj da je neto iznos njegove starosne mirovine smanjen za 20 % tijekom razdoblja nešto duljeg od osam godina. Posljedično je žaliteljeva mirovina bila smanjena za 1015 eura mjesečno do 30. rujna 2025.[4].

24. Žalitelj je 23. kolovoza 2017. na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju podnio žalbu protiv sporne odluke. Tijelo za imenovanje odlukom od 20. prosinca 2017. odbilo je tu žalbu.

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

25. Žalitelj je na temelju članka 270. UFEU-a tajništvu Općeg suda 28. ožujka 2018. podnio tužbu za poništenje sporne odluke kojom mu je tijelo za imenovanje izreklo stegovnu sankciju te za, podredno, naknadu štete koju je navodno pretrpio kao posljedicu toga što je ESVD u kaznenom postupku pred belgijskim sudovima povrijedio njegova prava obrane.

26. Žalitelj je u prilog svojoj tužbi pred Općim sudom istaknuo dva tužbena razloga, koja su se ticala određivanja sankcije odnosno uzimanja u obzir olakotnih okolnosti.

27. Opći sud je pobijanom presudom odbio žaliteljevu tužbu te mu je naložio snošenje troškova.

V. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

28. Žalitelj od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– poništi spornu odluku;

– naloži ESVD-u snošenje troškova postupka pred Općim sudom i troškova žalbenog postupka.

ESVD od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu kao neosnovanu;

– naloži žalitelju snošenje troškova.

VI. Žalba

29. Žalitelj ističe samo jedan žalbeni razlog koji je usmjeren na točke 28. do 53. pobijane presude. Opći sud je u tim točkama razmatrao prvi dio žaliteljeva prvog tužbenog razloga, kojim je potonji tvrdio da je tijelo za imenovanje prilikom odlučivanja koju će mu stegovnu sankciju izreći pogriješilo uzevši u obzir nematerijalnu štetu nanesenu Uniji. Žalitelj je u tom pogledu u bitnome tvrdio da je ta šteta već nadoknađena u okviru građanskopravnih mjera koje su odredili nacionalni sudovi.

4 Istaknuo bih da je u točkama 17., 78., 119. i 142. pobijane presude Opći sud uputio na iznos od 1105 eura.

30. Opći sud odbio je prvi dio žaliteljeva prvog tužbenog razloga.

31. Žalitelj u predmetnoj žalbi, u okviru svojeg jedinog žalbenog razloga, tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 10. točku (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju dopustivši da se u obzir uzme nematerijalna šteta, koja je već bila nadoknađena, kako bi se opravdalo izricanje tijela za imenovanje stegovne sankcije dužnosniku koja je teža od one koju je predložilo stegovno povjerenstvo [5].

32. Žaliteljev jedini žalbeni razlog podijeljen je na tri dijela.

33. Kao prvo, žalitelj navodi da je Opći sud u točki 52. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava utvrdivši da tijelo za imenovanje nije počinilo očitu pogrešku u ocjeni odlučivši da prilikom primjene članka 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju nije potrebno uzeti u obzir činjenicu da je nacionalni sud naložio nadoknađivanje štete uzrokovane Uniji. Žalitelj smatra da je tijelo za imenovanje, u skladu s člankom 25. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, bilo vezano činjeničnim utvrđenjima nacionalnih kaznenih sudova i načelom da se za štetu koja je nadoknađena smatra kao da nikada nije nastala.

34. Kao drugo, žalitelj u bitnome navodi da je Opći sud u točki 34. pobijane presude povrijedio zahtjev proporcionalnosti stegovnih sankcija i opće pravno načelo – zajedničko pravnim sustavima država članica – prema kojem se za štetu koja je u cijelosti nadoknađena smatra kao da nikada nije nastala time što je utvrdio da se tijelo za imenovanje moglo, u skladu s člankom 10. točkom (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju, pozvati na takvu štetu.

35. Kao treće, žalitelj u bitnome navodi da je Opći sud u točkama 39. do 41. pobijane presude povrijedio opće načelo jednakosti utvrdivši da je prilikom određivanja sankcije u stegovnom postupku na temelju članka 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju činjenica da je šteta koja je nanesena Uniji nadoknađena, u cijelosti ili djelomično praktički irelevantna. Žalitelj u tom pogledu smatra da dužnosnikovu povredu dužnosti treba različito tretirati ovisno o opsegu štete koja je uzrokovana instituciji. Žalitelj smatra da se on ne nalazi u istoj situaciji kao dužnosnik koji Uniji prethodno nije nadoknadio štetu koja joj je nastala.

36. Kako je to Sud zatražio, ovo će se mišljenje usredotočiti na drugi i treći dio žaliteljeva jedinog žalbenog razloga. Smatram uputnim oba dijela tog žalbenog razloga razmotriti zajedno. Navodna povreda načela proporcionalnosti i jednakosti temelji se na pretpostavci da štetu nanesenu Unijinu ugledu koja je nadoknađena u postupku pred nacionalnim sudovima nije moguće uzeti u obzir u stegovnom postupku s obzirom na odredbe članka 10. točke (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju. Kako ću navesti u mišljenju, smatram da je ta pretpostavka manjkava jer ne vodi računa o specifičnoj naravi i ciljevima građanskih postupaka za naknadu štete, s jedne strane, i stegovnih postupaka koji se temelje na Pravilniku o osoblju, s druge strane. Budući da se drugi i treći dio jedinog žalbenog razloga, prema mojemu mišljenju, temelje na pogrešnoj pretpostavci, moraju se odbiti kao neosnovani.

VII. Analiza

A. Navodi o nedopuštenosti

37. Iako ESVD u tom smislu nije formalno istaknuo prigovor, on u svojim očitovanjima tvrdi da je predmetna žalba djelomično nedopuštena.

5 Vidjeti točku 2. žalbe.

38. ESVD u tom pogledu smatra da žaliteljev argument da je tijelo za imenovanje povisilo sankciju uzevši u obzir štetu koja je već nadoknađena nije namijenjen dokazivanju da je Opći sud počinio pogrešku, već se njime dovodi u pitanje ocjena tijela za imenovanje te njegovo opravdanje za odstupanje od obrazloženog mišljenja stegovnog povjerenstva. ESVD navodi da žalitelj nastoji pojasniti ili preoblikovati prvi tužbeni razlog koji je iznio u prvom stupnju, a kojim je navodio da je tijelo za imenovanje počinilo očitu pogrešku u ocjeni. U žalbenom postupku nije dopušteno na taj način preoblikovati tužbeni razlog iznesen u prvostupanjskom postupku.

39. Prema mojemu mišljenju, ovaj ESVD-ov navod o nedopuštenosti treba odbiti kao neosnovan.

40. Očito je da se žalba odnosi na navodnu pogrešku koja se tiče prava u pobijanoj presudi te žalitelj ne iznosi nikakve nove razloge ili navode koji nisu već izneseni pred Općim sudom.

41. Iako je točno da je žalitelj u svojoj žalbi u više navrata uputio na spornu odluku te da je usporedio pristupe stegovnog povjerenstva i tijela za imenovanje u pogledu kriterija koji se koristio za određivanje stegovne sankcije žalitelju, jasno je da je žaliteljev jedini žalbeni razlog usmjeren na zaključak Općeg suda iz točke 52. pobijane presude [6] i njegovu pravnu ocjenu iz točaka 28. do 51. pobijane presude koja je dovela do tog zaključka, a ne na spornu odluku.

42. Smatram da upućivanja na spornu odluku sadržana u žalbi samo daju kontekst žaliteljevim žalbenim zahtjevima te ih razrađuju. Uostalom, istaknuo bih da i sam ESVD, kako bi opovrgnuo žaliteljeve argumente, u više navrata upućuje na određene točke sporne odluke.

43. Što se tiče ESVD-ova navoda da je žalitelj preoblikovao tužbene razloge koje je istaknuo pred Općim sudom, iz točaka 43. do 52. žaliteljeve tužbe pred Općim sudom proizlazi da je on naveo da, iako je stegovno povjerenstvo uzelo u obzir činjenicu da su nacionalni sudovi žalitelju već naložili plaćanje naknade štete, tijelo za imenovanje povisilo je izrečenu stegovnu sankciju utvrdivši da je žaliteljevo ponašanje utjecalo na ugled institucije te izazvalo sumnje u neovisnost njezina osoblja. Žalitelj je pred Općim sudom nadalje tvrdio da institucije Unije više ne mogu tvrditi da su pretrpjele štetu ako je ona Uniji već u cijelosti nadoknađena u kontekstu kaznenog postupka u kojem je Unija bila građanskopravna stranka. Tijelo za imenovanje je stoga, prema žaliteljevu mišljenju, počinilo očitu pogrešku u ocjeni uzevši u obzir štetu u pitanju.

44. Sukladno tomu, ne smatram da je žalitelj u predmetnom žalbenom postupku preoblikovao tužbeni razlog koji je istaknuo pred Općim sudom [7] i da se takvo preoblikovanje može smatrati novim razlogom, nedopuštenim u žalbenom postupku.

B. Meritum

1. Uvodne napomene – opseg žalbe

45. ESVD osporava pravilnost navoda koje žalitelj iznosi u točkama 12. i 19. žalbe. Žalitelj u tim točkama navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je članak 10. točku (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju protumačio na način da tijelu za imenovanje dopušta da uzme u obzir nadoknađenu štetu kako bi se opravdalo izricanje stegovne sankcije koja je teža od one koju je stegovno povjerenstvo predložilo u svojem obrazloženom mišljenju.

6 Vidjeti točku 25. žalbe. Opći sud je u točki 52. pobijane presude utvrdio da tijelo za imenovanje nije počinilo očitu pogrešku u ocjeni odlučivši da prilikom primjene članka 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju nije potrebno uzeti u obzir činjenicu da su nacionalni sudovi već odredili nadoknađivanje štete uzrokovane Uniji. Osim toga, Opći sud je u točki 39. pobijane presude naveo da je u kontekstu stegovnog postupka nebitno to što je šteta nadoknađena u cijelosti ili djelomično jer svrha članka 10. točke (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju nije određivanje naknade štete, nego izricanje sankcije.

7 Osim činjenice da je žalba očito usmjerena na pobijanu presudu, a ne na spornu odluku.

46. ESVD smatra da tijelo za imenovanje štetu u pitanju nije tretiralo kao otegotnu okolnost [8].

47. Članak 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju zahtijeva da svaka stegovna sankcija izrečena dužnosniku bude razmjerna ozbiljnosti ili težini njegove povrede dužnosti te u tom pogledu predviđa neiscrpan popis kriterija koji se moraju uzeti u obzir prilikom određivanja sankcije [9].

48. Taj popis sadržava nekoliko indikativnih kriterija koji se, ovisno o konkretnom činjeničnom stanju, mogu smatrati otegotnim, olakotnim ili pak neutralnim okolnostima te se nijednom od tih kriterija ne pridaje nikakva konkretna težina ili važnost. Osim toga, s obzirom na široku narav navedenih kriterija, jasno je da nije svaki od njih nužno relevantan u svakom pojedinom slučaju. Također, ti kriteriji trebaju biti indikativni te su neiscrpni po naravi.

49. U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, u skladu s člankom 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, sankciju treba odrediti na temelju sveobuhvatne ocjene tijela za imenovanje svih konkretnih činjenica i pitanja povezanih sa svakim pojedinim slučajem. U tom pogledu valja istaknuti da Pravilnik o osoblju ne predviđa nikakvu fiksnu povezanost između stegovnih mjera koje su u njemu navedene i raznih vrsta povreda dužnosti koje dužnosnici počine te, osim toga, ne propisuje mjeru u kojoj otegotne ili olakotne okolnosti treba uzeti u obzir prilikom određivanja sankcije [10].

50. Osim toga, valja istaknuti da je, nakon što se utvrdi istinitost navoda koji se iznose protiv dužnosnika, na tijelu za imenovanje da izabere prikladnu stegovnu sankciju. Opći sud, kao ni Sud u žalbenom postupku, ne mogu svojom presudom zamijeniti odluku tijela za imenovanje, osim u slučaju očite pogreške u ocjeni ili zlouporabe ovlasti [11].

51. Iz točaka 28. do 52. pobijane presude jasno proizlazi da Opći sud nije izričito razmatrao je li tijelo za imenovanje činjenicu da je u građanskom postupku naloženo plaćanje naknade nematerijalne štete smatralo otegotnom okolnosti [12]. Opći sud je samo utvrdio, u točki 52. pobijane presude, da tijelo za imenovanje nije pogriješilo kad je smatralo da takvu naknadu nije potrebno uzeti u obzir prilikom primjene kriterija predviđenih u članku 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju [13].

8 Prema ESVD-u točke 35. do 38. sporne odluke pokazuju da, protivno žaliteljevim tvrdnjama, tijelo za imenovanje svoju odluku da odstupi od obrazloženog mišljenja stegovnog povjerenstva nije „osobito” temeljilo na članku 10. točki (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju. ESVD tvrdi da je tijelo za imenovanje u spornoj odluci navelo da zahtjev nacionalnog prava za naknadu štete Unije nije utjecao na ocjenu težine povrede dužnosti. Tijelo za imenovanje je višu sankciju od one koju je predložilo stegovno povjerenstvo izreklo uzevši u obzir sve kriterije (sveobuhvatna ocjena). ESVD ističe da članak 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju ne predviđa koju važnost treba pridati pojedinim kriterijima.

9 Službenički sud Europske unije je u točki 115. presude od 17. srpnja 2012., BG/Ombudsman (F-54/11, EU:F:2012:114) naveo da izrečena stegovna sankcija mora, u skladu s člankom 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, biti razmjerna težini povrede dužnosti. Taj članak također predviđa određene kriterije koje tijelo za imenovanje treba uzeti u obzir prilikom određivanja sankcije.

10 Vidjeti presudu od 5. veljače 1987., F./Komisija (403/85, EU:C:1987:70, t. 26.). Također vidjeti presudu Službeničkog suda Europske unije od 17. srpnja 2012., BG/Ombudsman (F-54/11, EU:F:2012:114, t. 116.).

11 Vidjeti presude od 5. veljače 1987., F./Komisija (403/85, EU:C:1987:70, t. 18.) i od 19. studenoga 2014., EH/Komisija (F-42/14, EU:F:2014:250, t. 92.).

12 Vidjeti u tom pogledu argumente koje su stranke istaknule u točkama 31. i 45. ovog mišljenja.

13 Istaknuo bih da je Opći sud u točki 136. pobijane presude utvrdio da je tijelo za imenovanje u spornoj odluci žaliteljeva djela smatralo posebno teškima uzimajući u obzir, među ostalim, štetu nanesenu integritetu, ugledu ili interesima institucija. Opći sud je u točkama 140. i 141. pobijane presude utvrdio da je tijelo za imenovanje smatralo da ga pravni lijek koji je već pružen na nacionalnoj razini „ne treba spriječiti da izrekne stegovnu sankciju razmjernu počinjenoj povredi dužnosti” (točka 37. sporne odluke) te da, „čak i ako je tužitelj nakon osude pred belgijskim sudovima popravio štetu povezanu sa štetom nanesenom ugledu institucije, ostaje činjenica da je narušio ugled institucije te izazvao sumnje u integritet njezina osoblja”. Ta utvrđenja Općeg suda odnose se na žaliteljev drugi tužbeni razlog u prvostupanjskom postupku te ih se nije osporilo u tom žalbenom postupku.

52. Žalitelj nije tvrdio da je Opći sud počinio pogrešku time što nije ispitao stvarnu važnost koju je tijelo za imenovanje pridalo činjenici da je naloženo da se šteta u pitanju nadoknadi. Smatram da se opseg predmetne žalbe treba ograničiti na pitanje može li se u tim okolnostima kriterij iz članka 10. točke (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju – to jest šteta integritetu, ugledu ili interesima Unije – uzeti u obzir u svakoj sveobuhvatnoj ocjeni slučaja kako bi se odredila težina povrede dužnosti te potom odlučilo o stegovnoj sankciji koju valja izreći kada je nematerijalna šteta u pitanju već nadoknađena u postupku pred nacionalnim sudovima.

53. U tom se pogledu mora naglasiti da žalitelj u predmetnom žalbenom postupku ne dovodi u pitanje činjenicu da mu se, unatoč tomu što su mu već izrečene kaznene i građanske mjere, može izreći stegovna mjera na temelju članka 9. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. Također, žalitelj ne dovodi u pitanje konkretnu stegovnu sankciju koja je izabrana, koja je bila novčana te je rezultirala smanjenjem njegovih mirovinskih prava u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (h) Priloga IX. Pravilniku o osoblju[14]. Osim toga, ono što je u pitanju nije iznos smanjenja žaliteljeve mirovine kao takav, nego kriteriji koji se mogu uzeti u obzir prilikom određivanja takvog smanjenja.

2. Ocjena

54. Iz pobijane presude jasno proizlazi da su žalitelju za njegova djela izrečene kaznene, građanske i stegovne mjere ili sankcije. Međutim, žalitelj se ne poziva na načelo *ne bis in idem*[15] u pogledu kaznenih, građanskih[16] i stegovnih mjera ili sankcija koje su mu izrečene.

55. Umjesto toga, žalitelj u predmetnom žalbenom postupku otvara pitanje može li se pri određivanju težine dužnosnikove povrede dužnosti i stegovne sankcije koju valja izreći u skladu s člankom 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju u obzir uzeti i šteta nanesena integritetu, ugledu ili interesima Unije (koja je Uniji već nadoknađena u građanskom postupku pred nacionalnim sudovima).

56. Prema mojemu mišljenju, predmetni građanski i stegovni postupci i odgovarajući pravni lijekovi ili kazne jasno se međusobno razlikuju[17] te, što je još važnije, imaju veoma različite ciljeve[18].

57. Čini se da je svrha građanskog postupka koji je Unija pokrenula pred nacionalnim sudovima očito bila naknaditi Uniji nematerijalnu štetu koju su žaliteljeve radnje nanijele njezinu javnom ili vanjskom ugledu. U tom pogledu, cilj građanske naknade štete jest obeštetiti oštećenu stranu i tako uspostaviti stanje u kojem je ona bila prije povrede. Dosuda naknade štete je stoga namijenjena obeštećivanju oštećenika u odnosu na taj oblik deliktne ili druge vrste izvanugovorne odgovornosti. Promatran iz te perspektive, taj oblik izvanugovorne odgovornosti načelno nije kaznene naravi. On ne služi tomu da sankcionira, kazni ili ukori[19] ponašanje koje se smatra spornim[20].

14 Budući da se žalitelj umirovio, to je bila jedina stegovna sankcija koju je tijelo za imenovanje imalo na raspolaganju.

15 Vidjeti članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koji zabranjuje da se istoj osobi više puta sudi ili se više puta izreknu kaznene sankcije za isto kazneno djelo. Također vidjeti članak 9. stavak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, koji predviđa da se „[z]a jedan slučaj povrede dužnosti izriče […] samo jedna stegovna sankcija". Za pregled odnosa između kaznenog postupka/sankcija i stegovnog postupka/sankcija u kontekstu Pravilnika o osoblju vidjeti presudu od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, t. 341. do 343.).

16 Sud je u točki 33. presude od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr. (C-537/16, EU:C:2018:193) naveo da mjera kojom se samo popravlja šteta prouzročena predmetnim kažnjivim djelom nije kaznene naravi. U biti, takva reparativna ili kompenzacijska mjera po svojoj naravi ne čini kaznu.

17 U smislu, primjerice, primjenjivih pravila, dokaznih standarda, postupka i nadležnog suda

18 Mogućnost da se od dužnosnika zahtijeva, u skladu s člankom 22. Pravilnika o osoblju, da u cijelosti ili djelomično nadoknadi svaku štetu koju je Unija pretrpjela zbog dužnosnikove teške povrede počinjene u obavljanju dužnosti ili u vezi s obavljanjem dužnosti odvojena je od stegovnog režima predviđenog u članku 86. Priloga IX. tom pravilniku. Osim toga, Pravilnik o osoblju te, osobito, članak 10. Priloga IX. tom pravilniku ne zahtijevaju izričito da se u stegovnom postupku uzme u obzir naknada štete čije je plaćanje dužnosniku naloženo zbog povrede koju je počinio u okviru obavljanja svojih dužnosti u skladu s Pravilnikom o osoblju.

19 Točno je da u mnogim pravnim sustavima sudovi mogu, u posebnim i iznimnim slučajevima, odrediti naknadu štete u svrhu kažnjavanja, naknade duševnih boli ili odgoja. U takvim slučajevima naknada štete služi tomu da se prekršitelja kazni ili da sudovi pokažu svoje nezadovoljstvo tuženikovim bezobzirnim ili opresivnim ponašanjem. Međutim, u ovom predmetu nema naznaka o tome da naknade koje su dosudili belgijski sudovi spadaju u ijednu od tih kategorija.

20 Vidjeti, po analogiji, mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, t. 30.).

58. Nasuprot tomu, svrha stegovnih postupaka na temelju Pravilnika o osoblju jest osigurati da dužnosnici poštuju pravila i obveze namijenjene osiguravanju pravilnog djelovanja institucije [21]. To poštovanje [22] je u konačnici osigurano izricanjem stegovnih sankcija [23] ili sankcija predviđenih u skladu s iscrpnim popisom iz članka 9. Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

59. S obzirom na bitno različitu narav i ciljeve građanskog postupka u pitanju i stegovnog postupka na temelju Pravilnika o osoblju te odnosnih pravnih lijekova i sankcija, puka činjenica da je žalitelju naloženo plaćanje naknade nematerijalne štete nanesene Unijinu ugledu ne onemogućuje izricanje stegovnih sankcija žalitelju. Uostalom, kako je navedeno u točki 53. ovog mišljenja, žalitelj to ni ne osporava.

60. Osim toga, činjenica da je žalitelj platio naknadu nematerijalne štete nanesene Uniji na temelju postupka koji je potonja pokrenula ne utječe na *težinu* žaliteljeve povrede dužnosti u smislu članka 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju koja je prethodila tom postupku te stoga nije relevantna za određivanje te težine.

61. Osobito smatram da se, prilikom određivanja težine povrede dužnosti dužnosnika, činjenica da je ta povreda negativno utjecala na Unijin ugled u smislu članka 10. točke (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju može uzeti u obzir u sveobuhvatnoj ocjeni tog ponašanja, neovisno o naknadi štete koja je kasnije u tom pogledu plaćena na temelju sudskog postupka koji je pokrenula Unija.

62. Sukladno tomu, kvalifikacija težine te povrede dužnosti može se, prema mojemu mišljenju, ocijeniti neovisno o toj naknadi štete [24]. Institucionalna šteta te naravi ne može se samo tako izbrisati isplatom novčanog iznosa kao naknade štete, čak i ako je to posljedica sudske odluke.

63. Što se tiče ocjene *stegovne sankcije koju treba izreći*, u kontekstu predmetnog postupka postoji činjenična veza između štete nanesene Unijinu (javnom ili vanjskom) ugledu (čije je nadoknađivanje, doista, naloženo u sudskom postupku pred nacionalnim sudovima) i kriterija predviđenog u članku 10. točki (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju koji se također odnosi na štetu nanesenu Unijinu (javnom ili vanjskom) ugledu. Ta vrsta institucionalne štete bila je među kriterijima koji su uzeti u obzir pri ocjeni vrste i visine stegovne sankcije koja će se izreći žalitelju [25].

64. Osim činjenice da članak 10. točka (b) Priloga IX. Pravilniku o osoblju predviđa samo jedan od mnoštva kriterija koji se mogu uzeti u obzir u okviru sveobuhvatne ocjene stegovne sankcije koju treba izreći, valja istaknuti da su građanski i stegovni postupci te pravni lijekovi ili sankcije koje iz njih mogu proizaći odvojeni te se međusobno razlikuju po svojim ciljevima pa ne dovode do preklapanja sankcija ili naknade štete [26].

65. Stoga smatram da žalitelj nije dokazao navod u drugom i trećem dijelu svojeg jedinog žalbenog razloga da je Opći sud povrijedio načelo proporcionalnosti i načelo jednakosti.

21 Presuda od 1. travnja 2004., N/Komisija (T-198/02, EU:T:2004:101, t. 98.)

22 Očito je da čak i lakše i manje ozbiljne sankcije, poput pisanog upozorenja ili ukora, imaju za cilj osigurati da dužnosnik ne povrijedi Pravilnik o osoblju.

23 Sama riječ „*penalties*" (engleski), „*sanciones*" (španjolski), „*Strafen*" (njemački), *sanctions*" (francuski), „*sanzioni*" (talijanski), „*sanções*" (portugalski), iz članka 9. Priloga IX. Pravilniku o osoblju jasno upućuje na njihovu represivnu ili kaznenu narav.

24 Vidjeti, po analogiji, točku 115. presude od 19. studenoga 2014., EH/Komisija (F-42/14, EU:F:2014:250).

25 Osim toga, nacionalni sudovi su Uniji dodijelili građansku naknadu nematerijalne štete nanesene njezinu ugledu u iznosu od 38 814 eura, dok je stegovnim sankcijama, koje su bile novčane naravi, osigurano da Unija nije dužna isplatiti određena sredstva na ime žaliteljeve mirovine.

26 U tom pogledu Opći sud je u točki 195. presude od 7. prosinca 2017., Missir Mamachi di Lusignano i dr./Komisija (T-401/11 P, RENV-RX, EU:T:2017:874) naveo da u pravima država članica postoji zajedničko načelo prema kojem je zabranjena dvostruka naknada pretrpljene nematerijalne štete. Iz presude od 9. rujna 1999., Lucaccioni/Komisija (C-257/98 P, EU:C:1999:402, t. 19. i 20.) jasno proizlazi da je to načelo primjenjivo i u kontekstu odnosa između dužnosnika i institucije Unije. Stoga, iako potonji predmet osigurava da dužnosnik ne može ostvariti dvostruku naknadu štete, smatram da to opće načelo vrijedi i za samu Uniju te jamči da ona neće od dužnosnika ostvariti dvostruku naknadu štete. Međutim, naglasio bih da u predmetnom slučaju, prema mojemu mišljenju, nema govora o dvostrukoj naknadi štete zbog različite naravi građanskog i stegovnog postupka u pitanju i njihovih odgovarajućih pravnih lijekova ili sankcija. Sankcije izrečene na temelju članka 9. Priloga IX. Pravilniku o osoblju nemaju za cilj Uniji nadoknaditi štetu koja joj je nanesena.

VIII. Zaključak

66. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud:

– kao neosnovane odbije drugi i treći dio žaliteljeva jedinog žalbenog razloga.