



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Р. РИКАМЉЕ

представено на 7 декември 2023 година¹

Дело C-680/22 P

DD

срещу

Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA)

„Обжалване — Публична служба — Дисциплинарен режим — Образуване на административно разследване — Начало на доказателство — Член 86, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз — Обективна безпристрастност на разследващия служител — Понятие „плагиатство“ — Жалба за отмяна и искане за обезщетение“

I. Въведение

1. С жалбата си жалбоподателят иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 7 септември 2022 г., DD/FRA (T-470/20, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2022:511), с което този съд отхвърля искането му, от една страна, за отмяна на решението на Агенцията на Европейския съюз за основните права (наричана по-нататък „FRA“) от 12 ноември 2019 г. за налагане на дисциплинарно наказание освобождаване от длъжност (наричано по-нататък „решението за освобождаване от длъжност“) и на решението от 15 април 2020 г. за отхвърляне на подадената по административен ред жалба срещу решението за освобождаване от длъжност и от друга страна, за обезщетение за имуществените и неимуществени вреди, които твърди, че е претърпял.

2. Тази жалба, която се отнася към правото на публичната служба на Европейския съюз, съдържа осем основания, с които жалбоподателят упреква Общия съд, че е допуснал редица грешки при прилагане на правото. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се съсредоточи върху четвъртото основание на жалбата, с което жалбоподателят оспорва по същество анализа на Общия съд относно законосъобразността на образуването на административно разследване в рамките на дисциплинарно производство. По-конкретно, жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал явна грешка в преценката на условието, свързано с необходимостта администрацията да разполага с начало на доказателство, за да образува това разследване.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

3. Настоящото дело дава възможност на Съда да се произнесе по изискванията, които трябва да се спазват по отношение на степента на доказване, която обосновава образуването на такова административно разследване. Освен това Съдът ще трябва да се произнесе по степента на точност, с която администрацията трябва да установи неизпълненията на задълженията по Правилника, за които упреква съответното длъжностно лице, и по въпроса дали тя е длъжна да посочи конкретните разпоредби на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, в приложимата му към спора редакция (наричан по-нататък „Правилникът“), за които твърди, че са били нарушени. Съдът също ще трябва да развие практиката си относно процесуалните гаранции, залегнали в дисциплинарният режим на Европейския съюз.

II. Правна уредба

Правилникът за длъжностните лица на Европейския съюз

4. Член 11, първа алинея от Правилника гласи:

„При изпълнението на служебните си задължения и в поведението си длъжностното лице се ръководи единствено от интересите на Съюза; то не може да търси или да получава указания от правителство, орган, организация или лице извън рамките на своята институция. Длъжностното лице изпълнява възложените му функции обективно, безпристрастно и при спазване на задължението за лоялност към Съюза“.

5. Член 12 от Правилника предвижда:

„Длъжностното лице се въздържа от всяко действие или поведение, което би [уронило престижа на заеманата от него длъжност]“.

6. Съгласно член 21 от Правилника:

„Всяко длъжностно лице, независимо от неговото ниво в йерархията, е длъжно да подпомага и съветва горестоящите; то носи отговорност за изпълнението на възложените му служебни задължения.

Длъжностно лице, на което е възложена отговорност за дадена служба, отговаря пред висшестоящите по отношение на предоставените му правомощия и за изпълнението на дадените от него инструкции. Отговорността на неговите подчинени по никакъв начин не го освобождава от неговата собствена отговорност“.

7. Член 86 от Правилника, който се съдържа в дял VI („Дисциплинарни мерки“) от него, е формулиран по следния начин:

„1. Всяко неизпълнение от страна на длъжностно лице или бивше длъжностно лице на задълженията му, произтичащи от настоящия правилник, било то умишлено или по небрежност, ангажира дисциплинарната му отговорност.

2. При наличието на данни, от които може да се предположи, че е налице неизпълнение по параграф 1, органът по назначаването [(наричан по-нататък „ОН“)] или [Европейската

служба за борба с измамите (наричана по-нататък „OLAF“)] могат да образуват административно разследване.

3. Дисциплинарните правила, процедури и мерки, както и правилата и процедурите за административни разследвания, са изложени в приложение IX“.

8. Съгласно член 1 от приложение IX към Правилника:

„1. Във всички случаи, когато в хода на разследване на OLAF се разкрие вероятност от лично участие на действащо или бивше длъжностно лице от институция, лицето своевременно бива уведомено, при условие че това не би попречило на разследването. Във всички случаи в заключенията, изготвени при приключване на разследването, не може да се споменава името на длъжностното лице, без да му е била дадена възможност да даде обяснения по отнасящите се до него факти. Обясненията на длъжностното лице се посочват в заключенията.

2. В случаи, в които по смисъла на разследването се налага спазване на абсолютна поверителност и използване на процедури от компетентността на национален съдебен орган, изпълнението на задължението за уведомяване и изслушване на длъжностното лице може, със съгласието на [ОН], да бъде отложено. В този случай не може да бъде образувано дисциплинарно производство, преди да е била дадена възможност на длъжностното лице да представи обясненията си.

3. Ако след разследването на OLAF не бъдат събрани достатъчно данни за образуване на производство срещу разследваното длъжностно лице, разследването се прекратява, без да се предприемат последващи действия, с решение на директора на OLAF, който писмено уведомява длъжностното лице за това. Длъжностното лице може да поиска решението да бъде приложено към служебното му досие“.

9. Член 2 от приложение IX към Правилника гласи:

„1. Правилата, предвидени в член 1 от настоящото приложение, се прилагат с необходимите промени и към други административни разследвания, извършени от [ОН].

2. [ОН] уведомява съответното лице за приключването на разследването и му съобщава заключенията, съдържащи се в доклада от проверката, както и по негово искане и при зачитане на законните интереси на трети страни — всички документи, свързани с твърденията срещу него.

[...]“.

III. Обстоятелствата по спора, производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

A. Обстоятелствата по спора

10. Жалбоподателят е нает на работа на 1 август 2000 г. от органа, оправомощен да сключва договори (наричан по-нататък „ООСД“), на служба на Европейския съюз — Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията (ЕЦМРК), понастоящем FRA, като

срочно нает служител по смисъла на член 2, буква а) от Условието за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“). Първоначално нает по договор с определен срок, с него е сключен договор за неопределено време, считано от 16 декември 2006 г.

11. С писмо от 13 юни 2013 г. тогавашният директор на FRA уведомява жалбоподателя за решението си да прекрати договора му.

12. С решение от 8 октомври 2015 г., DD/FRA (F-106/13 и F-25/14, EU:F:2015:118), Съдът на публичната служба отменя решението за прекратяване с мотива, че преди да го приеме, директорът на FRA не е уведомил изрично жалбоподателя, че въз основа на различни инциденти обмисля да прекрати договора му, и не го е поканил да представи забележки в това отношение.

13. На 29 февруари 2016 г. FRA, оглавявана от нов директор, възстановява жалбоподателя на работа в рамките на изпълнението на решението от 8 октомври 2015 г., DD/FRA (F-106/13 и F-25/14, EU:F:2015:118).

14. С електронно съобщение от същия ден жалбоподателят е помолен от ръководителя на своя отдел да изготви най-късно до 18 март 2016 г. вътрешно изложение от 15 до 20 страници относно нормите в областта на правата на човека и съдебната практика, свързана със свободата на мисълта, съвестта и религията, на международно равнище и на равнището на Съюза.

15. С електронно съобщение от 18 март 2016 г. жалбоподателят изпраща на ръководителя на отдела си документ от 31 страници, квалифициран като „начален проект на изложение относно свободата на религията“, озаглавен „Вътрешна информационна бележка относно възможни подходящи проекти на FRA, свързани със свободата на мисълта“ (наричан по-нататък „спорното изложение“).

16. В началото на април 2016 г. спорното изложение е регистрирано в системата за управление на документи на FRA, достъпна за всички колеги на жалбоподателя.

17. На 7 април 2016 г. ръководителят на отдела на жалбоподателя го уведомява, че е изпратил спорното изложение на директора на FRA, и го приканва да изпрати на един от колегите си връзката към този документ, регистриран в системата за управление на документи на FRA, за да може той да се запознае с посочения документ и със съдържащия се в него анализ.

18. С електронно съобщение от 16 октомври 2017 г. ръководителят на отдела на жалбоподателя го моли да преразгледа спорното изложение и да задълбочи посветения на свободата на религията анализ от гледна точка на Съюза с оглед на евентуална публикация.

19. Освен това на 7 ноември 2017 г. жалбоподателят подава вътрешна жалба срещу своя атестационен доклад за 2016 г., като твърди, че оценката на неговата ефективност, на неговите способности и на поведението му е трябвало да бъде „много добра“ вместо „задоволителна“. В този контекст, що се отнася до спорното изложение, от една страна, жалбоподателят изразява съжаление, че макар по време на разговора за оценяване ръководителят на отдела му, в качеството си на атестиращ, да е потвърдил, че изложението е много полезно и е постигнало целта си, той го критикува в последващите си

забележки. От друга страна, жалбоподателят изтъква, че коментарите на атестирания, че спорното изложение се състои предимно от позовавания на съдебната практика, са неточни, тъй като изложението съдържа и правен, концептуален и политически анализ.

20. На 1 декември 2017 г. жалбоподателят представя преработена версия на спорното изложение.

21. На 5 декември 2017 г. директорът на FRA отхвърля вътрешната жалба, подадена от жалбоподателя срещу атестационния му доклад за 2016 г. По този повод директорът на FRA заявява, че е бил уведомен, че голяма част от спорното изложение възпроизвежда буквално няколко източника, по-специално документи на Съвета на Европа, към които липсват позовавания в това изложение, и че жалбоподателят не е уведомил ръководителя на отдела си за това фактическо положение, което го е накарало да смята, че това изложение е резултат от собствената му работа.

22. На 9 февруари 2018 г. директорът на FRA се консултира с OLAF относно евентуалното образуване на административно разследване във връзка с поведението на жалбоподателя.

23. На 20 март 2018 г. OLAF решава да не образува разследване поради липсата на „достатъчно доказателства, сочещи наличието на измама, корупция или други незаконни дейности“.

24. На 23 март 2018 г. директорът на FRA образува административно разследване относно поведението на жалбоподателя във връзка със спорното изложение. Назначеният разследващ служител декларира, че не е в конфликт на интереси. Целта на това разследване е да се определи, първо, в каква точно степен спорното изложение е представено от жалбоподателя като резултат от собствената му работа и възпроизвежда откъси от външни за FRA документи, които не са цитирани или посочени; второ, кои от тези документи евентуално са обхванати от авторски права; трето, дали има други документи в областта на свободата на мисълта, съвестта и религията, изготвени от жалбоподателя по време на работата му във FRA, които отговарят на двете горепосочени условия, и четвърто, евентуално, дали са нарушени Правилникът или правото на интелектуална собственост.

25. На 23 и 24 април 2018 г. разследващият служител разпитва седем свидетели и жалбоподателя, който му представя писмени обяснения.

26. На 17 юни 2018 г. разследващият служител изпраща на жалбоподателя предварителните си заключения.

27. На 2 юли 2018 г. жалбоподателят представя становище относно предварителните заключения на разследващия служител.

28. На 23 юли 2018 г. разследващият служител представя окончателния си доклад (наричан по-нататък „докладът от разследването“), който съдържа заключението, че жалбоподателят е нарушил членове 11, 12 и 21 от Правилника, както и задълженията си за лоялност и сътрудничество. Разследващият служител отбелязва по същество, първо, че възпроизвеждането и използването на чужд труд без позоваване на него и представянето му за собствен представяват форма на измама, непочтеност и незаконно присвояване, която противоречи не само на член 12 от Правилника, но и на почти всички морални

норми; второ, че жалбоподателят съзнателно е заблудил членовете на своя отдел и е премълчал важна информация, което е нарушение на членове 11 и 12 от Правилника; трето, че фактът, че изготвянето на спорното изложение, което в по-голямата си част представлява копие, е отнело на жалбоподателя три седмици, е друго, сравнително незначително нарушение на член 12 от Правилника; четвърто, че посочването на спорното изложение като постижение в контекста на атестирането му за 2016 г. е подвеждащо и също представлява нарушение на член 12 от Правилника; пето, че използването на материали, защитени с авторски права, без за това да се информира авторът, а именно Съветът на Европа, също е нарушение на член 12 от Правилника; шесто, че жалбоподателят е действал по подвеждащ и/или непочтен начин и следователно в поведението си не се е ръководил единствено от интересите на Съюза в нарушение на член 11 от Правилника и на задължението за лоялност, и седмо, че използването на чужд труд без съответното позоваване и без уведомяване на ръководителите за това е в нарушение на член 21 от Правилника и на задължението за сътрудничество на жалбоподателя.

29. На 15 октомври 2018 г. жалбоподателят е изслушан от директора на FRA в съответствие с член 3 от приложение IX към Правилника, след което представя писмено изявление със същата дата.

30. С решение от 23 октомври 2018 г. директорът на FRA образува срещу жалбоподателя дисциплинарно производство пред дисциплинарния съвет. Това решение е съобщено на жалбоподателя на 7 ноември 2018 г.

31. Дисциплинарният съвет е сформиран на 26 февруари 2019 г. с решение на директора на FRA.

32. На 27 февруари 2019 г. директорът на FRA изготвя доклада за дисциплинарния съвет съгласно член 12 от приложение IX към Правилника (наричан по-нататък „докладът на директора на FRA“).

33. На 21 март 2019 г. жалбоподателят представя писмената си защита на председателя на дисциплинарния съвет.

34. На 22 март 2019 г. се провежда изслушване на жалбоподателя пред дисциплинарния съвет.

35. На 7 май 2019 г. съгласно член 18 от приложение IX към Правилника дисциплинарният съвет издава мотивирано становище (наричано по-нататък „становището на дисциплинарния съвет“), като приема за основателни обвиненията в поведение, противоречащо на задълженията на жалбоподателя по членове 11, 12 и 21 от Правилника, а именно представяне на чужди текстове като собствен труд без посочване на източниците. Дисциплинарният съвет препоръчва жалбоподателят да бъде понижен с две степени, т.е. до степен AD 7. Дисциплинарният съвет не посочва смекчаващи обстоятелства.

36. Дисциплинарният съвет отбелязва по същество, първо, че в поведението си жалбоподателят не се е ръководил единствено от интересите на Съюза, но и от собствените си интереси, като е поискал да му бъде признат текст, на който не е автор; второ, че не е възприел отговорното поведение, което се очаква от служител на FRA; трето,

че действията му са могли да навредят на репутацията на FRA, и четвърто, че като е представил чужд труд като свой, не само не е оказал съдействие на ръководителите си, но е действал в техни ущърб.

37. Ето защо дисциплинарният съвет констатира, че жалбоподателят е нарушил, първо, член 11 от Правилника, като съзнателно е представил копиран текст за свой труд; второ, член 12 от Правилника, тъй като представянето на чужд труд като свой е имало неблагоприятно въздействие върху репутацията на жалбоподателя, и трето, член 21 от Правилника, доколкото жалбоподателят не е изпълнил възложените му задачи, а е представил чужд труд като свой, като е съществувал риск спорното изложение или откъси от него да бъдат включени в един или повече документи, публикувани от FRA, което би могло да навреди на нейната репутация.

38. На 11 юли 2019 г. жалбоподателят е изслушан от директора на FRA в съответствие с член 22 от приложение IX към Правилника и представя писмено изявление.

39. На 11 октомври 2019 г. жалбоподателят получава записка от директора с дата 10 октомври 2019 г., в която последният посочва намерението си да му наложи наказание освобождаване от длъжност, и го приканва да представи писмено становището си във връзка с това в срок от десет работни дни.

40. На 24 октомври 2019 г. жалбоподателят изпраща становището си на директора на FRA.

41. На 12 ноември 2019 г. директорът на FRA, в качеството си на ООСД, приема решението за освобождаване от длъжност, което влиза в сила на 15 ноември 2019 г. С това решение директорът на FRA потвърждава заключенията на дисциплинарния съвет, с изключение на предложената санкция, тъй като счита, че понижаването в длъжност не отразява в достатъчна степен тежестта на нарушенията на професионалните задължения, предвидени в членове 11, 12 и 21 от Правилника. Директорът на FRA отбелязва по-специално, от една страна, че дисциплинарният съвет не посочва смекчаващи, а отегчаващи обстоятелства, а именно че поведението на жалбоподателя е било умишлено, че той се е опитал да получи лично признание за работа, която представлява плагиатство, че не е признал сериозността на поведението си и че е съществувал реален риск от накърняване на репутацията на FRA, и от друга страна, че връзката на доверие е била сериозно поставена под въпрос.

42. Освен това директорът на FRA счита, че дисциплинарният съвет не е взел предвид в достатъчна степен тежестта на нарушенията на Правилника, що се отнася, от една страна, до поведението на жалбоподателя, което директорът на FRA определя като „нарушение с най-висока степен на тежест“, и от друга страна, до последиците от това поведение за репутацията на FRA, тъй като според него жалбоподателят, действайки сам, умишлено е създадал сериозен риск от накърняване на тази репутация за значителен период от време. Директорът на FRA потвърждава констатацията на дисциплинарния съвет, че връзката на доверие е била сериозно поставена под въпрос, като същевременно счита, че тази връзка е била безвъзвратно прекъсната и следователно понижаването не е подходяща санкция.

43. На 16 декември 2019 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред срещу решението за освобождаване от длъжност.

44. На 15 април 2020 г. директорът на FRA приема решението за отхвърляне на тази жалба.

Б. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

45. На 23 юли 2020 г. в секретариата на Общия съд постъпва жалба, с която на основание член 270 ДФЕС жалбоподателят иска отмяна на решението за освобождаване от длъжност и евентуално на решението за отхвърляне на подадената по административен ред жалба, както и обезщетение за имуществените и неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял.

46. В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква осем главни основания и едно основание при условията на евентуалност, а именно:

- първо — нарушение на принципа на правна сигурност, грешки при прилагане на правото и явна грешка в преценката, нарушение на член 7, параграф 1 от Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (Закон за авторското право върху литературни и художествени произведения и сродните му права) от 9 април 1936 г. (BGBl. 1936, 111/1936) и нарушение на член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), тъй като, първо, плагиатството е било счетено за нарушение на Правилника, второ, копираните текстове не са били защитени от този закон и трето, била е нарушена свободата му на изразяване,
- второ — нарушение на задължението за полагане на дължима грижа от разследващия служител и от директора на FRA при образуването на дисциплинарното производство, с решението за освобождаване от длъжност и от дисциплинарния съвет, както и нарушение на презумпцията за невиновност и на изискването за висока степен на доказване в административните разследвания и дисциплинарни производства,
- трето — липса на неутралност, безпристрастност и обективност на директора на FRA в качеството му на ООСД, нарушение на презумпцията за невиновност и злоупотреба с власт,
- четвърто — явни грешки в преценката относно нарушението от жалбоподателя на членове 11, 12 и 21 от Правилника,
- пето — незаконосъобразно образуване на административното разследване поради липсата на начало на доказателство и незаконосъобразно образуване на дисциплинарното производство,
- шесто — неспазване от страна на разследващия служител на рамката на разследването и нарушение на член 4, параграф 2 и член 7, параграф 6 от Решение 2013/01 на управителния съвет на FRA от 22 май 2013 г. относно провеждането на административни разследвания и дисциплинарни производства, на член 4, параграф 1, букви а)–г) и член 5, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Регламент (ЕО) № 45/2001 и Решение № 1247/2002/ЕО (ОВ L 295, 2018 г., стр. 39), а преди прилагането на Регламент 2018/1725 — на член 4, параграф 1, букви а)–г) и член 5, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на

лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142), както и нарушение относно последиците на съдебно решение за отмяна,

- седмо — липса на безпристрастност, неутралност и обективност на разследващия служител,
- осмо — нарушение на правото на защита, по-специално на правото на изслушване, нарушение на членове 1 и 2, както и на член 12 от приложение IX към Правилника, и
- девето, при условията на евентуалност — нарушение на принципа на пропорционалност при налагането на наказанието освобождаване от длъжност с оглед на деянието, което се приписва на жалбоподателя.

47. В обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля изцяло направените от жалбоподателя искания за отмяна и за обезщетение. Освен това Общият съд решава, че не са налице основания за уважаване на исканията за процесуално-организационни действия.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

A. Производството пред Съда

48. В съответствие с член 76, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът решава да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

Б. Искания на страните

49. Жалбоподателят моли Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение,
- вследствие на това да отмени решението на директора на FRA от 12 ноември 2019 г. за налагане на дисциплинарно наказание освобождаване от длъжност, считано от 15 ноември 2019 г., евентуално да отмени решението на директора на FRA от 15 април 2020 г. за отхвърляне на подадената по административен ред жалба и да присъди на жалбоподателя обезщетение за претърпените от него имуществени и неимуществени вреди,
- да осъди FRA да заплати всички съдебни разноски.

50. FRA моли Съда:

- да отхвърли жалбата и
- да осъди жалбоподателя да заплати всички съдебни разноски.

V. Правен анализ

A. Предварителни бележки

51. Както посочих в увода, в заключението си ще разгледам единствено четвъртото основание за обжалване. Важно е да се отбележи, че настоящото дело се характеризира с известна сложност, тъй като по фактите в основата на настоящия спор са постановени решения от няколко юрисдикции на Съюза. В интерес на по-доброто разбиране на основните за това дело правни въпроси ми се струва уместно да ги обобща накратко, преди да пристъпя към същинския правен анализ.

52. Разглежданите правни въпроси се отнасят, на първо място, до изискванията, които трябва да се спазват по отношение на степента на доказване, която обосновава образуването на административно разследване в рамките на дисциплинарно производство, на второ място, до степента на точност, с която администрацията трябва да установи неизпълненията на задълженията по Правилника, в които упреква съответното длъжностно лице, и на трето място, до задължението на администрацията да посочи конкретните разпоредби на Правилника, които са били нарушени. В анализа си ще обясня кои са разпоредбите на Правилника, уреждащи дисциплинарното производство, и по-специално фазата на разследване, за да разгледам след това дали съображенията на Общия съд отговарят на изискванията на тази правна уредба.

53. По-конкретно, ще покажа, че Общият съд не е разгледал дали разследването по член 86 от Правилника е образувано законосъобразно. Общият съд по-специално не е посочил ясно, че образуването на такова разследване срещу длъжностно лице е оправдано само когато има основание да се предполага, че то не е изпълнило задълженията си по Правилника. Доколкото Общият съд, изглежда, се основава на схващането, че подобен подход е възможен и при преследване на твърдяно нарушение на авторските права, съображенията му според мен са опорочени от грешка при прилагане на правото.

Б. По четвъртото основание за обжалване

1. Доводи на страните

54. С четвъртото си основание жалбоподателят по същество упреква Общия съд, че в точки 101, 106, 107, 111—113 и 122 от обжалваното съдебно решение е допуснал редица грешки при прилагане на правото и явни грешки в преценката и е изопачил доказателства при преценката си на законосъобразното образуване на административното разследване, както и че не е изложил достатъчно мотиви във връзка с това.

55. На първо място, жалбоподателят твърди, че в точка 107 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изопачил доказателствата и е допуснал явна грешка в преценката, тъй като от материалите по преписката е видно, че консултацията с OLAF е приложена само към доклада на директора на FRA и че жалбоподателят го е получил едва след 27 февруари 2019 г. Следователно жалбоподателят не бил уведомен за съдържанието на консултацията с OLAF при образуването на разследването на 23 март 2018 г., нито впрочем при образуването на дисциплинарното производство на 23 октомври 2018 г. Ето защо

Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че при образуването на разследването жалбоподателят е разполагал с достатъчно информация, и като приложил по аналогия решение от 5 октомври 2005 г., Rasmussen/Комисия (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. На второ място, той твърди, че Общият съд не е преценил правния контекст, в който се вписва образуването на административното разследване. Според жалбоподателя следва да се вземе предвид текстът на член 86, параграфи 1 и 2 от Правилника, в който се посочват доказателства за неизпълнение на Правилника, което означава разумно подозрение, основано на начало на доказателство. Следователно проверката на разумно подозрение за неизпълнение на Правилника на базата на начало на доказателство била единствената законосъобразна цел на административното разследване. Освен това жалбоподателят счита, че административното разследване по дефиниция е обработване на данни, което съгласно член 4 от Регламент № 45/2001 трябва да има „конкретни, изрично указани и законни цели“.

57. Жалбоподателят допълва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че членове 1 и 2 от приложение IX към Правилника не изискват ОН да посочи конкретните разпоредби на Правилника, които са били нарушени, тъй като този въпрос попада по-скоро в обхвата на член 86, параграф 2 от Правилника и на Регламент № 45/2001. Накрая, жалбоподателят твърди, че член 86, параграф 2 от Правилника гласи, че административно разследване може да бъде образувано само за да се установи наличието на нарушение на Правилника, а не нарушение на правото в областта на интелектуалната собственост, което е независимо от Правилника.

58. На трето място, жалбоподателят твърди, че в точка 111 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е приложил съдебната практика, установена с решение от 8 юли 2008 г., Franchet и Byk/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257), потвърдена с решение от 12 юли 2012 г., Комисия/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), съгласно която администрацията трябва да разполага с достатъчно точни и релевантни доказателства, преди да образува дисциплинарно производство.

59. FRA повдига възражение за недопустимост на четвъртото основание и добавя, че във всеки случай, то е явно необосновано. Тя твърди, че с това основание жалбоподателят само оспорва фактическите преценки, като същевременно се опитва да ги представи като правен довод. По-конкретно, тя твърди по същество, че въпросът дали, от една страна, доказателствата обосновават наличието на разумно подозрение за дисциплинарно нарушение, и от друга страна, дали жалбоподателят е бил в състояние да разбере обвиненията срещу него, представлява фактически обстоятелства.

2. Преценка

а) По правната уредба в областта на административното разследване

60. Преди да разгледам задълбочено повдигнатите по настоящото дело правни въпроси, считам, че е необходимо да изложа накратко правната уредба в областта на административното разследване в рамките на дисциплинарното производство.

61. От самото начало е важно да се отбележи, че съгласно член 86, параграф 3 от Правилника „[д]исциплинарните правила, процедури и мерки, както и *правилата и процедурите за административни разследвания*, са изложени в приложение IX“ към посочения Правилник (курсивът е мой). От разпоредбите на това приложение е видно, че във връзка с дисциплинарното производство са предвидени два отделни етапа, като първият се изразява в административно разследване за доказване на вина или оневиняване, започва с решение на ОН и приключва — след като заинтересованото лице е било изслушано по фактите, в които е обвинено — с доклад от разследването, а вторият етап се състои от самото дисциплинарно производство, образувано от ОН въз основа на посочения доклад от разследването, и предполага изслушване на длъжностното лице, преди този орган да му наложи наказание².

62. В заключението си по дело DD/FRA (C-587/21 P) имах възможност да се произнесе по тълкуването на член 3 от приложение IX към Правилника, чиято цел е да регламентира възможностите, с които разполага администрацията в края на етапа на разследване. Настоящото дело се различава от посоченото по-горе, тъй като се отнася до възможността за образуване на административно разследване. Следователно става въпрос за началния етап на производството, регламентиран в посоченото приложение.

63. В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 86, параграф 2 от Правилника „[п]ри наличието на данни, от които може да се *предположи, че е налице неизпълнение* по параграф 1, [ОН] или [OLAF] могат да образуват административно разследване“ (курсивът е мой). Съгласно посочения параграф 1 „[в]сяко *неизпълнение от страна на длъжностно лице или бивше длъжностно лице на задълженията му, произтичащи от настоящия правилник*, било то умишлено или по небрежност, ангажира дисциплинарната му отговорност“ (курсивът е мой). Следователно от съвместния прочит на двата параграфа може да се заключи, че член 86, параграф 2 от Правилника предоставя на администрацията правомощието да образува разследване въз основа на твърдяно *неизпълнение на задълженията по Правилника на длъжностното лице*. Въпросът дали дисциплинарното производство може да обхване други видове неизпълнение, като нарушения на авторските права, както, изглежда, произтича от редица твърдения на Общия съд в обжалваното решение, според мен заслужава задълбочен анализ в настоящото заключение.

64. Освен това от практиката на Общия съд е видно, че решението за образуване на административно разследване не представлява увреждащ акт, срещу който може да бъде подадена жалба по административен ред, а впоследствие евентуално — жалба за отмяна пред съда на Съюза³. Всъщност, както е видно от самия текст на тази разпоредба, *целта на разследването е именно да се даде възможност на ОН да установи дали е налице неизпълнение на задълженията, които имат длъжностните лица*, което изключва възможността администрацията вече да си е съставила окончателно мнение. В този контекст освен това не трябва да се забравя, че съответното длъжностно лице се ползва от принципа на презумпцията за невиновност, който изисква от администрацията да е съдържана в изявленията си по време на цялото дисциплинарно производство. В съответствие с припомнената по-горе цел член 3 от приложение IX към Правилника налага наличието на такова разследване като задължителна предпоставка за всяко дисциплинарно производство⁴.

² Решение от 14 октомври 2021 г., Bernaldo de Quirós/Комисия (C-583/19 P, EU:C:2021:844, т. 56).

³ Решения от 13 март 2003 г., Pessoa e Costa/Комисия (T-166/02, EU:T:2003:73, т. 59), и от 8 юли 2008 г., Franchet и Byk/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257, т. 367).

⁴ Решение от 14 февруари 2017 г., Kerstens/Комисия (T-270/16 P, EU:T:2017:74, т. 61 и 62).

65. Макар институциите да разполагат с широко право на преценка по отношение на образуването на административно разследване, *все пак е необходимо да съществува разумно подозрение за извършено дисциплинарно нарушение*⁵. С други думи, те трябва да разполагат с „начало на доказателство“ по отношение на съответното лице⁶. За да защити правата на длъжностното лице, администрацията трябва да се увери, преди да образува разследване, че разполага с улики, от които може да се предположи, че съответното лице не е изпълнило задълженията си по Правилника, а преди образуването на дисциплинарно производство — с достатъчно точни и релевантни доказателства в подкрепа на подозренията си. Всъщност налагането на такова изискване при образуване на разследването изглежда задължително, като се имат предвид сериозните и необратими последици, които могат да произтекат от дисциплинарното производство⁷.

66. В заключението си по дело DD/FRA (C-587/21 P) обърнах внимание на риска от накърняване на доброто име и професионалната репутация на съответното длъжностно лице. В този контекст отбелязах, че администрацията е длъжна да провери действително ли са извършени и каква е тежестта на деянията, в които е упрекнато длъжностното лице, преди да вземе решение за образуване на дисциплинарно производство. В подкрепа на доводите си цитирах няколко разпоредби от приложение IX, а именно член 22, параграф 2, член 27 и член 29, които ясно показват, че законодателят напълно е съзнавал отрицателното въздействие, което необоснованото образуване на дисциплинарно производство може да окаже върху репутацията на длъжностното лице⁸.

67. От една страна, трябва да бъдат наложени строги изисквания относно степента на доказване, като се има предвид необходимостта от защита на правата на съответното длъжностно лице. От друга страна, следва да се отбележи, че цитираните в предходните точки разпоредби се отнасят до положение, в което същинското дисциплинарно производство вече е било образувано, докато настоящият случай се отнася по-скоро до въпроса за прага, необходим, за да се обоснове образуването на административно разследване. Тъй като целта на подобно разследване е именно да даде възможност на администрацията да установи дали е налице неизпълнение на задълженията, които имат длъжностните лица, считам, че би било неразумно да се налагат едни и същи изисквания към двата етапа на производството. Изглежда по-разумно в началния етап на производството на администрацията да се предостави известна свобода на преценка. Този въпрос също ще бъде предмет на задълбочен анализ в настоящото заключение.

б) По задълженията на длъжностното лице, чието нарушение може да бъде предмет на административно разследване

68. Първият въпрос, който трябва да бъде разгледан, се отнася до задълженията на длъжностното лице, чието нарушение може да бъде предмет на административно разследване. Както вече посочих, член 86, параграф 1 от Правилника се отнася до „задълженията [на длъжностното лице], *произтичащи от [Правилника]*“ (курсивът е мой). Според мен термините, използвани в текстовете на всички езици, не оставят съмнение, че

⁵ Решение от 13 януари 2010 г., А и G/Комисия (F-124/05 и F-96/06, EU:F:2010:2, т. 173 и 188).

⁶ Решение от 19 юни 2013 г., Goetz/Комитет на регионите (F-89/11, EU:F:2013:83, т. 185).

⁷ Решение от 12 юли 2012 г., Комисия/Naaporoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, т. 150).

⁸ Вж. точка 70 и сл. от моето заключение по дело DD/FRA (C-587/21 P).

това са задълженията, произтичащи конкретно от Правилника. Подобно заключение е логично, тъй като правилата, уреждащи отношенията между длъжностното лице и неговата институция, в по-голямата си част са кодифицирани в този правилник.

69. Макар правните норми, уреждащи публичната служба, да се съдържат на всички равнища в йерархията на нормите на правния ред на Съюза, това не променя факта, че *Правилникът е основният текст на режима на длъжностните лица*, които работят в институциите на Съюза, доколкото в него подробно се определят, наред с другото, техните права и задължения⁹. Що се отнася до другите служители на Съюза, същото важи и за УРДС, по-специално когато те предвиждат прилагане по аналогия на разпоредбите на Правилника към служителите, какъвто е случаят с членове 11—26а¹⁰.

70. За сметка на това намирам за неубедителна тезата, че администрацията на Съюза е длъжна да преследва и други нарушения на правото, включително на националното право в областта на интелектуалната собственост. Това важи в още по-голяма степен, тъй като в настоящия случай съвсем не е сигурно, че тези нарушения на националното право водят до наказателноправни последици¹¹, което евентуално би повдигнало въпроса за приложимостта на член 23 от Правилника, съгласно който длъжностните лица и служителите на Съюза са длъжни „[да спазват] действащите закони и полицейски разпоредби“, което включва наказателното право¹². Всъщност *на тази теза противоречи не само формулировката на член 86, параграф 2 от Правилника, но и самата цел на дисциплинарният режим, която се отнася единствено до трудовото правоотношение между длъжностното лице и институцията*. Вярно е, че това обстоятелство не изключва възможността упражняването на правомощията на длъжностното лице да е обвързано със спазването на някои правила, които не са изрично предвидени в Правилника, вследствие на което нарушението им да води до дисциплинарни мерки.

71. За тази цел обаче е необходимо тези правила да станат неразделна част от правния акт, с който се установява трудовото правоотношение, тъй като в противен случай не би имало гаранция, че те ще обвързват длъжностното лице. Освен това тези правила трябва достатъчно точно да конкретизират задълженията, предвидени в член 11 и сл. от Правилника, за да се гарантира, че длъжностното лице може да се запознае с тях и да осигури пълното им спазване. Подобен подход ми се струва абсолютно необходим, още повече че както правилно отбелязва жалбоподателят, член 11 и сл. от Правилника са *формулирани доста абстрактно и общо, като използваните правни понятия често са неопределени*. Именно поради това съдържанието на някои задължения на длъжностните лица се доразвиват и уточняват в кодексите за добро поведение, приети от институциите¹³.

72. Член 12 от Правилника, който е в основата на анализа на Общия съд, е тълкуван от юрисдикциите на Съюза в смисъл, че целта на тази разпоредба е да гарантира, че с действията си длъжностните лица се представят по достоен начин в съответствие с особено правилното и уважително поведение, което следва да се очаква от членовете на персонала на международна публична институция, и че тази разпоредба, подобно на членове 11 и 21 от Правилника, представлява едно от конкретните проявления на

⁹ Вж. в това отношение моето заключение по дело PV/Комисия (C-640/20 P, EU:C:2022:736, т. 69).

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

¹¹ Всъщност от преписката не става ясно дали нарушението на авторските права, така както са уредени в австрийското законодателство, се санкционира от наказателното право, или това законодателство спада към обществения ред.

¹² Вж. в това отношение моето заключение по дело PV/Комисия (C-640/20 P, EU:C:2022:736, т. 77).

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

задължението за лоялност, обвързващо всяко длъжностно лице. Всъщност задължението за лоялност изисква длъжностните лица не само да се въздържат от постъпки, уронващи престижа на службата и длъжното на институцията и нейните органи уважение, но и да демонстрират, особено ако са с висока степен, поведение, което не поражда никакво съмнение, за да може съществуващите връзки на доверие между тази институция и самите тях да останат постоянно съхранени¹⁴. Колкото и полезна да е посочената съдебна практика за разбирането на смисъла на тази разпоредба, *тя не може да замени подробното определяне на трудовите задължения от институцията във вътрешни правни актове.*

73. Всъщност по-висока степен на точност при определянето на задълженията на длъжностното лице е от съществено значение за предотвратяване на риска от злоупотреба от страна на администрацията. Като се има предвид правомощието, с което разполага администрацията, да приема дисциплинарни мерки срещу длъжностното лице, *последното трябва да има право да иска упражняване на съдебен контрол върху такива мерки.* В това отношение следва да се отбележи, че макар решението за образуване на дисциплинарно производство да не може да се разглежда като увреждащ акт по смисъла на член 91 от Правилника, то все пак може да се обжалва инцидентно в рамките на жалба срещу увреждащо длъжностното лице окончателно дисциплинарно решение¹⁵.

74. Освен това, видно от съдебната практика, обстоятелството, че дисциплинарното производство е приключено без налагане на дисциплинарна санкция на въпросното длъжностно лице, не може да възпрепятства съда на Съюза да упражни контрол за законосъобразност на решението за образуване на дисциплинарно производство срещу заинтересованото лице¹⁶. Установеното в член 47 от Хартата право на ефективна съдебна защита обаче би било сериозно застрашено, ако съдът на Съюза не е в състояние *сам да провери дали съответното длъжностно лице действително не е изпълнило задълженията си по Правилника, евентуално конкретизирани с вътрешни правни актове.* В този смисъл предварителното и достатъчно подробно определяне на задълженията на длъжностното лице спомага за осигуряване на ефективна съдебна защита.

75. Що се отнася до настоящия случай, следва да се отбележи, че в точка 16 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че *целта на разследването е била да се установи дали са били нарушени Правилникът или правото на интелектуална собственост.* В това отношение констатирам, че Общият съд не се произнася нито по приложното поле на член 86, параграф 2 от Правилника, нито по възможността тази разпоредба да изключва всякакво преследване в рамките на дисциплинарно производство на нарушения на правото на интелектуална собственост, както обясних в предходните точки. Макар Общият съд да се позовава на членове 11, 12 или 21 от Правилника, това не променя факта, че в точка 65 от обжалваното съдебно решение той сам признава, че в тези разпоредби „плагиатството“ не е посочено като неправомерно поведение. Следователно от съображенията на Общия съд *не става ясно дали жалбоподателят е обвинен в нарушение на авторски права, уредени в австрийското право, или в неизпълнение на задълженията си по Правилника.*

¹⁴ Вж. в този смисъл решения от 15 май 1997 г., N/Комисия (T-273/94, EU:T:1997:71, т. 127 и 129), потвърдено в производство по обжалване с определение от 16 юли 1998 г., N/Комисия (C-252/97 P, EU:C:1998:385), и от 19 май 1999 г., Connolly/Комисия (T-34/96 и T-163/96, EU:T:1999:102, т. 124, 127 и 128).

¹⁵ Решения от 13 март 2003 г., Pessoa e Costa/Комисия (T-166/02, EU:T:2003:73, т. 37), и от 8 юли 2008 г., Franchet и Byk/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257, т. 340).

¹⁶ Решение от 13 януари 2010 г., A и G/Комисия (F-124/05 и F-96/06, EU:F:2010:2, т. 352).

76. Освен това следва да се отбележи, че в точка 66 и сл. от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда дали поведението на жалбоподателя е можело да урони престижа на заеманата от него длъжност по смисъла на член 12 от Правилника. От съображенията в точка 68 от обжалваното съдебно решение обаче не става ясно върху кой правен акт Общият съд основава тази извод. Напротив, Общият съд излага общи съображения относно понятието „плагиатство“ в областта на изкуството и литературата, за да упрекне след това жалбоподателя в липса на професионализъм. Обстоятелството, че не е точно установено задължението, което жалбоподателят е нарушил, води до предположението, че в действителност става въпрос за санкциониране на нарушения на авторски права.

77. В точка 70 от обжалваното съдебно решение Общият съд се позовава на степента на длъжностното лице, както и на факта, че то е заемало отговорна длъжност и че FRA му е възложила задачата да извършва правни изследвания и анализи и да предоставя съвети за разработването на политики. Това не променя факта, че Общият съд не посочва конкретна разпоредба в Правилника или вътрешните правни актове на FRA, според която непосочването на източниците на даден документ се счита за противоречащо на изискванията по член 12 от Правилника. Този пропуск е още по-сериозен, като се имат предвид, че професионалните последици за жалбоподателя са тежки. Следва да се припомни, че по дисциплинарното производство е наложено наказание освобождаване от длъжност, което се приема само в най-тежките случаи¹⁷.

78. В точка 72 от обжалваното съдебно решение Общият съд се позовава на „вътрешните правила за публикуване и представяне на резултатите“, без да посочи каква е правната стойност на този документ във вътрешния правен ред на FRA. Общият съд уточнява, че значението на позоваването на източниците ясно произтича от тези правила. Общият съд обаче *не цитира точния текст на съответното правило и не пояснява дали всяко нарушение на тези правила може автоматично да доведе до дисциплинарни санкции*. С оглед на поддържаното от Общия съд стриктно тълкуване, изглежда, че случаят е такъв. За да може обаче подобен документ да представлява правно основание за налагане на такива мерки срещу длъжностното лице, неговата правна стойност трябва да бъде точно изяснена, което Общият съд очевидно не е направил.

79. За сметка на това, изглежда, че Общият съд се основава на довод, изведен от характера на длъжността на жалбоподателя, което предполага, че той непременно е осъзнавал твърдяното неизпълнение на задълженията му по Правилника. Тъй като *целта на този довод, изглежда, е да се освободи Общият съд от задължението за уточняване на основанията за това задължение*, считам, че съображенията, изложени в точки 53—76 от обжалваното съдебно решение, не са последователни. Поради това ми се струва, че жалбоподателят с основание оспорва възприетия от Общия съд подход.

80. С оглед на гореизложеното, на този етап от анализа следва да се приеме, че *Общият съд е пропуснал да посочи, че предмет на административно разследване могат да бъдат само нарушенията на задълженията на длъжностно лице, произтичащи от Правилника*. Общият съд е трябвало да поясни, че това обстоятелство не изключва възможността подобно разследване да обхване и нарушения на правото на интелектуална собственост,

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

при условие че спазването на тези правила е част от задълженията на длъжностното лице, което обаче трябва да бъде изрично предвидено в правните актове, уреждащи трудовото правоотношение между длъжностното лице и неговата институция¹⁸.

81. Общият съд обаче не се е произнесъл по правното естество на горепосочените „вътрешни правила за публикуване и представяне на резултатите“, които налагали задължение за позоваване на източниците на даден документ. Тъй като Общият съд не отчита изискванията на правото на публичната служба, по-специално необходимостта длъжностното лице да е наясно с обхвата на задълженията си към своята институция, преди срещу него да бъде образувано дисциплинарно производство, съображенията му според мен са опорочени от грешка при прилагане на правото.

в) По изискването за наличие на „начало на доказателство“, за да се образува административно разследване

82. Другият правен въпрос, който трябва да се разгледа, се отнася до изискването за наличие на „начало на доказателство“, обосноваващо образуването на такова разследване. Както посочих при излагането на правната уредба на административното разследване, трябва да е налице *разумно подозрение за извършено дисциплинарно нарушение*. Преди да образува разследване, администрацията трябва да се увери, че разполага с улики, *от които може да се предположи, че съответното лице не е изпълнило задълженията си по Правилника*. Поради изложените по-горе съображения, на администрацията трябва да се предостави известна свобода на преценка в началния етап на производството¹⁹. Накрая, от само себе си се разбира, че е необходимо да се провери за всеки отделен случай дали са изпълнени условията за образуване на такова разследване.

83. В настоящия случай жалбоподателят изтъква липсата на начало на доказателство, което да обоснове образуването на разследване срещу него. В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че Общият съд действително не се е произнесъл нито по приложното поле на член 86, параграф 2 от Правилника, нито по възможността тази разпоредба да изключва всякакво преследване на нарушението на авторските права в рамките на дисциплинарно производство. Ако обаче Общият съд беше взел отношение по този въпрос, щеше да е възможно да се изключи начало на доказателство, обосноваващо образуването на разследване, поне що се отнася до нарушаването на австрийското законодателство в областта на авторските права.

84. Всъщност, както правилно посочва жалбоподателят, *понятието „начало на доказателство“ логично изисква правна квалификация*. Поради това Общият съд трябвало да констатира, че FRA е нарушила нормите на дисциплинарния режим, тъй като член 86, параграф 2 от Правилника по принцип не допуска образуване на производство за

¹⁸ Не изключвам възможността закрилата на авторските права да бъде включена към „задълженията по Правилника“ на длъжностното лице, при условие че това включване е направено по правилен от правна гледна точка начин, например чрез вътрешни актове на дадена агенция, които могат да породят необходимите обвързващи последици. В настоящото дело отбелязвам, първо, че Общият съд не е установил правната стойност на прилаганите от FRA „вътрешни правила за публикуване и представяне на резултатите“, и второ, че тези вътрешни правила само напомнят на длъжностното лице необходимостта при съставянето на даден текст да се съобрази с редица по същество стилистични изисквания (включително изискването за „проверка и добавяне на позовавания на предишни подходящи трудове“), без да издигат всички тези изисквания в ранг на „задължение по Правилника“, чието неизпълнение несъмнено би довело до дисциплинарно производство. Трето, важно е да се отбележи, че не е направено нито едно изрично позоваване на авторските права.

¹⁹ Вж. точка 67 от настоящото заключение.

нарушение на авторските права. Липсата на подобна констатация показва, че Общият съд не е проверил надлежно дали процедурата по разследване срещу жалбоподателя е образувана законосъобразно, което представлява грешка в преценката.

85. От друга страна, налага се изводът, че Общият съд е съсредоточил проверката си върху твърдяното от FRA неизпълнение на задълженията по Правилника. По-конкретно, Общият съд се позовава на членове 11, 12 или 21 от Правилника и разглежда по-специално член 12 от Правилника, за да провери дали са налице достатъчно улики, за да се заключи, че поведението на жалбоподателя може да урони престижа на заеманата от него длъжност. Въпреки това, както вече отбелязах в предходните точки, Общият съд не е разгледал каква правна стойност имат „вътрешните правила за публикуване и представяне на резултатите“ и дали нарушението на тези правила е достатъчно, за да обоснове образуване на разследване срещу жалбоподателя. Такъв подход е бил още по-необходим, като се има предвид, че член 12 от Правилника е формулиран доста общо и използва неопределени правни понятия. Фактът, че задължението по Правилника, за което се твърди, че е нарушено от жалбоподателя, не е точно установено, според мен показва, че Общият съд не е разгледал внимателно дали са изпълнени условията за образуване на такова разследване от страна на FRA.

86. Според мен дори признаването на известна степен на свобода на преценка не освобождава администрацията от *задължението да установи, че има достатъчно доказателства, от които може да се предположи, че е налице неизпълнение*. Всъщност колкото по-сериозно е обвинението срещу длъжностното лице, толкова по-важно е да се изпълни това задължение. Разбира се, това важи в още по-голяма степен за *предварителното задължение за възможно най-точно определяне на целта на разследването*, като се има предвид рискът от накърняване на доброто име и професионалната репутация на съответното длъжностно лице. Зачитането на правото на защита и на правна сигурност изисква на длъжностното лице да се даде възможност да разбере обвинението срещу него и да представи доказателства в своя защита²⁰.

87. Тези съображения обаче, изглежда, са пренебрегнати в решението на Общия съд. Последният, изглежда, по-скоро се е придържал към позицията на FRA, без да прецени фактите в светлината на правилата на дисциплинарният режим. Следователно, доколкото Общият съд е нарушил предвидените в член 86, параграф 2 от Правилника изисквания относно необходимата степен на доказване, за да се обоснове образуването на административно разследване, съображенията му трябва да се считат за опорочени от грешка при прилагане на правото.

г) По задължението за посочване на разпоредбите, в чието нарушаване е упрекнато длъжностното лице

88. Следва да се разгледа дали при образуване на административно разследване администрацията е длъжна да посочи кои конкретни разпоредби от Правилника са били нарушени. Този въпрос е свързан с твърдението на Общия съд в точка 106 от обжалваното съдебно решение, че членове 1 и 2 от приложение IX към Правилника не налагат такова задължение.

²⁰ *Tomas, J. Régime disciplinaire.* — In: Giacobbo, V., E. Perillo, F. Picod. Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article. Namur: Bruylant, 2017, p. 331, който припомня необходимостта от зачитане на процесуалните гаранции в рамките на дисциплинарно производство.

89. Струва ми се обаче, че този довод сам по себе си не е достатъчен, за да се освободи администрацията от задължението да информира възможно най-точно съответното длъжностно лице за предмета на разследването, и по-специално за обвиненията срещу него. Отговорът на този въпрос изисква по-скоро разпоредбите на дисциплинарния режим да се вземат предвид в своята цялост. От анализа на тези разпоредби следва, че преди да образува разследване, администрацията трябва да разполага с достатъчно улики, от които може да се предположи, че съответното лице не е изпълнило задълженията си по Правилника. Като се има предвид, че понятието „начало на доказателство“ изисква правна квалификация, логично е да се приеме, че *администрацията трябва освен това да е достигнала до определена степен на убеденост относно разпоредбите, които според нея са били нарушени*. С други думи, изглежда немислимо администрацията да може да образува разследване, без да има поне някаква представа за приложимите към конкретния случай разпоредби. Това несъмнено не изключва възможността впоследствие администрацията да бъде принудена да промени правното си становище с оглед на получената в хода на разследването информация, но нищо не показва, че в настоящия случай това е така.

90. Също така в точка 106 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че съгласно собствената му практика липсата на изрично посочване при образуването на дисциплинарно производство на разпоредбите на Правилника, които в крайна сметка са били счетени за нарушени, не накърнява защитата на съответното длъжностно лице или съответния служител, ако изложените при образуването на това производство оплаквания са му позволили да разбере за неизпълнението на кои точно разпоредби е упрекнат. Общият съд счита, че подобно разрешение се прилага а fortiori към решенията за образуване на разследване. Според мен обаче *тази съдебна практика, изглежда, не противоречи на изложените по-горе съображения относно гарантирането на правото на защита на длъжностното лице*, тъй като тя се отнася до конкретно положение, при което, дори и съответното длъжностно лице да не е било изрично уведомено за нарушенията, в които е упрекнато, то поне е било в състояние да разбере за кои разпоредби става въпрос.

91. За разлика от дело Rasmussen/Комисия (T-203/03), което се отнася до посочване на неверни данни от длъжностното лице, считано с основание за поведение, което може да урони престижа на заеманата от него длъжност по смисъла на член 12 от Правилника, настоящото дело се отнася до положение, при което длъжностното лице не е посочило източниците на документ. В това отношение следва да се констатира, че мненията на страните относно съществуването на обвързващо задължение в този смисъл се различават значително. Предвид тази констатация ми се струва, че приложимостта на някои от разглежданите разпоредби на Правилника не е толкова ясна, колкото твърди Общият съд.

92. По-конкретно, обстоятелството, че FRA основава разследването срещу жалбоподателя на нарушение на австрийските разпоредби относно авторските права и едновременно с това — на няколко разпоредби на Правилника, показва, че FRA не е била сигурна в правната квалификация на твърдените нарушения. Ако се предположи, че тази хипотеза е правилна, *изглежда неразумно от съответното длъжностно лице да се изисква да извърши самостоятелно необходимата правна квалификация, при положение че тази задача е от изключителната компетентност на институцията*. Поради тези причини считам, че съдебната практика, на която се позовава Общият съд, не е приложима към настоящия случай.

93. От гореизложеното следва, че трябва да се отхвърлят доводите на Общия съд в подкрепа на тезата, че при откриването на административно разследване администрацията не е длъжна да посочва кои конкретни разпоредби от Правилника са били нарушени според нея. Както отбелязах в анализа си, *налагането на такова задължение е абсолютно необходимо, за да се гарантира правото на защита на съответното длъжностно лице в рамките на дисциплинарното производство, както и ефективният съдебен контрол от съда на Съюза.*

94. Въпреки че с оглед на евентуалната несигурност по отношение на фактите, е необходимо на администрацията да се предостави известна свобода на преценка, по-конкретно в началния етап на производството, това не означава, че тя може да бъде освободена от *задължението да вземе предвид интереса на длъжностното лице да не бъде обект на незаконно производство, което може да навреди на професионалната му репутация.* Напротив, администрацията носи голяма отговорност, когато решава дали да образува разследване. Да се позволи на администрацията да провежда такова разследване срещу длъжностно лице, без то да знае в какво точно е обвинено, и то евентуално за неопределен период от време, според мен би създавало условия за произвол. Последиците от това биха били, че длъжностното лице ще бъде обект на общо подозрение, без да може да разсее нито едно подозрение. Подобен подход ми се струва несъвместим с процесуалните гаранции, предвидени в правото на Съюза.

95. Вярно е, че член 3 от приложение IX към Правилника предвижда правото на длъжностното лице да бъде изслушано в края на разследването, което по принцип предполага възможност да се запознае с всички отправени срещу него обвинения и да изложи доводи в своя защита. Въпреки това считам, че с оглед на горепосочените рискове би било неприемливо да се изисква от длъжностното лице да изчака края на разследването, за да разбере със сигурност в какви нарушения е упрекнуто. Напротив, правната сигурност е по-добре гарантирана, ако съответното длъжностно лице бъде информирано възможно най-рано и най-точно. *Това логично предполага то да бъде уведомено за приложимите разпоредби на Правилника в началния етап на производството.* Това е още по-необходимо при относително прости обстоятелства като тези по настоящото дело, които не изискват особено изясняване на фактите.

96. Макар че в точка 104 от обжалваното съдебно решение Общият съд, изглежда, споделя тези съображения, това не променя факта, че в крайна сметка той се основава на невалидни доводи, за да избегне разглеждането на законосъобразността на образуването на разследването. По-конкретно, *Общият съд не е разгледал дали FRA е установила правилно приложимите към конкретния случай разпоредби на Правилника.* Той само се е позовал на горепосочената съдебна практика, за да обоснове факта, че FRA не е посочила член 21 от Правилника в решението си за образуване на административно разследване относно поведението на жалбоподателя, въпреки че тази съдебна практика не е била релевантна. Следователно за целите на анализа на четвъртото основание за обжалване следва да се приеме, че съображенията на Общия съд са опорочени от грешка при прилагане на правото.

3. Междинно заключение

97. Грешките при прилагане на правото, допуснати от Общия съд и установени в изложения в настоящото заключение анализ, могат да бъдат обобщени, както следва. Първо, Общият съд не е взел предвид факта, че по принцип предмет на административно

разследване могат да бъдат само неизпълнения на задължения по Правилника. Второ, Общият съд не е спазил предвидените в член 86, параграф 2 от Правилника изисквания относно необходимата степен на доказване, за да се обоснове образуването на такова разследване. Трето, Общият съд не е взел предвид факта, че на този етап от производството администрацията е длъжна да уточни кои конкретни разпоредби от Правилника е нарушило съответното длъжностно лице.

VI. Заключение

98. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да уважи четвъртото основание за обжалване.