Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 2 февруари 2021 година [1]

Дело C-758/19

ОН
срещу
ID

(Преюдициално запитване, отправено от Polymeles Protodikeio Athinon (Първоинстанционен съд Атина, Гърция)

„Преюдициално запитване — Членове 268 ДФЕС, 270 ДФЕС, 340 ДФЕС и 343 ДФЕС — Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз — Членове 11, 17 и 19 — Бивш член на Комисията — Съдебен имунитет — Иск за извъндоговорна отговорност — Отнемане на имунитет — Компетентност на Съда на Европейския съюз“

I. Въведение

1. Ищецът в главното производство е гръцки гражданин, който е назначен от Европейската комисия като срочно нает служител. Той служи в кабинета на тогавашен член на Комисията (наричан по-нататък „ответникът“ в главното производство). След твърдян срив на доверието в отношенията между тези две лица, Комисията решава да прекрати договора на ищеца.

2. Ищецът счита, че е претърпял както имуществени, така и неимуществени вреди поради прекратяването на трудовото му правоотношение. Той предявява (граждански) иск пред първоинстанционен съд в Атина за обезщетяване на тези вреди. Тъй като има съмнения относно компетентността си по този въпрос, този първоинстанционен съд поставя на Съда няколко въпроса. По-специално той иска да се установи кой следва да е подходящият ответник (бившият член на Комисията или Европейският съюз) и пред коя юрисдикция (националните съдилища или Съда на Европейския съюз) трябва да се предяви такъв иск.

1 Език на оригиналния текст: английски.

II. Правна уредба

А. Правото на Съюза

3. Член 11 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (наричан по-нататък „Протокол № 7“), приложен към Договорите за ЕС, гласи:

„На територията на всяка държава членка, независимо от тяхното гражданство, длъжностните лица и другите служители на Съюза:

а) се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения, включително за казаното или написаното от тях, при спазване на разпоредбите на съответните договори, от една страна, на разпоредбите за отговорността на длъжностните лица и другите служители по отношение на Съюза и от друга страна, на компетентността на Съда на Европейския съюз да се произнася по спорове между Съюза и неговите длъжностни лица и другите служители. Те продължават да се ползват с този имунитет и след като са престанали да заемат съответната длъжност;

[…]“.

4. Текстът на член 17 от същия протокол гласи:

„Привилегиите, имунитетите и улесненията се предоставят на длъжностните лица и на другите служители на Съюза единствено в интерес на Съюза.

Всяка институция на Съюза се задължава да отнеме имунитета, предоставен на длъжностно лице или на друг служител, когато институцията счита, че отнемането на този имунитет не противоречи на интересите на Съюза“.

5. Съгласно член 19 от Протокол № 7 членове 11 и 17 от него се прилагат за членовете на Комисията.

Б. Националното право

6. Според запитващата юрисдикция към настоящия спор са приложими разпоредбите на гръцкия Граждански процесуален кодекс за обхвата на компетентността на националните юрисдикции и за съдебния имунитет на някои категории лица.

7. По-конкретно съгласно член 3, параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс чужденците, които имат съдебен имунитет, не попадат под гръцка юрисдикция, с изключение на споровете относно вещни права върху недвижими имоти.

8. На свой ред член 24 от Гражданския процесуален кодекс предвижда, че гръцките граждани, които се ползват от съдебен имунитет, както и длъжностните лица, назначени на длъжности в чужбина, попадат под юрисдикцията на съдилищата, в чийто район са пребивавали преди мисията си, или, в противен случай, под юрисдикцията на съдилищата в столицата на държавата.

III. Факти, национално производство и преюдициални въпроси

9. Ищецът постъпва на служба в Европейската комисия на 1 ноември 2014 г. като срочно нает служител, назначен съгласно член 2, буква в) от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“)[2]. Той е нает като заместник-директор на кабинета на ответника, който е назначен като член на Комисията.

10. През април 2016 г. генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“ на Европейската комисия уведомява ищеца, че трудовото му правоотношение с Европейската комисия ще бъде прекратено с тримесечно предизвестие, считано от 1 август 2016 г., на основание загуба на доверие към него от страна на ответника.

11. Тъй като счита, че не е получил правото да бъде изслушан преди приемането на решението за прекратяване на договора му, ищецът подава жалба срещу това решение на основание член 90 от Правилника за длъжностните лица. Жалбата е отхвърлена на 29 ноември 2016 г.

12. На 10 март 2017 г. ищецът обжалва решението за прекратяване на договора му пред Общия съд, като твърди, че е нарушено правото му да бъде изслушан. Общият съд приема това твърдение за основателно и отменя обжалваното решение със съдебно решение от 10 януари 2019 г.[3]

13. След постановяването на това решение Комисията дава възможност на ищеца да бъде изслушан. На 10 април 2019 г. Комисията приема ново решение, с което прекратява договора на ищеца като срочно нает служител. Ищецът обжалва това решение по административен ред, като жалбата му е отхвърлена с решение на Комисията от 14 август 2019 г.

14. На 2 декември 2019 г. ищецът подава пред Общия съд жалба за отмяна на решението за прекратяване на договора му. В решението си от 13 януари 2021 г. Общият съд отхвърля жалбата[4].

15. Успоредно с това на 13 септември 2017 г. ищецът също завежда дело срещу ответника пред Polymeles Protodikeio Athinon (Първоинстанционен съд Атина, Гърция).

16. Пред тази юрисдикция ищецът твърди, че ответникът е изразил клеветнически твърдения относно пропуски при изпълнението на служебните му задължения. Това поведение причинило на ищеца както имуществени, така и неимуществени вреди. Първите се изразяват в иначе дължимата от Европейската комисия заплата за периода от 1 ноември 2016 г. до 31 октомври 2019 г. в общ размер 452 299,32 EUR. Според ищеца неимуществените вреди, произтичащи от увреждането на репутацията му, което затруднява бъдещата му кариера в институциите и органите на Европейския съюз, възлизат на 600 000 EUR. На това основание той иска от националния съд да постанови решение, подлежащо на предварително изпълнение, с което ответникът да бъде осъден да поправи причинените му имуществени и неимуществени вреди, да оттегли някои твърдения, които според ищеца са клеветнически, и да понесе съдебните разноски.

2 В съответствие с тази разпоредба „срочно нает служител“ включва „служител, различен от длъжностно лице на Съюза, нает да подпомага лице, което изпълнява мандатна длъжност, предвидена в Договора за Европейския съюз или Договора за функционирането на Европейския съюз, или избрания за председател на някоя от институциите или органите на Съюза, или политическа група в Европейския парламент или в Комитета на регионите, или на група в Европейския икономически и социален комитет“. Вж. изменения Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ), установяващ Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ P 045, 1962 г., стр. 1385).

3 Решение от 10 януари 2019 г., RY/Комисия (T-160/17, EU:T:2019:1).

4 RY/Комисия (T-824/19, непубликувано, EU:T:2021:6).

17. Запитващата юрисдикция отбелязва, че искът е предявен срещу бивш член на Комисията, който, въпреки че има гръцко гражданство, се ползва с имунитет по отношение на съдебни производства съгласно член 343 ДФЕС и членове 11, 17 и 19 от Протокол № 7. В представено пред запитващата юрисдикция изявление на генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“ на Европейската комисия от 22 декември 2017 г. се посочва, че: „като член на Комисията [ответникът] […] се ползва с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с осъществените от него действия при изпълнението на служебните му задължения, включително за казаното или написаното от него, в съответствие с членове 11 и 19 от [Протокол № 7]. Имунитетът може да бъде отнет от колегиума на членовете на Комисията по искане на национална юрисдикция, при условие че това отнемане не противоречи на интересите на Съюза“.

18. При тези обстоятелства, тъй като има съмнения относно правилното тълкуване на съответната правна уредба на Съюза, Polymeles Protodikeio Athinon (Първоинстанционен съд Атина) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Съвпадат ли понятията „имунитет по отношение на съдебни производства“ и „имунитет“, съдържащи се в член 11 от [Протокол № 7], така както са формулирани и с оглед на целта, която преследват?

2) Обхваща и включва ли имунитетът по отношение на съдебни производства/имунитетът по член 11, освен наказателно преследване и граждански искове, предявени срещу членовете на Комисията от страна на увредени трети лица?

3) Може ли да бъде отнет имунитетът по отношение на съдебни производства/имунитетът на комисаря и в рамките на граждански иск срещу него, като предявения в конкретния случай иск? При утвърдителен отговор, кой трябва да проведе процедурата по отнемане на имунитета?

4) Компетентни ли са юрисдикциите на Европейския съюз да се произнесат по иск за извъндоговорна отговорност срещу комисар, като предявения в конкретния случай иск?

19. Писмени становища представят ищецът, ответникът и Комисията.

IV. Анализ

20. Според мен ключовият въпрос по настоящото дело се съдържа в четвъртия въпрос, поставен от запитващата юрисдикция: кой е правилният ответник и кой е подходящият съд, в случай че бивш служител на институция на Съюза претендира вреда, за която се твърди, че е причинена от поведението на бивш член на тази институция. Ето защо ще започна с този въпрос. След това ще се спра на първите три въпроса на запитващата юрисдикция въпроса единствено за изчерпателност, тъй като предложението ми за отговор на четвъртия въпрос прави ненужен отговора на останалите въпроси.

A. По четвъртия въпрос

21. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Съдът на Европейския съюз е компетентен да разгледа иск за извъндоговорна отговорност като разглеждания в главното производство срещу бивш член на Комисията.

22. Въпросът включва два отделни елемента: установяването на ответника и на съда, т.е. срещу *кого* да заведе дело ищецът, за да потърси обезщетение за твърдените вреди (срещу бившия член на Комисията или срещу Европейския съюз), и *пред кой съд* следва да го направи (националните съдилища или Съда на Европейския съюз)? Освен това всъщност има и трети елемент, който е свързан или дори предхожда първите два елемента, като без него въпросът във връзка с установяването на ответника и на съда на практика не може да бъде разгледан, но този елемент не се посочва: какво точно е действието, което следва да е причинило вреда на ищеца? Каква е конкретната *неправомерност*, за която се иска обезщетение?

23. В настоящия раздел ще започна с въпроса, свързан с установяването на правилния ответник по отношение на това, което, изглежда, е неправомерното действие, което следва да е причинило вреда на ищеца (1). След като се установи естеството на неправомерността, а оттам и правилният ответник, подходящият съд за такъв иск става ясен (2).

1. Ответникът

24. По силата на член 11 от Протокол № 7 на територията на всяка държава членка длъжностните лица и другите служители на Съюза „се ползват с имунитет по отношение на съдебни производства във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения“. Те продължават да се ползват с този имунитет и „след като са престанали да заемат съответната длъжност“. Тази разпоредба е приложима спрямо членовете на Комисията по силата на член 19 от Протокол № 7.

25. При това положение, що се отнася до действията, извършени *при изпълнението на служебните им задължения*, служителите (и членовете на Комисията) не могат да подлежат на съдебни производства освен ако съответната институция на ЕС не отнеме техния имунитет.

26. Според Съда изискването въпросното действие да е извършено при изпълнението на служебните задължения се отнася до онези действия, „които по силата на вътрешна и пряка връзка представляват необходимото продължение на задачите, възложени на институциите“[5]. С други думи, член 11 от Протокол № 7 се отнася до действия, които „по своето естество представляват участие на лицето, което претендира имунитет, в изпълнението на задачите на институцията, към която принадлежи“[6].

27. По този начин имунитетът е ограничен във *функционално* отношение. Трябва да съществува разумна степен на близост (пряка връзка) между задачите, възложени на институциите, и вида поведение или действие на длъжностното лице на Съюза. След като това изискване бъде изпълнено обаче, имунитетът, с който се ползват длъжностните лица, обхваща действия от всяка област на правото (наказателно, административно, гражданско или всяко друго), без значение дали тези действия в действителност са законосъобразни[7]. Както обаче става ясно от член 340, четвърта алинея от ДФЕС и член 11 от Протокол № 7, (срочно наетите) служители, които са действали незаконосъобразно, могат да носят отговорност пред Съюза и следователно да подлежат на свързаните с това процедури съгласно член 22 от Правилника за длъжностните лица и член 11 от УРДС.

5 Решение от 10 юли 1969 г., Sayag и Zurich (9/69, EU:C:1969:37, т. 7).

6 Заключение на генералния адвокат Gand по дело Sayag и Zürich (9/69, EU:C:1969:31, стр. 338).

7 Вж. в този смисъл решения от 12 септември 2007 г., Nikolaou/Комисия (T-259/03, EU:T:2007:254, т. 162, 185—188, 192—199, 208 и 209), и от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 76, 77, 87 и 91). Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, т. 54 и 55), както и заключението на генералния адвокат Hogan по дело Европейска сметна палата/Pinxten (C-130/19, EU:C:2020:1052, т. 28 и 32).

28. Отвъд това общо разграничение въпросът дали дадено действие е извършено при изпълнението на служебните задължения на даден служител зависи до голяма степен от конкретния случай. Очевидно *мястото, където е извършено действието*, изобщо не е определящо: само по себе си обстоятелството, че дадено действие е извършено в помещенията на институция на Съюза, по време на официална командировка или в контекста на свързано с работа събитие, не е достатъчно, за да се установи, че е извършено при изпълнението на служебните задължения [8]. Същото важи например за клеветнически или обидни изявления от служител на Съюза по отношение на друго лице, за форми на психически или сексуален тормоз или за нарушения на местната правна уредба в областта на общественото здравеопазване и безопасността, като за всяко от тях би могло да се твърди, че е необходимо за ефективното изпълнение на възложените задачи. Фактът обаче, че такива злощастни събития могат да възникнат на работното място и да са свързани с колеги или сътрудници на съответното лице, по никакъв начин не означава, че те автоматично се извършват при изпълнението на служебните задължения.

29. По този начин единственият критерий остава *тясната връзка* със задачите, възложени на институциите: просто казано, проверка на близостта. В действителност слабата и напълно условна връзка между извършените действия и изпълнението на служебните задължения от въпросните служители не може да бъде достатъчна за задействане на съдебния имунитет [9]. Съдебният имунитет е обоснован само за действия, чийто raison d'être се съдържа в официалните функции, поверени на въпросния служител, а не за действия, които също така биха могли да бъдат извършени в друг, неофициален контекст.

30. На *процесуално* равнище сезираната със спор национална юрисдикция (или който и да е друг компетентен национален орган) следва да провери релевантните факти, за да определи дали дадено действие на служител е извършено при изпълнението на служебните му задължения. Несъмнено тази преценка може невинаги да е лесна, тъй като се изисква известно познаване на правомощията и вътрешното функциониране на институциите на Съюза. При все това, когато такъв въпрос е висящ пред национална юрисдикция или в крайна сметка стигне до нея в рамките на съдебния контрол, винаги може да се отправи преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС за целите на тълкуването на член 11 от Протокол № 7 [10].

31. В контекста на настоящото дело обаче повечето от тези общи съображения изглеждат по-скоро хипотетични поради две причини.

32. Най-напред, предвид обстоятелствата по случая, както са изложени от запитващата юрисдикция, въпросът дали действията на ответника са извършени „при изпълнението на служебните му задължения“ е малко вероятно дори да възникне в рамките на настоящото производство.

33. Всъщност съгласно твърденията на запитващата юрисдикция, потвърдени в това отношение от изявленията на ищеца, твърдяната от него вреда *произтича от* факта, че трудовото му правоотношение е прекратено. Така решението на Комисията да прекрати договора на ищеца, изглежда, е събитието, за което се изтъква, че е причинило твърдяната вреда. Несъмнено членът на Комисията е допринесъл за процеса, довел до уволнението на ищеца, но окончателното решение за тази цел е прието на 27 април 2016 г. от генералния директор на

8 Вж. например решения от 10 юли 1969 г., Sayag и Zurich (9/69, EU:C:1969:37, т. 9 и 10), и от 22 март 1990 г., Le Pen и Front National (C-201/89, EU:C:1990:133, т. 11).

9 Вж. в този смисъл по аналогия решение от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 35 и 36).

10 Вж. в този смисъл решение от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 22 и 23). Спазването от националните органи на правилата, съдържащи се в Протокол № 7, в крайна сметка би могло да достигне до Съда и непряко чрез производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно членове 258—260 ДФЕС: вж. по аналогия определение от 15 декември 2020 г., Junqueras i Vies/Парламент (T-24/20, EU:T:2020:601, т. 84 и цитираната съдебна практика).

генерална дирекция „Човешки ресурси и сигурност“ на Комисията. Всъщност, както правилно отбелязва Общият съд в решението си по делото, заведено от ищеца, въпреки загубата на взаимно доверие между двете лица, Комисията е могла да реши да приеме мерки, различни от уволнение, например преназначаване на ищеца на друга длъжност в рамките на Комисията [11].

34. С други думи, щеше да е релевантно да се проучи дали действията на ответника са били извършени „при изпълнението на служебните му задължения“, ако вредата произтичаше или можеше да се припише *пряко* на тези действия. Въпреки това в настоящия случай поредицата от събития е различна: решението на Комисията да прекрати договора на ищеца попада между поведението на члена на Комисията, от една страна, и твърдените вреди, от друга страна, като прекъсва пряката причинно-следствена връзка между двете. Изглежда, поведението, за което се упреква ответникът, не е пряката и основна причина за настъпването на вредите [12].

35. Накратко, поредицата от събития изглежда е „загубата на доверие, заявена от члена на Комисията — решение на Комисията — твърдени вреди“. Не изглежда да е „твърдяно неправомерно действие на члена на Комисията — твърдени вреди“. В такъв случай според мен не е ясно защо е необходимо да се обсъжда обхватът на имунитета, от който се ползва ответникът, ако актът, довел до твърдените вреди (както имуществени — пропуснати доходи, дължими от Комисията, така и неимуществени — увреждане на репутацията на ищеца [13]), всъщност е официално решение на институция на Съюза, а именно на Комисията. При тези обстоятелства правилният ответник очевидно е авторът на последния акт, а именно Комисията (или по-скоро Европейският съюз, представляван от Комисията).

36. Второ, дори да се приеме, че за да се произнесе по делото, националният съд действително трябва да проучи естеството на действията на ответника, като случаят, изглежда, не е такъв въз основа на първата точка, изложена по-горе, изглежда достатъчно ясно, че тези действия са извършени от ответника при изпълнение на служебните му задължения. В действителност нищо в акта за преюдициално запитване или в изявленията на ищеца не предполага, че твърдените вреди произтичат от действия, които не са пряко свързани с изпълнението на (тогавашните) официални функции на ответника в качеството му на член на Комисията.

37. Всъщност изглежда вярно обратното. Твърдените вреди по същество изглежда произтичат от факта, че трудовото правоотношение е прекратено, тъй като ответникът е заявил, че е загубил доверие в ищеца. Мотивите, поради които ищецът иска обезщетение за имуществените и неимуществените вреди, както и размерът им, показват доста ясно, че не се твърди произтичане на вреда от действия, които могат да бъдат отделени от прекратяването на трудовото му правоотношение.

38. Според мен решението за прекратяване на договора на ищеца, ако се приеме, че съществува предходно и отделно „лично решение“ на члена на Комисията, което би могло да се разглежда като отделно от приетото впоследствие официално решение на Комисията, с което в действителност се прекратява договорът, quid non, във всички случаи то би попадало категорично в обхвата на понятието „действия, осъществени при изпълнението на служебните задължения“.

11 Решение от 10 януари 2019 г., RY/Комисия (T-160/17, EU:T:2019:1, т. 38).

12 Съгласно постоянната практика на Съюза трябва да съществува пряка причинно-следствена връзка между неправомерното действие и вредата, за да бъде ангажирана извъндоговорната отговорност на Съюза (може все пак да се приеме, че това условие е същото в повечето други правни системи, включително националните): вж. в този смисъл решение от 5 септември 2019 г., Европейски съюз/Guardian Europe и Guardian Europe/Европейски съюз (C-447/17 P и C-479/17 P, EU:C:2019:672, т. 32 и цитираната съдебна практика).

13 Както е изложено по-горе в точка 16 от настоящото заключение.

39. Трябва да се има предвид, че ищецът е назначен като срочно нает служител на Комисията в кабинета на член на Комисията. Както правилно отбелязва Общият съд в решението, постановено по първото дело, заведено от ищеца, членовете на Комисията разполагат с кабинет, състоящ се от сътрудници, които са техни лични консултанти. Назначаването на тези сътрудници се извършва intuitu personae, т.е. при голяма свобода на преценката, тъй като заинтересованите лица се избират както поради техните професионални и морални качества, така и поради способността им да се приспособят към личните методи на съответния член на Комисията и към тези на целия му кабинет [14].

40. В същото решение Общият съд по-нататък посочва, че голямата свобода на преценка, с която разполага членът на Комисията при избора на своите сътрудници, е оправдана по-конкретно от специфичното естество на функциите, упражнявани в рамките на кабинета на член на Комисията, и от необходимостта от поддържане на отношения на взаимно доверие между члена на Комисията и неговите сътрудници.

41. Споделям това становище. Членът на Комисията трябва да разполага с голяма свобода на преценка при избора на сътрудниците, които да служат в кабинета му. Правото му да назначава срочно наети служители, като избира лица, на които може да разчита, и по същата логика правото му да прекрати трудовия договор на дадено лице, когато връзката на доверие бъде прекъсната, е от решаващо значение за ефективното изпълнение на неговите задължения.

42. Поради това обстоятелството, че ответникът решава, че вече не се нуждае от услугите на ищеца, както и че обосновава това решение със загубата на доверие в последния, представлява действие, извършено от ответника при изпълнението на служебните му задължения. Съществува пряка и очевидна връзка между това действие и изпълнението на възложените му задачи в качеството му на член на Комисията.

43. Накратко, що се отнася до разглежданите в главното производство действия, освен ако Комисията не отнеме неговия имунитет, ответникът не може да бъде валидно съден пред запитващата юрисдикция. Всъщност предвид имунитета, с който се ползва по силата на член 11 от Протокол № 7 във връзка с такива действия, *ответникът в личното си качество* не би могъл да бъде съден от ищеца пред *никоя* юрисдикция.

44. При все това съгласно член 340, втора алинея от ДФЕС *Съюзът* е този, който е длъжен „да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители, при изпълнението на техните задължения“. Както подчертава Съдът още през 1969 г., по отношение на извъндоговорната отговорност в Договорите е предвидена „единна система“ за обезщетяване на вредите, причинени от институциите *и* служителите на Съюза при изпълнението на техните задължения [15].

45. Така лице като ищеца определено не е лишено от възможността да получи обезщетение пред съдебен орган [16]. При иск, основан на извъндоговорна отговорност, за действия като разглежданите в главното производство правилният ответник обаче е Европейският съюз, представляван от институцията на Съюза, за чието поведение се твърди, че е причинило посочената вреда [17].

14 Решение от 10 януари 2019 г., RY/Комисия (T-160/17, EU:T:2019:1, т. 31).

15 Решение от 10 юли 1969 г., Sayag и Zurich (9/69, EU:C:1969:37, т. 5).

16 В действителност, както отбелязва Международният съд в консултативното си становище от 29 април 1999 г. относно разликата в съдебния имунитет на специален докладчик на Комисията по правата на човека (Доклади на Международния съд, 1999 г., стр. 62, т. 66), „въпросът за имунитета по отношение на съдебни производства е отделен от проблема във връзка с обезщетяването на вреди, които са понесени в резултат на действия, извършени от ООН или от нейни служители при изпълнение на служебните си задължения“.

17 Вж. решение от 13 декември 2018 г., Европейски съюз/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, т. 33).

2. Компетентен съд

46. Горният извод вече дава отговор на втората точка, поставена от запитващата юрисдикция в четвъртия въпрос. Всъщност съгласно член 268 ДФЕС иск като предявения от ищеца в главното производство трябва да бъде предявен пред Съда на Европейския съюз.

47. Както Съдът многократно е заявявал, Съдът на Европейския съюз разполага с „изключителна компетентност“ по отношение на искове за извъндоговорна отговорност срещу Съюза[18]. Поради това националните съдилища като запитващата юрисдикция не са компетентни по отношение на този вид искове[19]. Фактът, че националната правна уредба, която урежда исковете за обезщетение за вреди, може да предвижда особен правен режим в определени случаи (например когато вредата е резултат от наказуемо поведение), не може да постави под въпрос този извод[20].

48. При това положение не мога да не отбележа, че съществува друго основание за компетентност, което би могло да е релевантно в настоящия случай.

49. Член 270 ДФЕС предвижда, че „Съдът на Европейския съюз е компетентен по всеки спор между Съюза и негови служители, в границите и при условията, определени в Правилника за длъжностните лица на Съюза и условията за работа на другите служители на Съюза“. По-специално тази разпоредба също така предвижда *изключителна* компетентност на Съда на Европейския съюз.

50. В изпълнение на член 270 ДФЕС, член 91, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица — приложим към срочно наетите служители по силата на член 46 от УРДС — гласи следното: „Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнесе по всеки възникнал спор между Съюза и лице, за което се прилага настоящият правилник, относно законосъобразността на акт, който засяга интересите на това лице […]. По спорове от финансов характер Съдът има неограничена компетентност“.

51. В това отношение Съдът многократно е заявявал, че „когато в основата на спор между длъжностно лице и институцията, в която то работи, е служебното правоотношение между това лице и институцията, за този спор се прилагат член 270 ДФЕС и членове 90 и 91 от Правилника за длъжностните лица, дори когато става въпрос за искане за обезщетение“[21].

52. На този фон ми се струва, въз основа на фактите, както са представени от запитващата юрисдикция, че тази разпоредба би могла да намери приложение в настоящия случай, тъй като ищецът е бил назначен като срочно нает служител в Комисията по силата на член 2, буква в) от УРДС[22]. Всъщност ищецът оспорва законосъобразността на решението на Комисията да прекрати трудовия му договор, както и непряко поведението на бивш член на Комисията, довело до приемането на това решение, и иска парично обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял в резултат на това решение. Накратко, настоящият спор е от финансов характер и в основата му е трудовото правоотношение между ищеца и Комисията.

18 Вж. например решения от 27 септември 1988 г., Asteris и др. (C-106/87, EU:C:1988:457, т. 14 и 15), и от 29 юли 2010 г., Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, т. 17).

19 Вж. в този смисъл решения от 13 февруари 1979 г., Granaria (C-101/78, EU:C:1979:38, т. 16), и от 27 септември 1988 г., Asteris и др. (C-106/87, EU:C:1988:457, т. 14).

20 Вж. в този смисъл решение от 29 юли 2010 г., Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, т. 23—26).

21 Вж. по-специално решение от 10 септември 2015 г., производство по преразглеждане Missir Mamachi di Lusignano/Комисия (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, т. 38 и цитираната съдебна практика).

22 Вж. по-горе точка 9 от настоящото заключение.

53. Следователно делото е подобно на предходни дела, по които Съдът е постановил, че деликтните искове, предявени от настоящи или бивши служители срещу институция за определено неправомерно действие, така че да бъде осъдена да плати определена сума, когато в основата на спора е трудовото правоотношение между заинтересованото лице и институцията, попадат ratione materiae в приложното поле на член 270 ДФЕС и на член 91, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица [23].

54. Поради това е донякъде учудващо, че ищецът не е предявил искане за обезщетение за извъндоговорна отговорност пред Общия съд едновременно или паралелно с жалбите му за отмяна на решенията на Комисията да прекрати договора му [24]. Исканията в двете производства изглеждат свързани. В системата на правните средства за защита, уредена в правото на Съюза, компетентността за разглеждане на приоритетно искане (например отмяна на незаконосъобразен акт) обикновено предполага компетентност за разглеждане на всяко допълнително искане, което произтича от същото деяние или от същия факт (например обезщетение за вреди, произтичащи от неправомерното действие) [25]. Следователно ищецът е могъл валидно да повдигне всеки свой евентуален въпрос срещу всяко обстоятелство, предхождащо уволнението му, включително всички подготвителни действия (включително извършените от ответника), именно в рамките на това производство пред Общия съд.

55. В заключение се налага изводът, че иск за извъндоговорна отговорност като предявения от ищеца пред запитващата юрисдикция, независимо дали е основан на членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС или на член 270 ДФЕС, следва да бъде насочен срещу Европейския съюз и предявен пред Съда на Европейския съюз.

56. Като се има предвид това, сега ще се спра на останалите преюдициални въпроси, на които може да се отговори доста кратко, и то само за изчерпателност.

Б. По първия въпрос

57. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали понятието „имунитет по отношение на съдебни производства“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) и „имунитет“ („ασυλία“, „asylia“), съдържащи се в член 11, буква а) от текста на Протокол № 7 на гръцки език, имат едно и също значение.

58. Този въпрос е поставен с оглед на доводите, изтъкнати от ищеца в главното производство. Той изтъква, че предвид използването на двата израза в спорната разпоредба, *бившият* член на Комисията не разполага с пълен съдебен имунитет, а с по-ограничена форма на такъв. Според него съгласно националното право (по-специално член 3, параграф 2 от гръцкия Граждански процесуален кодекс) втората форма на имунитет не може да „защити“ ответника от производства пред националните съдилища, когато вредата е резултат от престъпление.

59. Тези доводи са неоснователни. Както правилно отбелязват ответникът и Комисията в становищата си, съмненията на националната юрисдикция се дължат единствено на превода на Протокол № 7 на гръцки език.

23 Вж. по-специално решение от 10 септември 2015 г., производство по преразглеждане Missir Mamachi di Lusignano/Комисия (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, т. 39—41 и цитираната съдебна практика).

24 Вж. по-горе точки 12 и 14 от настоящото заключение.

25 По аналогичен начин вж. становището на генералния адвокат Wathelet в производство по преразглеждане Missir Mamachi di Lusignano/Комисия (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, т. 48).

60. Съгласно постоянната съдебна практика необходимостта от еднакво тълкуване на разпоредбите от правото на Съюза изключва изолираното разглеждане на даден текст в случай на съмнение, но изисква, напротив, той да се тълкува и прилага в светлината на съществуващите текстове на останалите официални езици [26] и в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която той е част [27].

61. В настоящия случай самото сравнение на текстовете на протокола на различните езици показва, че за двата термина се счита, че имат едно и също значение. Текстът на гръцки език може да се сравни например с текстовете на испански („inmunidad de jurisdicción/dicha inmunidad“), немски („Befreiung von der Gerichtsbarkeit/diese Befreiung“), английски („immune from legal proceedings/this immunity“), френски („immunité de jurisdiction/cette immunité“) или италиански („immunità di giurisdizione/questa immunità“).

62. Предметът и контекстът на разпоредбата също потвърждават този прочит. Член 11, буква а), първо изречение от Протокол № 7 определя *материалното* приложно поле на имунитета, докато второто изречение урежда неговия *времеви* обхват. И в двата случая става въпрос за *един и същ* имунитет, който има един и същ обхват.

63. Следователно на първия въпрос следва да се отговори в смисъл, че понятията „имунитет по отношение на съдебни производства“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) и „имунитет“ („ασυλία“, „asylia“), съдържащи се в член 11, буква а) от текста на Протокол № 7 на гръцки език, имат едно и също значение.

В. По втория въпрос

64. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали предвиденият в член 11 от Протокол № 7 имунитет по отношение на съдебни производства включва, освен наказателно преследване, и граждански искове.

65. Отговорът на този въпрос също е лесен: както изтъкват ответникът и Комисията (и противно на твърденията на ищеца), имунитетът, предоставен по силата на член 11, *действително* обхваща граждански искове. Буквалното, систематичното и телеологическото тълкуване на тази разпоредба подкрепя този извод.

66. Първо, текстът на тази разпоредба очевидно се прилага по отношение на (всякакви) „съдебни производства във връзка с осъществените от тях действия при изпълнението на служебните им задължения“. Текстът на разпоредбата не съдържа ограничения по отношение на вида или естеството на производството (гражданско, наказателно, административно или всяко друго).

67. Второ, широкото разбиране на понятието „имунитет“ съответства на логиката на разпоредбата и по-общо на функционалното естество на специалните прерогативи, закрепени в Протокол № 7. Тези специални прерогативи имат за цел да се гарантира на институциите на Съюза пълна и ефективна защита от пречки или заплахи за доброто им функциониране и независимостта им [28]. По-конкретно, както следва от член 17 от Протокол № 7, привилегиите, имунитетите и улесненията се предоставят на длъжностните лица и на другите служители на

26 Вж. по-специално решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 39 и цитираната съдебна практика).

27 Вж. по-специално решение от 19 април 2007 г., Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, т. 14 и цитираната съдебна практика).

28 Вж. в този смисъл решение от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 82 и цитираната съдебна практика).

Съюза „*единствено* в интерес на Съюза“ [29]. С други думи, привилегиите и имунитетите се предоставят, за да се даде възможност на служителите на Съюза да изпълняват служебните си задължения ефективно и без външна намеса, както и без страх от съдебно преследване за действията, които извършват при изпълнение на служебните си задължения [30].

68. Ако случаят е такъв, трудно може да се оспори, че правилното изпълнение на задачите на служителите на Съюза би могло да се възпрепятства не само от наказателни производства, но и от административни дела или граждански производства (включително искове за извъндоговорна отговорност като разглеждания в главното производство).

69. Трето, според тълкуването на Съда понятието „съдебно производство“, съдържащо се в член 8 от Протокол № 7 (който се отнася до имунитета на членовете на Европейския парламент), също не допуска гражданско производство [31]. Като се имат предвид сходният текст и сходната цел на двете разпоредби, трудно би могло да се приеме, че на това понятие следва да се даде различно тълкуване при използването му в член 11 от същия протокол.

70. Четвърто, мимоходом ще отбележа, че предложеното тълкуване на член 11 от Протокол № 7 е в съответствие и с член 31, параграф 1 от Виенската конвенция за дипломатическите отношения [32], съгласно който „дипломатическият агент се ползва с имунитет по отношение на наказателната юрисдикция на приемащата държава“, както и, освен изключенията, „по отношение н гражданската и административната юрисдикция“.

71. Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че предвиденият в член 11 от Протокол № 7 имунитет по отношение на съдебни производства обхваща всички съдебни производства, включително граждански искове.

Г. По третия въпрос

72. Накрая, третият въпрос се отнася до отнемането на имунитета по отношение на съдебни производства. Запитващата юрисдикция иска да установи дали може да се поиска отнемане на имунитета и в контекста на граждански иск и ако това е така, кой трябва да проведе въпросната процедура.

73. И в този случай текстът на член 17 от Протокол № 7 не съдържа никакво ограничение относно вида на производството срещу длъжностни лица и други служители на Съюза, във връзка с което може да се отправи искане за отнемане на имунитета. Ето защо не виждам никаква причина да се счита, че отнемане на имунитета може да се поиска само в рамките на наказателно производство.

29 Курсивът е мой. Тази разпоредба е израз на принципа, прогласен в член 343 ДФЕС, съгласно който Съюзът се ползва с привилегии и имунитети, „необходими за изпълнението на неговите задачи“.

30 Вж. по-специално заключението на генералния адвокат Gand по дело Sayag и Zürich (9/69, EU:C:1969:31, стр. 339), както и заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:369, т. 35).

31 Вж. по аналогия решения от 21 октомври 2008 г., Marra (C-200/07 и C-201/07, EU:C:2008:579), и от 6 септември 2011 г., Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, т. 34). По подобен начин вж. заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:379, т. 51): „обхваща всички форми на правна отговорност, по-конкретно наказателната и гражданската отговорност“.

32 Сключена в Женева на 18 април 1961 г. и влязла в сила на 24 април 1964 г. (Организация на обединените нации, Сборник с договори, том 500, стр. 95). Въпреки че тази конвенция се прилага само за държавите, по принцип се счита, че международните организации също трябва да се ползват със сходни имунитети: вж. например решения на Европейския съд по правата на човека от 18 февруари 1999 г., Waite и Kennedy с/у Германия (CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, §63), и от 27 юни 2013 г., Stichting Mothers of Srebrenica и др. с/у Нидерландия (CE:ECHR:2013:0611DEC006554212, §139).

74. Не виждам и логика, която да подкрепя такова разграничение. Както е посочено в точка 67 по-горе, привилегиите и имунитетите се предоставят на служителите на Съюза в интерес на Съюза, така че да се даде възможност на тези служители да изпълняват ефективно служебните си задължения без страх от съдебни производства (граждански, наказателни, административни или други) във връзка с действията, които извършват в този контекст. Естествено по този начин е възможно да възникнат положения, при които Съюзът да прецени, че образуването и провеждането на такова съдебно производство — било то от граждански, наказателен или друг характер — не противоречи на неговия интерес.

75. В съответствие с това е съвсем възможно да бъде поискано отнемане на имунитета в контекста на граждански иск.

76. На свой ред, що се отнася до органа, който трябва да проведе процедурата по искане за отнемане на имунитета, разпоредбите на Протокола нито уреждат начина, по който трябва да се проведе процедурата по искане за отнемане на имунитета на национално равнище, нито определят компетентните за тази цел национални органи. Ще отбележа, че Виенската конвенция за дипломатическите отношения също не съдържа никакви правила в това отношение [33].

77. Това е доста разбираемо с оглед на възможното разнообразие от сценарии, при които може да се поиска такова отнемане на имунитета, както и с оглед на въпроса кой национален орган следва да направи това. Кой точно би бил компетентният орган на национално равнище, ще зависи от естеството на производството (гражданско, наказателно, административно или друго). От това следва, че при липсата на каквито и да било правила на Съюза в тази област тези аспекти могат да се уреждат единствено от националното право в съответствие с принципа на процесуална автономия.

78. Що се отнася до практиката на различните държави членки, както е видна например от решенията на Европейския парламент относно отправени искания за отнемане на имунитета на негови членове или от делата, постъпили в съдилищата на Съюза [34], изглежда по правило искането за отнемане на имунитета се отправя от съдебните органи, отговорни за конкретния случай (по-специално компетентният по спора съд или прокурорът, натоварен с разследването и/или наказателното преследване).

79. При все това, макар разпоредбите на Протокол № 7 да не уреждат процесуалната фаза на национално равнище, те уреждат свързаната със Съюза страна на процедурата. В действителност в член 17 от Протокола се посочва, че когато се иска отнемане на имунитета, всяка институция на Съюза трябва да прецени дали „отнемането на този имунитет не противоречи на интересите на Съюза“. Ако в настоящия случай бъде поискано отнемане на имунитета, Европейската комисия (като колегиум на членовете на Комисията) ще трябва да разгледа това искане и да вземе решение по него.

33 Вж. бележка под линия 32 по-горе. По отношение на отнемането на имунитета вж. член 32 от Виенската конвенция. По отношение на тази разпоредба по принцип вж. *Denza*, E. Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations. 4. ed., Oxford University Press, 2016, 273—287.

34 Вж. например решения от 24 октомври 2018 г., RQ/Комисия (T-29/17, EU:T:2018:717, т. 5 и 6), от 19 декември 2019 г., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, т. 92), и от 17 септември 2020 г., Troszczynski/Парламент (C-12/19 P, EU:C:2020:725, т. 10).

80. Налага се изводът, че решението дали удовлетворяването на искането за отнемане на имунитета би противоречало на интересите на Съюза, е до голяма степен политическо. То изисква оценка на въздействието, което могат да окажат съдебните производства срещу служител, върху почтеността на съответната институция. Следователно компетентните институции на Съюза разполагат с широка свобода на преценка, когато извършват тази оценка[35].

81. Ето защо предлагам на третия въпрос да се отговори в смисъл, че отнемането на имунитета по отношение на съдебни производства може да бъде поискано и в контекста на граждански иск. Органите, компетентни да отправят такова искане, трябва да се определят съгласно националното право.

V. Заключение

82. Предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Polymeles Protodikeio Athinon (Първоинстанционен съд Атина, Гърция), по следния начин:

„1) Понятията „имунитет по отношение на съдебни производства“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) и „имунитет“ („ασυλία“, „asylia“), съдържащи се в член 11, буква а) от текста на Протокол № 7 на гръцки език, имат едно и също значение.

2) Предвиденият в член 11 от Протокол № 7 имунитет по отношение на съдебни производства включва граждански искове.

3) В контекста на граждански иск може да бъде отправено искане за предвиденото в член 17 от Протокол № 7 отнемане на имунитета по отношение на съдебни производства. Органите, компетентни да отправят такова искане, трябва да се определят съгласно националното право.

4) Иск за извъндоговорна отговорност, предявен от бивш срочно нает служител на Съюза за поправяне на вредите, които твърди, че му е причинило неправомерното прекратяване на договора му, следва да бъде насочен срещу Европейския съюз и предявен пред Съда на Европейския съюз“.

35 Вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2018 г., Troszczynski/Парламент (T-550/17, EU:T:2018:754, т. 43 и цитираната съдебна практика).