Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 27. oktobra 2016 [1]

Zadeva C-337/15 P

Evropski varuh človekovih pravic
proti

Claire Staelen

„Pritožba — Nepogodbena odgovornost — Obravnavanje pritožbe, ki jo je varuh človekovih pravic vložil v zvezi z vodenjem seznama primernih kandidatov za javni natečaj — Preiskovalna pooblastila — Dolžnost skrbnega ravnanja — Nepremoženjska škoda“

1. Državljani Unije imajo na podlagi člena 41 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: Listina) pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije dobro upravljajo zadeve, ki se nanašajo nanje. Dolžnost skrbnega ravnanja ali, jasneje povedano, dolžnost skrbne in nepristranske preučitve vseh upoštevnih vidikov posamezne zadeve (v nadaljevanju: načelo TUM) [2] je vgrajena v načelo dobrega upravljanja. Uporablja se na splošno pri delovanju uprave Unije v njenih odnosih z javnostjo. [3]

2. Toda ali je lahko kršitev pravice do dobrega upravljanja podlaga za odškodnino? Konkretno, ali lahko to, da evropski varuh človekovih pravic krši načelo TUM, vodi do dovolj resne kršitve prava Unije, katerega namen je podeljevanje pravic posameznikom? To je, na kratko, tisto, o čemer mora Sodišče razsoditi po več kot 12 letih od izdaje temeljne sodbe Lamberts. [4]

3. Splošno sodišče je v bistvu razsodilo, da je že kršitev načela TUM dovolj resna kršitev prava Unije in da evropski varuh pri obravnavanju pritožbe C. Staelen ali v povezanih zadevah ob štirih ločenih priložnostih ni upošteval tega načela. [5] Poleg tega je Splošno sodišče štelo, da evropski varuh na njene dopise ni odgovoril v razumnem roku. Zaradi teh kršitev je to sodišče C. Staelen dodelilo 7000 EUR odškodnine zaradi izgube zaupanja v urad evropskega varuha ter zaradi občutka izgube časa in energije.

4. Ne strinjam se s Splošnim sodiščem in v teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj. Zato Sodišču predlagam, naj razveljavi izpodbijano sodbo in o prvostopenjski tožbi razsodi tako, da tožbo C. Staelen v postopku zavrne kot neutemeljeno. [6]

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Glej zlasti sodbo z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14). Kot je navedeno spodaj, to načelo ni vedno poimenovano enako, zaradi česar uporabljam nevtralnejši pristop.

3 — Sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 92).

4 — Sodba z dne 23. marca 2004, Evropski varuh človekovih pravic/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, izdana v sestavi občne seje (v nadaljevanju: Lamberts)).

5 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Staelen/Evropski varuh človekovih pravic (T-217/11, EU:T:2015:238 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba)).

6 — S sklepoma z dne 29. junija 2016, Evropski varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:670), in z dne 20. julija 2016, Staelen/Evropski varuh človekovih pravic (C-338/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:599), je Sodišče zavrnilo pritožbo C. Staelen in njeno nasprotno pritožbo zoper izpodbijano sodbo.

I – Pravni okvir

5. Člen 3 Sklepa 94/262/ESPJ, ES, Euratom[7] določa:

„1. Evropska [varuhinja][8] človekovih pravic na lastno pobudo ali po prejemu pritožbe izvede vse preiskave, ki se [ji] zdijo utemeljene, da bi [pojasnila] vse domnevne nepravilnosti v dejavnostih institucij in organov [Unije] […]

2. Institucije in organi [Unije] morajo [varuhinji] človekovih pravic posredovati vse informacije, ki jih od njih zahteva, in [ji] omogočiti dostop do zadevnih spisov […] Uradniki in drugi uslužbenci institucij in organov [Unije] morajo na zahtevo [varuhinje] človekovih pravic pričati […]“

II – Ozadje postopkov[9]

6. C. Staelen je 14. novembra 2006 pri varuhinji vložila pritožbo v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi Evropskega parlamenta pri vodenju seznama primernih kandidatov za javni natečaj EUR/A/151/98, na katerem je bila navedena kot uspešna kandidatka.

7. Varuhinja je po koncu preiskave (v nadaljevanju: začetna preiskava) 22. oktobra 2007 izdala odločbo, v kateri je ugotovila, da Parlament ni storil nepravilnosti.

8. Varuhinja je 29. junija 2010 sklenila, da na lastno pobudo opravi preiskavo za ponovno preučitev, ali je Parlament storil nepravilnosti (v nadaljevanju: preiskava na lastno pobudo).

9. Varuhinja je 31. marca 2011 sprejela odločbo o končanju zgoraj navedene preiskave in ponovno ugotovila, da Parlament ni storil nepravilnosti.

III – Postopek pred Splošnim sodiščem

10. C. Staelen je 20. aprila 2011 vložila odškodninsko tožbo proti varuhinji, s katero je skušala doseči odškodnino za škodo, ki jo je domnevno utrpela zaradi tega, kako je varuhinja obravnavala njeno pritožbo iz točke 6 zgoraj.

11. Splošno sodišče je po obravnavi z dne 9. aprila 2014 z izpodbijano sodbo delno ugodilo tožbi C. Staelen in varuhinji naložilo, naj ji plača 7000 EUR. V preostalem je Splošno sodišče tožbo zavrnilo in vsaki stranki naložilo plačilo polovice stroškov nasprotne stranke.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

12. Varuhinja s pritožbo, vloženo pri Sodišču 6. julija 2015, Sodišču predlaga, naj:

— razveljavi izpodbijano sodbo, prvič, v delu, v katerem je bilo ugotovljeno, (a) da je varuhinja storila več nezakonitosti, ki pomenijo dovolj resno kršitev prava Unije, (b) da je dejansko nastala nepremoženjska škoda in (c) da med nezakonitostmi, ki jih je ugotovilo Splošno sodišče, in to nepremoženjsko škodo obstaja vzročna zveza, in drugič, v delu, v katerem je bilo varuhinji naloženo plačilo odškodnine v znesku 7000 EUR;

7 — Sklep Evropskega parlamenta z dne 9. marca 1994 o pravilih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 283).

8 — Čeprav se večina obravnavanih dogodkov nanaša na njenega predhodnika, se bom zaradi konsistentnosti skliceval na sedanjo nosilko funkcije varuha – namreč Emily O’Reilly – ki je varuhinja od 1. oktobra 2013.

9 — Dejansko stanje v tem postopku je v celoti navedeno v točkah od 1 do 42 od skupaj 339 točk izpodbijane sodbe.

— v primeru razveljavitve izpodbijane sodbe zavrne tožbo kot neutemeljeno;

— podredno, v primeru razveljavitve izpodbijane sodbe vrne zadevo v razsojanje Splošnemu sodišču;

— pravično odloči o stroških.

13. C. Staelen v odgovoru na tožbo, vloženem pri Sodišču 8. oktobra 2015, Sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot deloma nedopustno, vsekakor pa kot neutemeljeno;

— varuhinji naloži plačilo zneska 50.000 EUR za nepremoženjsko škodo;

— varuhinji naloži plačilo vseh stroškov tega postopka in postopka na prvi stopnji.

14. Na obravnavi 6. septembra 2016 je le varuhinja podala ustna stališča.

V – Analiza

A – *Uvodna pojasnila*

15. Povsem na začetku ugotavljam, da drugi del zahtevka v odgovoru C. Staelen na pritožbo varuhinje, s katerim Sodišču predlaga, naj varuhinji naloži plačilo zneska 50.000 EUR za nepremoženjsko škodo, v skladu s členom 174 Poslovnika Sodišča očitno ni dopusten, saj presega predloge, ki so dovoljeni v odgovoru na pritožbo. [10]

16. Kar zadeva pritožbo varuhinje, je v njej pet razlogov.

17. Varuhinja izrecno trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je štelo, da (i) že kršitev načela TUM zadostuje za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve, napačno uporabilo pravo; (ii) verodostojna razlaga, ki jo poda institucija med preiskavo varuhinje, slednje ne odvezuje dolžnosti, da ugotovi, ali so dejstva, na katerih temelji ta razlaga, dokazana; (iii) nerazumno pozni odgovori na dopisa C. Staelen pomenijo dovolj resno kršitev prava Unije, zaradi katere nastane nepogodbena odgovornost Unije; (iv) je mogoče izgubo zaupanja C. Staelen v urad varuhinje opredeliti kot nepremoženjsko škodo, ne da bi bila za to podana ustrezna razlaga; (v) obstaja vzročna zveza med izgubo zaupanja in nepravilnostjo, ki naj bi jo domnevno storil njen urad.

18. Kot se je izkazalo na obravnavi, varuhinja z drugim, tretjim in četrtim delom prvega pritožbenega razloga, drugim delom drugega pritožbenega razloga ter tretjim in četrtim pritožbenim razlogom izpodbija tako vsebino ugotovitev izpodbijane sodbe kot tudi to, ali je Splošno sodišče izpolnilo svojo obveznost obrazložitve. Vsekakor je vprašanje, ali je obrazložitev sodbe Splošnega sodišča protislovna ali nezadostna, pravno vprašanje, ki se lahko uveljavlja v okviru pritožbe. [11] Poleg tega lahko zaradi svoje posebne narave formalna napaka, ki izhaja iz tega, da odločba na prvi stopnji ni dovolj ali sploh ni obrazložena, Sodišču, ko odloča na pritožbeni stopnji, oteži izključitev vsebinske napake, pri čemer se lahko ta dva razloga prekrivata. [12] Menim, da je v teh okoliščinah za namen teh sklepnih predlogov najprimerneje obravnavati obrazložitev izpodbijane sodbe ločeno po preučitvi vsebine vsakega pritožbenega razloga. To bom storil zdaj.

10 — Glej v zvezi z veljavnim Poslovnikom sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, točka 8) in v zvezi s prejšnjim Poslovnikom sodbo z dne 5. julija 2011, Edwin/UUNT, C-263/09 P (EU:C:2011:452, točki 83 in 84). V zadevi C-338/15 P je C. Staelen predlagala Sodišču, naj varuhinji naloži plačilo enakega zneska.

11 — Sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P (EU:C:2008:726, točka 76 in navedena sodna praksa).

12 — Glej na primer sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/CEVA in Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, točke od 67 do 69). Glej tudi sodbo z dne 9. septembra 2008, FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 89).

B – *Prvi pritožbeni razlog: nastanek odgovornosti Unije za kršitev načela TUM, ki jo je varuhinja storila med začetno preiskavo*

1. Trditve strank

19. Prvi pritožbeni razlog varuhinje je razdeljen na štiri dele: uvodni del, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče s tem, da je v splošnem razsodilo, da kršitev načela TUM pomeni dovolj resno kršitev prava Unije, napačno uporabilo pravo, in tri dele, ki se nanašajo na tri primere, v katerih je Splošno sodišče razsodilo, da je varuhinja tako kršila to načelo med začetno preiskavo. Ti trije deli se nanašajo: (i) na to, da je varuhinja v odločbi z dne 22. oktobra 2007 izkrivila vsebino mnenja Evropskega parlamenta z dne 27. marca 2007; (ii) na to, da varuhinja domnevno ni preučila, ali je Parlament obvestil druge institucije o vključitvi C. Staelen na seznam uspešnih kandidatov za javni natečaj EUR/A/151/98 (v nadaljevanju: zadevne informacije); in (iii) na to, da domnevno ni bilo preverjeno, ali so bile zadevne informacije posredovane generalnim direktoratom Parlamenta (v nadaljevanju: GD).

20. Varuhinja meni, da splošni pristop Splošnega sodišča, zlasti v točki 86 izpodbijane sodbe, ni združljiv s pravom Unije. Trdi, da navajana sodna praksa ne podpira ugotovitev Splošnega sodišča. Poleg tega meni, da je Splošno sodišče v točkah od 141 do 145 izpodbijane sodbe napačno štelo, da trije posamezni obravnavani primeri pomenijo dovolj resne kršitve prava Unije.

21. C. Staelen trdi, da varuhinja zamenjuje diskrecijsko pravico za začetek preiskave, ki ji je podeljena s členom 3 Sklepa 94/262, z načinom opravljanja te preiskave, ter da varuhinja napačno trdi, da izpodbijana sodba pomeni, da vsakršna napaka pomeni kršitev načela TUM in vodi do njene odgovornosti. V nadaljevanju C. Staelen trdi, da je vprašanje, ali je varuhinja izkrivila mnenje Parlamenta z dne 27. marca 2007, vprašanje dejanske presoje, ki na pritožbeni stopnji ne more biti predmet nadzora. Trdi, da varuhinja Sodišču predlaga, naj ublaži pogoje, ki veljajo za nepogodbeno odgovornost pritožnice, kar pa bi bilo v nasprotju s sodbo Lamberts. C. Staelen poleg tega v odgovoru na drugi in četrti del prvega pritožbenega razloga trdi, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava.

2. Presoja

a) Dopustnost

22. Trditev C. Staelen, da sta prvi in tretji del prvega pritožbenega razloga nedopustna zaradi svoje dejanske narave, ni utemeljena.

23. Dejansko gre pri prvem delu prvega razloga za popolnoma pravno vprašanje v delu, v katerem se nanaša na to, ali kršitev načela TUM pomeni dovolj resno kršitev prava Unije, katerega namen je podeljevanje pravic posameznikom. V zvezi z drugimi deli prvega pritožbenega razloga – pa čeprav so v resnici povezani z dejansko presojo, namreč s posredovanjem zadevnih informacij – je ugovor varuhinje pravne narave: ali je to, da ni preučila tega posredovanja (oziroma neposredovanja), dovolj resna kršitev prava Unije. Kot je v odgovoru navedla varuhinja, vsebuje to vsaj preučitev pravne opredelitve dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče, in pravih posledic, ki jih je izvedlo iz tega, za kar pa je Sodišče v okviru pritožbenega postopka povsem jasno pristojno. [13]

13 — Glej med drugim sodbo z dne 19. julija 2012, Alliance One International in Standard Commercial Tobacco/Komisija in Komisija/Alliance One International in drugi (C-628/10 P in C-14/11 P, EU:C:2012:479, točka 84).

b) Prvi del prvega pritožbenega razloga: merilo, ki se uporabi pri presoji, ali je varuhinja kršila načelo TUM, zaradi česar je nastala nepogodbena odgovornost Unije

i) Splošni razmisleki o področju uporabe načela TUM

24. Dolžnost skrbne in nepristranske preučitve vseh upoštevnih vidikov posamezne zadeve je v upravnem pravu Unije nekaj ustaljenega. Čeprav ne gre za pojem z natančnimi pravnimi obrisi, je bistvena za dobro delovanje uprave.[14] Morda načelo TUM zato včasih omenjajo kot načelo ali dolžnost „skrbnega ravnanja“, „skrbnosti“ ali „skrbi“, in morda je zato tudi služila za oporo sorodnim temeljnim načelom upravnega prava, kot so nepristranskost in hitro obravnavanje zadeve.[15]

25. Vidik tega načela (ali dolžnosti), ki je v ospredju v tej zadevi, je obseg, ki ga mora uprava izpolniti, da pojasni in preuči dejansko podlago posamezne zadeve.

26. Posebnost te zadeve ni v tem, ali je Splošno sodišče pravilno štelo, da je varuhinja večkrat kršila načelo TUM. Ampak je predvsem v tem, ali je Splošno sodišče pravilno presodilo, da so bile zadevne kršitve tako hude, da je zaradi njih prišlo do nepogodbene odgovornosti Unije. Ta vprašanja so me navedla k temu, da bom v nadaljevanju na kratko predstavil področje uporabe načela TUM.

27. Načelo TUM se vse od začetka odraža na dveh različnih ravneh: v okviru notranjega upravnega sistema Unije in na ravni države članice, kadar nacionalna uprava uporablja pravila Unije. Ti sklepni predlogi so osredotočeni na prvi primer.[16]

28. Na kratko, načelo TUM obsega dve nasprotujoči si stališči: upoštevanje vidikov uprave in vidikov posameznikov.

29. Po eni strani uprava očitno ni vsevedna. Zahtevati od nje, da izvede preiskovalne ukrepe, ki se nanašajo na povsem nepomembna vprašanja, v primerih, ko je lahko rezultat le malo pomemben za njeno obravnavanje posamezne zadeve, bi se lahko zdelo nesorazmerno in v nasprotju z učinkovito uporabo javnih sredstev. Poleg tega je, odvisno od okoliščin, očitno, da bo včasih bolj smiselno, da se od posameznikov, katerih zadeve se obravnavajo, zahteva, naj priskrbijo potrebne informacije, če jih lahko priskrbijo zlahka –[17] to zlasti velja za zadeve, ki se nanašajo na pritožbe. Poleg tega lahko medsebojni odnos z drugimi pravnimi pravili, kakršna so pravila o zaupnosti, omeji možnost uprave za zbiranje nadaljnjih informacij. Nazadnje, načelo TUM ni čudežna rešitev. Čeprav se z njim od uprave zahteva skrbno in preudarno ravnanje, pa se z njim od nje ne zahteva, da varuje gospodarske subjekte pred vsakršno škodo, ki izhaja iz običajnih poslovnih tveganj.[18]

30. Po drugi strani je značilno, da je javna uprava velika in dobro opremljena ter zato bolje usposobljena od posameznikov za obravnavanje zadev, nudenje nasvetov in zbiranje upoštevnih informacij.[19] Tako mora uprava – čeprav se od posameznikov lahko zahteva sodelovanje v preiskavi v smislu posredovanja informacij, ki jih lahko priskrbijo – kljub temu opraviti preiskavo kar najbolj

14 — Za pritrdilno mnenje glej Craig, P., komentar člena 41 Listine, v Peers, S., in drugi. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, str. 1078, točka 41.28.

15 — Glej glede tega vprašanja Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, zv. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, str. 392 in naslednje (v zvezi s taksonomskimi nedoslednostmi pri obravnavi te problematike glej zlasti strani od 394 do 401).

16 — V zvezi s slednjim glej za švedske primere Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006, str. 489 in naslednje.

17 — Glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, točka 19). Hoffmann, H.,'Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice', v Jacobs, L.in Baglay, S (ur.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes*: Global Perspectives, Ashgate, Farnham, 2013, str. 165.

18 — Sodba z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 93).

19 — Glej v tem smislu sodbo z dne 28. junija 2007, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-331/05 P, EU:C:2007:390, točka 24).

skrbno, da razblini obstoječe dvome.[20] Dejansko mora uprava po uradni dolžnosti izčrpati vsa možna sredstva za ugotovitev dejstev, od katerih je odvisna uporaba določb Unije v konkretni zadevi.[21] Zato je vprašljivo, ali je mogoče načelo TUM popraviti zato, da bi se olajšalo breme uprave, ali zaradi zmanjšanja javnih izdatkov, razen če bi nasprotno ravnanje jasno pomenilo, da bi breme ali izdatki presegali meje tega, kar je mogoče razumno zahtevati.[22] Nazadnje, nobenega razloga ni za to, da bi omilili obveznosti, ki izhajajo iz načela TUM, kadar lahko izid preiskave uprave v posamezni zadevi vodi do naložitve kazni.[23]

31. Glede na navedeno je v Uniji, ki temelji na vladavini prava, izjemno pomembno, da si uprava Unije vseskozi prizadeva za sprejemanje vsebinsko pravilnih odločitev v skladu s splošnim načelom, da morajo upravni organi ravnati v skladu z zakonom. Zato morajo organi Unije pri obravnavanju posamezne zadeve čim ugodneje in čim hitreje zbrati informacije, ki so glede na okoliščine za to potrebne in zadostne ter ki lahko omogočijo, da bo načrtovani rezultat uspešno prestal morebitni sodni nadzor. Informacije, ki jih zbira uprava, morajo najmanj omogočati rezultat, ki ga namerava dati odprti zadevi, da bo primeren in razumen.[24] Zato nikakor ni mogoče izključiti tega, da je lahko organ primoran porabiti več sredstev, kot je bilo sprva predvideno.

32. Kljub vsemu pa še vedno velja, da je, ker v členu 41 Listine ali drugje v primarnem pravu ni mogoče najti nobenih napotkov, presoja, ali je uprava zadovoljivo izpolnila svojo dolžnost za preučitev vseh upoštevnih vidikov posamezne zadeve, nujno kazuistična. Natančneje, odvisna bo predvsem od dveh elementov: prvič, od *dejanskih okoliščin* v zadevi, in drugič, od razlage *konkretnih pravil Unije*, s katerimi je urejen zadevni postopek, ter s tem povezanega ravnanja uprave.[25]

33. Nazadnje, v zvezi z vprašanjem odškodnine iz sodne prakse izhaja, da je lahko kršitev načela TUM načeloma vzrok za plačilo odškodnine.[26] Zlasti je (zdajšnje) Splošno sodišče navedlo, da „ugotovitev napake, ki bi je običajno skrbna in vestna uprava v podobnih okoliščinah ne storila, podpira sklep, da je bilo ravnanje institucije [Unije] tako nezakonito, da je zaradi tega [Unija] odgovorna na podlagi [člena 340 PDEU]“.[27] Dejstvo, da Splošno sodišče uporablja izraz „podpirati“, očitno kaže na to, da

20 — Glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, točka 16).

21 — V zvezi z dolžnostjo nacionalnih organov, da pri uporabi prava Unije ugotavljajo dejansko stanje, glej sodbo z dne 21. septembra 1983, Deutsche Milchkontor in drugi (od 205/82 do 215/82, EU:C:1983:233, točka 35).

22 — V zvezi z omejitvijo možnosti nacionalnih organov, da se sklicujejo na člen 36 Pogodbe EGS (zdaj člen 36 PDEU), glej sodbo z dne 20. maja 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, točka 18).

23 — V zvezi s tem primerjaj s pravili, ki veljajo za sorodno - čeprav drugačno - vprašanje dokaznega bremena, kakršen je člen 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205), kakor je bila spremenjena, in na primer s sodbo z dne 3. aprila 2014, Francija/Komisija (C-559/12 P, EU:C:2014:217, točka 63), o medsebojnem vplivu načela TUM in dokaznih pravil.

24 — Glej v tem smislu sodbo z dne 22. oktobra 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, točka 13).

25 — Glej primeroma sodbo z dne 6. novembra 2008, Nizozemska/Komisija (C-405/07 P, EU:C:2008:613, točke 56, 57, 66 in 67).

26 — Glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Masdar (UK)/Komisija (C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 91).

27 — Glej sodbi z dne 12. julija 2001, Comafrica in Dole Fresh Fruit Europe/Komisija (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 in T-225/99, EU:T:2001:184, točka 134), in z dne 17. marca 2005, Agraz in drugi/Komisija (T-285/03, EU:T:2005:109, točka 40) (po pritožbi razveljavljena s sodbo z dne 9. novembra 2006, Agraz in drugi/Komisija (C-243/05 P, EU:C:2006:708), v delu, ki se nanaša na vprašanje škode; Komisija se ni pritožila zoper ugotovitev o dovolj resni kršitvi prava Unije).

s tem testom niso nadomeščena tradicionalna merila za ugotovitev nepogodbene odgovornosti Unije; vendar so v sodni praksi uporabljeni različni izrazi.[28] Sodišče s sodno prakso ni vzpostavilo podobnega primerljivega testa,[29] ampak se je sklicevalo na „malomarnost, ki je postala zelo očitna“.[30]

ii) Vsebina

34. Po teh uvodnih navedbah se bom zdaj posvetil pristopu Splošnega sodišča v izpodbijani sodbi, s katerim se varuhinja ne strinja, zlasti točkam od 85 do 88 te sodbe.

35. V točki 86 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče navedlo, da „kršitev [načela TUM] zadostuje za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve“.[31] Kot je navedla varuhinja, se s tem odstopa od sodne prakse: Sodišče je večkrat razsodilo, da „[č]e je diskrecijska pravica [zadevnega organa Unije] znatno omejena ali če je celo ni, potem *lahko* za dovolj resno kršitev zadošča navadna kršitev prava“.[32] To res ni presenetljivo. Z odgovornostjo Unije se predpostavlja, da je zadevni organ Unije *očitno in hudo* prekoračil meje svoje diskrecijske pravice; splošnost ali posamičnost ukrepa tega organa ni odločilno merilo za ugotovitev teh meja.[33] Ali bo nastala odgovornost, bo odvisno od številnih primeroma navedenih meril, med katerimi je tudi – a ne zgolj – obseg diskrecijske pravice organa Unije.[34] Drugače povedano, ni vsaka napaka dovolj za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije; zahteva se nekaj več. To je potrjeno s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 33, ki se nanaša na načelo TUM: malomarnost mora biti *očitna*. Če ne bi bilo tako, med ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU in odškodninsko tožbo na podlagi člena 268 PDEU praktično ne bi bilo razlike.

36. Ne le, da sodba Schneider Electric, na katero se sklicuje Splošno sodišče, ne podpira stališča iz izpodbijane sodbe.[35] Še huje, navedba v točki 86 te sodbe ni v skladu s pravilnim povzetkom sodne prakse o pogojih za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije iz točk 71 in 72 sodbe.

37. Poleg tega Splošno sodišče z navedbami iz točk pred točko 86 izpodbijane sodbe ni utemeljilo sklepa iz te točke.

28 — (Zdajšnje) Splošno sodišče je na primer v sodbi z dne 12. julija 2001, Comafrica in Dole Fresh Fruit Europe/Komisija (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 in T-225/99, EU:T:2001:184, točka 144), dodalo, da „ugotovitev napake ali nepravilnosti na strani institucije sama po sebi ne zadostuje za nastanek nepogodbene odgovornosti [Unije], *razen če je do te napake ali nepravilnosti prišlo zaradi pomanjkanja skrbnosti ali malomarnosti*“ (moj poudarek). V sodbi z dne 18. septembra 1995, Nölle/Svet in Komisija (T-167/94, EU:T:1995:169, točka 89 (v nadaljevanju: Nölle II)), je (zdajšnje) Splošno sodišče razlikovalo med popolnim neupoštevanjem načela TUM in tem, da ni bil pravilno ocenjen zgolj obseg obveznosti, ki iz njega izhajajo.

29 — Primerjaj s sodbo z dne 28. junija 2007, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-331/05 P, EU:C:2007:390, točka 24), v kateri je bilo mimogrede v okviru postopka za plačilo odškodnine omenjeno ravnanje „z vso skrbnostjo, ki jo velika, dobro opremljena organizacija dolguje pritožnikom“.

30 — Sodbi z dne 9. decembra 1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies in usines de la Providence in drugi/Visoka oblast (29/63, 31/63, 36/63, od 39/63 do 47/63, 50/63 in 51/63, EU:C:1965:120, točka 937 (prisojena odškodnina)), in z dne 30. januarja 1992, Finsider in drugi/Komisija (C-363/88 in C-364/88, EU:C:1992:44, točka 22 (neprisojena odškodnina)). Glej tudi sodbo z dne 15. marca 1995, COBRECAF in drugi/Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, točka 70), v kateri je (zdajšnje) Splošno sodišče navajalo „očitno malomarnost“.

31 — Izraz, uporabljen v francoski različici sodbe – v jeziku postopka – je „suffit“ (zadostuje).

32 — Glej na primer sodbe z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 44), z dne 12. julija 2005, Komisija/CEVA in Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, točka 65), in z dne 19. aprila 2007, Holcim (Deutschland)/Komisija (C-282/05 P, EU:C:2007:226, točka 47 (moj poudarek)).

33 — Sodba z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija (C-352/98 P, EU:C:2000:361, točka 46); glej tudi sodbo z dne 19. aprila 2007, Holcim (Deutschland)/Komisija (C-282/05 P, EU:C:2007:226, točka 49).

34 — Glej sodbo z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točke od 55 do 57).

35 — Sodba z dne 11. julija 2007, Schneider Electric/Komisija (T-351/03, EU:T:2007:212, točki 117 in 118): „Če je diskrecijska pravica te institucije bistveno omejena ali če je celo ni, potem *lahko* za dovolj resno kršitev zadošča navadna kršitev prava Skupnosti […] Prav tako velja, če tožena institucija ni izpolnila splošne dolžnosti skrbnega ravnanja (glej v tem smislu [sodbo z dne 27. marca 1990, Grifoni/Komisija (C-308/87, EU:C:1990:134], točki 13 in 14)), ali če nepravilno uporabi upoštevne materialne ali postopkovne določbe“ (moj poudarek). Poleg tega Sodišče v tej zadnji sodbi ni štelo, da kakršna koli kršitev načela TUM zadostuje za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.

38. Prvič, Splošno sodišče je v točki 86 izpodbijane sodbe navedlo, da varuhinja nima diskrecijske pravice glede spoštovanja načela skrbnega ravnanja v konkretnem primeru. Tudi če je ta navedba pravilna, je vzeta iz konteksta. Res je, da diskrecijska pravica varuhinje te ne osvobodi spoštovanja načela TUM, saj je to splošno pravno načelo, ki ga mora uprava Unije vedno spoštovati.[36] Kljub temu pa bo glede na to, kar sem navedel zgoraj v točki 32, spoštovanje tega načela najprej in zlasti odvisno od tega, ali in kako se uprava odloči, da bo vodila preiskavo. Skladnost z načelom TUM je torej odvisna od okoliščin. Tako bo, kar zadeva delovanje varuhinje, spoštovanje načela TUM načeloma odvisno od konkretnih okoliščin, te pa so spet odvisne od tega, kako je varuhinja izvrševala svojo široko diskrecijsko pravico.

39. Pomenljivo je, da se Splošno sodišče očitno zaveda te slabosti. Takoj namreč poskuša omejiti domet splošne navedbe iz točke 86 izpodbijane sodbe s tem, da v točki 87 doda, da vsaka nepravilnost varuhinje še ne pomeni kršitve načela TUM, ampak samo tista, zaradi katere ne more skrbno in nepristransko preučiti vseh upoštevnih elementov.[37]

40. Drugič, poglavitni argument, na podlagi katerega je Splošno sodišče ugotovilo, da to, da je varuhinja kršila načelo TUM, zadostuje za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve prava Unije, izhaja iz zadnje povedi točke 85. V njej je Splošno sodišče navedlo, da je to, da varuhinja spoštuje načelo TUM, še posebej pomembno glede na njene naloge iz člena 228(1) PDEU in člena 3(1) Sklepa 94/262.

41. Enostavno povedano, s to izjavo je Splošno sodišče od varuhinje zahtevalo, da je „bolj papeška od papeža“. Vendar je ta pojem v nasprotju s sklepom Sodišča v zadevi Lamberts, v katerem je bil evropski varuh glede nepogodbene odgovornosti Unije izenačen z drugimi organi Unije. Posebna narava funkcije evropskega varuha, kot je bilo poudarjeno v zadevi Lamberts, ne zahteva uporabe strožjega standarda. Prej bi lahko trdili, da bi bil tak pristop poguben za način delovanja evropskega varuha, ki je v zagotavljanju, da organi Unije prostovoljno spoštujejo načelo dobrega upravljanja, kadar pa ne ravnajo tako, pa v uporabi neprisilnih ukrepov (ukrepov „mehkega prava“).[38] Zlasti ima široko diskrecijsko pravico za opravljanje preiskav po lastni presoji, pri čemer ima samo obveznost prizadevanja.[39] V nasprotju s trditvami C. Staelen se ta diskrecijska pravica ne nanaša samo na to, ali naj začne preiskavo, ampak tudi na „način obravnavanja [pritožb]“[40] – vključno s primernostjo uporabe preiskovalnega ukrepa v skladu s členom 3(2) in (3) Sklepa 94/262. S tem je pojasnjeno, zakaj je Sodišče razsodilo, da „lahko državljan v *popolnoma izjemnih okoliščinah* dokaže, da je varuh človekovih pravic pri izvajanju svojih nalog storil dovolj resno kršitev prava [Unije], s čimer je bila zadevnemu državljanu povzročena škoda“.[41] Odgovornost za *prav vsako* kršitev načela TUM, kakršna izhaja iz izpodbijane sodbe, ogroža to diskrecijsko pravico in v skladu s tem to funkcijo.

42. Poleg tega, če bi tako kot Splošno sodišče šteli, da mora biti varuhinja vsem za vzgled, to pomeni, da so njena stališča vredna več od stališč drugih. Tudi če bi bilo tako, bi bilo nesmiselno, da potem Sodišče zavrne priznanje zavezujočega učinka odločb varuhinje glede vprašanja, ali je organ Unije spoštoval načelo dobrega upravljanja, kar je storilo.[42]

36 — Glej Hoffmann, H., *op. cit.*, str. 153 in 154, ki trdi, da se „pravila in načela [upravnega prava Unije], ki se uporabijo, nanašajo na vse vidike upravnega delovanja, pa naj gre za podzakonske predpise in sprejemanje splošnih upravnih aktov ali pa za odločanje v posameznih zadevah (upravno odločanje). Uporabljajo se ne glede na to, ali mora odločba temeljiti na objektivnih merilih ali pa uprava uživa določeno polje proste presoje“, in, natančneje, na str. 158, da se „načelo dolžnosti skrbnega ravnanja nanaša na vse faze v upravnem postopku“.

37 — Kot navaja varuhinja, je enako zgovorno dejstvo, da je Splošno sodišče v točki 205 izpodbijane tožbe štelo, da je varuhinja kršila načelo TUM v okviru preiskave na lastno pobudo, v delu II.C.2 te sodbe, v katerem so obravnavane očitne napake pri presoji.

38 — Glej v tem smislu sodbo z dne 28. junija 2007, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-331/05 P, EU:C:2007:390, točka 26).

39 — Lamberts (točka 50).

40 — Lamberts (točka 52).

41 — Lamberts (točka 52 (moj poudarek)). Suksi, M., ki je komentiral to sodbo v *Common Market Law Review*, št. 42, Kluwer Law, the Netherlands, 2005, str. 1773, trdi, da je Sodišče oblikovalo „načelo samoomejitve“.

42 — Glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2007, Komninou in drugi/Komisija (C-167/06 P, neobjavljena, EU:C:2007:633, točka 44).

43. Zato menim, da je Splošno sodišče s tem, da je v točki 86 izpodbijane sodbe štelo, da „kršitev [načela TUM] zadostuje za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve“, napačno uporabilo pravo.

44. Nazadnje, Splošno sodišče je v točki 88 izpodbijane sodbe prav tako štelo, da je namen načela TUM podeljevanje pravic posameznikom. Ker varuhinja te ugotovitve ne izpodbija, so naslednja izvajanja zame povsem postranska.

45. Splošno sodišče je se v utemeljitev tega stališča sklicevalo na lastno sodno prakso, v kateri je bilo načelo TUM opredeljeno kot „pravilo, ki ščiti posameznike“.[43] Kolikor mi je znano, Sodišče česa takega ni nikoli izjavilo.[44] Po eni strani se člen 41 Listine, katerega del je načelo TUM, sklicuje na „pravico“ do dobrega upravljanja, kar se pojavlja v naslovu V pod naslovom „Pravice državljanov“. Še več, v skladu s členom 52(1) Listine je „pravice“ mogoče „uresničevati“, uprava Unije pa jih mora glede na člen 51(1) Listine „spoštovati“.[45]

46. Po drugi strani so pravice, ki jih je treba spoštovati, *subjektivne* pravice, kot je navedeno v pojasnilih, ki so dana kot vodilo za razlago člena 52(5) Listine. Tu je mogoče trditi, da je pravi cilj načela TUM varstvo splošnega dobra z zagotovitvijo, da uprava na splošno ravna na način, ki je v skladu z vladavino prava. To še posebej velja za evropskega varuha človekovih pravic, katerega naloga na podlagi člena 2(1) Sklepa 94/262 ni v tem, da ugodi pritožniku s tem, da mu dodeli odškodnino, zahtevano v pritožbi, ampak v zagotavljanju pomoči pri odkrivanju nepravilnosti v dejavnosti uprave Unije. Ta cilj je lahko v skladu z zasebnimi interesi določenega posameznika – v tem primeru C. Staelen – vendar ni mogoče vedno predpostavljati, da je tako. Zdi se, da pravilna razlaga sodbe Nölle II to potrjuje: ta sodba se izrecno nanaša na dejansko ali pravno vlogo, ki jo imajo stranke upravnega postopka.[46] Zato menim, kot je prikazano spodaj v točki 91, da je stvar okoliščin, ali v dani zadevi nespoštovanje tega načela pomeni kršitev pravic, podeljenih posamezniku.

47. Zato menim, da je točka 88 izpodbijane sodbe preveč kategorična. Vendar ugotavljam, da varuhinja tega dela sodbe ni izpodbijala.

48. Iz zgoraj navedenega je torej razvidno, da je prvi del njenega prvega pritožbenega razloga utemeljen.

c) Drugi del prvega pritožbenega razloga: resnost kršitve načela TUM, ki je v izkrivljanju mnenja Parlamenta z dne 22. marca 2007

49. Drugi del prvega pritožbenega razloga je prav tako utemeljen.

50. Splošno sodišče je v točki 142 izpodbijane sodbe namreč izenačilo napako, ki jo pomeni izkrivljanje mnenja Parlamenta z dne 22. marca 2007, s tem, da se pri preučitvi zadeve ni ravnalo dovolj skrbno, kar pomeni dovolj resno kršitev prava Unije. Splošno sodišče je zgolj navedlo, da „[e]vropski varuh človekovih pravic namreč nima diskrecijske pravice pri povzemanju vsebine dokumenta“.

43 — Nölle II (točka 76).

44 — Na vprašanje, ali so s pooblastili varuhinje na podlagi Sklepa 94/262 podeljene pravice posameznikom, je (zdajšnje) Splošno sodišče odgovorilo nikalno; glej sodbo z dne 10. aprila 2002, Lamberts/Evropski varuh človekovih pravic (T-209/00, EU:T:2002:94, točka 87).

45 — Listina je postala zavezujoča po sprejetju sodbe Sodišča v zadevi Lamberts. V tem smislu je sodba Nölle II omenjena v pojasnilih, ki so dana kot vodilo za razlago Listine (UL 2007, C 303, str. 17) v zvezi s členom 41 Listine, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati za njeno razlago.

46 — Nölle II (točka 76).

51. Ta izjava, čeprav je pravilna, še ne zadostuje za ugotovitev resnosti napake. Zlasti Splošno sodišče ni preučilo, ali je bila napaka namerna in ali je bila opravičljiva – [47] predvsem ob upoštevanju dejstva, da je varuhinja na prvi stopnji trdila, da je šlo res le za napako in da je bila popravljena. Vsekakor pa dejstvo, da je varuhinja priznala, da je storila napako, ni pomembno.

52. Zlasti menim, da se obravnavana zadeva bistveno razlikuje od položaja v zadevi M. Tam dejstvo, da je evropski varuh popravil začetno napako (ki je bila v tem, da je bil v javni različici odločbe evropskega varuha v povezavi z nepravilnostmi omenjen uradnik Unije), ni zmanjšalo resnosti kršitve zadevnega prava Unije. [48] Nasprotno pa se mi v obravnavani zadevi resnost izkrivljanja vsebine mnenja Parlamenta z dne 22. marca 2007 ne zdi na prvi pogled očitna, predvsem ne to, zakaj te napake ne bi bilo mogoče popraviti.

53. To, da je Splošno sodišče v točki 102 izpodbijane sodbe navedlo, da „ta napaka […] pomeni pomanjkanje skrbnega ravnanja […] pri upoštevanju dejstva, ki ga je evropski varuh človekovih pravic štel za upoštevno“, ni pomembno. Ta navedba je podlaga za ugotovitev kršitve načela TUM, ne pa tega, da je bila kršitev dovolj resna.

54. Podobno v nasprotju s trditvami C. Staelen iz točke 290 izpodbijane sodbe ne izhaja, da je bila kršitev dovolj resna. Vsekakor dejstvo, kot trdi varuhinja, da je Splošno sodišče v točkah 291 in 292 izpodbijane sodbe preverjalo, ali lahko ukrepi varuhinje odtehtajo nepremoženjsko škodo, ki jo je domnevno utrpela C. Staelen, tega ne spremeni, saj se ta razprava nanaša na določitev višine škode in ne na resnost kršitve. [49]

55. Dejansko Splošno sodišče ne poda nobene prave razlage – kar bi bilo dolžno storiti – [50] o tem, kako je pomanjkanje skrbnega ravnanja varuhinje vodilo do dovolj resne kršitve prava Unije. Tudi če bi se štelo, da obrazložitev implicitno izhaja iz točke 88 izpodbijane sodbe, bi bila potem ta sodba kontradiktorna, saj je Splošno sodišče svojo analizo začelo z navedbo v točki 72, da če varuhinja nima diskrecijske pravice, je samo kršitev „lahko“ dovolj za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve.

56. Zato vsekakor menim, da Splošno stališče ni ustrezno izpolnilo svoje obveznosti obrazložitve glede tega, zakaj izkrivljanje vsebine mnenja Parlamenta z dne 22. marca 2007 pomeni dovolj resno kršitev načela TUM.

d) Tretji del prvega pritožbenega razloga: resnost kršitve načela TUM, ki je v tem, da se ni preučilo, ali so bile zadevne informacije posredovane drugim organom Unije

57. Pri tretjem delu prvega pritožbenega razloga gre za ugotovitev Splošnega sodišča, da je varuhinja s tem, da ni preučila, ali so bile zadevne informacije posredovane drugim organom Unije, dovolj resno kršila načelo TUM, zaradi česar je nastala nepogodbena odgovornost Unije.

58. Splošno sodišče je v točki 143 izpodbijane sodbe zlasti navedlo, da varuhinja „ni namreč dokazal[a], da je preučil[a] in imel[a] na razpolago upoštevne elemente glede tega ali, kdaj in kako je bil seznam primernih kandidatov med 17. majem 2005 in 14. majem 2007 posredovan ostalim institucijam, organom, agencijam in uradom Unije“. Nato je ugotovilo, da ta opustitev ravnanja pomeni dovolj resno kršitev.

47 — Glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 56). Čeprav se ta točka nanaša na to, ali je „napačna uporaba prava opravičljiva“, nič ne preprečuje, da bi se to merilo ne uporabilo tudi za napačno ugotovitev dejanskega stanja, ker v navedeni točki niso taksativno našteti upoštevni dejavniki.

48 — Sodba z dne 24. septembra 2008, M/Evropski varuh človekovih pravic (T-412/05, neobjavljena, EU:T:2008:397, glej zlasti točko 134). Podobno glej sodbo z dne 7. februarja 1990, Culin/Komisija (C-343/87, EU:C:1990:49, točka 28).

49 — Glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2014, Giordano/Komisija (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, točke od 37 do 40).

50 — Glej med drugim sodbo z dne 26. maja 2016, Rose Vision/Komisija (C-224/15 P, EU:C:2016:358, točka 24 in navedena sodna praksa).

59. Kot je pravilno navedla varuhinja, temelji ta ugotovitev na razlagi sodne prakse iz točke 86 izpodbijane sodbe. Ker menim, da je ta razlaga napačna, je zato napačna tudi točka 143 izpodbijane sodbe.

60. Če bo Sodišče drugače kot jaz menilo, da točka 86 izpodbijane sodbe ni napačna, me vsekakor preseneča, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni ustrezno izpolnilo svoje obveznosti obrazložitve.

61. Splošno sodišče namreč ne podaja nobene prave razlage glede tega, zakaj naj bi to, da varuhinja ni preverila, ali so bile zadevne informacije posredovane drugim organom Unije, vodilo do dovolj resne kršitve načela TUM. Zgolj dejstvo, da Splošno sodišče navaja, da varuhinja ni dokazala, da je preučila in imela na voljo upoštevne elemente, ne pojasni resnosti napake, ampak se prej nanaša na to, da mora varuhinja nositi tveganje za neobstoj dokazov s tem v zvezi. Glede tega, ali je mogoče šteti, da je obrazložitev implicitna, se sklicujem na svoje navedbe v točki 55.

62. Iz tega izhaja, da je treba tretjemu delu prvega pritožbenega razloga ugoditi.

e) Četrti del prvega pritožbenega razloga: resnost kršitve načela TUM, ki je v tem, da se ni bilo preučilo, ali so bile zadevne informacije posredovane GD Parlamenta

63. Potem ko je Splošno sodišče ugotovilo, da varuhinja „ni […] izkazal[a], da je preučil[a] in da je imel[a] na razpolago upoštevne elemente za presojo […] posredovanja [zadevnih informacij]“, je v točki 144 izpodbijane sodbe sklenilo, da je to, da varuhinja ni preučila, ali so bile zadevne informacije posredovane GD Parlamenta, dovolj resno za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.

64. Kot je pravilno ugotovila varuhinja, se tudi ta ugotovitev podobno sklicuje na nepravilno razlago sodne prakse iz točke 86 izpodbijane sodbe.

65. Vsekakor iz razlogov, podobnih tistim iz točk 60 in 61 zgoraj, menim, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni izpolnilo svoje obveznosti obrazložitve, zakaj je to, da varuhinja ni preučila, ali so bile zadevne informacije posredovane GD Parlamenta, pomenilo dovolj resno kršitev načela TUM.

66. Zato je četrti del prvega pritožbenega razloga utemeljen in s tem celotni pritožbeni razlog.

C – *Drugi pritožbeni razlog: nastanek odgovornosti Unije zaradi kršitve načela TUM, ki naj bi jo varuhinja storila med preiskavo na lastno pobudo*

1. Trditve strank

67. Varuhinja najprej trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v zvezi s kršitvijo načela TUM upoštevalo trajanje veljavnosti seznama uspešnih kandidatov, razsodilo *ultra petita*, saj je šlo pri zahtevku C. Staelen za očitno napako pri presoji. Varuhinja dalje trdi, da ji je s členom 3(1) in (2) Sklepa 94/262 podeljena pristojnost za zbiranje dokazov na različne načine in za odločitev, ali bo sprejela nadaljnje preiskovalne ukrepe. Trdi, da lahko zakonito zaupa informacijam, ki ji jih posreduje institucija, če ni ničesar, kar bi vzbujalo dvom v zanesljivost teh dokazov. Navaja, da nima nobenega razloga, da se ne bi oprla na odgovor Parlamenta na vprašanje, ki ga je med preiskavo postavila na lastno pobudo in na katerega se C. Staelen, ko je bila o njem obveščena, ni odzvala. Varuhinja trdi, da ni mogla predvideti, da bo Parlament skoraj tri leta pozneje popravil te informacije, z izpodbijano sodbo pa nikakor ni podana razlaga, zakaj naj bi bila njena napaka dovolj resna. Nazadnje Splošnemu sodišču očita, da je napačno štelo, prvič, v točki 113 izpodbijane sodbe, da je sama predložila dokumente, ki odkrivajo netočnost mnenja Parlamenta z dne 15. novembra 2010, in drugič,

v točki 199 te sodbe, da je „obdobje, ko je bilo ime vseh prvotnih uspešnih kandidatov vpisano na seznamu primernih kandidatov, trajalo vsaj dve leti, štiri mesece in dvajset dni“, ko pa je bil le en kandidat vključen na ta seznam le malo dlje od C. Staelen, kot je navedeno v točki 201 izpodbijane sodbe.[51]

68. C. Staelen trdi, da je domneva dobre vere uprave izpodbojna. Po njenem mnenju je postala verodostojnost informacij po odločitvi varuhinje, da je pritožba dopustna, dejansko vprašljiva. Meni, da bi morala dobra vera pritožnikov imeti prednost pred dobro vero uprave, saj varuhinja opravlja preiskave v njihovem interesu. C. Staelen sklepno navaja, da Splošno sodišče ni napačno ugotovilo, da varuhinja ni imela dovolj dokazov, na katere bi oprla svojo odločbo, in da je ta napaka dovolj resna za nastanek odgovornosti Unije.

2. Presoja

69. Trditev varuhinje, da je Splošno sodišče razsodilo *ultra petita*, je treba zavrniti. Kot je navedeno zgoraj v točkah 38 in 39, sta namreč načelo TUM in diskrecijska pravica varuhinje, da izbere, ali in kako bo vodila preiskavo, tesno povezana. Splošno sodišče ni na novo opredelilo predmeta tožbe, ampak je trditev C. Staelen o očitni napaki pri presoji izrazilo v obliki kršitve načela TUM, kar je bilo upravičeno storiti.[52]

70. Preostanek tega pritožbenega razloga je po mojem razumevanju razdeljen na dva dela: prvič, varuhinja trdi, da s tem, da po prejemu odgovora Parlamenta ni opravila nadaljnjih preiskav, ni kršila načela TUM. Drugič, trdi, da njeno ravnanje nikakor ni bilo dovolj resno, da bi bilo mogoče ugotoviti nepogodbeno odgovornost Unije. Ta razlog bom preučil v tem vrstnem redu.

a) Prvi del drugega pritožbenega razloga: domnevna kršitev načela TUM s sklicevanjem na mnenje Parlamenta z dne 22. marca 2007

71. Deli, ki jih varuhinja izrecno graja, namreč točke 199, 205 in 223 izpodbijane sodbe, se vsi nanašajo na trditev, ponovljeno v točki 197 te sodbe, da varuhinja napačno ni upoštevala, da je bila C. Staelen v primerjavi z drugimi uspešnimi kandidati žrtev diskriminacije glede trajanja svojega vpisa na seznam primernih kandidatov.

72. Najprej ne morem izključiti možnosti, da ima varuhinja prav, ko graja ugotovitev dejanskega stanja iz točke 67 zgoraj. Vendar čeprav varuhinja ne trdi, da je Splošno sodišče izkrivilo dejansko stanje zadeve na prvi stopnji, je ta kritika brezpredmetna, ker te morebitne napake niso pomembne. Prvič, v zvezi z nepravilno uporabo izraza „vsaj“ je Splošno sodišče v točki 203 izpodbijane sodbe preprosto – in upravičeno –navedlo, da je pojasnilo Parlamenta nepravilno. Drugič, čeprav je iz spisa razvidno, da je bil ključni dokument Parlamenta, v katerem je navedeno, da je bilo njegovo mnenje z dne 15. novembra 2010 netočno, izdan na pobudo C. Staelen in ne varuhinje,[53] se točka 113 izpodbijane sodbe ne sklicuje na ta konkretni dokument. Zato dejstvo, da je bil dokument vložen na zahtevo C. Staelen, ni odločilno.

51 — Točka 201 angleške različice izpodbijane sodbe je napačno prevedena v delu, v katerem je uporabljena množina („[…] shorter than that for the other successful *candidates* […]“), v francoski različici sodbe – v jeziku postopka – pa je navedeno („[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]“ (v obeh primerih moj poudarek).

52 — Glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Chronopost/UFEX in drugi (C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 75 in navedena sodna praksa).

53 — Iz spisa, vloženega na prvi stopnji, je razvidno, da je po zahtevi C. Staelen z dne 12. februarja 2014 Splošno sodišče s sklepom sodnega tajnika z dne 20. marca 2014 od Parlamenta zahtevalo, da predloži pisna stališča v vzporedni zadevi za plačilo odškodnine med to institucijo in C. Staelen, omenjeni v točki 52 izpodbijane sodbe (zadeva, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. aprila 2015, CC/Parlament (T-457/13 P, EU:T:2015:240)), kar je storil 27. marca 2014. Iz duplike Parlamenta v tej zadevi (ki jo je varuhinja priložila pritožbi v tej zadevi) je razvidno, da je Parlament trdil, da je med tem pritožbenim postopkom prejel nove informacije o trajanju vpisa prvotno uspešnih kandidatov na seznamu uspešnih kandidatov na javnem natečaju EUR/A/151/98 (glej točke od 70 do 78 te sodbe).

73. Menim, da Splošno sodišče torej ne more upravičeno šteti, kot je to storilo v točki 205 izpodbijane sodbe, da je varuhinja kršila načelo TUM, ker je ob koncu preiskave na lastno pobudo sklenila, da Parlament s tem, da, „[ni] pridobil[a] [dokazov] o tem, kdaj se je [vsak od uspešnih kandidatov] zaposlil, in ker so se ta pojasnila izkazala za neutemeljena“, ni storil nepravilnosti.

74. Kar zadeva natančneje dejstvo, da so se pojasnila pozneje izkazala za neutemeljena, resno dvomim, da lahko ocena tega, ali je organ spoštoval načelo TUM, temelji le in predvsem na dogodkih, do katerih je prišlo po izpodbijanem ravnanju. Napake ni mogoče ugotoviti le na podlagi preteklih spoznanj.

75. V zvezi s točko 204 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče s splošno navedbo razsodilo, da „dejstvo, da se v preiskavi razlaga, ki jo je podala institucija evropskemu varuhu človekovih pravic[,] lahko zdi prepričljiva, evropskega varuha človekovih pravic ne odvezuje njegove odgovornosti, da se prepriča, da so dejstva, na katerih ta razlaga temelji, izkazana, če je ta razlaga edina podlaga za ugotovitev neobstoja nepravilnosti te institucije“. Vendar ta navedba enostavno ne zadostuje za dokaz, da varuhinja ni ravnala v skladu z načelom TUM.

76. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj v točki 32, je spoštovanje načela TUM namreč odvisno od upoštevnega dejanskega stanja ter od veljavnih pravil zadevnega postopka in dejavnosti uprave. Zato preveč kategorično stališče, navedeno v točki 204 izpodbijane sodbe, ni relevantno. Najmanj, kar je, pusti napačno predstavo, da bi varuhinja – če bi zgolj utemeljila svoje stališče na dveh navedbah – spoštovala to načelo.

77. Upoštevanje dejanskega stanja in veljavnih pravil potrjuje stališče, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo.

78. Kar zadeva upoštevno dejansko stanje, prvič, kot je trdila varuhinja in čemur C. Staelen ni oporekala, C. Staelen – ki je, kot je navedeno v točki 26 izpodbijane sodbe, že pred tem izrecno zahtevala, naj se varuhinja nanjo pisno več ne obrača – v zvezi z mnenjem Parlamenta z dne 15. novembra 2010 ni podala opomb, teh prav tako niso podale osebe, ki so delovale v njenem imenu, potem ko je zahtevala, da se neposredna komunikacija prekine.[54]

79. Drugič, iz točke 42 izpodbijane sodbe je razvidno, da zaradi nasprotovanja C. Staelen preiskavi na lastno pobudo in neobstoja pomembnega javnega interesa, ni bilo podlage za nadaljnje preiskave. Zato je varuhinja končala preiskavo, ki je bila, in na to še posebej opozarjam, uvedena zaradi poprave tega, kar je C. Staelen štela za nepravilno.

80. Tretjič, iz dejstev, ki jih je navedlo Splošno sodišče, ni mogoče sklepati, da varuhinja ne bi mogla zaupati mnenju Parlamenta z dne 15. novembra 2010, bodisi zaradi njegovega prejšnjega ravnanja bodisi zaradi česar drugega.

81. V zvezi z uporabljenimi pravili sem že zgoraj v točki 41 podal pojasnila o široki diskrecijski pravici, ki jo uživa varuhinja. Poleg tega na podlagi člena 9(1) Sklepa 94/262 Varuhinja opravlja svoje naloge v splošnem interesu Unije in njenih državljanov – in ne zgolj, kot bi rada prikazala C. Staelen, zaradi uresničevanja individualnih interesov. Ker je presoja tega splošnega interesa – pa naj se opravi na podlagi pritožbe ali na lastno pobudo – odvisna od okoliščin vsake zadeve, število upoštevnih meril, na katera se lahko varuhinja sklicuje pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice, ne bi smelo biti omejeno; niti se od nje ne bi smelo zahtevati, naj uporabi izključno nekatera merila.[55] To morda še

54 — Glej tudi točko 61 odločbe varuhinje z dne 31. marca 2011 o koncu preiskave na lastno pobudo.

55 — Glede uporabe načela TUM v zvezi s tem, kako Komisija presoja interes Unije, izražen s pritožbo, v kateri se zatrjuje kršitev pravil o konkurenci, glej sodbo z dne 17. maja 2001, IECC/Komisija (C-450/98 P, EU:C:2001:276, točki 57 in 58).

posebej velja za preiskave, ki jih varuhinja začne na lastno pobudo. Vendar Splošno sodišče enostavno ni upoštevalo odgovora Parlamenta z dne 15. novembra 2010 in dejstva, da ga je varuhinja štela za prepričljivega. Ta pristop, s katerim je Splošno sodišče presojo varuhinje nadomestilo s svojo lastno, ni v skladu s posebno funkcijo slednje.

82. Poleg tega je v nasprotju s temeljnimi načeli prava Unije, ki veljajo za način vodenja preiskave varuhinje.

83. Opozoril bi, prvič, da morajo organi Unije lojalno sodelovati [56] in da imata sodišči Unije pristojnost za nadzor, ali je bila ta dolžnost pravilno izpolnjena. V družbah vladavine prava se s tem posledično zahteva dolžnost verodostojnosti. Tako za navedbe teh organov velja predpostavka resničnosti, ki pa jo je mogoče izpodbiti. [57] Če navedba organa Unije vsebuje popoln odgovor na vprašanja varuhinje, ta brez tehtnih razlogov ni upravičena dvomiti v verodostojnost ali razloge, ki so podlaga za te navedbe. Če pa ni podan popoln odgovor, sme in po vsej verjetnosti mora nadaljevati preiskavo. Sklep 94/262 ne potrjuje trditve C. Staelen, da je predpostavka ovržena, če varuhinja razglasi pritožbo za dopustno: dejstvo, da je pritožba dopustna, ne kaže na njeno utemeljenost, saj so pravila o dopustnosti v tej odločbi popolnoma formalnega značaja (glej med drugim člen 2, od (2) do (4), (7) in (8) Sklepa 94/262. Z drugačnim sklepanjem bi se členu 3(6) Sklepa 94/262, ki se sklicuje le na možnost nepravilnosti, odvzelo pomen.

84. Drugič, v pravu Unije prevladuje načelo proste presoje dokazov in edino upoštevno merilo za presojo predloženih dokazov je njihova verodostojnost. [58] V skladu s tem je lahko, kadar so dokazi dovolj kredibilni in zanesljivi, vodenje nadaljnje preiskave odveč.

85. Strnjeno, misel, da je varuhinja kršila načelo TUM ni podprta ne z upoštevnim dejanskim stanjem ne z veljavnimi pravili.

86. Splošno sodišče zgolj na podlagi dejanske netočnosti mnenja Parlamenta z dne 15. novembra 2010 ni moglo skleniti, da je varuhinja kršila načelo TUM.

87. Zavedati se je treba, da je Splošno sodišče v bistvu ugotovilo kršitev načela TUM na podlagi primerjave dejanskega trajanja uvrstitve C. Staelen na seznam uspešnih kandidatov z odgovorom, ki ga je 15. novembra 2010 posredoval Parlament. Na podlagi informacij, ki so se razkrile med postopkom na prvi stopnji, je štelo, da je bilo ime C. Staelen uvrščeno na ta seznam en mesec in osem dni manj od edinega drugega preostalega uspešnega kandidata in da je bil odgovor Parlamenta z dne 15. novembra 2010 nepravilen. Na začetku me moti to, da je Splošno sodišče očitno skušalo povezati vprašanje, ali varuhinja ni ravnala skrbno, z ločenim vprašanjem, ali je dejansko prišlo do diskriminacije. Vsekakor – tudi če predpostavimo, da bi Parlament izdal mnenje, ki bi potrjevalo te ugotovitve – je razumljivo, da zgolj dejstvo, da je bilo ime enega drugega kandidata na ta seznam uvrščeno le malo več kot mesec dlje od imena C. Staelen, ne bi omogočalo sklepa, da ni bila vključena na ta seznam za obdobje, ki je v bistvenem primerljivo z obdobjem drugih, sploh pa bi bilo od varuhinje neodgovorno, če bi sprejela tak sklep. Najmanj, kar lahko rečemo, je, da podatki niso odločilni.

88. Čeprav se je to, da mnenje Parlamenta z dne 15. novembra 2010 ni pravilno, izkazalo precej pozneje, to ne pomeni, da varuhinja ni ravnala skrbno. Bolj se zdi, da C. Staelen svoje trditve, da je bila žrtev diskriminacije, ki bi jo varuhinja, če bi ravnala skrbno, še naprej morala preiskovati, ni utemeljila s potrebnim standardom.

89. Zato menim, da je prvi del drugega pritožbenega razloga utemeljen.

56 — Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663, točka 84 in navedena sodna praksa).

57 — Glej po analogiji sodbo z dne 26. aprila 2005, Sison/Svet (T-110/03, T-150/03 in T-405/03, EU:T:2005:143, točka 29) (po pritožbi potrjena s sodbo z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet (C-266/05 P, EU:C:2007:75)).

58 — Sodba z dne 25. januarja 2007, Dalmine/Komisija (C-407/04 P, EU:C:2007:53, točka 63).

b) Drugi del drugega pritožbenega razloga: nastanek nepogodbene odgovornosti Unije

90. Če bo Sodišče razsodilo, da je varuhinja kršila načelo TUM, menim, da temelji ugotovitev Splošnega sodišča o dovolj resni kršitvi tega načela v točki 205 izpodbijane sodbe na splošnem pristopu iz točke 86 te sodbe, ki je po mojem mnenju napačen.

91. Dodati moram – v podporo temu, kar sem navedel zgoraj v točki 46 – da v okoliščinah preiskave, ki jo je varuhinja uvedla na lastno pobudo, cilj spoštovanja načela TUM praviloma ne bo varstvo pravic konkretnega državljana, ampak celovita preiskavo tega, ali je prišlo do nepravilnosti. Vendar je treba priznati, da varuhinja, kot je pojasnila na obravnavi, ne prereka – vsaj ne formalno – ugotovitve iz točke 88 izpodbijane sodbe.

92. Vsekakor je Splošno sodišče iz razlogov, podobnih tistim iz točk 60 in 61 zgoraj, napačno uporabilo pravo, s ker – poleg tega, da se je sklicevalo na splošno obrazložitev v točkah od 84 do 86 izpodbijane sodbe – ni pojasnilo, zakaj to, da varuhinja po prejemu mnenja Parlamenta ni nadaljevala preiskave, pomeni dovolj resno kršitev načela TUM.

93. Iz tega sledi, da je treba drugemu delu drugega pritožbenega razloga in s tem drugemu pritožbenemu razlogu v celoti ugoditi.

D – *Tretji pritožbeni razlog: nastanek odgovornosti Unije, ker je varuhinja kršila dolžnost ravnanja v razumnem roku*

1. Trditve strank

94. Varuhinja se strinja s Splošnim sodiščem, da je bil njen odgovor z dne 1. julija 2008 na dopisa C. Staelen z dne 19. oktobra 2007 in 24. januarja 2008 nerazumno pozen, navaja pa, da Splošno sodišče ni pojasnilo, kako to pomeni dovolj resno kršitev dolžnosti ravnanja v razumnem roku, ki lahko privede do nepogodbene odgovornosti Unije. Varuhinja meni, da se s pristopom Splošnega sodišča v točki 269 izpodbijane sodbe napačno izenačuje kršitev te dolžnosti s plačilom odškodnine. Vsekakor trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo vseh upoštevnih okoliščin, vključno z dejstvom, da se je varuhinja za pozen odgovor opravičila.

95. Čeprav je ta del vključen v del njenega odgovora, ki se nanaša na drugi del prvega pritožbenega razloga, C. Staelen trdi, da je Splošno sodišče v točki 290 izpodbijane sodbe primerno pojasnilo, zakaj pozen odgovor pomeni dovolj resno kršitev prava Unije.

2. Presoja

96. Kadar ni posebnih določb o veljavnih rokih, zahteva po pravni varnosti pomeni, da morajo organi Unije svoja pooblastila izvršiti v razumnem roku. Razumnost roka je treba presojati ob upoštevanju vseh posebnih okoliščin posamezne zadeve, zlasti glede na pomen spora za zadevno osebo, zapletenost zadeve, različne stopnje postopka, ki jih je izvedla institucija Unije, in ravnanje strank med postopkom. Razumnosti roka nikakor ni mogoče presojati s sklicevanjem na neko natančno abstraktno določeno zgornjo mejo.[59]

59 — Glej v tem smislu sodbo z dne 14. junija 2016, Marchiani/Parlament (C-566/14 P, EU:C:2016:437, točke 95, 96, 99 in 100 in navedena sodna praksa).

97. Ni sporno, da je varuhinja s tem, da je 1. julija 2008 odgovorila na dopisa C. Staelen z dne 19. oktobra 2007 in 24. januarja 2008, kršila dolžnost ravnanja v razumnem roku. Odgovor je bil dan več kot osem oziroma pet mesecev po dopisih C. Staelen. S tem pritožbenim razlogom varuhinja oporeka opredelitvi iz točke 269 izpodbijane sodbe, da je ta kršitev dovolj resna kršitev pravnega pravila. V tej točki je Splošno sodišče navedlo, da „ker ima tožeča stranka pravico, da se njene vloge obravnavajo v razumnem roku, je nespoštovanje tega roka dovolj resna kršitev pravnega pravila, katerega cilj je priznavanje pravic posameznikom, ki lahko utemelji odgovornost Unije“.

98. S tem je Splošno sodišče združilo merilo dovolj resne kršitve pravnega pravila – ki je odvisno od presoje, ki temelji na merilih iz sodbe Brasserie du pêcheur –[60] z zahtevo, da organi Unije izvršujejo svoja pooblastila v razumnem roku, ki temelji na drugih merilih, namreč tistih, ki so navedena zgoraj v točki 96. Vendar mora biti v skladu s sodno prakso za nastanek odgovornosti Unije nerazumna zamuda pogojena z očitno malomarnostjo.[61]

99. Zato varuhinja pravilno trdi, da je Splošno sodišče izenačilo vsakršno kršitev dolžnosti ravnanja v razumnem roku z dovolj resno kršitvijo pravnega pravila. Dejansko to odraža splošno navedbo iz točke 86 izpodbijane sodbe. Iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 35 do 43, je to stališče pravno napačno.

100. Dalje, iz razlogov, navedenih v točki 54, je treba trditev C. Staelen, da je Splošno sodišče pojasnilo, zakaj je zamuda dovolj resna, zavrniti.

101. Nazadnje, iz tega izhaja, da Splošno sodišče po mojem mnenju ni obrazložilo, zakaj nerazumno pozen odgovor pomeni dovolj resno kršitev prava Unije. Vsekakor pa se smiselno sklicujem na ugotovitve iz točk 60 in 61 zgoraj.

102. V skladu s tem predlagam, naj se tretjemu pritožbenemu razlogu ugodi.

E – *Četrti pritožbeni razlog: možnost povračila nepremoženjske škode, ki jo je utrpela C. Staelen*

1. Trditve strank

103. Čeprav varuhinja meni, da je Splošno sodišče v točki 290 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da je njeno ravnanje povzročilo izgubo zaupanja v ta organ, in obžaluje dejstvo, da je bila C. Staelen zaradi tega ravnanja razočarana, pa vendarle dvomi, kako je mogoče te elemente izenačiti z nepremoženjsko škodo. Trdi, da je Splošno sodišče ravnalo napačno, ker v zvezi s tem ni podalo nobenega pojasnila.

104. C. Staelen navaja, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava v zvezi z nepremoženjsko škodo, ampak da je prej podcenilo izgubo, ki ji je nastala.

2. Presoja

105. Opozarjam, da je Splošno sodišče, ko ugotovi obstoj škode, edino pristojno, da v okviru zahtevka oceni način in obseg nadomestila škode. Da pa bi lahko Sodišče opravilo nadzor nad sodbo Splošnega sodišča, morda biti ta dovolj obrazložena in v zvezi z oceno škode navajati merila, ki so bila upoštevana za namen določitve prisojenega zneska.[62] Nasprotno je pravna opredelitev Splošnega sodišča o obstoju škode prav tako zadeva, o kateri Sodišče odloča ob presoji pritožbe.

60 — Sodba z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točke od 55 do 57).

61 — Sodba z dne 15. marca 1995, COBRECAF in drugi/Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, točka 70 (ki se nanaša na rok 15 mesecev)).

62 — Glej sodbo z dne 9. septembra 1999, Lucaccioni/Komisija (C-257/98 P, EU:C:1999:402, točki 34 in 35 in navedena sodna praksa).

106. Splošno sodišče je v točki 290 izpodbijane sodbe navedlo, da je varuhinja storila več napak, katerih posledica je bil za C. Staelen „občutek izgube […] energije in [ki] so povzročil[e] izgubo zaupanja v ta organ“. [63] Čeprav je v točki 291 te sodbe štelo, da je mogoče njeno škodo omiliti z nekaterimi ukrepi varuhinje, je v točki 292 nadaljevalo, da ti ukrepi niso odpravili te škode v celoti, ki jo je v točki 294 *ex aequo et bono* ocenilo na znesek 7000 EUR.

107. V skladu z ustaljeno sodno prakso se v zvezi z drugim pogojem za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije za škodo zahteva, da je škoda, za katero se zahteva odškodnina, dejanska in gotova. [64]

108. Prag, ki mora biti dosežen za upravičenost do nepremoženjske škode, se zdi – povsem razumno – visok, in Sodišče ga, ko je bilo k temu pozvano, ni znižalo. [65] Konkretno je v okviru odškodninske tožbe, vložene hkrati z ničnostno tožbo, razglasitev ničnosti izpodbijanega akta običajno primerno povračilo za nastalo nepremoženjsko škodo, posledica tega pa je, da odškodninski zahtevek morda ne služi nobenemu namenu. [66] Poleg tega ni mogoče povrniti zahtevkov za nepremoženjsko škodo, ki niso jasni. Sodišče tako na primer ni dosodilo nepremoženjske škode, ki se je nanašala na „stanje dolge negotovosti“ v zvezi s poklicnim razvojem. [67] Tako menim, da bolj kot je zahtevek za nepremoženjsko škodo neobičajen, bolj ga mora predlagatelj objektivno utemeljiti. Posredno bi za to, da Sodišče ustrezno opravi svoj nadzor, to moralo vsebovati natančnejšo obrazložitev Splošnega sodišča, če to meni, da je tak zahtevek utemeljen.

109. Če pa je nastala škoda še posebej huda in če priznanje nezakonitosti ne zadostuje, je izjemoma primerno, da se dosodi odškodnina za nepremoženjsko škodo. V zadevi Culin je bila na primer zavrnjena prijava tožeče stranke za napredovanje v okviru Komisije. V odgovoru Komisije na njeno pritožbo je bila neugodna ocena njenih vodstvenih sposobnosti, ki se je izkazala za nepravilno. Sodišče je štelo, da je taka ocena žaljiva. Poleg tega je ocena na široko zakrožila v okviru Komisije, s čimer je tožeči stranki nastala nesporna nepremoženjska škoda, neodvisno od odločbe, s katero je bila zavrnjena njena prijava. Škoda ni bila v celoti odpravljena ne z objavo popravka v dodatku ne z razveljavitvijo zavrnitve. Sodišče je zato Komisiji naložilo plačilo simboličnega zneska en francoski frank za nepremoženjsko škodo. [68]

110. V zadevi M je Splošno sodišče podobno štelo, da je omemba uradnika Komisije v uradni objavljeni različici odločbe evropskega varuha omajala njegov ugled, za kar je ta uradnik prejel 10.000 EUR odškodnine za nepremoženjsko škodo. [69]

111. Vendar je položaj v obravnavani zadevi precej drugačen.

63 — Čeprav je v pritožbi glede tega ta točka izpodbijane sodbe navedena zgolj v zvezi z izgubo zaupanja C. Staelen, s tem da v nadaljevanju oporeka temu, da „je mogoče elemente, ki jih je izpostavilo Splošno sodišče, povezati z nepremoženjsko škodo“, implicitno vsebuje tudi občutek izgubljenega časa in energije.

64 — Glej sodbi z dne 9. novembra 2006, Agraz in drugi/Komisija (C-243/05 P, EU:C:2006:708, točka 27), in z dne 21. februarja 2008, Komisija/Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, točka 54).

65 — Za primerjavo primerjaj sodbo z dne 14. maja 1998, Svet/De Nil in Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, točka 25), s sodbo z dne 26. junija 1996, De Nil in Impens/Svet (T-91/95, EU:T:1996:92, točki 49 in 50), ter tudi sodbo z dne 18. aprila 2013, Komisija/Systran in Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, točka 84), s sodbo z dne 16. decembra 2010, Systran in Systran Luxembourg/Komisija (T-19/07, EU:T:2010:526, točki 324 in 325).

66 — Glej sodbe z dne 7. februarja 1990, Culin/Komisija (C-343/87, EU:C:1990:49, točka 26), z dne 28. februarja 2008, Neirinck/Komisija (C-17/07 P, EU:C:2008:134, točke od 96 do 98), in v zvezi s tem z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija (C-239/12 P, EU:C:2013:331, točka 72). Nekateri trdijo, da je ta vrsta sodne prakse omejena predvsem na zadeve v zvezi z javnimi uslužbenci; glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Safa Nicu Sepahan/Svet (C-45/15 P, EU:C:2016:658, točka 54).

67 — Sodba z dne 14. maja 1998, Svet/De Nil in Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, točka 25 in točka 2 izreka).

68 — Glej sodbo z dne 7. februarja 1990, Culin/Komisija (C-343/87, EU:C:1990:49, točke od 27 do 29).

69 — Sodba z dne 24. septembra 2008, M/Evropski varuh človekovih pravic (T-412/05, neobjavljena, EU:T:2008:397). Generalni pravobranilec L. A. Geelhoed je v sklepnih predlogih v zadevi Evropski varuh človekovih pravic/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, točka 143) štel, da obstaja vzročna zveza med domnevnimi kršitvami upravne dolžnosti evropskega varuha človekovih pravic pri obravnavanju zadeve F. Lambertsa in „škodljivimi in destruktivnimi učinki“ za slednjega, a se je v točki 141 teh sklepnih predlogov odrekel obravnavanju vprašanja v zvezi z odškodnino, česar pa (zdajšnje) Splošno sodišče v svoji sodbi ni storilo.

112. Drugače kot v zgoraj navedenih primerih Splošno sodišče ni pojasnilo, kako je domnevna izguba zaupanja C. Staelen v urad varuhinje na pritožnico osebno in globoko vplivala. Dejansko bi tu šlo prej za tak vpliv na varuhinjo: ni bil ugled C. Staelen tisti, ki naj bi bil z dejanji, ki jih je Splošno sodišče štelo za nezakonita, omajan.

113. Poleg tega me na splošno ne prepriča pristop dosojanja odškodnine za nepremoženjsko škodo zaradi izgube zaupanja v javne organe. Ker lahko javni organi vsakodnevno delajo napake – in ker to tudi dejansko počno – ne bom teoretiziral o tem, ali je tako zaupanje mogoče pridobiti in izgubiti, ter bom ugotovil zgolj, da bi tak pristop le po nepotrebnem pripomogel k spodbujanju pravdanja.

114. V zvezi s priznanjem škode, ki je C. Staelen nastala v obliki njenega občutka izgubljenega časa in energije, je dovolj navesti, da Splošno sodišče povsem očitno ni pojasnilo, kako je prišlo do sklepa, da je zaradi takega občutka C. Staelen upravičena do odškodnine. Čeprav je škodo, ki izvira iz nekaterih vrst nepremoženjske škode, številčno težko opredeliti, odškodnine za tako škodo ni mogoče dosoditi zgolj na podlagi subjektivne izjave stranke, ki zahteva to odškodnino, ampak mora biti navzven in objektivno preverljiva.

115. Z obrazložitvijo iz točk 291 in 292 izpodbijane sodbe je pojasnjeno, zakaj z nekaterimi ukrepi varuhinje ni bila v celoti povrnjena domnevna nepremoženjska škoda, ki jo zatrjuje C. Staelen, ne pa, zakaj bi bilo treba to škodo sploh povrniti.

116. Zato je Splošno sodišče s tem, da je štelo, da lahko izguba zaupanja ter občutek izgube časa in energije, ki ju je občutila C. Staelen, vodi do možnosti povračila škode, v materialnem in procesnemu smislu napačno uporabilo pravo, saj za to ni podalo obrazložitve. Zato je treba četrtemu pritožbenemu razlogu ugoditi.

F – *Peti pritožbeni razlog: vzročna zveza*

1. Trditve strank

117. Varuhinja se sklicuje na točko 293 izpodbijane sodbe in trdi, da se je ena od nepravilnosti, ki jih je ugotovilo Splošno sodišče, nanašala na njeno preiskavo na lastno pobudo. Ob sklicevanju na točko 292 izpodbijane sodbe navaja, da vzročna zveza ne more biti podana. Zato naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo.

118. C. Staelen se o tem pritožbenem razlogu ni izrekla.

2. Presoja

119. Glede nepogodbene odgovornosti Unije je vprašanje obstoja vzročne zveze med napačnim ravnanjem in škodo, ki je pogoj za uveljavljanje te odgovornosti, pravno vprašanje, ki je zato predmet nadzora Sodišča.[70] Vzročna zveza, ki se na podlagi člena 340 PDEU, drugi odstavek, zahteva za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije, je podana, če je škoda neposredna posledica zadevnega napačnega ravnanja.[71]

120. Iz pritožbe je razvidno, da varuhinja v okviru petega pritožbenega razloga izpodbija točko 293 izpodbijane sodbe v povezavi z njeno točko 292.

70 — Sodba z dne 16. julija 2009, Komisija/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, točka 192).

71 — Sodba z dne 30. aprila 2009, CAS Succhi di Frutta/Komisija (C-497/06 P, neobjavljena, EU:C:2009:273, točka 59 in navedena sodna praksa).

121. V točki 293 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče razsodilo, da so „nezakonita ravnanja evropskega varuha človekovih pravic […] odločilni vzrok za izgubo zaupanja [C. Staelen] v institucijo evropskega varuha človekovih pravic in za prepričanje, da je bila pritožba izguba časa in energije. Torej obstaja vzročna zveza med navedenimi nezakonitimi ravnanji in zatrjevano nepremoženjsko škodo v smislu sodne prakse“.

122. Varuhinja trdi, da napaka, storjena pri njeni preiskavi na lastno pobudo, namreč to, da po prejemu mnenja Parlamenta z dne 15. novembra 2010 ni opravila nadaljnje preiskave, ne more biti vzrok za izgubo zaupanja C. Staelen v urad varuhinje, saj je ta – v skladu s točko 292 izpodbijane sodbe – „[svoje] nasprotovanje preiskavi na lastno pobudo evropskega varuha človekovih pravic […] utemeljevala s to izgubo zaupanja“.

123. Vendar se z njeno pritožbo, kot je varuhinja navsezadnje priznala na obravnavni, v bistvu ne izpodbija ugotovitev iz točke 293 izpodbijane sodbe, da med storjenimi napakami in dojemanjem C. Staelen, da je bila pritožba izguba časa in energije, obstaja vzročna zveza. V skladu z zadnjo povedjo točke 290 izpodbijane sodbe – ki se prav tako ne izpodbija – je bilo to dojemanje delno posledica napake, ki je bila v tem, da varuhinja na podlagi mnenja Parlamenta z dne 15. novembra 2010 ni opravila nadaljnjih preiskav.

124. Iz tega je razvidno, da tudi če ima varuhinja glede te svoje konkretne napake prav, izreka sodbe ne bi bilo treba spremeniti. Peti pritožbeni razlog je zato brezpredmeten.

125. Če bo Sodišče štelo, da je ta pritožbeni razlog upošteven, pa menim, da je utemeljen. Iz točke 292 izpodbijane sodbe je razvidno, da je do izgube zaupanja C. Staelen v urad varuhinje prišlo pred napako, povezano z varuhinjinim končanjem preiskave na lastno pobudo. Zato vzročna zveza v zvezi s to napako ni dokazana ali pa bi dana obrazložitev bila vsaj kontradiktorna.

126. Vendar v prvi vrsti menim, da bi moralo Sodišče peti pritožbeni razlog zavrniti kot brezpredmeten.

G – *Posledice presoje*

127. Sodišče je glavno tožbo C. Staelen in nasprotno tožbo zavrnilo.[72] Izpodbijana sodba je torej dokončna glede vprašanje *zvišanja* nepogodbene odgovornosti Unije, ki je nastala zaradi varuhinje.

128. Poleg tega iz zgoraj navedenega izhaja, da menim, da so prvi, drugi, tretji in četrti pritožbeni razlog varuhinje utemeljeni.

129. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj v skladu s členom 61 Statuta razveljavi točke 1, 3 in 4 izreka izpodbijane sodbe.[73] Sodišču prav tako predlagam, naj na podlagi iste določbe dokončno razsodi v tej zadevi, saj to glede na stanje postopka v zvezi z zahtevkom C. Staelen za povračilo nepremoženjske škode lahko stori.

130. V skladu z ustaljeno sodno prakso je nepogodbena odgovornost Unije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU odvisna od izpolnitve več pogojev, in sicer mora biti ravnanje, ki se očita instituciji ali organu Unije, nezakonito, škoda mora biti dejanska, med ravnanjem institucije in zatrjevano škodo pa mora obstajati vzročna zveza.[74]

72 — Sklepa z dne 29. junija 2016, Evropski varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:670), in z dne 20. julija 2016, Staelen/Evropski varuh človekovih pravic (C-338/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:599).

73 — Kot primer glej izrek sodbe z dne 14. maja 1998, Svet/De Nil in Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), v nasprotju z izrekom sodbe z dne 26. junija 1996, De Nil in Impens/Svet (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — Glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2014, Giordano/Komisija (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, točka 35 in navedena sodna praksa).

131. Ker so ti pogoji kumulativni, ni treba presojati drugih pogojev, če eden od njih izpolnjen.[75]

132. Jasno mi je, da varuhinja ob vseh petih priložnostih, ki jih je izpostavilo Splošno sodišče, ni dovolj resno kršila prava Unije. Poleg tega glede na okoliščine, ki so podlaga za zahtevek za nepremoženjsko škodo za domnevno škodo, ki naj bi jo povzročila varuhinja med zadevnimi preiskavami, ni očitno, da so bile z načelom TUM C. Staelen podeljene pravice. Sodišču vsekakor predlagam, naj tega zadnjega vprašanja s prve stopnje ne obravnava.

133. Dejansko se zdi primerneje presojati naravo nepremoženjske škode, ki jo je domnevno utrpela C. Staelen.

134. Trditve C. Staelen na prvi stopnji glede nepremoženjske škode so primerno prikazane v točki 272 izpodbijane sodbe. V točkah 288 in 289 te sodbe je Splošno sodišče pravilno zavrnilo nekatere njene trditve v delu, v katerem je zahtevala odškodnino od varuhinje za domnevne kršitve Parlamenta in za svojo domnevno škodo, ki naj bi bila v tem, da je „izgubila svoj denar“.

135. Ob upoštevanju tega iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 112 do 114, menim, da preostanek trditev C. Staelen v zvezi z njeno izgubo zaupanja v urad varuhinje in njenim občutkom izgube časa in energije ni prepričljiv. Ker je dokazno breme za to na C. Staelen,[76] ugotavljam, da se njen tožbeni predlog za odškodnino za nepremoženjsko škodo ne nanaša na škodo, ki je v smislu člena 340 PDEU dejanska in gotova.

136. Ker eden od kumulativnih pogojev za odgovornost Unije nepremoženjsko škodo ni izpolnjen, Sodišču predlagam, naj preostanek odškodninske tožbe C. Staelen v zvezi z odškodnino za nepogodbeno škodo in posledično tožbo v celoti zavrne.

H – *Stroški*

137. Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da Sodišče, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu, odloči tudi o stroških. V skladu s členom 138(2) Poslovnika, ki na podlagi člena 184(1) velja za pritožbeni postopek, se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov.

138. Sodišče je s sklepom z dne 29. junija 2016 zavrnilo nasprotno pritožbo C. Staelen in sklenilo, da pridrži odločitev o stroških. Zdaj Sodišču predlagam, naj pritožbi varuhinje ugodi in izpodbijano sodbo razveljavi. Poleg tega Sodišču predlagam, naj preostanek odškodninske tožbe C. Staelen v zvezi z odškodnino za nepogodbeno škodo in posledično tožbo v celoti zavrne. Varuhinja je v pritožbi predlagala, naj se stroški dodelijo pravično. Iz tega izhaja, da bi morala C. Staelen nositi svoje stroške in stroške varuhinje v postopkih pred Splošnim sodiščem in Sodiščem.

VI – Predlog

139. Na podlagi zgoraj navedenega predlagam Sodišču, naj:

— zahtevek C. Staelen za plačilo nepremoženjske škode, vložen v njenem odgovoru na pritožbo, razglasi za nedopusten;

— točke 1, 3 in 4 izreka sodbe z dne 29. aprila 2015, Staelen/Varuh človekovih pravic (T-217/11, EU:T:2015:238), razveljavi;

75 — Sodba z dne 30. aprila 2009, CAS Succhi di Frutta/Komisija (C-497/06 P, EU:C:2009:273, točka 40 in navedena sodna praksa).

76 — Glej sodbo z dne 14. oktobra 2014, Giordano/Komisija (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, točka 36 in navedena sodna praksa).

— zahtevek za povračilo nepremoženjske škode, ki ga je C. Staelen vložila v zadevi T-217/11 v zvezi z nepremoženjsko škodo, in v skladu s tem odškodninsko tožbo v celoti zavrne;

— C. Staelen naloži, naj poleg svojih stroškov nosi tudi stroške varuhinje v postopkih pred Splošnim sodiščem v zadevi T-217/11 in Sodiščem v zadevi C-337/15 P.