Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

4 декември 2024 година*

[Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.]

„Публична служба — Длъжностни лица — Атестиране — Атестационен доклад — Процедура по атестиране за 2021 г. — Редовност на процедурата — Принцип на безпристрастност“

По дело T-158/23,

Jean-Marc Colombani с местожителство в Одергем (Белгия), представляван от N. de Montigny, адвокат,

жалбоподател,

срещу,

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), представлявана от R. Coesme, R. Spáč и S. Falek,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от R. da Silva Passos, председател, I. Reine (докладчик) и T. Pynnä, съдии,

секретар: H. Eriksson, администратор,

предвид писмената фаза на производството,

след съдебното заседание от 2 май 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си на основание член 270 ДФЕС жалбоподателят, г-н Jean-Marc Colombani, иска Общият съд да отмени атестационния му доклад за 2021 г. (наричан по-нататък „оспореният атестационен доклад“).

* Език на производството: френски.

Обстоятелствата по спора

2 Жалбоподателят е длъжностно лице със степен AD 14 в Европейската служба за външна дейност (ЕСВД). Той е постъпил на служба в Европейската комисия на 1 май 1990 г.

3 От 1 януари 2011 г. жалбоподателят е заемал различни длъжности в рамките на ЕСВД. Между 22 юни 2011 г. и 31 май 2016 г. изпълнява функциите на асистент на изпълнителния генерален секретар на ЕСВД, а след това от 1 юни 2016 г. до 31 декември 2016 г. изпълнява мисия на съветник в рамките на генералния секретариат. След назначаването на нов генерален секретар на ЕСВД, считано от 1 януари 2017 г., той е назначен като съветник към един от тримата заместник генерални секретари на ЕСВД. На 1 май 2020 г. прекият ръководител на жалбоподателя е сменен.

4 На 18 февруари 2021 г. жалбоподателят подава искане за съдействие на основание член 24 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) поради твърдени прояви на психически тормоз спрямо него, за които обвинява четири лица, и по-специално своя пряк ръководител. С решение от 15 юни 2021 г. искането е отхвърлено, доколкото се отнася до действията на две от посочените лица. ЕСВД обаче решава да образува административно разследване срещу прекия ръководител на жалбоподателя и едно друго лице.

5 Процедурата по атестиране за 2021 г. започва на 2 февруари 2022 г. В самооценката си жалбоподателят споменава искането за съдействие във връзка с психически тормоз от страна на неговия пряк ръководител.

6 В електронно писмо, изпратено до кабинета на неговия пряк ръководител, жалбоподателят изразява съмненията си относно наличието на конфликт на интереси по смисъла на член 11а от Правилника, в случай че същият пряк ръководител провежда процедурата по атестиране.

7 Събеседването във връзка с процедурата по атестиране на жалбоподателя за 2021 г. е проведено по телефона на 6 май 2022 г. с неговия пряк ръководител.

8 На 2 юни 2022 г. прекият ръководител на жалбоподателя, действащ в качеството на атестиращ, подписва неговия атестационен доклад. В този доклад нивото на работата на жалбоподателя е преценено като задоволително. В раздела относно ефикасността обаче фигурира следната преценка:

„През април 2021 г. Jean-Marc Colombani пое нови задачи, включващи по-специално следните приоритети: 1/ Гражданско — военно сътрудничество, 2/ Индийски-Тихоокеански регион, 3/ Стратегическо наблюдение с акцент върху Стратегическия компас […]. За мое съжаление Jean-Marc не предприе действия във връзка с третия приоритет. Работа по стратегическо наблюдение върху Компаса би била полезна за осветяване на преговорите, водени поотделно с държавите членки, като се има предвид взаимната свързаност между него и публичния дебат и резултатите от работата на изследователските центрове […]“.

9 Същия ден жалбоподателят обжалва атестацията си, като иска неговата процедура по атестиране да бъде спряна до получаването на резултата от административните разследвания относно твърдените прояви на тормоз, образувани по-специално срещу

неговия пряк ръководител. Жалбоподателят подлага на съмнение безпристрастността на своя пряк ръководител в качеството му на атестиращ, поради това че същият е обект на такова разследване.

10 След разговор с жалбоподателя на 28 юни 2022 г. генералният секретар на ЕСВД, като апелативен атестиращ, потвърждава атестацията, изготвена от прекия ръководител на жалбоподателя, с дата 13 юли 2022 г.

11 На 19 август 2022 г. жалбоподателят подава административна жалба на основание член 90, параграф 2 от Правилника срещу оспорвания атестационен доклад.

12 На 25 октомври 2022 г. органът, оправомощен да сключва договорите за назначаване на ЕСВД, решава да прекрати, като остави без последствия, административното разследване срещу прекия ръководител на жалбоподателя за твърдени прояви на психически тормоз.

13 На 20 декември 2022 г. е прието решението, с което е отхвърлена административната жалба на жалбоподателя.

Искания на страните

14 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени оспорвания атестационен доклад,

– да отмени, ако е необходимо, решението, с което е отхвърлена административната жалба,

– да осъди ЕСВД да заплати съдебните разноски.

15 ЕСВД моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По предмета на жалбата

16 Второто искане на жалбоподателя е да се отмени, ако е необходимо, решението, с което е отхвърлена административната жалба.

17 Според постоянната съдебна практика в случаите, когато решение, с което се отхвърля административна жалба, няма самостоятелно съдържание, исканията за отмяна, които формално са насочени срещу това решение, водят до сезирането на Общия съд с жалба срещу акта, срещу който е насочена административната жалба (вж. решение от 14 декември 2017 г., RL/Съд на Европейския съюз, T-21/17, EU:T:2017:907, т. 26 и цитираната съдебна практика).

18 В случая решението, с което се отхвърля административната жалба, няма самостоятелно съдържание, тъй като то само потвърждава оспорвания атестационен доклад и уточнява мотивите на ЕСВД, като отговаря на критиките на жалбоподателя срещу този доклад. Всъщност посоченото решение потвърждава, от една страна, както апелативният атестиращ, липсата на пристрастност и на конфликт на интереси на атестиращия жалбоподателя и валидността на процедурата по обжалване и от друга страна, оценката на нивото на работата на жалбоподателя за 2021 г.

19 При това положение трябва да се счита, че жалбата е срещу оспорвания атестационен доклад, чиято законосъобразност трябва да се прецени, като се вземат предвид и мотивите, съдържащи се в решението, с което се отхвърля административната жалба (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2022 г., QM/Европол, T-164/21, EU:T:2022:695, т. 40 и цитираната съдебна практика).

По същество

20 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят сочи две основания, първото — нарушение на правилата, приложими към процедурата по атестиране, нарушение на членове 11а, 12а и 24 от Правилника и липса на обективност и безпристрастност на атестиращия, и второто — явна грешка в преценката и злоупотреба с власт.

21 Що се отнася до първото основание, в началото следва да се посочи, че член 24 от Правилника визира задължението на администрацията да оказва съдействие на нейните длъжностни лица и нейните служители, подложени по-специално на психически тормоз. С жалбата, предмет на настоящото производство, обаче се иска само отмяна на оспорвания атестационен доклад. От това следва, че жалбата по настоящото производство няма за предмет искане за отмяна на акт, свързан с подадено от жалбоподателя искане за съдействие. Следователно позоваването на посочената разпоредба трябва да се отхвърли като неотносимо.

22 След това уточнение следва да се посочи, че настоящото основание се разделя на две части, първата — липса на обективност и безпристрастност на атестиращия жалбоподателя, и втората — нарушение на правилата, приложими към процедурата по атестиране.

23 В рамките на първата част от първото основание жалбоподателят припомня, че към момента на изготвянето на оспорвания атестационен доклад той не само е подал искане за съдействие във връзка с проявите на тормоз, за които твърди, че извършва неговият пряк ръководител, но и администрацията е решила да образува административно разследване срещу последния, което не е приключило към момента на приемане на посочения доклад. В такъв контекст би било невероятно неговият пряк ръководител, срещу когото се води това разследване, да остане неутрален и безпристрастен по отношение на жалбоподателя.

24 Жалбоподателят поддържа, че по време на събеседването за атестиране с неговия пряк ръководител последният го е упрекнал за това, че води производство срещу него. Затова ЕСВД трябвало да приеме, че неговият пряк ръководител не е бил нито обективно, нито субективно безпристрастен към него и да определи друг атестиращ за процедурата за атестиране за 2021 г., както позволява решение ADMIN(2022) 3 на генералния секретар на ЕСВД от 24 януари 2022 г. за приемане на общи разпоредби за прилагане на член 43 и на член 44, параграф 1 от Правилника относно докладите за атестиране за длъжностните лица и срочно наетите служители.

25 Жалбоподателят счита, че ЕСВД не е трябвало да провежда процедурата по атестиране по обичайния начин и е могла да посочи друг атестиращ или да спре процедурата по атестиране.

26 Жалбоподателят заключава, че неговият пряк ръководител е бил в положение на конфликт на интереси по смисъла на член 11а от Правилника.

27 ЕСВД поддържа, че съгласно съдебната практика фактът, че разглеждането на искането за съдействие, подадено от жалбоподателя, и съответното административно разследване се осъществяват по време на процедурата по атестиране, не означава, че прекият ръководител на жалбоподателя е бил пристрастен или е бил в положение на конфликт на интереси. Затова десезирането на прекия ръководител на жалбоподателя от функциите му на атестиращ или спирането на процедурата по атестиране би засегнало презумпцията за неговата безпристрастност и невиновност и би предопределило резултатите от разследването, образувано по искането за съдействие на жалбоподателя. Освен това спирането на процедурата по атестиране не било нито предвидено, нито подходящо от гледна точка на съдебната практика и на приложимите правила от Правилника и решение ADMIN(2022) 3.

28 ЕСВД отбелязва, че при всяко положение административното разследване срещу прекия ръководител на жалбоподателя не е приключило с констатация, че изложените от него твърдения за психически тормоз са верни.

29 Въз основа на това ЕСВД стига до извода, че атестирането на жалбоподателя от неговия пряк ръководител в рамките на спорната процедура по атестиране не представлява нарушение на изискването за безпристрастност и не поставя прекия ръководител в положение на конфликт на интереси, което следвало и от неговите преценки, изложени в оспорвания атестационен доклад. Всъщност освен съществуването на искане за съдействие, което се разглеждало в момента, и на административно разследване срещу прекия ръководител на жалбоподателя, последният не сочел никакво друго обстоятелство, което би могло да охарактеризира неспазване на изискването за безпристрастност и на задълженията, установени с член 11а от Правилника. Жалбоподателят изтъквал или обстоятелства, които са били отхвърлени в хода на административното производство, или действия на своя пряк ръководител, които не е доказал.

30 В случая още в началото следва да се припомни, че конфликтът на интереси е само разновидност на порока пристрастност, тъй като изискването за безпристрастност включва всички обстоятелства, за които длъжностното лице или служителят, който трябва да се произнесе по даден случай, следва разумно да счете, че са от такова естество, че за третите лица да изглежда, че те могат да засегнат неговата независимост (вж. решение от 10 февруари 2021 г., Spadafora/Комисия, T-130/19, непубликувано, EU:T:2021:74, т. 99 и цитираната съдебна практика).

31 Във връзка с това следва да се отбележи, че изискването за безпристрастност на длъжностните лица е закрепено в член 11, първа алинея от Правилника, по силата на който длъжностното лице изпълнява възложените му функции обективно и безпристрастно.

32 Трябва да се отбележи също, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза са длъжни да зачитат основните права, гарантирани от правото на Съюза, сред които правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. решение от 3 декември 2019 г., Pethke/EUIPO, T-808/17, EU:T:2019:832, т. 43 и цитираната съдебна практика).

33 Член 41, параграф 1 от Хартата на основните права гласи по-специално, че всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно.

34 От постоянната съдебна практика следва, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза трябва да се съобразяват с изискването за безпристрастност в двете му измерения, а именно, от една страна, субективна безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция не трябва да проявява пристрастие или лична предубеденост, и от друга, обективна безпристрастност, в смисъл че тази институция трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост (вж. решение от 25 февруари 2021 г., Dalli/Комисия, C-615/19 P, EU:C:2021:133, т. 112 и цитираната съдебна практика). В това отношение Съдът уточнява, че за да се докаже, че организацията на административната процедура не предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост, не е необходимо да се установява липсата на безпристрастност. Достатъчно е, че съществува основателно съмнение в това отношение и то не може да бъде преодоляно (решения от 27 март 2019 г., August Wolff и Remedia/Комисия, C-680/16 P, EU:C:2019:257, т. 37, и от 21 октомври 2021 г., Парламент/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, т. 54).

35 Именно с оглед на тези съображения трябва да се разгледа първата част от първото основание.

36 [Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.] В случая жалбоподателят се позовава на липсата на безпристрастността — както субективна, така и обективна — на неговия пряк ръководител, действащ като атестиращ.

37 Що се отнася по-специално до обективната безпристрастност на неговия пряк ръководител, жалбоподателят се основава на административното разследване срещу прекия ръководител, което все още не е приключило към момента на процедурата по атестиране.

38 В това отношение, както отбелязва ЕСВД, в съответствие с постоянната съдебна практика, когато органът по назначаването на дадена институция, е сезиран на основание член 90, параграф 1 от Правилника с искане за съдействие по смисъла на член 24 от този правилник, той трябва по-специално да извърши административно разследване, ако длъжностното лице, което иска закрила от своята институция, представи косвени доказателства за наличието на посегателствата, на които твърди, че е подложено, за да установи фактите, във връзка с които е подадена жалбата в сътрудничество с подалото жалба длъжностно лице (решения от 24 април 2017 г., HF/Парламент, T-570/16, EU:T:2017:283, т. 46, и от 13 юли 2018 г., Curto/Парламент, T-275/17, EU:T:2018:479, т. 97).

39 При това положение на 15 юни 2021 г., като е решила да образува административно разследване срещу прекия ръководител на жалбоподателя, ЕСВД е приела, че жалбоподателят е представил косвени доказателства срещу прекия си ръководител.

40 Такова положение обаче може да породи основателно съмнение у третите лица за възможна предубеденост на прекия ръководител на жалбоподателя при упражняването на неговите правомощия като атестиращ жалбоподателя.

41 [Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.] При обстоятелствата като тези по случая ЕСВД не би могла да се позовава на презумпция за безпристрастност в полза на прекия ръководител на жалбоподателя. Тя не би могла да се позовава и на съдебната практика, съгласно която фактът, че длъжностно лице е подало оплакване за тормоз от страна на длъжностното лице, което трябва да прецени работата му, сам по себе си не би могъл, ако няма други обстоятелства, да постави под съмнение безпристрастността на лицето, срещу което е подадено оплакването (вж. решения от 8 ноември 2018 г., QB/ЕЦБ, T-827/16, EU:T:2018:756, т. 94 и цитираната съдебна практика, и от 20 октомври 2021 г., ZU/Комисия T-671/18 и T-140/19, непубликувано, EU:T:2021:715, т. 207). Всъщност, както се установява от цитираната по-горе в точка 34 съдебна практика, що се отнася до нарушение на задължението за обективна безпристрастност, не се изисква да се установи наличието на липса на безпристрастност. Достатъчно е да има основателно съмнение в това отношение и то да не може да бъде разсеяно. При това положение доводи, с които се цели да се установи наличието на субективна безпристрастност от страна на прекия ръководител на жалбоподателя, не могат да се приемат. Нещо повече, в случая освен депозирането на оплакването от страна на жалбоподателя, ЕСВД е образувала и административно разследване.

42 [Текст, поправен с определение от 19 декември 2024 г.] Както се установява от точка 4 по-горе, жалбоподателят е подал искането си за съдействие на основание член 24 от Правилника на 18 февруари 2021 г. Както бе посочено в точка 5 по-горе обаче, процедурата по атестиране на нивото на работата на жалбоподателя за 2021 г. започва на 2 февруари 2022 г., тоест почти една година след подаването на посоченото искане. Освен това административното разследване започва на 15 юни 2021 г. за деяния, за които се твърди, че представляват психически тормоз от страна на прекия ръководител на жалбоподателя. При това положение ЕСВД е разполагала с достатъчен период от време, през който да вземе подходящите мерки, за да се избегне всякакъв риск от липса на обективна безпристрастност на прекия ръководител на жалбоподателя във връзка със способността му да бъде негов атестиращ.

43 Освен това в момента, в който се провежда събеседването между жалбоподателя и неговия пряк ръководител в качеството му на атестиращ, а именно на 6 май 2022 г., което предхожда атестационния доклад, както и в момента, в който този доклад е бил подписан от него, а именно, на 2 юни 2022 г., резултатът от административното разследване, споменато по-горе в точка 42, все още не е бил известен, тъй като това разследване е приключило едва на 25 октомври 2022 г. (вж. т. 12 по-горе). Вярно е, че посоченото административно разследване приключва без последствия, но този резултат от разследването не е бил известен в момента на процедурата по атестиране.

44 При такива обстоятелства жалбоподателят може с основание да поддържа, че ЕСВД не е организирала процедурата по атестиране за 2021 г. по такъв начин, че да му предостави достатъчно гаранции за обективната безпристрастност на атестиращия.

45 Съгласно постоянната съдебна практика обаче, за да може процесуално нарушение да бъде основание за отмяната на даден акт, трябва да е било възможно, ако не бе допуснато това нарушение, производството да доведе до различен резултат (вж. решение от 20 октомври 2021 г., Kerstens/Комисия, T-220/20, EU:T:2021:716, т. 44 и цитираната съдебна практика).

46 В рамките на тази проверка трябва да се отчетат всички обстоятелства по случая, и по-специално естеството на оплакванията и тежестта на допуснатите процесуални нарушения с оглед на гаранциите, с които е можел да разполага служителят (вж. решение от 20 октомври 2021 г., Kerstens/Комисия, T-220/20, EU:T:2021:716, т. 45 и цитираната съдебна практика).

47 В случая установеното нарушение, а именно липсата на обективна безпристрастност на прекия ръководител на жалбоподателя, действащ като атестиращ, по смисъла на цитираната по-горе в точка 45 съдебна практика, предполага, че прекият ръководител на жалбоподателя не отговаря на критерия за безпристрастност, за да може да атестира жалбоподателя. Всъщност, както се установява от точка 40 по-горе, оценяването на нивото на работата на жалбоподателя от неговия пряк ръководител преди приключването на водената срещу него процедура относно твърдения психически тормоз е могло да породи основателни съмнения у третите лица за евентуална предубеденост.

48 Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно съдебната практика атестиращите се ползват с най-широкото право на преценка, когато вземат решения относно работата на лицата, които са натоварени да атестират, и съдът не следва да контролира обосноваността на тази преценка, включваща комплексни оценки, които поради естеството си не могат да бъдат подлагани на обективна проверка, освен в случай на явна грешка (вж. решение от 23 септември 2020 г., VE/ESMA, T-77/18 и T-567/18, непубликувано, EU:T:2020:420, т. 90 и цитираната съдебна практика; решение от 13 юли 2022 г., TL/Комисия, T-677/21, непубликувано, EU:T:2022:456, т. 38).

49 При това положение, като се има предвид най-широкото право на преценка, с което разполагат атестиращите, не би могло да се изключи, че въпросната процедура по атестиране би могла да доведе до различен резултат, ако не бе допуснато установеното нарушение, а именно липсата на обективна безпристрастност от страна на прекия ръководител на жалбоподателя, действащ като атестиращ, по-специално ако неговите задължения на атестиращ бяха изпълнени от друго лице.

50 С оглед на изложеното по-горе първата част от първото основание следва да се уважи.

51 Следователно оспореният атестационен доклад трябва да се отмени, без да е необходимо да се разглеждат втората част от първото основание и второто основание, посочени от жалбоподателя, нито допустимостта на представените от ЕСВД доказателства в рамките на отговора ѝ на процесуално организационните действия, поискани от Общия съд.

По съдебните разноски

52 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

53 Тъй като ЕСВД е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на жалбоподателя.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отменя атестационния доклад на г-н Jean-Marc Colombani за 2021 година.

2) Осъжда Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) да заплати съдебните разноски.

da Silva Passos Reine Pynnä

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 4 декември 2024 година.

Подписи