Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми разширен състав)

24 октомври 2018 година *

„Публична служба — Длъжностни лица — Генерален директор на OLAF — Решение за снемане на съдебния имунитет на жалбоподателя — Висящ процес — Увреждащ акт — Задължение за мотивиране — Задължение за съдействие и за полагане на грижа — Оправдани правни очаквания — Право на защита“

По дело T-29/17

RQ, длъжностно лице на Европейската комисия, за когото се явява É. Boigelot, avocat,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват K. Banks, J.-P. Keppenne и J. Baquero Cruz, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС за отмяна на решение C(2016) 1449 окончателен на Комисията от 2 март 2016 г. относно искане за снемане на съдебния имунитет на жалбоподателя и ако е необходимо — на решение Ares(2016) 5814495 на Комисията от 5 октомври 2016 г., с което се отхвърля жалбата, подадена от жалбоподателя по административен ред срещу първото решение,

ОБЩИЯТ СЪД (седми разширен състав),

състоящ се от: V. Tomljenović, председател, E. Bieliūnas (докладчик), A. Marcoulli, R. Barents и Ал. Корнезов, съдии,

секретар: G. Predonzani, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 април 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

Обстоятелствата по спора

Фактическа обстановка

1 През май 2012 г. дружеството Swedish Match, производител на тютюневи изделия, подава оплакване до Европейската комисия със сериозни обвинения за участие на г-н John Dalli — член на Комисията, отговарящ за здравеопазването и защитата на потребителите — в опити за корупция. Според подалото оплакване дружество малтийският предприемач г-н Silvio Zammit е използвал контактите си с г-н Dalli, за да се опита да получи парични облаги от това дружество и от Европейския съвет за бездимен тютюн (ESTOC) в замяна на намесата му с цел оказване на влияние върху евентуално бъдещо законодателно предложение относно тютюневите изделия в полза на тютюневата промишленост. В оплакването по-конкретно се посочва телефонен разговор, проведен на 29 март 2012 г. между генералния секретар на ESTOC и г-н Zammit, в който последният поискал много голяма парична сума в замяна на среща с г-н Dalli, която да бъде предварителен етап на евентуална негова инициатива в полза на тютюневата промишленост.

2 По повод това оплакване Европейската служба за борба с измамите (OLAF) започва административно разследване, регистрирано под номер OF/2012/0617. Въз основа на доказателствата, събрани през първата фаза на разследването, службата преценява, че е удачно да поиска генералният секретар на ESTOC да проведе нов телефонен разговор с г-н Zammit, който да предостави допълнителни доказателства, което би позволило да се планират по-добре последващите действия по проверката, както и да се потвърдят или опровергаят фактите относно съобщения опит за корупция и евентуално да се конкретизира обхватът на този опит. Генералният секретар на ESTOC потвърждава готовността си да съдейства на OLAF в това отношение.

3 Този втори телефонен разговор между г-н Zammit и генералния секретар на ESTOC е проведен на 3 юли 2012 г. Със съгласието и в присъствието на жалбоподателя RQ, който е генерален директор на OLAF, генералният секретар на ESTOC провежда разговора в помещенията на OLAF, използвайки мобилен телефон. Телефонният разговор е записан от OLAF и подробно описан в окончателния доклад от разследването, приет от тази служба на 15 октомври 2012 г.

4 След приключване на административното разследване, на 13 декември 2012 г. г-н Dalli подава тъжби пред белгийския съд, конституирайки се като граждански ищец, в които той твърди по-специално, че е извършено незаконно подслушване на телефонен разговор. По повод на тези тъжби с писмо от 19 март 2013 г. първи белгийски съдия-следовател иска от Комисията да премахне неприкосновеността на архивите, свързани с разследваните факти, и да отмени задължението за дискретност на длъжностните лица, участвали в това разследване. На 21 ноември 2013 г. генералният директор на OLAF разрешава отмяната на задължението на разследващия екип на OLAF и на неговия началник отдел за дискретност.

5 С писма съответно от 21 ноември 2014 г. и 6 февруари 2015 г. първият съдия-следовател и вторият съдия-следовател, който поема функциите на първия, се обръщат към Комисията и искат — в рамките на съдебно следствие, чиято цел е да установи наличието на евентуално незаконно подслушване на телефонен разговор — снемане на имунитета на четирима служители на OLAF, сред които е и жалбоподателят, за да бъдат разпитани в качеството на подсъдими. В отговор на това искане, по-специално с писма от 19 декември 2014 и 3 март 2015 г., Комисията иска да ѝ бъдат предоставени по-подробни обяснения, за може да вземе решение въз основа на цялата необходима информация.

6 Впоследствие белгийската федерална прокуратура служебно решава да разгледа преписката и с писмо от 23 юни 2015 г. (наричано по-нататък „писмото от 23 юни 2015 г.“) отправя ново искане за снемане на имунитета на жалбоподателя, който междувременно бил ограничен. Белгийският федерален прокурор посочва някои обстоятелства, които според него доказват, че осъщественото от OLAF разследване има белезите на наказуемо незаконно подслушване на телефонен разговор. В това отношение той се позовава по-специално на свидетелските показания на генералния секретар на ESTOC пред белгийските съдебни органи, съгласно които в офиса на жалбоподателя OLAF е направила запис на телефонен разговор между посочения генерален секретар и г-н Zammit без знанието на последния. Освен това този разговор бил пуснат на високоговорител, така че всички присъстващи лица са можели са го чуят.

Обжалваното решение

7 Именно при тези условия на 2 март 2016 г. Комисията приема решение C(2016) 1449 окончателен относно искане за снемане на съдебния имунитет на жалбоподателя (наричано по-нататък „обжалваното решение“). С това решение тя снема частично съдебния имунитет на жалбоподателя на основание член 17, втора алинея от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (ОВ C 83, 2010 г., стр. 266), по-специално във връзка с фактическите твърдения за подслушването на телефонен разговор, посочено в писмото от 23 юни 2015 г., като същевременно отхвърля искането за снемане на имунитета във връзка с останалите обвинения.

8 В мотивите на обжалваното решение Комисията посочва, от една страна, че член 17 от Протокол № 7 я задължава 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 снеме 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 искането.

9 От една страна, в съображение 10 от обжалваното решение Комисията подчертава, че следва да се отчита високо специфичната правна уредба на разследванията на OLAF. Така с Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. 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) законодателят на Съюза възлага 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 задължава 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 измамите, тъй като в противен случай съдът на Съюза може да обяви за незаконосъобразно решението ѝ, когато бъде обжалвано от съответното длъжностно лице на основание член 17, параграф 3 от Регламент № 883/2013.

10 В съображение 11 от обжалваното решение Комисията продължава в същия дух, като посочва, че би могла да снеме имунитета на генералния директор на OLAF единствено ако е уведомена достатъчно ясно и точно за основанията, поради които искащият съдебен орган счита, че формулираните срещу това длъжностно лице обвинения евентуално биха могли да обосноват разпита му в качеството на подсъдим. 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 Съюза. В конкретния случай, в който става въпрос за обвинения в незаконно подслушване на телефонен разговор, Комисията счита, че след писмото от 23 юни 2015 г. тя вече е разполагала с много ясни и точни сведения, от които било видно, че отправилият искането съдебен орган е можел разумно и във всички случаи без да действа произволно или неправомерно, да приеме, че изложените срещу жалбоподателя обвинения обосновават срещу него да бъде образувано досъдебно производство. При това положение отказът за снемане на имунитета на жалбоподателя би бил в противоречие с принципа на лоялно сътрудничество с националните органи. Следователно Комисията била длъжна да уважи искането за снемане на имунитета във връзка с тези обвинения.

11 В съображение 14 от обжалваното решение Комисията все пак посочва, че жалбоподателят се ползва от презумпцията за невиновност и че решението за снемане на неговия имунитет не съдържа каквато и да е преценка, що се отнася до основателността на отправените срещу него обвинения, нито относно справедливия характер на образуваното национално производство. Освен това в съображение 15 от обжалваното решение тази институция подчертава, че жалбоподателят има право поиска от нея правна помощ на основание на член 24, първа алинея от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), покриваща съдебните разноски и адвокатския хонорар, ако провежданото от белгийските органи досъдебно производство достигне етапи, които могат да доведат до разноски.

12 Поради това в член 1, параграф 1 от обжалваното решение Комисията решава да снеме съдебния имунитет на жалбоподателя единствено относно фактическите твърдения за подслушване на телефония разговор, проведен на 3 юли 2012 г. В замяна на това, в член 1, параграф 2 тя отхвърля искането по отношение на останалите фактически твърдения.

Събития, настъпили след приемането на обжалваното решение

13 Жалбоподателят е уведомен за обжалваното решение на 11 март 2016 г.

14 През март и април 2016 г. Комисията прави публични изявления, в които потвърждава, че жалбоподателят продължава да се ползва от нейното доверие и от презумпцията за невиновност. Освен това тя подчертава публично, че обжалваното решение не засяга нито функционирането на OLAF, нито правомощията на жалбоподателя в качеството му на генерален директор на OLAF.

15 Освен това, в отговор на искане на жалбоподателя, на 1 април 2016 г. Комисията му предоставя предвидената в член 24, първа алинея от Правилника правна помощ за адвокатски хонорар в рамките на образуваното от белгийските органи наказателно производство.

16 Накрая, с писмо от 12 април 2016 г. белгийската федерална прокуратура иска Комисията да отмени задължението на жалбоподателя за дискретност, за да може да бъде разпитан. С писмо от 28 април 2016 г. Комисията уважава това искане.

17 Освен това на 10 юни 2016 г. жалбоподателят обжалва по административен ред обжалваното решение на основание член 90, параграф 2 от Правилника.

18 Тази жалба е отхвърлена с решение Ares(2016) 5814495 от 5 октомври 2016 г. на органа по назначаването на Комисията (наричано по-нататък „решението на органа по назначаването“).

Производството и исканията на страните

19 На 17 януари 2017 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.

20 С писмо от 8 февруари 2017 г. Комисията иска спиране на производството в съответствие с член 69, буква г) от Процедурния правилник на Общия съд до окончателното произнасяне по дело T-251/16, Генерален директор на OLAF/Комисия.

21 На 16 март 2017 г., след изслушване на жалбоподателя, председателят на седми състав на Общия съд отхвърля искането за спиране на производството.

22 По предложение на седми състав Общият съд взема решение на основание член 28 от Процедурния си правилник да преразпредели делото на разширен състав.

23 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– ако е необходимо, да отмени решението на органа по назначаването,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

24 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

25 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква пет основания, първото от които е 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, второто е нарушение на член 24 от Правилника и на задължението за полагане на грижа, третото е нарушение на задължението за мотивиране, четвъртото е нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания и петото — нарушение на правото на защита.

26 Първоначално Комисията повдига въпроса за допустимостта на жалбата, първо — поради наличието на висящ процес, регистриран под номер T-251/16, и второ — поради липсата на увреждащ акт.

27 В съдебното заседание Комисията прави отказ от първото си възражение за недопустимост поради наличие на висящ процес, тъй като служебното правоотношение на жалбоподателя в качеството му на генерален директор на OLAF е прекратено, което е отбелязано в протокола от съдебното заседание.

28 При настоящите обстоятелства Общият съд счита, че в самото начало следва да очертае предмета на жалбата, след което първо да разгледа второто изтъкнато от Комисията основание за недопустимост, а именно че липсва увреждащ акт, а след това — делото по същество, като в това отношение най-напред се произнесе по петото основание, което е за нарушение на правото на защита.

По предмета на жалбата

29 Второто искане на жалбоподателя е за отмяна, ако е необходимо, на решението на органа по назначаването.

30 Според постоянната съдебна практика обаче искането за отмяна на решението, с което се отхвърля подадената по административен ред жалба, сезира съда с акта, обжалван по административен ред, и като такова няма самостоятелно съдържание. Следователно трябва да се приеме, че второто искане за отмяна на решението на органа по назначаването, и първото искане за отмяна на обжалваното решение, имат един и същи предмет (вж. в този смисъл решение от 20 ноември 2007 г., Ianniello/Комисия, T-205/04, EU:T:2007:346, т. 27 и цитираната съдебна практика).

31 От това следва, че настоящата жалба за отмяна трябва да се счита за насочена единствено срещу обжалваното решение.

По допустимостта на жалбата

32 В подкрепа на второто изтъкнато от нея основание за недопустимост, а именно че липсва увреждащ акт, Комисията поддържа, че член 11, буква а) от Протокол № 7 не предоставя на длъжностните лица на Съюза субективно право на съдебен имунитет. Всъщност според нея изглежда, че текстът, контекстът и целта на член 17 от посочения протокол не допускат подобно тълкуване.

33 Тя добавя, че що се отнася до длъжностното лице, решението за снемане на имунитета представлява най-много подготвителен акт, който само позволява нормалното провеждане на националното производство. Единствено произнесената от националния съд окончателна присъда — в случай че длъжностното лице бъде осъдено — би могла да има последици за правното положение на това лице.

34 Накрая, Комисията счита, че решение от 13 януари 2010 г., A и G/Комисия (F-124/05 и F-96/06, EU:F:2010:2), в което се посочва, че снемането на съдебния имунитет съставлява увреждащ акт за съответното длъжностно лице или служител, е изолирано решение на Съда на публичната служба, което не е потвърдено от Общия съд или от Съда.

35 Според жалбоподателя съгласно съдебната практика, доколкото снема неговия имунитет, обжалваното решение съставлява увреждащ го акт, срещу който той може да подаде жалба по административен ред, а впоследствие — жалба пред Общия съд.

36 Следва да се припомни, 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 (вж. решение от 23 ноември 2016 г., Alsteens/Комисия, T-328/15 P, непубликувано, EU:T:2016:671, т. 113 и цитираната съдебна практика).

37 Макар признатите с Протокол № 7 привилегии и имунитети на Съюза да имат функционален характер, тъй като целта им е да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Съюза, това не променя факта, че те са изрично предоставени на членовете на Парламента, както и на длъжностните лица и другите служители на институциите на Съюза. Обстоятелството, че привилегиите и имунитетите са предвидени в обществен интерес на Съюза, обосновава предоставеното на институциите право да снемат имунитета, ако това е необходимо, но не означава, че тези привилегии и имунитети са предоставени изключително на Съюза, а не и на неговите длъжностни лица, другите му служители и членовете на Парламента.

Следователно Протоколът създава в полза на посочените лица субективно право, чието спазване се гарантира от системата на способите за обжалване, установена с Договора (вж. решение от 17 януари 2013 г., Gollnisch/Парламент, T-346/11 и T-347/11, EU:T:2013:23, т. 58 и цитираната съдебна практика).

38 Предвиденият в член 11 от Протокол № 7 съдебен имунитет защитава длъжностните лица и служителите от 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 води до промяна в неговото правно положение поради простия факт на премахването на тази защита, като 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 преследване (вж. решение от 13 януари 2010 г., A и G/Комисия, F-124/05 и F-96/06, EU:F:2010:2, т. 231 и цитираната съдебна практика).

39 Предоставеното на националните власти право да преценят след снемането на имунитета дали да възобновят или да прекратят наказателното преследване срещу длъжностно лице или служител, е без значение за прякото засягане на правното положение на последния, тъй като последиците на решението за снемане на имунитета се свеждат до премахване на защитата, от която той се е ползвал в качеството си на длъжностно лице или служител, което не предполага никакви допълнителни мерки за изпълнение (вж. решение от 13 януари 2010 г., A и G/Комисия, F-124/05 и F-96/06, EU:F:2010:2, т. 232 и цитираната съдебна практика).

40 От гореизложеното следва, че решението, с което Комисията снема съдебния имунитет на жалбоподателя, съставлява увреждащ го акт.

41 Доводите на Комисията не опровергават този извод.

42 На първо място, трябва да се отхвърли доводът на Комисията, че решение от 16 декември 1960 г., Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), което се отнася до освобождаването на длъжностните лица и служителите на Съюза от каквото и да е национално данъчно облагане на изплатените им от Съюза заплати, надници и възнаграждения, не потвърждавало, че дадено длъжностно лице има процесуална легитимация да оспори решението на институцията за снемане на неговия имунитет. Всъщност в това решение Съдът приема, че жалба на основание член 16 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) от 18 април 1951 г. има за цел да защити предвидените в посочения протокол привилегии и имунитети, без да се прави разлика между различните привилегии и имунитети, предоставени на длъжностните лица и служителите на Съюза. Така Съдът принципно посочва, че 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“. Накрая Съдът приема, че именно Протоколът, а не определен член от него, създава субективно право в полза на посочените лица. Следователно нищо в това съдебно решение не позволява да се счита, че различните категории привилегии и имунитети, признати на длъжностните лица и служителите на Съюза, би следвало да се третират по различен начин.

43 На второ място, що се отнася до решение от 15 октомври 2008 г., Mote/Парламент (T-345/05, EU:T:2008:440), макар да е вярно — както поддържа Комисията — че то се отнася до положението на член на Парламента, а не на длъжностно лице, вярно е също така, че в това решение Общият съд по-специално е решил да приложи по аналогия подхода, възприет в решение от 16 декември 1960 г., Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), въпреки че то се

отнася до длъжностно лице. Следователно доводът на Комисията, че решение от 15 октомври 2008 г., Mote/Парламент (T-345/05, EU:T:2008:440), не може да се приложи по аналогия, в конкретния случай е неиздържан от правна страна.

44 На трето и последно място, обстоятелството, че както поддържа Комисията, решение от 13 януари 2010 г., A и G/Комисия (F-124/05 и F-96/06, EU:F:2010:2), действително е единственият прецедент, който се отнася едновременно до съдебния имунитет и до длъжностните лица, само по себе си не е достатъчно, за да не бъдат зачетени установените в това решение принципи. Тъй като останалите доводи, изтъкнати от Комисията в подкрепа на извода, че решението за снемане на съдебния имунитет не съставлява увреждащ акт, бяха отхвърлени, не се налага отклонение от съдебната практика, която произтича от посоченото съдебно решение.

45 Следователно трябва да се отхвърли възражението за недопустимост на Комисията, според която решенията за снемане на имунитета не съставляват актове, увреждащи длъжностните лица и служителите, тъй като не променят по никакъв начин правното им положение.

По същество

46 В подкрепа на петото си основание, което е за нарушение на правото на защита, жалбоподателят излага три оплаквания, първото от които е нарушение на правото на изслушване, второто — неспазване на презумпцията за невиновност и на задължението за безпристрастност, а третото — нарушение на задължението за полагане на грижа.

47 Следва да се разгледа първото от тези оплаквания, което е за нарушение на правото на изслушване.

48 В това отношение жалбоподателят упреква Комисията, че не го е изслушала, преди да приеме обжалваното решение, при положение че става въпрос за увреждащ го акт и че това е следвало да бъде направено съгласно член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

49 Той подчертава, че Комисията неправилно използва опазването на следствената тайна, за да обоснове факта, че не е го е изслушала, макар, от една страна, да го уведомила за направеното искане за снемане на имунитета, а от друга страна, според жалбоподателя не може да е налице нарушаване на следствената тайна, тъй като обстоятелствата, по които той е можел да даде обяснения, са били оповестени от г-н Dalli и дори от белгийските съдебни органи.

50 Комисията посочва, че по отношение на националното дело се прилага задължението за опазване на следствената тайна и че всяко негово нарушение би могло да бъде санкционирано съгласно член 458 от белгийския Наказателен кодекс, поради което тя не е можела да изслуша жалбоподателя, преди да приеме решението си, без да наруши приложимото национално наказателно право. Комисията обаче посочва, че е поискала от компетентните национални органи да ѝ дадат възможност да предостави на засегнатите длъжностни лица или поне на генералния директор на OLAF информацията, която фигурира в писмото, с което се иска снемане на имунитета, но е получила категоричен отказ от втория съдия-следовател в досъдебното производство.

51 Споменатото от жалбоподателя изтичане на информация в пресата, както и отдалечеността във времето на фактите или последващото им разкриване на жалбоподателя след разрешението на белгийските органи не променяли по никакъв начин този анализ. Всъщност, доколкото белгийските органи продължили да изискват опазване на следствената тайна, Комисията не е можела да изслуша жалбоподателя по надлежния начин, без да му предостави различните документи, разменени в хода на производството.

52 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика във всяко производство, което може да завърши с акт, увреждащ лицето, срещу което е образувано, спазването на правото на защита, и по-конкретно правото на лицето да бъде изслушано, представлява основен принцип на правото на Съюза и трябва да бъде гарантирано дори при липсата на каквато и да е правна уредба относно съответното производство. Този принцип освен това е закрепен в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата (вж. решение от 17 януари 2013 г., Gollnisch/Парламент, T-346/11 и T-347/11, EU:T:2013:23, т. 175 и цитираната съдебна практика).

53 По силата на този принцип съответното лице трябва да е имало възможност преди приемането на отнасящото се до него решение надлежно да изложи своето становище относно настъпването и значението на фактите, въз основа на които това решение е прието (вж. решение от 17 януари 2013 г., Gollnisch/Парламент, T-346/11 и T-347/11, EU:T:2013:23, т. 176 и цитираната съдебна практика).

54 Следователно в съответствие с посочените принципи решение не може да се приеме въз основа на фактически елементи и обстоятелства, по които преди приемането на това решение заинтересованото лице не е било в състояние да изложи надлежно своето становище (решение от 17 януари 2013 г., Gollnisch/Парламент, T-346/11 и T-347/11, EU:T:2013:23, т. 177).

55 Пак съгласно постоянната практика на Съда обаче основните права, каквото е зачитането на правото на защита, не представляват безусловни прерогативи и могат да бъдат предмет на ограничения, при условие че последните действително отговарят на преследвани от разглежданата мярка цели от общ интерес и не съставляват с оглед на преследваната цел прекомерно и недопустимо засягане на така гарантираните права (вж. решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 43 и цитираната съдебна практика).

56 Всъщност съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. Освен това, при спазване на принципа на пропорционалност, подобно ограничаване може да бъде осъществено само ако е необходимо и действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес.

57 В конкретния случай, както се установява от писмените становища на страните и от съдебното заседание, те не спорят по въпроса, че Комисията не е изслушала жалбоподателя, преди да приеме обжалваното решение. Поради това следва да се провери дали разглежданото в настоящото дело ограничаване на правото на изслушване е предвидено в закон, дали действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес и е необходимо и пропорционално на преследваната цел, при спазване на основното съдържание на правото на изслушване.

58 Комисията обосновава факта, че не е изслушала жалбоподателя, преди да приеме обжалваното решение, с необходимостта да опази следствената тайна, както са поискали белгийските органи. В това отношение тя посочва член 458 от белгийския Наказателен кодекс, на който се позовал съдия-следователят в писмото си от 21 ноември 2014 г. (свързано с първото искане за снемане на имунитета).

59 В това отношение следва да се посочи, че в държавите членки, в които е въведено, опазването на следствената тайна е свързан с обществения ред принцип, който цели не само да защити разследването — за да се избегнат измамнически съглашения и опити за укриване на доказателства и улики — но и да предпази заподозрените или обвиняемите, чиято вина не е доказана.

60 Така фактът, че съответното лице не е изслушано, може да бъде обективно обоснован със следствената тайна, чийто ред и условия са предвидени в закона, доколкото това е необходимо и пропорционално на преследваната цел, а именно правилното провеждане на наказателното производство.

61 В конкретния случай в член 57, параграф 1 и член 61 ter, параграф 1 от белгийския Code d'instruction criminelle (Наказателно-процесуален кодекс) е установен принципът на следствената тайна, като същевременно се уточнява, че изключения от него се предвиждат в закон.

62 Поради това, с оглед на принципа на лоялно сътрудничество, който е установен с член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС,и съгласно който Съюзът и държавите членки при взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите, Комисията не може да бъде упрекната, че е взела предвид задължението за опазване на следствената тайна, предвидено в националните норми, посочени в точка 61 по-горе.

63 Следователно фактът, че засегнатото лице не е изслушано предварително, принципно може да бъде обективно обоснован със следствената тайна в съответствие с член 52 от Хартата.

64 По-нататък, следва да се провери дали фактът, че лицето не е изслушано, е необходим и пропорционален на преследваната цел, а именно опазване на следствената тайна и in fine, правилното провеждане на наказателното производство.

65 В това отношение, следва да се посочи, че по правило фактът, че заинтересованото лице не е изслушано, преди да бъде снет неговият имунитет, може да гарантира следствената тайна.

66 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 (вж. по аналогия решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 57).

67 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.

68 В това отношение следва да се уточни, че нормите, които в националното наказателно право не допускат на някои лица да бъдат предоставяни наказателно-процесуални актове, могат да бъдат противопоставени на Комисията, доколкото същите тези ограничения са противопоставими на националната администрация (решение от 10 януари 1980 г., Комисия/Италия, 267/78, EU:C:1980:6, т. 22). Така задължението на държава членка за сътрудничество би могло да бъде ограничено в смисъл, че тя не може да бъде задължена да предостави на Комисията наказателно-процесуалните актове, които въпросният национален орган не би предоставил дори на другите органи на тази държава.

69 Следва обаче да се приеме, че в конкретния случай от представената пред Общия съд преписка не се установява, че Комисията е осъществила посоченото в точка 67 по-горе претегляне на интересите по изисквания начин, посочен в точка 68 по-горе.

70 Всъщност, първо, както от писмените изявления на страните, така и от материалите по делото се установява, че Комисията не е задала на националните органи въпроса какъв риск създава предварителното изслушване на жалбоподателя за следствената тайна и in fine — за правилното провеждане на наказателното производство.

71 Второ, макар да е несъмнено, че в определени случаи следствената тайна може да изисква на засегнатото лице да не се съобщава искането за снемане на имунитета, преди по него да се приеме решение — например когато е налице реална опасност това лице да се укрие, да унищожи доказателства или още когато ефектът от изненадата е от основно значение — налага се изводът, че в конкретния случай белгийските органи не са изложили подобни обстоятелства. Впрочем следва да се посочи, че както се установява от преписката, част от информацията за провежданото досъдебно производство вече е била публично достояние.

72 Трето, в конкретния случай обстоятелството, че според твърдението на Комисията тя е поискала от белгийските съдия-следователи и от белгийския федерален прокурор да ѝ бъде дадена възможност да изслуша жалбоподателя по техните искания за снемане на имунитета — което действително се потвърждава от кореспонденцията, приложена към писмената защита — не е достатъчно, за да се приеме, че Комисията е претеглила правилно интереса на жалбоподателя да бъде изслушан и да бъде опазена следствената тайна. Всъщност отговорите на белгийските национални органи са непълни, макар че съгласно принципа на лоялно сътрудничество, който се налага както на институциите на Съюза, така и на държавите членки, от тях се е очаквало да предоставят повече данни на Комисията, за да може тя да разбере основанията, на които те отказват да ѝ позволят да изслуша жалбоподателя. Във всички случаи от представената пред Общия съд преписка не следва, че Комисията е поискала от белгийските национални органи евентуално да съставят неповерителна версия на исканията за снемане на имунитета, която да бъде съобщена на жалбоподателя, или поне да посочат кои части от съдържащата се в исканията информация считат за чувствителни, което евентуално е можело да осигури подходящ баланс, който, доколкото е възможно, както да опази следствената тайна, така и да спази правото на изслушване.

73 Несъстоятелен е обаче доводът на жалбоподателя, че белгийските органи не са се противопоставили на това да му бъде предоставена цялата кореспонденция между Комисията, белгийския федерален прокурор и белгийските съдия-следователи. Всъщност, както посочва самият жалбоподател, тази кореспонденция е осъществена след приемането на обжалваното решение. Единствено белгийските органи обаче е следвало да установят дали положението се е променило и позволява на жалбоподателя да бъде предоставена посочената кореспонденция, така че това обстоятелство не може да се използва, за да се критикува Комисията, че не е изслушала жалбоподателя, преди да приеме обжалваното решение.

74 Следователно предвид всичко изложено по-горе фактът, че жалбоподателят не е бил изслушан, преди да бъде прието обжалваното решение, надхвърля необходимото за постигане на целта да се гарантира следствената тайна и следователно не зачита основното съдържание на правото на изслушване, установено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

75 Следователно Комисията е нарушила правото на жалбоподателя на изслушване.

76 Освен това съгласно практиката на Съда не може да се изисква от жалбоподателя да доказва, че решението на Комисията е щяло да има различно съдържание, ако не е било допуснато установеното нарушение; достатъчно е само да докаже, че такава хипотеза не е напълно изключена, след като жалбоподателят е щял да може се защити по-добре, ако не е било

допуснато това процесуално нарушение (вж. в този смисъл 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). В конкретния случай обаче подобна хипотеза не може да се изключи напълно, ако Комисията беше предоставила на жалбоподателя възможността да изрази надлежно гледната си точка относно снемането на съдебния му имунитет и по-специално, както посочва жалбоподателят в писменото си изявление — относно интереса на Съюза и запазването на необходимата независимост на жалбоподателя в качеството му на длъжностно лице на поста генерален директор на OLAF.

77 С оглед на гореизложеното следва да се уважи петото основание в частта му относно нарушението на правото на изслушване и в резултат от това обжалваното решение да се отмени, без да е необходимо да се разглеждат другите оплаквания, изтъкнати в рамките на петото основание, нито останалите основания на жалбоподателя.

По съдебните разноски

78 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на жалбоподателя.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми разширен състав)

реши:

1) Отменя решение C(2016) 1449 окончателен на Комисията от 2 март 2016 г. относно искане за снемане на съдебния имунитет на RQ.

2) Осъжда Европейската комисия да плати съдебните разноски.

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Barents Корнезов

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 24 октомври 2018 година.

Подписи