



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. SHARPSTON
представено на 19 декември 2019 година¹

Дело C-831/18 P

Европейска комисия
срещу

RQ

„Обжалване — Член 11, буква а) и член 17 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз — Публична служба на Съюза — Длъжностни лица — Член 90, параграф 2 от Регламент № 31 (ЕИО, 11 (АЕ) — Генерален директор на OLAF — Решение на Комисията за снемане на имунитета на длъжностно лице — Член 41, параграф 2, буква а) от Хартата — Право на изслушване“

1. Настоящата жалба, с която Европейската комисия обжалва решението на Общия съд по дело RQ/Комисия², повдига редица важни въпроси относно основното право на длъжностно лице на институциите на Съюза да бъде изслушано в своя защита. Първо, представлява ли решение за снемане на съдебния имунитет на длъжностно лице на Съюза по отношение на национално наказателно производство „акт, който нарушава неговите интереси“ по смисъла на Правилника³? Второ, какви обстоятелства трябва да се вземат предвид при преценката дали имунитетът на дадено длъжностно лице трябва да бъде снет в съответствие с Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (наричан по-нататък „Протокол № 7“)? Трето, как трябва да се тълкува правото на изслушване във връзка с правото на добра администрация, закрепено в член 41, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)?

Нормативна уредба

Хартата

2. Член 41, параграф 1 от Хартата гарантира, че всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок. Съгласно член 41, параграф 2, буква а) от Хартата правото на добра администрация включва „правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него“.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Решение от 24 октомври 2018 г. (T-29/17, EU:C:2018:717, т. 38 и 39, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

³ Регламент № 31 (ЕИО), 11 (АЕ) относно определяне на Правилника за длъжностните лица и Условиата за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 1962 г., стр. 1385), последно изменен с Регламент (ЕС) № 423/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. (ОВ L 129, 2014 г., стр. 12), наричан по-нататък „Правилникът“.

3. Член 51, параграф 1 предвижда, че наред с други субекти разпоредбите на Хартата се отнасят за институциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза. Те следва да зачитат правата, спазват принципите и насърчават прилагането на Хартата в съответствие със своите компетенции.

4. Съгласно член 52, параграф 1 всяко ограничаване на упражняването на правата, като правото на добра администрация, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз

5. Разпоредбите относно длъжностните лица (и другите служители) на Европейския съюз, се съдържат в глава V от Протокол № 7. Член 11, буква а) от тази глава предвижда, че длъжностните лица на Съюза се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с осъществяването от тях действия при изпълнението на служебните им задължения.

6. Член 17 (част от глава VII, озаглавена „Общи разпоредби“) предвижда, че привилегиите, имунитетите и улесненията се предоставят на длъжностните лица на Съюза единствено в интерес на Съюза. Съгласно член 17, втора алинея всяка институция на Съюза се задължава да отнеме този имунитет, когато институцията счита, че отнемането не противоречи на интересите на Съюза.

7. Член 18 изисква за целите на прилагането на Протокол № 7 институциите на Съюза да си сътрудничат с компетентните органи на държавите членки.

Правилникът

8. Член 23 от Правилника предвижда, че привилегиите и имунитетите, с които се ползват длъжностните лица им се предоставят единствено в интерес на Европейския съюз. При условията на Протокол № 7 длъжностните лица не се освобождават от изпълнението на техните частноправни задължения или от спазването на действащите закони и полицейски разпоредби. При възникване на спор относно неговите привилегии и имунитети засегнатото длъжностно лице незабавно уведомява органа по назначаването.

9. Член 24 предвижда, че Европейският съюз оказва съдействие на всяко длъжностно лице, по-специално в производства срещу всяко лице, на които това лице е подложено поради длъжността, която заема, или служебните му задължения.

10. Член 90, параграф 2 е част от дял VII („Обжалване“) и предвижда, че всяко длъжностно лице може да подаде жалба срещу всеки акт, който нарушава неговите интереси.

11. Съгласно член 91, параграф 1 Съдът е компетентен да се произнесе по всеки възникнал спор между длъжностно лице и Европейския съюз относно законосъобразността на акт, който засяга интересите на това лице по смисъла на член 90, параграф 2.

Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013

12. Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)⁴, определя правила за провеждане на разследвания за защита на финансовите интереси на Европейския съюз⁵. В борбата срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз, OLAF има пълна независимост от Комисията, за да упражнява своите разследващи функции⁶. Съгласно член 17, параграф 1 генералният директор на OLAF се назначава от Комисията. Съгласно член 17, параграф 3 генералният директор изпълнява задълженията си по разследване и докладване при условията на пълна независимост по-специално от всички правителства и институции. Ако генералният директор прецени, че дадена мярка, предприета от Комисията, поставя под съмнение неговата независимост, той незабавно уведомява Надзорния съвет и взема решение дали да подаде жалба срещу Комисията пред Съда⁷.

Фактическа обстановка

13. Фактическата обстановка е обобщена в точки 1—6 от обжалваното съдебно решение.

14. Фактите са следствие от същите обстоятелства, които водят до скандала, станал публично известен като „Dalligate“⁸. През май 2012 г. дружеството Swedish Match (производител на тютюневи изделия, известни като „снус“) подава оплакване до Европейската комисия. Swedish Match отправя сериозни обвинения в опити за корупция с участието на малтийски бизнесмен, г-н Zammit, който според това дружество е имал телефонен разговор с генералния секретар на European Smokeless Tobacco Council (Европейски съвет за бездимен тютюн, наричан по-нататък „ESTOC“). Swedish Match твърди, че по време на този телефонен разговор г-н Zammit е поискал заплащането на „много голяма парична сума“ в замяна на организирането на среща с г-н John Dalli — членът на Комисията, който отговаря за здравето и защитата на потребителите (който познавал лично) — като по този начин е използвал влиянието си върху комисаря с цел оказване на влияние върху евентуално бъдещо законодателно предложение в полза на тютюневата промишленост.

15. На 25 май 2012 г. OLAF започва административно разследване OF/2012/0617 по повод на това оплакване. В хода на разследването OLAF решава да поиска генералният секретар на ESTOC да проведе нов телефонен разговор с г-н Zammit, за да се съберат допълнителни доказателства относно съобщения опит за корупция. Генералният секретар на ESTOC потвърждава готовността си да съдейства на OLAF в това отношение.

16. На 3 юли 2012 г. генералният секретар на ESTOC се обажда на г-н Zammit от помещенията на OLAF и провежда втори телефонен разговор с него. Този телефонен разговор е проведен със съгласието и в присъствието на RQ — генералният директор на OLAF. Освен това телефонният разговор е записан от OLAF.

4 Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1).

5 Съображения 1—4.

6 Член 1, вж. също съображение 3.

7 Задачата на Надзорния съвет е да осъществява редовно наблюдение на изпълнението на разследващите функции на OLAF с цел да се укрепи независимостта на службата при правилното упражняване на нейните функции по Регламент № 883/2013 (член 15).

8 Г-н John Dalli е избран за малтийският член на Комисията за периода от 10 февруари 2010 г. до 31 октомври 2014 г. Той заема длъжност в Комисията, чийто председател е г-н José Manuel Durão Barroso (наричан по-нататък „председателят Barroso“). На 24 декември 2012 г. г-н Dalli сезира Общия съд (с искане за отмяна на устното решение, което се твърди, че председателят Barroso е взел на 16 октомври 2012 г., за прекратяване на мандата на г-н Дали като член на Комисията. Това производство приключва с решение от 12 май 2015 г., Dalli/Комисия (T-562/12, EU:T:2015:270). Фактическите обстоятелства, свързани с твърдяния подкуп във връзка с предложение на Комисията за регулиране на тютюневата промишленост, произтичат от същите събития, довели до разследването, което на свой ред е довело до настоящото производство.

17. На 15 октомври 2012 г. OLAF приема своя окончателен доклад от разследването. В този доклад се посочва телефонният разговор от 3 юли 2012 г. между генералния секретар на ESTOC и г-н Zammit.

18. На 13 декември 2012 г. г-н Dalli подава тжбба до белгийски съд заедно с искане за конституиране като граждански ищец. В тжббата си г-н Dalli твърди, че OLAF е подслушвала незаконно телефонния разговор на г-н Zammit от 3 юли 2012 г.

19. На 19 март 2013 г. белгийските органи отправят до Комисията искане за достъп до архивите, свързани с разследваните факти, и за отмяна на задължението за дискретност на длъжностните лица, участвали в това разследване на OLAF. На 21 ноември 2013 г. RQ в качеството на генерален директор на OLAF отменя задължението за дискретност на разследващия екип и на неговия началник-отдел.

20. С писма съответно от 21 ноември 2014 г. и 6 февруари 2015 г. белгийските органи искат от Комисията да снесе имунитета на участвалите служители на OLAF (сред които е и RQ) с цел да се установи дали действително е извършено незаконно подслушване на телефонен разговор на г-н Zammit от 3 юли 2012 г. Белгийските органи искат да разпитат служителите на OLAF по този въпрос в качеството им на обвиняеми.

21. С писма от 19 декември 2014 г. и 3 март 2015 г. Комисията иска да ѝ бъдат предоставени по-подробни обяснения относно това искане, за да може вземе решение въз основа на цялата информация.

22. Към момента, в който белгийската федерална прокуратура решава служебно да разгледа преписката, искането за снемане на имунитета е ограничено до RQ. С писмо от 23 юни 2015 г. (наричано по-нататък „писмото от 23 юни 2015 г.“) федералната прокуратура посочва някои обстоятелства, които според нея показват, че е извършено незаконно подслушване на телефонен разговор.

23. На 2 март 2016 г. Комисията приема решение C(2016) 1449 окончателен относно искане за снемане на съдебния имунитет на RQ (наричано по-нататък „спорното решение“). С това решение Комисията сменя частично съдебния имунитет на RQ на основание член 17, втора алинея от Протокол № 7⁹. Снемането на имунитета се ограничава до фактическите твърдения за подслушването на телефонен разговор, посочени в писмото от 23 юни 2015 г. Комисията отхвърля искането за снемане на имунитета на RQ във връзка с останалите обвинения.

24. През март и април 2016 г. Комисията прави публични изявления, в които потвърждава, че RQ продължава да се ползва от нейното доверие и от презумпцията за невиновност. Освен това Комисията подчертава, че спорното решение не засяга нито функционирането на OLAF, нито правомощията на RQ като негов генерален директор. На 1 април 2016 г. Комисията уважава искането на RQ за заплащане на разходите му за адвокат на основание член 24 от Правилника.

25. С писмо от 12 април 2016 г. белгийската федерална прокуратура иска Комисията да отмени задължението на RQ за дискретност, за да може да бъде разпитан от съответните национални органи и да може да бъде изслушан като подсъдим в рамките на националното производство. С писмо от 28 април 2016 г. Комисията уважава това искане.

26. На 10 юни 2016 г. RQ обжалва по административен ред спорното решение на основание член 90, параграф 2 от Правилника. На 5 октомври 2016 г. жалбата е отхвърлена с решение Ares(2016) 5814495 на органа по назначаването на Комисията.

⁹ Вж. точка 6 по-горе.

Спорното решение

27. В съображения 1—8 от спорното решение се посочват фактическите обстоятелства, свързани с искането на белгийските органи за снемане на имунитета на RQ¹⁰.

28. По-долу ще обобща мотивите, въз основа на които Комисията приема спорното решение:

- Член 17 от Протокол № 7 я задължавал да се увери, че снемането на имунитета не противоречи на интересите на Европейския съюз, и по-специално на независимостта и правилното функциониране на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Според практиката на Съда това бил единственият материален критерий за отказ да се снесе имунитет. В противен случай имунитетът трябвало да бъде снеман систематично, тъй като Протокол № 7 не позволява на институциите на Съюза да упражняват контрол относно основателността или справедливия характер на националното съдебно производство, което стои в основата на искането¹¹.
- При вземането на решение следвало да се отчита високо специфичната правна уредба на разследванията на OLAF съгласно Регламент № 883/2013. Законодателят на Съюза възлагал на OLAF правомощия за разследване, които посочената служба, която същевременно е служба към Комисията, упражнява при пълна независимост, включително от самата Комисия. Тази специфична правна уредба задължавала Комисията да се увери, че уважавайки искането за снемане на имунитета, не създава пречка за независимостта и правилното функциониране на OLAF в качеството ѝ независима служба на Съюза за разследване на измамите¹².
- Имунитетът на генералния директор на OLAF можел да бъде снет единствено ако Комисията е уведомена достатъчно ясно и точно за основанията, поради които белгийските органи считат, че формулираните срещу това длъжностно лице обвинения евентуално биха могли да обосноват разпита му в качеството на подсъдим в наказателно производство. В противен случай всяко лице, което е засегнато от разследване на OLAF, би могло да парализира функционирането на тази служба, излагайки явно неоснователни обвинения срещу нейния генерален директор, което би било в противоречие с интересите на Съюза¹³.
- В конкретния случай, в който ставало въпрос за обвинения в незаконно подслушване на телефонен разговор, след писмото от 23 юни 2015 г. Комисията вече разполагала с много ясни и точни сведения, от които било видно, че белгийските органи са могли разумно и във всички случаи, без да действат произволно или неправомерно, да приемат, че изложените срещу RQ обвинения обосновават срещу него да бъде образувано досъдебно производство. При това положение отказът за снемане на имунитета на RQ щял да бъде в противоречие с принципа на лоялно сътрудничество с националните органи. Следователно Комисията счита, че е длъжна да уважи искането за снемане на имунитета във връзка с тези обвинения¹⁴.
- Въпреки това RQ продължавал да се ползва от презумпцията за невиновност и решението за снемане на неговия имунитет не съдържало каквато и да е преценка, що се отнася до основателността на отправените срещу него обвинения, нито относно справедливия характер на образуваното национално производство¹⁵.

¹⁰ Вж. точки 13—24 по-горе.

¹¹ Съображение 9.

¹² Съображение 10.

¹³ Съображение 11.

¹⁴ Съображение 13.

¹⁵ Съображение 14.

- Накрая, RQ имал право да поиска от Комисията правна помощ на основание на член 24, първа алинея от Правилника, покриваща съдебните разноски и адвокатския хонорар, ако провежданото от белгийските органи досъдебно производство достигне етапи, които могат да доведат до разноски¹⁶.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

29. На 17 януари 2017 г. RQ подава жалба до Общия съд за отмяна на спорното решение¹⁷. В подкрепа на жалбата си RQ изтъква пет основания. Той твърди, че са допуснати: i) нарушение на член 23 от Правилника и на член 17, втора алинея от Протокол № 7 и явни грешки в преценката относно снемането на съдебния имунитет, ii) нарушение на член 24 от Правилника и на задължението за полагане на грижа, iii) нарушение на задължението за мотивиран, iv) нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания и v) нарушение на правото на защита.

30. Първоначално Комисията повдига две възражения за недопустимост на жалбата на RQ. Първо, тя твърди, че новата жалба е недопустима поради наличието на висящ пред Общия съд процес със същия предмет, регистриран под номер T-251/16¹⁸. Второ, спорното решение не представлявало увреждащ RQ акт. В съдебното заседание Комисията оттегля първото си възражение за недопустимост на жалбата на RQ.

31. С обжалваното съдебно решение Общият съд отменя спорното решение и осъжда Комисията да заплати съдебните разноски. Комисията оспорва това съдебно решение в жалбата си пред Съда.

Жалбата и производството пред Съда

32. Комисията иска от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение,
- да отхвърли жалбата на RQ за отмяна на спорното решение пред Общия съд и да постанови окончателно решение по делото или, ако този Съд счита, че етапът на производството не позволява постановяването на окончателно решение по делото, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане,
- да осъди RQ да заплати съдебните разноски, направени от Комисията както в първоинстанционното производство, така и в производството по обжалване пред Съда.

¹⁶ Съображение 15.

¹⁷ С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 20 май 2016 г., RQ в качеството си на генерален директор на OLAF образува паралелно производство срещу спорното решение съгласно специалната процедура, предвидена в член 17, параграф 3 от Регламент № 883/2013. Тази жалба се основава на това, че спорното решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, тъй като поставя под въпрос неговата независимост. Това дело (T-251/16) е спряно до приключване на настоящото производство. Освен това RQ подава молба за допускане на обезпечителни мерки (дело T-25/16 R) за спиране на изпълнението на спорното решение в частта, в която се сменя имунитетът му. С определение от 20 юли 2016 г. Общият съд отхвърля тази молба.

¹⁸ Вж. бележка под линия 17 по-горе.

33. Според Комисията обжалваното съдебно решение е опорочено от следните грешки при прилагане на правото. Първо, Общият съд неправилно приел, че спорното решение представлява увреждащ RQ акт. Второ, той допуснал грешка, като тълкувал разширително обхвата на правото на изслушване, закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата. Трето, той допуснал грешка при прилагане на правото при квалифицирането на поведението на Комисията в конкретния случай.

Първото основание: грешка при прилагане на правото във връзка с тълкуването на член 90, параграф 2 от Правилника и значението на израза „увреждащ акт“, както и на член 17 от Протокол № 7

34. С първото си основание Комисията оспорва констатацията на Общия съд (в точки 36—45 от обжалваното съдебно решение), че спорното решение представлява увреждащ RQ акт.

Обжалваното съдебно решение

35. Общият съд най-напред припомня, че „[...] увреждащи длъжностното лице актове са произвеждащите задължително правно действие мерки, които могат да засегнат пряко и непосредствено интересите на заинтересованото лице, като изменят съществено правното му положение“¹⁹. Протокол № 7 създавал в полза на посочените лица субективно право, чието спазване се гарантира от системата на способите за обжалване, установена с Договора. Предвиденият в член 11 от Протокол № 7 съдебен имунитет защитава длъжностните лица и служителите от наказателни преследвания от страна на органите на държавите членки за техни действия при изпълнението на служебните им задължения. Така решение за снемане на имунитета на длъжностно лице или служител водело до промяна в неговото правно положение. С премахването на тази защита то възстановява статута му на лице, за което се прилагат общите правила, установени от правото на държавите членки, и с това го излага, без да е необходимо да се прилагат други правила с опосредяващ характер, на установени от тези общи правила мерки, по-конкретно на задържане и съдебно преследване²⁰.

36. Предоставеното на националните органи право да преценяват след снемането на имунитета дали да възобновят или да прекратят наказателното преследване срещу длъжностно лице или служител, било без значение за прякото засягане на правното положение на последния. Така решението, с което Комисията сменя съдебния имунитет на RQ, съставлявало увреждащ го акт²¹.

37. По-нататък Общият съд отхвърля всички доводи на Комисията, с които тя оспорва този извод. На първо място, той отхвърля довода на Комисията, че решение Humblet/État belge²², отнасящо се до освобождаването на длъжностните лица на Съюза от каквото и да е национално данъчно облагане на техните заплати, надници и възнаграждения (изплатени им от тогавашния Върховен орган на Европейската общност за въглища и стомана (наричана по-нататък „ЕОВС“), не потвърждавало, че дадено длъжностно лице има процесуална легитимация да оспори решението на институцията за снемане на неговия имунитет. На второ място, Общият съд приема за неиздържан от правна страна довода на Комисията, че по-ранното решение на Общия съд по дело Mote/Парламент²³ не може да се приложи по аналогия, тъй като това дело се отнасяло до привилегиите и имунитетите на член на Европейския парламент (наричан

¹⁹ Точка 36 от обжалваното съдебно решение.

²⁰ Точки 36—38 от обжалваното съдебно решение.

²¹ Точки 39 и 40 от обжалваното съдебно решение.

²² Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

²³ Решение от 15 октомври 2008 г. (T-345/05, EU:C:2008:440).

по-нататък „член на ЕП“), а не на длъжностно лице. На трето място, Общият съд отхвърля довода на Комисията, че решението на бившия Съд на публичната служба по дело А и G/Комисия²⁴ не следва да се взема предвид, тъй като това решение не е потвърдено от Общия съд или от Съда²⁵.

38. Поради това Общият съд отхвърля възражението на Комисията за недопустимост на посочените основания²⁶.

Становища на страните

39. Комисията поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в следните отношения. Не съществувала постоянна съдебна практика по въпроса дали решение за снемане на имунитета на длъжностно лице съгласно Протокол № 7 представлява увреждащ го акт. Не можело да се приеме, че при тълкуването на членове 90 и 91 от Правилника Съдът ще приложи мотивите от решението по старо предходно дело като *Humblet/État belge*²⁷, което се различавало от случая на RQ. Съдържащите се в член 9 от Протокол № 7 правила, които се прилагат за членовете на ЕП, по същество предвиждали закрила, която е по-висока и в по-голяма степен свързана с личността от тази на длъжностните лица като RQ. Поради това решенията, цитирани в обжалваното съдебно решение, отнасящи се до членовете на ЕП, не били релевантни. Освен това Общият съд неправилно се позовал на решение на Съда на публичната служба, което не било определящо, тъй като не е потвърдено с решение на Общия съд или на Съда.

40. Комисията поддържа, че решението на Общия съд се основава на неправилно схващане на правото на имунитет като субективно право и неправилно тълкуване на текста на член 11 от Протокол № 7. Формулировката на тази разпоредба показвала, че имунитетът не е субективно право на съответното длъжностно лице. Снемането на имунитета съгласно член 17 от Протокол № 7 засягало само косвено положението на длъжностното лице: единствено присъдата имала реално въздействие върху правното положение на длъжностното лице. Имунитетът имал за цел да предотврати създаването на пречки за доброто функциониране и независимостта на Европейския съюз. „Увреждащ“ правното положение на длъжностно лице акт бил акт, който има задължително правно действие, което може да засегне пряко и непосредствено интересите на съответното лице, като промени правното му положение. Обичайната практика на Комисията била системно да сменя имунитета, за да не възпрепятства националните производства. По този начин Комисията се стремяла да спазва принципа на лоялно сътрудничество. Обичайните гаранции като презумпцията за невиновност, правото на защита и обичайните процесуални гаранции се прилагали в защита на съответното длъжностно лице. Тъй като длъжностното лице трябва да разполага с правно средство за защита, правилният ред бил той да оспори действителността на разглежданото решение в рамките на национално производство, а националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване по силата на член 267 ДФЕС.

41. RQ счита, че първото основание на Комисията трябва да бъде отхвърлено като недопустимо или по същество.

²⁴ Решение от 13 януари 2010 г. (F-124/05 и F-96/06, EU:C:2010:2).

²⁵ Точки 42—44 от обжалваното съдебно решение.

²⁶ Точка 45 от обжалваното съдебно решение.

²⁷ Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

42. Целта на обжалването не била да се възпроизведат същите основания и доводи като разгледаните в първоинстанционното производство. В жалбата обаче Комисията само повтаряла доводите си от първоинстанционното производство. Следователно първото ѝ основание трябвало да се отхвърли като недопустимо.

43. При условията на евентуалност, Комисията неправилно твърдяла, че снемането на имунитета не променя правното положение на длъжностното лице. Преди снемането на имунитета то било защитено — както от правна, така и от фактическа страна — от всякакви национални производства. След снемането на имунитета тази закрила отпада. Обстоятелството, че решение Humblet/État belge²⁸ е постановено в контекста на протокола към Договора за ЕОВС, не изключвало възможността то да се прилага и към настоящия случай. По същия начин не следвало, че решение Mote/Парламент²⁹ не може да се приложи по аналогия. Решение А и G/Комисия³⁰ представлявало релевантна практика. Комисията не обжалвала това решение, което съответно влязло в сила.

Анализ

44. С първото си основание Комисията оспорва възприетото от Общия съд тълкуване на член 90, параграф 2 и член 91, параграф 1 от Правилника. Допуснал ли е Общият съд грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 90, параграф 2 от Правилника, и по-специално на значението на израза „[...] акт, който нарушава неговите интереси“, вследствие на което е приел, че жалбата на RQ е допустима?

45. Този израз се използва както в член 90, параграф 2, така и в член 91, параграф 1 от Правилника. Няма да разглеждам втората разпоредба отделно: моето заключение по отношение на член 90, параграф 2 от Правилника следва да се разбира като приложимо и по отношение на член 91, параграф 1 от Правилника.

46. Ще започна с разглеждане на възражението за недопустимост на RQ.

47. RQ правилно посочва, че целта на обжалването на решение на Общия съд не е просто да се възпроизведат и да се изложат повторно същите основания като изтъкнатите в първоинстанционното производство³¹. Доколкото обаче жалбоподател оспорва тълкуването или прилагането на правото на Съюза от Общия съд, разгледаните в първоинстанционното производство правни въпроси могат отново да бъдат разисквани в рамките на производството по обжалването.

48. В жалбата си Комисията оспорва тълкуването и прилагането от Общия съд на принципи, които той извежда от собствената си практика и от тази на бившия Съд на публичната служба. Комисията също така оспорва тълкуването от Общия съд на член 11, буква а) и на член 17 от Протокол № 7. Следователно Комисията ясно оспорва мотивите на обжалваното съдебно решение, които този Съд следва да разгледа.

49. Ето защо отхвърлям възражението на RQ за недопустимост.

28 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

29 Решение от 15 октомври 2008 г. (T-345/05, EU:C:2008:440).

30 Решение от 13 януари 2010 г. (F-124/04 и F-96/06, EU:C:2010:2).

31 Решение от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobacco и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 49 и 50 и цитираната съдебна практика).

50. По същество според мен е безспорно, че спорното решение представлява „акт“ по смисъла на член 90, параграф 2 от Правилника. Правната последица от това решение е частичното снемане на съдебния имунитет на RQ по отношение на наказателно преследване от националните органи в белгийските съдилища във връзка с евентуално извършени престъпления, с които той се ползва по силата на член 11, буква а) от Протокол № 7. Следователно спорното решение е акт, който има правни последици за трети страни (а именно за белгийските органи), тъй като им дава възможност да предприемат действия срещу RQ. По този начин последиците му се разпростират извън границите на вътрешните дела на Комисията.

51. В основата на спора между страните стои въпросът дали спорното решение е увреждащо за RQ по смисъла на член 90, параграф 2 от Правилника.

52. Отправната точка на анализа се определя от последователната съдебна практика, доколкото е необходимо да се изследват текстът, целите, контекстът и структурата на член 90, параграф 2 от Правилника³². Обичайното значение в разговорния език на израза „нарушава неговите интереси“ е, че трябва да е възможно да се докаже, че спорният акт променя правното положение на съответното длъжностно лице по неблагоприятен начин.

53. Ето защо отхвърлям довода на Комисията, че следва да се вземе предвид единствено дали спорното решение засяга неблагоприятно функционирането на самия Европейски съюз. Целта на член 90 е да позволи на длъжностните лица да обжалват мотивирани решения, които ги засягат. В член 90, параграф 1 се уточнява, че длъжностното лице може да поиска от органа по назначаването да вземе решение, което се отнася до *него*. Изразът „което се отнася до него“ показва, че самото длъжностно лице е предмет на въпросното решение. Следователно член 90, параграф 2 позволява на длъжностно лице да подаде жалба срещу такова решение именно защото заинтересованото лице (длъжностното лице) е засегнато от правните последици на този акт. Отбелязвам също, че съгласно член 90, параграфи 1 и 2 от Правилника липсата на отговор на административна жалба от органа по назначаването до изтичането на определения срок се счита за мълчалив отказ, който дава възможност на заинтересованото длъжностно лице да оспори *неприемането* от органа по назначението на подлежащо на оспорване решение. И в двата случая ударението се поставя върху възможността на *длъжностното лице, което е заинтересовано* от действието (или бездействието) на органа по назначаването, да подаде жалба. Затова поддържаното от Комисията тълкуване не може да бъде правилно.

54. Струва ми се, че трябва да е налице връзка между имунитета, предоставен от член 11, буква а) от Протокол № 7, и функциите на длъжностното лице като държавен служител на Съюза. Тази разпоредба се отнася изрично до действията на служители на Съюза при изпълнението на служебните им задължения. Това е така, тъй като приложното поле на имунитета не е толкова широко, че да обхваща длъжностните лица, когато действат само в лично качество.

55. Националните органи, които желаят да проведат наказателно разследване срещу длъжностно лице на Съюза или да предприемат по-нататъшни мерки след приключване на такова разследване, трябва да поискат снемане на имунитета на това длъжностно лице и да получат решение, с което се уважава това искане. Ако няма такова решение, тези органи не могат да предприемат действия срещу съответното длъжностно лице. Следователно последиците от решение за снемане на имунитета променят радикално положението на длъжностното лице.

³² Решение от 22 ноември 2012 г., Probst (C-119/12, EU:C:2012:748, т. 20).

Преди снемането на имунитета не може да се предприемат никакви действия срещу съответното длъжностно лице във връзка с твърдяно извършено престъпление. След снемане на имунитета обаче срещу длъжностното лице може да се образува наказателно производство съгласно националното право.

56. Би било изключително неестествено да се приеме, че снемането на имунитета не води до никаква правна промяна в положението на длъжностното лице. Точно обратното: налице е значителна промяна, която има сериозни неблагоприятни последици за това длъжностно лице. Във всеки случай срещу това лице ще се образува наказателно разследване, което иначе то би избегнало. Еwentуално срещу него може да бъде предявено обвинение в рамките на наказателно производство и може да бъде задържано.

57. Комисията се основава на текста на член 17 от Протокол № 7, за да поддържа, че имунитетът срещу наказателно преследване в рамките на национално производство не се предоставя на длъжностните лица като субективно право, и припомня, че член 17, втора алинея определя условията за снемане на имунитета, предоставен по силата на член 11, буква а) от Протокол № 7. С това Комисията смесва два отделни въпроса. Въпросът дали имунитетът следва да бъде снет е отделен и различен от въпроса дали спорното решение уврежда заинтересованото длъжностно лице по смисъла на член 90, параграф 2 от Правилника. Член 90, параграф 2 се отнася до естеството на акта, който длъжностното лице обжалва, а не до преценка на основателността на самото решение.

58. Ключовият момент тук е, че член 11, буква а) от Протокол № 7 предоставя непосредствено право на имунитет на длъжностните лица на Съюза във връзка с осъществяването от тях действия при изпълнението на служебните им задължения. Решението за отнемане или ограничаване на това право има сериозните неблагоприятни последици за съответното длъжностно лице и следователно може да бъде обжалвано на основание член 90, параграф 2 от Правилника.

59. За да се определи дали спорният акт поражда задължителни правни последици, следва да се разгледа същността на акта и да се преценят неговите последици въз основа на обективни критерии като съдържанието му, като еwentуално се държи сметка и за контекста на приемането му и правомощията на издалата го институция³³.

60. В случая спорното решение поражда задължителни правни последици както за RQ, така и за националните органи. Последиците за RQ са ясни. Иmunитетът, с който се е ползвал по силата на член 11, буква а) от Протокол № 7, е ограничен. Правните последици по отношение на белгийските органи също са ясни. Без спорното решение те не биха могли да започнат наказателно производство срещу RQ. След приемането на това решение националното производство вече не е блокирано от имунитета на RQ³⁴.

61. Ето защо отхвърлям довода на Комисията, че акт като спорното решение е просто подготвителен акт, който не променя правното положение на съответното длъжностно лице. Тъй като RQ вече не се ползва с (пълен) имунитет съгласно Протокол № 7, последиците от това решение също имат пряко и непосредствено действие за него.

62. Направеният от Общия съд в точки 42—44 от обжалваното съдебно решение анализ на съдебната практика не поставя под съмнение този извод.

³³ Решение от 20 февруари 2018 г., Белгия/Комисия (C-16/16 P, EU:C:2018:79, т. 32 и цитираната съдебна практика).

³⁴ Вж. точка 55 по-горе.

63. Там Общият съд първо разглежда решението на Съда по дело Humblet/État belge³⁵. Г-н Humblet е белгийски гражданин, който работи в Люксембург като длъжностно лице на ЕОВС. Той е третиран като установен за данъчни цели в Белгия (където запазва местожителството си) и където съпругата му получава доход. Доходът на г-жа Humblet е деклариран в Белгия, където се облага от името на съпруга ѝ като глава на домакинството в съответствие с националното право. Впоследствие белгийските органи променят предходната си практика и задължават г-н Humblet да декларира и размера на заплатата си, получавана като длъжностно лице на ЕОВС, която е освободена от облагане съгласно Протокола за привилегиите и имунитетите към Договора за ЕОВС (наричан по-нататък „Протоколът за ЕОВС“). Националните органи издават акт за изменение на данъчно задължение срещу г-н Humblet за въпросните данъчни години, който впоследствие той обжалва. С оглед на член 16 от Протокола за ЕОВС г-н Humblet счита, че има право да сезира с жалбата си Съда.

64. Пред Общия съд Комисията изтъква, че решение Humblet/État belge³⁶ не потвърждава, че длъжностно лице на Съюза е процесуално легитимирано да оспори решение на институция за снемане на имунитета му. Общият съд отхвърля този довод и използва за насока приетото в това решение.

65. Струва ми се, че съображенията относно компетентността и производството, изложени от Съда в това решение, действително предоставят полезни насоки за случая на RQ. В него Съдът приема, че макар да не е компетентен да отмени законодателните или административните актове на някоя от държавите членки, разглежданият въпрос попада в неговата компетентност, тъй като се отнася до тълкуването и прилагането на Протокола за ЕОВС, и по-специално на член 11, буква б) от него. В решението си Съдът посочва следните съображения, които имат особено значение за настоящия случай.

„Като дават право на жалба на основание член 16 от Протокола [за ЕОВС], авторите на този протокол ясно са искали да гарантират спазването на предвидените в него привилегии и имунитети в интерес не само на Общността и нейните институции, *но и на лицата, на които тези привилегии и имунитети са предоставени*, и от друга страна, в интерес на държавите членки и на техните административни органи, които трябва да бъдат защитени от твърде широко тълкуване на тези привилегии и имунитети.

[...]

Макар привилегиите и имунитетите да са предоставени „единствено в интерес на Общността“, не следва да се забравя, че те са предоставени изрично „на длъжностните лица от институциите на Общността“.

Обстоятелството, че привилегиите, имунитетите и улесненията са предвидени в общ интерес на Общността, със сигурност обосновава предоставянето на Върховния орган на правомощие да определя категориите длъжностни лица, за които се прилагат (член 12), или да сменя имунитета, ако това е необходимо (член 13, втора алинея), *но не означава, че тези привилегии са предоставени на Общността, а не пряко на нейните длъжностни лица*. Това тълкуване впрочем се потвърждава ясно от текста на горепосочените разпоредби“³⁷.

66. Вярно е, че текстът на член 16 от Протокола за ЕОВС не е отразен в член 90, параграф 2 от Правилника. С оглед на това правилно ли Общият съд е решил да приложи по аналогия мотивите на решение Humblet/État belge³⁸ към случая на RQ?

35 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

36 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

37 Решение от 16 декември 1960 г., Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48, стр. 570); курсивът е мой.

38 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

67. Според мен отговорът е утвърдителен.

68. Въз основа на решение Humblet/État belge³⁹ Общият съд стига до извода, че макар длъжностните лица да се ползват с имунитет за действия при изпълнението на служебните си задължения (което се счита за синоним на действия в общ интерес на самия Европейски съюз), от това не следва непременно, че привилегиите и имунитетите са предоставени на субекта, който представлява Съюзът, а не пряко на самото длъжностно лице. С оглед на това е необходимо да се определи дали разглежданият акт уврежда съответното длъжностно лице.

69. Неубедителен е доводът на Комисията, че като не е използвал формулировката на член 16 от Протокола за ЕОВС в текста на Правилника, законодателят е искал да изключи възможността длъжностните лица да формулират такива твърдения.

70. Дял VII от Правилника е озаглавен „Обжалване“. В този дял законодателят е уредил пълна и изчерпателна процедура, позволяваща на длъжностно лице да обжалва отнасящите се до него решения. Тъй като по този начин се установява специална процедура за обжалване, струва ми се, че насрещните доводи са по-убедителни, а именно че за създаването на необходимото право на обжалване не е било нужно законодателят да използва текста на член 16 от Протокола за ЕОВС. От това стигам до извода, че доводът на Комисията в това отношение не може да се приеме.

71. На следващо място, Комисията възразява срещу позоваването от Общия съд на решения Mote/Парламент⁴⁰ и Gollnisch/Парламент⁴¹. Общият съд цитира последното решение в подкрепа на твърдението, че привилегиите и имунитетите по Протокол № 7 предоставят субективно право на съответното лице. Той се позовава на първото решение в подкрепа на съображенията (основани на решение Humblet/État belge⁴²), че привилегиите и имунитетите са предоставени пряко на длъжностните лица.

72. И двете дела се отнасят до привилегиите и имунитетите на членовете на ЕП, уредени от членове 7—9 в глава III от Протокол № 7. Текстът на тези разпоредби не е същият като този на член 11, буква а), който определя правилата за длъжностните лица на Съюза. Това не е изненадващо: ролите са много различни. В дело обаче не се разглежда *естеството* на имунитета на съответното лице. Ето защо няма нужда да се сравнява положението на членовете на ЕП с това на длъжностните лица. Въпросът по-скоро е дали Правилникът предоставя на длъжностно лице на Съюза *правото на жалба* при снемане на имунитета му. В този контекст с оглед на заключението ми, че спорното решение действително произвежда преки и непосредствени правни последици за RQ, струва ми се, че Общият съд правилно е приложил по аналогия мотивите на решения Mote/Парламент⁴³ и Gollnisch/Парламент⁴⁴.

73. На последно място, Комисията възразява срещу позоваването от Общия съд на решение на бившия Съд на публичната служба А и G/Комисия⁴⁵, което Комисията описва като „изолирано“.

74. Това решение се отнася до един от многото спорове, породени от скандала, свързан с Edith Cresson — бивш член на Комисията, а именно две жалби срещу Комисията от бившия „началник на кабинета“ на г-жа Cresson. Предвид значението на делото то се разглежда от пленума на Съда на публичната служба. С оглед на това опитът на Комисията да отхвърли приетото по това дело

39 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

40 Решение от 15 октомври 2008 г. (T-345/05, EU:C:2008:440).

41 Решение от 17 януари 2013 г. (T-346/11 и T-347/11, EU:C:2013:23).

42 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60 IMM, EU:C:1960:48).

43 Решение от 15 октомври 2008 г. (T-345/05, EU:C:2008:440).

44 Решение от 17 януари 2013 г. (T-346/11 и T-347/11, EU:C:2013:23).

45 Решение от 13 януари 2010 г. (F-124/05 и F-96/06, EU:C:2010:2).

решение като незначително и напълно ирелевантно изглежда неуместно. В точка 230 от решение А и G/Комисия⁴⁶ Съдът на публичната служба повтаря констатациите, направени в решения Humblet/État belge⁴⁷ и Mote/Парламент⁴⁸, че длъжностните лица са пряко засегнати от решения за снемане на имунитета, предоставен с член 11, буква а) от Протокол № 7. Така решение А и G/Комисия⁴⁹ съдържа съображения, които очевидно са релевантни за настоящото дело.

75. Съдът не може да бъде обвързан от това решение, тъй като не е длъжен да възприеме конкретно тълкуване на Правилника. По същия начин обаче няма основателна причина Общият съд или Съдът да не могат да приложат спрямо настоящия случай същите съображения, които Съдът на публичната служба е приложил в решение А и G/Комисия⁵⁰.

76. Накрая, Комисията твърди, че редът по член 90, параграф 2 от Правилника е неприложим. Комисията счита, че приложимият за длъжностното лице ред за правна защита е да обжалва решението за снемане на имунитета му в рамките на националното наказателно производство, а сезираната национална юрисдикция — да отправи преюдициално запитване относно валидността на процесната мярка до Съда в рамките на производството по член 267 ДФЕС.

77. Струва ми се, че съображенията на Комисията са едновременно неправдоподобни и погрешни.

78. Първо, съгласно установената съдебна практика преюдициалните запитвания относно валидността могат да се отнасят само до правно обвързващи актове на Съюза⁵¹. Комисията излага два довода, които са взаимно изключващи се. От една страна, тя поддържа, че спорният акт *не* поражда задължителни правни последици, които засягат пряко и непосредствено заинтересованото лице, поради което това лице не може да се ползва от член 90, параграф 2 от Правилника. От друга страна, тя изтъква, че същият този акт може да бъде предмет на процедура за обявяване на недействителност в приложение на член 267 ДФЕС, което предполага, че актът действително поражда задължителни правни последици, които съответното длъжностно лице може да иска да обжалва.

79. Второ, дори да можеше да се игнорира изначалното противоречие в твърденията на Комисията, производството за преюдициално запитване невинаги предоставя пълна защита, тъй като обстоятелството дали ще се отправи или дали ще може да се отправи преюдициално запитване зависи от съответното национално производство⁵². Следва да се припомни също, че макар една страна може да поиска от национална юрисдикция да отправи преюдициално запитване до Съда съгласно член 267 ДФЕС, тя не може да задължи националната юрисдикция да го направи.

80. Трето, производството по преюдициално запитване има за цел единствено да помогне на националните юрисдикции, когато за разрешаването на спора, с който са сезирани, е необходимо решение относно тълкуването или валидността на правото на Съюза. Към момента обаче, в който решението за снемане на имунитета произвежда действие (позволявайки започването на наказателно разследване срещу съответното длъжностно лице на Съюза), струва ми се малко вероятно да е налице производство пред национална юрисдикция, в рамките на което да може да се отправи преюдициално запитване. Съответното длъжностно лице би имало

46 Решение от 13 януари 2010 г. (F-124/05 и F-96/06, EU:C:2010:2).

47 Решение от 16 декември 1960 г. (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

48 Решение от 15 октомври 2008 г. (T-345/05, EU:C:2008:440).

49 Решение от 13 януари 2010 г. (F-124/05 и F-96/06, EU:C:2010:2).

50 Решение от 13 януари 2010 г. (F-124/05 и F-96/06, EU:C:2010:2).

51 Решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 14 и 16).

52 Вж. например заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:197, т. 61 —65).

възможност да поиска сезирането на Съда с преюдициално запитване относно валидността на решението за снемане на имунитета му едва на един по-късен етап, ако или когато съответната юрисдикция образува наказателно производство срещу това длъжностно лице в качеството му на подсъдим. Не ми се струва нереалистично да се предположи, че на този етап реакцията на националния съд би могла да бъде, че отправянето на подобно запитване *вече не е необходимо* за решението по наказателното производство, по което следва да се произнесе.

81. Поради гореизложените съображения считам, че първото основание на Комисията трябва да се отхвърли по същество.

Второто основание: неправилно тълкуване на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата и неправилно тълкуване и приложение на член 4, параграф 3 ДЕС

82. С второто си основание, изтъкнато при условията на евентуалност, Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка, приемайки, че като не е претеглила интересите на RQ и желанието на националните органи да запазят следствената тайна на воденото от тях разследване, преди да реши да снесе частично имунитета на това длъжностно лице, Комисията не е зачала правото на RQ да бъде изслушан.

Обжалваното съдебно решение

83. Релевантните части от решението на Общия съд гласят следното:

„[...] по правило фактът, че заинтересованото лице не е изслушано, преди да бъде снет неговият имунитет, може да гарантира следствената тайна.

Трябва обаче да се подчертае, че ако в надлежно обосновани случаи един национален орган се противопостави на това на заинтересованото лице да бъдат съобщени точно и изчерпателно основанията на искането за снемане на имунитета, като се позове на съображения, свързани със следствената тайна, в сътрудничество с националните органи и съгласно принципа на лоялно сътрудничество Комисията трябва да приложи мерки, които да съвместят, от една страна, оправдания стремеж за опазване на следствената тайна, и от друга страна, необходимостта на частноправния субект да бъде в достатъчна степен гарантирано зачитането на неговите процесуални права като правото да бъде изслушан [...].

Всъщност, щом Комисията е длъжна да зачита правото на изслушване, когато приема увреждащ акт, тя трябва да провери възможно най-внимателно как може да съвмести зачитането на посоченото право на заинтересованото лице с легитимните съображения, изтъкнати от националните органи. Именно това претегляне на интереси позволява едновременно да се осигури както защитата на правата, които правният ред на Съюза предоставя на длъжностните лица и служителите на Съюза и следователно, на интересите на Съюза съгласно член 17, втора алинея от Протокол № 7, така и ефикасното и спокойно провеждане на националните наказателни производства при спазване на принципа на лоялно сътрудничество“⁵³.

⁵³ Вж. съответно точки 65—67 от обжалваното съдебно решение.

Становища на страните

84. Комисията изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че е необходимо да се извърши претегляне на интереси, за да се гарантира пропорционалността на всяко решение за снемане на имунитет на длъжностно лице. Следователно Общият съд неправилно приел, че Комисията не е претегнала интересите на RQ в контекста на това изискване. Налагането на задължение на Комисията да извърши такова претегляне на интереси нарушавало принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. Общата практика на Комисията била да спазва националните норми, които налагат стриктно условие за поверителност във връзка със следствената тайна, и следователно да сменя имунитета без предварително изслушване на заинтересованото длъжностно лице.

85. RQ изтъква, че второто основание е недопустимо, тъй като Комисията само повтаря доводите, които е изложила в първоинстанционното производство. При условията на евентуалност RQ счита, че второто основание трябва да се отхвърли по същество.

Анализ

86. Мотивите за отхвърляне на повдигнатото от RQ възражение за недопустимост по отношение на първото основание са еднакво приложими и по отношение на второто основание⁵⁴. Следователно считам, че второто основание на Комисията е допустимо.

87. С второто си основание Комисията оспорва тълкуването, възприето от Общия съд в обжалваното съдебно решение, на връзката между правото на изслушване, закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, и принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. Ще започна с член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

88. Обяснителната бележка към член 41⁵⁵ потвърждава, че тази разпоредба „се основава на съществуването на Съюза като правова общност, чиито характеристики са развити в съдебната практика, която е утвърдила добрата администрация като общ принцип на правото“⁵⁶. Следователно в основата на член 41, параграфи 1 и 2 са общи принципи като правото на изслушване и правото на защита.

89. Съдът вече е постановил във връзка с правото на изслушване, че зачитането на правото на защита е основен принцип на правото на Съюза. Понастоящем това право е закрепено в членове 47 и 48 от Хартата, които гарантират зачитането както на правото на защита, така и на правото на справедлив съдебен процес във всяко съдебно производство. Съдът винаги е посочвал значението на правото на изслушване и широкия му обхват в правния ред на Съюза. Така Съдът приема, че това право трябва да се прилага към *всяко* производство, което може да доведе до приемането на увреждащ акт⁵⁷.

90. Член 41, параграф 2 от Хартата определя (неизчерпателно) три аспекта на правото на добра администрация: а) правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него; б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна; и в) задължението

⁵⁴ Вж. точки 44—49 по-горе.

⁵⁵ Обяснителните бележки към Хартата са посочени в Разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 2).

⁵⁶ В обяснителната бележка се посочва по-специално решение от 18 октомври 1989 г., Orkem/Комисия (374/89, EU:C:1989:387, вж. относно правото на изслушване т. 25 и цитираната съдебна практика). По отношение на общия обхват на задължението за зачитане на интереса на длъжностните лица и на принципа на добра администрация вж. решение от 31 март 1992 г., Burban/Парламент (C-255/90 P, EU:C:1992:153, т. 7 и цитираната съдебна практика).

⁵⁷ Решение от 22 ноември 2012 г., M.M (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 81—85 и цитираната съдебна практика).

на администрацията да мотивира своите решения. Трите така очертани аспекта са ясно взаимосвързани. В случай че даден акт е увреждащ за дадено лице, това лице трябва да има възможност да изложи доводите си. За тази цел то се нуждае от достъп до цялата преписка, освен данните, за които има *легитимни* интереси, свързани с поверителността и запазването на тайна. Накрая администрацията трябва да го запознае с мотивите на взетото от нея решение, така че увреденото от решението лице да може да прецени адекватността на обосновката на администрацията и да реши дали да поиска упражняването на съдебен контрол върху това решение от страна на компетентния съд.

91. Зачитането на правото на изслушване е наложително дори когато приложимата правна уредба не предвижда изрично такова формално изискване. Както Съдът посочва в друг контекст, това право гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му. Посоченото право означава също, че администрацията отделя цялото необходимо внимание на така представеното становище на заинтересованото лице, като разглежда грижливо и безпристрастно всички релевантни за случая обстоятелства и като мотивира подробно решението си. По този начин задължението за мотивиране на решението по специфичен и конкретен начин, за да се позволи на заинтересованото лице да разбере причините за отхвърляне на молбата му, е следствие от принципа на зачитане на правото на защита⁵⁸.

92. Комисията посочва, че настоящата ѝ практика се основава на разбирането, че решението за снемане на имунитета на длъжностно лице не представлява увреждащ акт. Производството по приемане на такова решение очевидно е следното. Решението се взема от член на Комисията със съгласието на председателя. Колегиумът на членовете на Комисията е натоварен с приемането на всички тези решения. В рамките на това производство няма никаква систематична разпореда, която да позволява изслушване на заинтересованото лице преди приемане на решение за снемане на имунитета му. Ако компетентните национални органи се позоват на следствена тайна и поискат от Комисията да не уведомява съответното длъжностно лице за искането им за снемане на имунитета, Комисията обичайно ще уважи това искане. Ако не е отправено такова искане Комисията уведомява длъжностното лице, че имунитетът му ще бъде снет, но не го изслушва по въпроса дали той трябва да запази имунитета си.

93. Във връзка с първото основание стигнах до извода, че спорното решение е мярка, която има неблагоприятни последици за RQ. Следователно считам, че разбирането, на което се основава практиката на Комисията, е погрешно.

94. Член 41, параграф 1 от Хартата предоставя на „всеки“ правото „засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите [...] на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок“. Следователно, както всяко друго лице, длъжностните лица, които работят в институциите на Съюза, могат да се позоват на правото на добра администрация. В случая на RQ това основно право неминуемо е предполагало правото на изслушване в съответствие с член 41, параграф 2, буква а) от Хартата, преди Комисията да приеме спорното решение. Ето защо считам, че Общият съд основателно е заключил, че Комисията е била длъжна да зачете правото на защита на RQ.

95. Извършила ли е Комисията претегляне на нарушението на основните права на RQ, от една страна, и искането за опазване на следствената тайна, от друга? С други думи, извършила ли е преценката за пропорционалност, изисквана от член 52, параграф 1 от Хартата?

⁵⁸ Решение от 22 ноември 2012 г. М.М (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 86—88 и цитираната съдебна практика).

96. Съгласно член 52, параграф 1 могат да се налагат ограничения на признатите от Хартата права и свободи, ако тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на посочените права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Европейския съюз цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора⁵⁹.

97. Целта от публичен или общ интерес в случая е провежданото от белгийските органи наказателно разследване. Общият съд установява, че това производство е предвидено в националното законодателство⁶⁰. Като такова то категорично попада в сферата на компетентност на националните органи и безспорно е извън обхвата на правомощията на Комисията.

98. Ограничението в случая е, че длъжностното лице е било лишено от правото на изслушване. В обжалваното съдебно решение Общият съд изследва дали Комисията е извършила преценка за пропорционалност в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата, преди да снесе имунитета на RQ. Общият съд заключава, че Комисията не е съпоставила отражението върху RQ на нарушението на основните му права с евентуалните предимства от уважаване на искането на националните органи за опазване на следствената тайна.

99. Това заключение на Общия съд е напълно правилно. От описанието на самата Комисия на практиката ѝ относно исканията за снемане на имунитет става ясно, че тази институция *системно* пропуска да изслуша заинтересованото длъжностно лице преди да приеме решение по такова искане. Всъщност, когато националните органи се позовават на следствена тайна, заинтересованото лице може дори да не бъде уведомено, че е направено искане (както е в настоящия случай).

100. Според Комисията тя е длъжна единствено да разгледа въпроса дали могат да бъдат нарушени интересите на Съюза. Следователно тя не трябвало да отчита интересите на длъжностното лице. Логическата последица е, че Комисията не извършва преценка за пропорционалност в случаи като този на RQ.

101. Струва ми се, че този подход е в явно нарушение на изискванията на член 52, параграф 1 от Хартата. Надлежната преценка за пропорционалност неминуемо изисква оценка на конкуриращите се интереси. В случая трите участници са заинтересованото длъжностно лице, националните органи и Европейския съюз, чиито интереси (и по-специално финансовите му интереси) трябва да бъдат защитени. Отправната точка на Комисията за разглеждане на исканията за снемане на имунитета напълно пренебрегва първия от тези участници. Предварителното условие за претеглянето на интересите съгласно член 52, параграф 1 от Хартата обаче е, че длъжностното лице има право да бъде изслушано. Освен това целта на претеглянето съгласно член 52, параграф 1 е да се прецени дали исканото *ограничение* на това право (произтичащо от искането на националните органи за опазване на следствената тайна) е обосновано и пропорционално.

102. Това претегляне включва тълкуване и прилагане на правото на Съюза, а именно член 41, параграф 2, буква а) от Хартата и член 17, втора алинея от Протокол № 7, и трябва да се извърши от съответната институция. Тя не може да докаже, че решението ѝ за снемане на имунитета е пропорционално, ако не е извършила такава оценка.

⁵⁹ Вж. заключението на моя покое и уважаван приятел и колега, генералният адвокат Bot, по дело C-300/11, EU:C:2012:563, т. 65.

⁶⁰ Общият съд описва релевантната национална правна уредба в точки 61 и 62 от обжалваното съдебно решение.

103. Въз основа на това стигам до извода, че настоящата практика на Комисията, така както е обяснена на Съда, пренебрегва основни процесуални права, гарантирани от Хартата, и е несъвместима със задълженията на тази институция по член 51, параграф 1 от Хартата да зачита правата, да спазва принципите и да насърчава прилагането на признатите от нея права.

104. Комисията изтъква, че ако Съдът стигне до този извод и потвърди обжалваното съдебно решение, подобно решение би имало значителни последици за администрацията на Съюза. По-конкретно Комисията трябвало да промени своята установена досегашна практика да сменя имунитета и да се съобразява с националните норми, изискващи стриктно опазване на следствената тайна.

105. Принципът на лоялното сътрудничество, установен в член 4, параграф 3 ДЕС, изисква Съюзът и държавите членки „при пълно взаимно зачитане“ да си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Държавите членки са длъжни да „вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“. Така този принцип поражда взаимни задължения за институциите на Съюза и държавите членки, както и за самите държави членки.

106. Комисията поддържа, че ако трябва да съпоставя интересите на съответната държава членка и тези на длъжностното лице, тя трябва да замени преценката на националните органи за националното наказателно производство със собствената си преценка, нарушавайки по този начин член 4, параграф 3 ДЕС.

107. Този довод следва да бъде отхвърлен.

108. Първо, в точки 66 и 67 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че Комисията и националните органи трябва да си *сътрудничат* с оглед намирането на решение, което зачита правата на длъжностното лице, гарантирани от член 41, параграф 1 и член 41, параграф 2, буква а) от Хартата. Това сътрудничество не изисква Комисията да нахлува в сферата на компетентност на националните органи. Второ, Комисията е длъжна да спазва задължението си да гарантира зачитането на правото на изслушване на длъжностното лице. Трето, Комисията е длъжна да прецени и интересите на Съюза съгласно член 17 от Протокол № 7. Следователно националните органи имат реципрочно задължение по член 4, параграф 3 ДЕС да помогнат на Комисията да извърши преценка на исканията им за снемане на имунитета в съответствие със задълженията си съгласно правото на Съюза.

109. В съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, когато националните органи се противопоставят на точното и изчерпателно уведомяване на заинтересованото лице, те трябва да си сътрудничат с Комисията за намиране на начин, по който да се отговори на легитимните опасения за следствената тайна и същевременно Комисията да може да изпълни задълженията си за зачитане на процесуалните права на длъжностното лице⁶¹.

110. Комисията поддържа, че производството за снемане на имунитета се основава на твърдяно нарушение на националното право. Следователно тези случаи се различавали от случаите, когато Комисията е започнала административна процедура срещу длъжностно лице, и правото на защита на длъжностното лице не било приложимо в такова производство.

111. Не мога да се съглася с този довод.

⁶¹ Вж. по аналогия решение от 4 юни 2013 г., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, т. 57 и цитираната съдебна практика).

112. Въпросът пред Съда е дали правото на защита на RQ е било спазено, когато Комисията е приела спорното решение, с което се сменя притежавания от това лице имунитет по член 11, буква а) от Протокол № 7. Тълкуването на разпоредбите на този протокол и на Правилника, които предвиждат право на обжалване срещу Комисията, е въпрос, който попада в обхвата на правото на Съюза. Стоящото в основата му наказателно производство е въпрос, който попада в обхвата на вътрешното право. Това национално производство обаче само по себе си не е предмет на разглеждане в настоящото дело.

113. Накрая Комисията изтъква, че претеглянето на интереси, посочено от Общия съд в обжалваното съдебно решение, предполага подробен диалог с националните органи и че това би забавило наказателното производство.

114. При липсата на каквито и да е доказателства пред Съда в този смисъл това представлява едно голословно твърдение. Дори да се приеме, че осъществяването на изисквания диалог неминуемо би отнело време, административното неудобство не е легитимно основание за налагане на ограничения на гарантираните от Хартата основни права.

115. Поради това стигам до извода, че второто основание трябва да се отхвърли по същество.

Третото основание: грешка при прилагане на правото, изразяваща се в неправилно квалифициране на поведението на Комисията.

116. С третото си основание, също изтъкнато при условията на евентуалност, Комисията поддържа по същество, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че Комисията не е отчела в достатъчна степен интересите на RQ при преценката на неговия случай. По този начин това тя оспорва констатациите на Общия съд в точки 69—72 от обжалваното съдебно решение.

Обжалваното съдебно решение

117. В решението си Общият съд е изложил четири основни съображения. Първо, той отбелязва, че в преписката на националния съд не се съдържа никакви материали, които да показват, че Комисията действително е претеглила конкуриращите се интереси. Второ, Общият съд установява, че Комисията не попитала националните органи какви рискове създава изслушването на RQ преди вземане на решение за на опазването на следствената тайна и в крайна сметка за правилното протичане на наказателното производство. Трето, Общият съд приема, че не е доказано наличието на реална опасност опазването на следствената тайна да бъде или да може на практика да бъде застрашено от изслушването на RQ (например защото е налице реална опасност това лице да се укрие или да унищожи доказателства, или защото ефектът от изненадата е от основно значение за това конкретно разследване). Освен това той отбелязва, че част от информацията за провежданото досъдебно производство вече е била публично достояние. Четвърто, Общият съд приема, че обстоятелството, че Комисията е поискала от белгийските органи да ѝ бъде дадена възможност да изслуша RQ по техните искания за снемане на имунитета му — което действително се потвърждава от кореспонденцията, приложена към писмената защита — не е достатъчно, за да се приеме, че Комисията е претеглила правилно интереса на RQ да бъде изслушан и да бъде опазена следствената тайна⁶².

⁶² Точки 69—72 от обжалваното съдебно решение.

Становища на страните

118. С първата част от третото си основание Комисията изтъква, че Общият съд неправилно е заключил въз основа на представените пред него доказателства, че преди да реши да снесе имунитета му, Комисията не е преценила интересите на RQ. С втората част от това основание Комисията поддържа, че RQ не е доказал, че ако е бил изслушан, взетото решение е щяло да бъде различно⁶³.

119. RQ поддържа, че третото основание (или поне първата част от това основание) е явно недопустимо, тъй като всъщност Комисията иска да се извърши преразглеждане на фактите. При условията на евентуалност той изтъква, че Комисията тълкува неправилно обжалваното съдебно решение и третото ѝ основание трябва да се отхвърли по същество.

Анализ

120. Според мен третото основание е допустимо.

121. По същество Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е счел, че при приемането на спорното решение Комисията не е претеглила интересите, свързани с искането на белгийските органи за опазване на следствената тайна, и правото на RQ да бъде изслушан. Комисията изтъква, че е изпратила няколко писма до белгийските органи с искания за уточнения относно следствената тайна, и че имунитетът е снет частично едва след като националните органи са отговорили на тези искания. Тя твърди, че от правна гледна това е достатъчно, за да се докаже, че тя е извършила необходимото претегляне на интереси.

122. Следователно Комисията не се опитва да оспори фактическите констатации на Общия съд. Вместо това тя оспорва въпроса дали Общият съд е могъл въз основа на тези факти основателно да стигне до извода, че Комисията не е извършила претегляне на интересите. Това действително е правен въпрос, който подлежи на контрол от Съда⁶⁴. Ето защо ще разгледам по същество доводите, изтъкнати във връзка с това основание.

123. В точка 5 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че Комисията е поискала по-подробна информация от белгийските органи, преди да приеме спорното решение. В точка 10 от обжалваното съдебно решение Общият съд се позовава на съображение 11 от спорното решение, в което Комисията посочва, че би могла да снесе имунитета на RQ единствено ако е уведомена достатъчно ясно и точно за основанията, поради които белгийските органи са отправили искането за снемането на имунитета, и посочва, че в противен случай всяко лице, което е засегнато от разследване на OLAF, би могло да парализира функционирането на тази служба, като отправи явно неоснователни обвинения срещу нейния генерален директор, което би било в противоречие с интересите на Европейския съюз. Общият съд посочва, че Комисията заявява също, че след получаването на писмото от 23 юни 2015 г. вече е разполагала с много ясни и точни сведения, от които е било видно, че белгийските органи са могли разумно и при всички положения без да действат произволно или неправомерно, да приемат, че обвиненията срещу RQ обосновават образуването на досъдебно производство срещу него⁶⁵.

⁶³ Вж. точки 135—147 по-долу.

⁶⁴ Решение от 16 юни 2016 г., SKW Stahl-Metallurgie и SKW Stahl-Metallurgie Holding/Комисия (C-154/14 P, EU:C:2016:445, т. 37 и цитираната съдебна практика).

⁶⁵ Спорното решение е представено пред Общия съд като приложение A.1 към жалбата на RQ. В съображение 4 от това решение се посочва, че с писмо от 3 март 2015 г. Комисията е уведомила съдия-следователя, че изисква допълнителна информация относно обвиненията срещу RQ. В това писмо Комисията е посочила, че след получаване на изисканата информация ще приеме решение, с което да постигне равновесие между задължението си за лоялно сътрудничество с белгийските органи и необходимостта от защита на интересите на Съюза. Вж. също точка 128 по-долу.

124. Комисията услужливо включва в приложение А.1 към жалбата си документите, приложени към писмената защита на Комисията пред Общия съд. Сред тези документи е и писмото от 19 декември 2014 г., изпратено от генералния секретар на Комисията до съдия-следователя с искане за допълнителна информация относно националното разследване (наричано по-нататък „писмото от 19 декември 2014 г.“). В точка 2 (на стр. 2) от това писмо генералният секретар посочва, че предвид особения статус на OLAF като независим орган Комисията желае да изслуша генералния директор на OLAF (RQ), преди да реши дали да бъде снет имунитетът, за да може Комисията да направи информирана преценка за последиците, които това снемане на имунитета може да има за независимостта и функционирането на OLAF и следователно за интересите на Европейския съюз. След това Комисията иска от белгийските органи да уточнят дали е необходимо да се запази следствената тайна по отношение на всички засегнати от техните искания длъжностни лица и дали генералният директор на OLAF може да бъде информиран за разследването.

125. Белгийските органи отговарят с писмо от 6 февруари 2015 г. В отговор на въпроса на Комисията дали RQ може да бъде уведомен за искането за снемане на имунитета му, те заявяват, че доколкото фактите по случая разкриват, че той би могъл да бъде обект на наказателно производство, необходимостта от спазване на принципа на следствената тайна изключва възможността за изслушване на неговото становище във връзка с искането за снемане на имунитета му. Доколкото мога да преценя, този отговор е формулиран като стандартен отговор на въпроса „може ли да съобщим на заподозрения, че е обект на разследване?“, а не като конкретен отговор на (различния) въпрос „задължително ли трябва да се спази принципът на следствена тайна при обстоятелствата в конкретния случай?“.

126. С ново писмо от 3 март 2015 г. генералният секретар повтаря искането на Комисията за представяне на допълнителна информация. Освен това тя потвърждава, че Комисията ще уважи искането на белгийските органи за опазване на следствената тайна (наричано по-нататък „писмото от 3 март 2015 г.“).

127. Изложеното от Общия съд в точки 69—72 от обжалваното съдебно решение трябва да се разглежда в контекста на това по-широко представяне на фактите и на документите в преписката пред Съда.

128. Въз основа на тези обстоятелства считам, че Общият съд основателно от правна гледна точка е стигнал до извода, че Комисията наистина се е опитала да получи разяснения от белгийските органи относно естеството на обвиненията срещу RQ, особено с оглед на специалното му качество на генерален директор на OLAF към момента на настъпване на фактите. Въпреки това, и което е от съществено значение в случая, предприемането на такива действия не е равнозначно на опит да се гарантира спазването на правото на RQ да бъде изслушан. Освен това с отправените от нея запитвания Комисията не се е опитала да получи необходимата ѝ информация, за да може да реши по какъв начин *да се претеглят конкуриращите се в случая интереси*. Затова Общият съд е приел — според мен правилно — че с отправянето на тези запитвания Комисията не е имала за цел да установи дали от решението RQ да не бъде уведомен за обвиненията срещу него и да не му бъде позволено да представи становище преди приемането на решение за снемане на имунитета му възниква опасност (неблагоприятно въздействие върху основните права на RQ), или, напротив, ако RQ бъде уведомен и му бъде позволено да вземе становище, възниква опасност за извършването от белгийските органи разследване⁶⁶. Вместо това в писмото от 3 март 2015 г. Комисията само

⁶⁶ Точки 69 и 70 от обжалваното съдебно решение.

потвърждава, че *ще уважи* искането на белгийските органи за опазване на следствената тайна. Останалите действия по проверка са свързани единствено с въпроса дали белгийските органи са могли разумно да приемат, че изложените срещу RQ обвинения обосновават образуването на досъдебно производство срещу него.

129. Това, което стои в основата на приетото от Общия съд, е фактът, че Комисията не е извършила преценка на тези евентуални рискове и не е претеглила интересите, свързани с опазване на следствената тайна, и конкуриращото се с нея основно право на RQ да бъде изслушан.

130. Общият съд правилно приема (в т. 71 от обжалваното съдебно решение), че в някои случаи би било напълно правилно на засегнатото лице да не се съобщава искането за снемане на имунитета, преди по него да се приеме решение. Тук се включват случаите, когато е налице реална опасност това лице да възпрепятства националното производство, като се укрие или унищожи доказателства, или когато ефектът от изненадата е от основно значение за разследването. Въпреки това в преписката, с която е разполагал Съдът, не е имало никакви данни, които да сочат, че в конкретния случай белгийските органи са изложили подобни доводи.

131. Общият съд също така отбелязва, че част от информацията за провежданото досъдебно производство вече е била публично достояние. Мога само да се съглася с това. От представянето на фактическите обстоятелства в точки 1—6 от обжалваното съдебно решение става съвсем ясно, че скандалът около бившия член на Комисията John Dalli (който е отправната точка за веригата от събития, довели до случая с RQ) вече е бил обект на засилено внимание в пресата.

132. Накрая, Общият съд отбелязва (в т. 72 от обжалваното съдебно решение), че обстоятелството, че Комисията е поискала от белгийските органи да ѝ бъде дадена възможност да изслуша жалбоподателя по техните искания за снемане на имунитета — което се потвърждава от кореспонденцията, приложена към писмената защита на Комисията — не е достатъчно, за да се приеме, че Комисията е претеглила интереса на RQ да упражни правото си на изслушване и искането на белгийските органи да бъде опазена следствената тайна. И тук споделям анализа на Общия съд и логиката, на която той се основава. Запитването на Комисията дали би могла да получи становище от RQ в рамките на процеса по вземане на решение (в писмото от 19 декември 2014 г.) и последвалото потвърждение, че Комисията ще уважи волята на белгийските органи да се запази следствената тайна (в писмото от 3 март 2015 г.), взети заедно, *не* представляват извършване на преценка дали в конкретния случай опазването на следствената тайна трябва да се съпостави и да се предпочете пред основното право на RQ да бъде изслушан. Към този въпрос ще се върна по-нататък⁶⁷.

133. Общият съд заключава (в т. 74 от обжалваното съдебно решение), че като не е извършила такова претегляне на интереси, Комисията е нарушила изискването за пропорционалност по член 52, параграф 1 от Хартата, доколкото тя е надхвърлила необходимото за постигане на целта да се гарантира следствената тайна и не е зачала основното съдържание на правото на изслушване, установено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата. Съгласна съм с това.

134. Затова считам, че първата част от третото основание трябва да се отхвърли по същество.

135. Втората част от третото основание повдига един по-труден въпрос. Трябва ли длъжностното лице, което се позовава на правото на изслушване, да докаже, че решението за снемане на имунитета е щяло да бъде различно, ако то е могло да упражни това право?

⁶⁷ Вж. точка 145 по-долу.

136. Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел (в т. 76 от обжалваното съдебно решение), че не може да се изключи, че съдържанието на спорното решение е щяло да бъде различно, ако „Комисията беше предоставила на [RQ] възможността да изрази надлежно гледната си точка относно снемането на съдебния му имунитет и по-специално, както посочва [RQ] в писменото си изявление — относно интереса на Съюза и запазването на необходимата независимост на [RQ] в качеството му на длъжностно лице на поста генерален директор на OLAF“.

137. Съдът многократно е заявявал, че зачитането на правото на защита е от съществено значение в процедурите, които водят до приемането на акт, който води до неблагоприятни последици за засегнатото лице⁶⁸. От това лице не може да се изисква да докаже, че решението на Комисията е щяло да има различно съдържание, а само че такава хипотеза не е напълно изключена, защото лицето е щяло да има възможност да се защити по-добре, ако не бе допуснато това процесуално нарушение⁶⁹.

138. Въпреки това в едно по-скорошно решение на Съда, постановено в много различен контекст, се посочва, че нарушение на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, води до отмяна на обжалвания акт само ако при липсата на това нарушение производството би довело до различен резултат⁷⁰. Случаят на г-н Makhlouf се отнася до налагане на ограничителни мерки спрямо него. В производството по обжалване Съдът приема, че в първоинстанционното производство той не е посочил какви доводи е щял да представи пред Съвета, за да оспори релевантността или доказателствената сила на документите, които последният му е бил предоставил. Поради това той отхвърля възражението му, че не е бил поканен да представи становището си по тези документи.

139. Първо, това дело отчетливо се различава от настоящото дело, тъй като г-н Makhlouf е бил уведомен за делото срещу него и е получил достъп до документите, които Съветът е взел предвид при приемането на решение за налагане на ограничителни мерки срещу него. На нито един етап от това производство обаче не се установява фактически, че г-н Makhlouf е упражнил правото си на защита, оспорвайки тези документи. За разлика от това RQ не е бил уведомен за искането за снемане на имунитета му преди приемането на решение за уважаване на това искане⁷¹. Следователно той не е имал възможност да представи своето становище в рамките на административната процедура, която е довела до приемането на това решение, нито в качеството си на длъжностно лице, нито в качеството си на генерален директор на OLAF⁷².

140. Второ, в точка 52 от решение Makhlouf/Съвет⁷³ Съдът цитира стандартния критерий, установен в неговата постоянна съдебна практика, който изложих в точка 137 по-горе⁷⁴. След това Съдът тълкува правото на изслушване по много стеснителен начин при конкретните обстоятелства по това дело. Не смятам, че при обстоятелствата по настоящото дело, които са много по-различни, това доста стеснително тълкуване и прилагане на правото е подходящо.

68 Решение от 27 юни 1991 г., Al-Jubail Fertilizer/Съвет (C-49/88, EU:C:1991:276, т. 15). Вж. също решение от 1 октомври 2009 г., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет (C-141/08 P, EU:C:2009:598, т. 93 и цитираната съдебна практика).

69 Решение от 1 октомври 2009 г., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет (C-141/08 P, EU:C:2009:598, т. 94 и цитираната съдебна практика).

70 Решение от 14 юни 2018 г., Makhlouf/Съвет (C-458/17 P, непубликувано, EU:C:2018:441, т. 42 и цитираната съдебна практика), вж. също точка 43. Това решение е постановено от тричленен състав на съда, без заключение на генерален адвокат, и не е било счтено от самия състав за достатъчно значимо, за да бъде изцяло преведено и публикувано.

71 Вж. точки 126—128 по-горе.

72 Припомням, че в качеството си на генерален директор на OLAF RQ подава жалба срещу Комисията на основание член 17, параграф 3 от Регламент № 883/2013: Дело T-251/16 (вж. бележка под линия 16 по-горе).

73 Решение от 14 юни 2018 г. (C-458/17 P, непубликувано, EU:C:2018:441).

74 Цитираната практика е решение от 3 юли 2014 г., Kamino International Logistics и Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 и C-130/13, EU:C:2014:2041), което препраща към решение от 1 октомври 2009 г., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет (C-141/08 P, EU:C:2009:598, т. 94 и цитираната съдебна практика).

141. Какво трябва да докаже длъжностно лице като RQ, за да бъде постановено, че нарушението на правото му на защита води до отмяна на увреждащия го акт?

142. Струва ми се, че би било неуместно Съдът да даде прекалено точни предписания. Считам, че релевантните обстоятелства неминуемо биха били различни в зависимост от конкретните обстоятелства във всеки отделен случай.

143. Струва ми се, че точка 76 от обжалваното съдебно решение може да се тълкува по два начина. От една страна, тя може да се разбира в смисъл, че преди да се приеме спорното решение, е било необходимо да се вземе предвид гледната точка на RQ относно интереса на Съюза и запазването на необходимата му независимост в качеството му на длъжностно лице на поста генерален директор на OLAF. От друга страна, изложеното от Общия съд би могло да се разбира в смисъл, че „не може да се изключи напълно“ хипотезата, че ако на RQ му бе предоставена възможност да бъде изслушан, Комисията щеше да има възможност да разбере становището му относно последиците на решението за снемане на имунитета по отношение на доброто функциониране на OLAF. Тази информация би могла да се съдържа в становището, което RQ реши да изложи, или да бъде получена в отговор на въпроси, които самата Комисия е могла да отправи към RQ в хода на административното производство.

144. В писменото си становище RQ действително изтъква, че в качеството си на длъжностно лице на поста генерален директор на OLAF той наистина е имал позиция, която е искал да изрази, относно интересите на Европейския съюз и запазването на независимостта, която е необходима за изпълнението на тези конкретни функции. Считам за почти очевидно, че „не може да се изключи напълно“ хипотезата неговото становище (което неминуемо е подплатено с опита, който е натрупал по време на службата си като генерален директор на OLAF) да *е могло* да се отрази на окончателното решение за снемане на имунитета. Да се приеме обратното, означава да се предположи, че отговорните за вземане на решението лица в Комисията просто биха запушили ушите си за всеки изтъкнат от RQ довод.

145. Не съм склонен да направя такова негативно предположение за процеса на вземане на решения в Комисията. За щастие то не е и необходимо да се прави в настоящото производство. В писмото от 19 декември 2014 г. на белгийските органи се посочва, че *Комисията желае да изслуша* RQ не за да зачете основното му право на изслушване, а защото Комисията е искала да може „да направи информирана преценка за последиците, които това снемане на имунитета може да има за независимостта и функционирането на OLAF и следователно за интересите на Съюза“⁷⁵. Така пред Общия съд има ясни доказателства, че *самата Комисия счита*, че становището на RQ би било както относимо, така и важно за вземането на подходящо решение по искането за снемане на имунитета. В този контекст според мен би било напълно нелогично да се направи друг извод, освен че е много вероятно зачитането на правото на изслушване на RQ да е могло да окаже влияние върху изхода на административното производство, а следователно и върху окончателно приетото решение за снемане на имунитета. От това обаче не следва, че заинтересованото лице трябва да бъде задължено да докаже, че спорното решение е щяло да бъде различно, ако е било зачетено правото му да бъде изслушан.

146. По-общо казано, основният принцип, който стои в основата на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, е необходимостта от гарантиране на справедливост на производството. Било ли е лишено заинтересованото лице от възможността да представи релевантна информация, преди да бъде прието увреждащо го решение? Според мен меродавните критерии са: i) релевантна ли е щяла да бъде информацията, която той е искал да изтъкне, и ii) ще се промени ли по неблагоприятен начин правното положение на лицето, ако актът бъде приет? Не мисля, че от лицето следва да се изисква да докаже нещо повече от това.

⁷⁵ Това писмо е споменато в точка 126 по-горе.

Освен това трябва да се отбележи, че правото на изслушване е тясно свързано със задължението на администрацията да мотивира своите решения, предвидено в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата. Администрацията най-вероятно не би изпълнила това си задължение, ако не вземе предвид всички релевантни обстоятелства за решението, което ѝ предстои да приеме.

147. Ето защо считам, че втората част от третото основание е неоснователна и следователно третото основание трябва да се отхвърли по същество.

Относно съдебните разноски

148. В съответствие с член 138, параграф 1 и член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Комисията, която е загубилата делото страна в настоящото производство по обжалване, следва да заплати съдебните разноски по настоящото производство.

Заключение

149. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда:

- да отхвърли жалбата и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.