Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 19 март 2020 година[1]

Дело C-14/19 P

Сателитен център на Европейския съюз (SATCEN)
срещу

KF

„Компетентност на юрисдикциите на Съюза — Обща външна политика и политика на сигурност — Членове 19 ДЕС и 24 ДЕС — Членове 263 ДФЕС, 268 ДФЕС, 270 ДФЕС и 275 ДФЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Решения 2009/747/ОВППС и 2014/401/ОВППС на Съвета — Правилник за персонала на SATCEN — Членове на персонала —Принцип на равенството — Ефективна съдебна защита — Комисия по жалбите на SATCEN — Възражение за незаконосъобразност — Временно отстраняване от длъжност — Дисциплинарно производство — Освобождаване от длъжност — Право на изслушване — Достъп до преписката“

I. Въведение

1. В настоящото дело според мен са налице два аспекта с обща правна значимост, надхвърлящи рамките на това обжалване: първо, какъв е обхватът на компетентността на Съда на Европейския съюз в областта на общата външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“) с оглед на това какво може да включват общите актове за управление на персонала? Изключват ли се тези актове от контрола на Съда по силата на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС?

2. Второ, ако приемем, че Съдът на Европейския съюз запазва известна компетентност по отношение на такива актове, до какво води наличието ѝ по отношение на особени и специализирани механизми за решаване на спорове, установени в рамките на различни органи и агенции на Съюза, каквато е комисията по жалбите на Сателитния център на Европейския съюз (наричан по-нататък „SATCEN“)?

II. Фактическа и правна обстановка

3. Фактите и правната обстановка по настоящото дело, както са изложени в обжалваното съдебно решение[2], могат да бъдат обобщени по следния начин.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Решение от 25 октомври 2018 г., KF/SATCEN (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Сателитен център на Европейския съюз

4. Жалбоподателят SATCEN е създаден с решение на Съвета на министрите от Западноевропейския съюз (наричан по-нататък „ЗЕС“) от 27 юни 1991 г. за създаване на оперативен център за сателитни данни, прието въз основа на решението на Съвета от 10 декември 1990 г. относно космическото сътрудничество в рамките на ЗЕС[3].

5. Със Съвместно действие 2001/555/ОВППС на Съвета от 20 юли 2001 година[4] SATCEN е създаден под формата на агенция в рамките на Европейския съюз, включваща структурите на съществуващия в ЗЕС оперативен център за сателитни данни. SATCEN започва да функционира от 1 януари 2002 г.

6. Впоследствие Съветът приема Решение 2014/401/ОВППС от 26 юни 2014 година относно Сателитния център на Европейския съюз и за отмяна на Съвместно действие 2001/555/ОВППС за създаването на Сателитен център на Европейския съюз[5], което понастоящем е приложимата за SATCEN правна рамка. От второ съображение и член 5 от това решение е видно, че SATCEN функционира като „европейска автономна структура“ и че притежава правосубектност, необходима за осъществяване на функциите и за постигане на целите му. Съгласно член 2, параграфи 1 и 3 от посоченото решение основните задачи на SATCEN се състоят в това да подпомага вземането на решения и действията от страна на Съюза в областта на ОВППС, и в частност на общата политика за сигурност и отбрана, посредством предоставянето по искане на Съвета или на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (наричан по-нататък „Върховният представител“) на продукти и услуги, получени в резултат на експлоатацията на съответните космически активи и съпътстващите ги данни, включително сателитни и въздушни изображения, и свързаните с тях услуги.

7. Съгласно член 7, параграфи 3, 4 и параграф 6, буква д) от Решение 2014/401 директорът на SATCEN е законен представител на този орган и отговаря, от една страна, за назначаването на останалия персонал на SATCEN, а от друга страна, за всички въпроси, отнасящи се до персонала.

8. Съгласно член 8, параграфи 1 и 3 от Решение 2014/401 персоналът на SATCEN се състои от договорно наети служители, назначени от директора на SATCEN, и от командировани експерти. На основание член 8, параграф 5 от това решение Съветът, в рамките на Съвместно действие 2001/555, приема Решение 2009/747/ОВППС от 14 септември 2009 година относно Правилника за персонала на SATCEN (наричан по-нататък „Правилникът за персонала на SATCEN“)[6].

9. Що се отнася до споровете между SATCEN и неговите служители по въпросите от приложното поле на Правилника за персонала на SATCEN, член 28, параграф 5 от този правилник предвижда следното:

„Когато са изчерпани най-преките възможности за вътрешно административно обжалване, членовете на персонала могат да потърсят уреждане на спора от комисията по жалбите към [SATCEN].

3 На 30 март 2010 г. държавите — членки на ЗЕС, със съвместна декларация обявяват прекратяването на тази организация, считано от 30 юни 2011 г., по-специално тъй като„[в]лизането в сила на [Д]оговора от Лисабон бележ[и] началото на нов етап за европейската сигурност и отбрана“.

4 ОВ L 200, 2001 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 151.

5 ОВ L 188, 2014 г., стр. 73.

6 ОВ L 276, 2009 г., стр. 1. Този правилник, приложим в настоящото дело *ratione temporis*, впоследствие, считано от 1 юни 2017 г., е заменен с Решение (ОВППС) 2017/824 на Съвета от 15 май 2017 година относно Правилника за персонала на Сателитния център на Европейския съюз (ОВ L 123, 2017 г., стр. 7).

Съставът, функционирането и специфичните процедури на този орган са поместени в приложение X“.

10. Член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN гласи:

„Решенията на комисията по жалбите са задължителни за двете страни. Страните не могат да обжалват решението. Комисията по жалбите може:

а) да анулира или да потвърди оспореното решение;

б) да разпореди [SATCEN] по изключение да компенсира евентуални материални щети, понесени от члена на персонала, считано от деня, в който анулираното решение е породило действие;

в) също така да реши [SATCEN] да възстанови, в определения от комисията по жалбите размер, оправданите разноски на [жалбоподателя] […]“.

11. Член 1 от приложение X към Правилника за персонала на SATCEN гласи:

„[…] Комисията по жалбите е компетентна да урежда споровете, възникнали поради нарушение на настоящия правилник на персонала или на договорите, предвидени в член 7 от Правилника за персонала. За тази цел тя е компетентна да разглежда жалбите, подадени от действащи или бивши членове на персонала или от техни наследници и/или представители, срещу решение на директора“.

Б. Обстоятелствата в основата на спора и обжалваните решения

12. Ответницата по настоящото дело е наета на работа в SATCEN като договорно нает служител, считано от 1 август 2009 г. за срок от три години, за да изпълнява функциите на ръководител на административния отдел. На 31 януари 2010 г., в края на изпитателния ѝ срок, директорът на SATCEN приема окончателно ответницата на работа, като в това отношение изтъква, че тя „работ[и] тактично и дипломатично, но наред с това съобщава решенията си категорично“.

13. В рамките на годишното оценяване за 2010 г. на 28 март 2011 г. заместник-директорът на SATCEN изготвя доклад за оценка за ответницата, в който цялостните ѝ резултати са счетени за недостатъчни. Дадена ѝ е най-ниската оценка. Ответницата оспорва това заключение и начина, по който е извършено оценяването.

14. На 27 март 2012 г. в рамките на годишното оценяване за 2011 г. заместник-директорът на SATCEN отбелязва положително развитие при ответницата в сравнение с предходната година и счита, че цялостните ѝ резултати са добри, като се вземат предвид положените от нея усилия. На 24 май 2012 г. договорът на ответницата е продължен за още четири години до 31 юли 2016 г.

15. В рамките на годишното оценяване за 2012 г. с вътрешен меморандум от 17 октомври 2012 г. директорът на SATCEN възлага на заместник-директора да събере информация от персонала относно коректността и междуличностните отношения в рамките на SATCEN, по-конкретно във връзка със служители с управленски функции, и по-специално с ръководителите на отдели, евентуално като се идентифицират потенциални случаи на психологически натиск или тормоз, които могат да доведат до тревожност, загуба на самоуважение, загуба на мотивация и дори до плач сред техните подчинени.

16. На 14 ноември 2012 г. дванадесет служители на SATCEN подават оплакване до директора и до заместник-директора, в което подчертават „трудното положение, пред което [са били] изправени повече от три години, което им е пречело да вършат нормално работата [си]“, и уточняват, че това положение „е резултат от поведението и действията на ръководителя на административния отдел [ответницата]“.

17. Вследствие на посочения по-горе вътрешен меморандум в началото на 2013 г. заместник-директорът на SATCEN изпраща на 40 служители на SATCEN от няколко отдела въпросник, съдържащ въпроси с няколко възможни отговора, който има за цел да оцени междуличностните отношения с техния ръководител на отдел. С вътрешен меморандум от 7 март 2013 г. заместник-директорът на SATCEN уведомява директора на SATCEN, че от отговорите на този въпросник „става ясно, че в междуличностните отношения с ръководителя на административния отдел, [ответницата], има реален проблем, предвид общо отрицателните отговори на служителите в административния отдел“.

18. С вътрешен меморандум от 8 март 2013 г. директорът на SATCEN иска от заместник-директора на SATCEN да проведе по отношение на ответницата административно разследване на основание член 27 от Правилника за персонала на SATCEN.

19. Административното разследване се състои в изпращането на 12 юни 2013 г. на въпросник с няколко възможни отговора на 24 служители на SATCEN, за да се провери дали са били изправени пред някои форми на поведение на ответницата и дали са установили някакви последици от въпросното поведение по отношение на самите тях или на други служители. Освен това въпросниците приканват служителите да представят всички показания или доказателства в подкрепа на отговорите си. От 24 запитани служители 6 не са отговорили.

20. Междувременно, в отговор на годишната ѝ оценка за 2012 г., в която цялостните ѝ резултати отново са счетени за недостатъчни, с писмо от 20 март 2013 г. ответницата, от една страна, оспорва тази оценка, а от друга страна, иска от директора на SATCEN да вземе необходимите мерки, за да се преустанови тормозът, на който била подложена.

21. На 2 юли 2013 г. заместник-директорът на SATCEN приключва своето разследване. Според доклада от разследването поведението на ответницата „съзнателно, многократно, постоянно или системно е има[ло] за цел да дискредитира или подцени засегнатите лица“ и „тъй като това поведение на [ответницата] е потвърдено, предвид неговото естество, честота и ефект върху някои членове на персонала то представлява психически тормоз“. На 3 юли 2013 г. директорът на SATCEN уведомява ответницата за заключенията от доклада от административното разследване и я кани на разговор на 5 юли 2013 г.

22. Според отбелязаното на 5 юли 2013 г. от директора на SATCEN след приключване на разследването заместник-директорът на SATCEN е стигнал до извода, че поведението, в което е обвинена ответницата, е потвърдено и че то представлява психически тормоз. Въз основа на тези мотиви и след като изслушва ответницата същия ден, той решава, от една страна, да образува дисциплинарно производство пред дисциплинарната комисия по отношение на ответницата (наричано по-нататък „решението за образуване на дисциплинарно производство“), и от друга страна, да я отстрани временно от длъжност, като запази трудовото ѝ възнаграждение (наричано по-долу „решението за временно отстраняване от длъжност“).

23. На 28 август 2013 г. ответницата обжалва по административен ред пред директора на SATCEN решенията за образуване на дисциплинарно производство и за временно отстраняване от длъжност, както и решението, с което директорът на SATCEN мълчаливо отхвърлил искането ѝ за съдействие във връзка с предполагаем психически тормоз.

24. С писмо от 4 октомври 2013 г. директорът на SATCEN отхвърля жалбата, подадена по административен ред от ответницата на 28 август 2013 г.

25. На 25 октомври 2013 г. директорът на SATCEN сезира дисциплинарната комисия с доклад, който е изпратен и на ответницата в съответствие с член 10 от приложение IX към Правилника за персонала на SATCEN.

26. На 1 ноември 2013 г. ответницата изпраща писмо на председателя на дисциплинарната комисия, с което иска отсрочка от поне 45 дни, за да подготви своята защита. Тя иска също така копия от всички документи, използвани по време на административното разследване, призоваване пред дисциплинарната комисия на 12 служители, подписали оплакването срещу нея от 14 ноември 2012 г., и на 18 служители, попълнили въпросника с няколко възможни отговора в рамките на административното разследване, и накрая, иска да разбере кои 6 служители са отказали да отговорят на този въпросник.

27. С писмо от 21 ноември 2013 г. ръководителят на администрацията на SATCEN отказва да даде на ответницата достъп до нейните имейли и до други документи от нейния компютър и служебния ѝ мобилен телефон.

28. С писмо от 28 ноември 2013 г. председателят на дисциплинарната комисия уведомява ответницата, че на 13 или 14 януари 2014 г. пред дисциплинарната комисия ще се проведе изслушване. В същото писмо той иска от нея да изпрати на дисциплинарната комисия писмените си обяснения най-малко една седмица, преди да се проведе изслушването. Ответницата представя писмените си обяснения на 21 декември 2013 г.

29. На 2 декември 2013 г. тя обжалва пред комисията по жалбите, от една страна, решението на директора на SATCEN от 4 октомври 2013 г. за отхвърляне на подадената от нея по административен ред жалба срещу решенията за временно отстраняване от длъжност, за образуване на дисциплинарно производство и за отхвърляне на искането за съдействие, и от друга страна, срещу решението от 21 ноември 2013 г., посочено в точка 27 по-горе.

30. С писмо от 9 декември 2013 г. ответницата иска от председателя на дисциплинарната комисия да отложи изслушването. Освен това тя посочва имената на тринадесет свидетели, които иска да бъдат призовани. С писмо от 16 декември 2013 г. председателят на дисциплинарната комисия потвърждава датата на изслушването на 13 или 14 януари 2014 г. и уведомява ответницата за решението си да изслуша двама от поисканите от нея свидетели.

31. На 17 декември 2013 г. ответницата подава до директора на SATCEN жалба по административен ред срещу решението на дисциплинарната комисия от 16 декември 2013 г.

32. След изслушването, проведено на 13 януари 2014 г., дисциплинарната комисия издава мотивирано становище на 4 февруари 2014 г., в което, от една страна, приема единодушно, че ответницата не е изпълнила своите професионални задължения, и от друга страна, препоръчва тя да бъде понижена с най-малко две степени, за да не заема вече длъжност с ръководни функции.

33. След като изслушва ответницата на 25 февруари 2014 г., на 28 февруари 2014 г. директорът на SATCEN я освобождава от длъжност на дисциплинарно основание, като решението влиза в сила в срок от един месец, считано от тази дата (наричано по-нататък „решението за освобождаване от длъжност“). В това решение директорът на SATCEN приема следното:

„Като се има предвид тежестта на неизпълнението на Вашите задължения, видна от доклада на директора до дисциплинарната комисия и потвърдена в мотивираното становище на дисциплинарната комисия, невъзможността да бъдете прекласирана на нивото и отговорностите, предложени в становището на дисциплинарната комисия, както и Вашият отказ да признаете, че поведението Ви е било неуместно, на основание член 7 от приложение IX [към Правилника за персонала на SATCEN] Ви налагам следното наказание:

– освобождаване от длъжност, което води до прекратяване на договора Ви със SATCEN.

[Вашият] договор ще бъде прекратен, съгласно член 7, параграф 3, буква а), подточка vii) от [Правилника за персонала на SATCEN], в срок от един месец, считано от момента на уведомяването Ви за това решение“.

34. На 17 април 2014 г. ответницата подава срещу решението за освобождаване от длъжност жалба по административен ред, която е отхвърлена с решение от 4 юни 2014 г. на директора на SATCEN. На 12 юни 2014 г. ответницата обжалва решението за освобождаване от длъжност пред комисията по жалбите.

35. С решение от 26 януари 2015 г. (наричано по-нататък „решението на комисията по жалбите“), за което ответницата е уведомена на 23 март 2015 г., комисията по жалбите отхвърля жалбата ѝ за отмяна на решението за образуване на дисциплинарно производство и на решението за временно отстраняване от длъжност. Освен това, след като отхвърля всички основания, изтъкнати от ответницата срещу решението за освобождаване от длъжност, комисията по жалбите отменя посоченото решение само доколкото предвижда, че датата на влизането му в сила е 31 март, а не 4 април 2014 г.

III. Обжалваното съдебно решение и производството пред Съда

36. На 28 май 2015 г. ответницата подава пред Общия съд жалба с искане за отмяна и обезщетение. На основание член 263 ДФЕС ответницата иска: i) да се отмени решението за образуване на дисциплинарно производство, решението за временно отстраняване от длъжност, решението за освобождаване от длъжност, мълчаливото отхвърляне от директора на SATCEN на искането ѝ за съдействие, отправено поради предполагаем психически тормоз спрямо нея, както и решението на комисията по жалбите (наричани по-нататък заедно „обжалваните решения“); ii) евентуално, да се отмени решението на директора на SATCEN от 4 октомври 2013 г. за отхвърляне на жалбата, подадена от нея по административен ред срещу решението за отхвърляне на искането ѝ за съдействие, решението за образуване на дисциплинарно производство и решението за временно отстраняване от длъжност, както и решението на директора на SATCEN от 4 юни 2014 г. за отхвърляне на жалбата, подадена от нея по административен ред срещу решението за освобождаването ѝ от длъжност. На основание член 268 ДФЕС ответницата иска обезщетение за вреди, които твърди, че е претърпяла. Тя иска също така SATCEN да бъде осъден да заплати съдебните разноски ведно с лихвите.

37. В обжалваното съдебно решение Общият съд първо приема, че е компетентен да се произнесе по спора. Тази компетентност произтича съответно, що се отнася до контрола за законосъобразността на обжалваните решения, от член 263 ДФЕС, а по отношение на искането за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, от член 268 ДФЕС във връзка с член 340, втора алинея ДФЕС, като се вземат предвид член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от

Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)[7]. По-нататък Общият съд отхвърля възражения за недопустимост на SATCEN поради наличието на трудово правоотношение между ответницата и SATCEN[8]. След това Общият съд уважава възражението на SATCEN за недопустимост на искането за отмяна на решението за отхвърляне на искането за съдействие (тъй като ответницата не спазила предварителната административна процедура) и на решението за образуване на дисциплинарно производство (тъй като то е само подготвителен акт)[9]. Накрая, Общият съд приема доводите за незаконосъобразност на производството пред дисциплинарната комисия за допустими[10].

38. По отношение на същността на спора, първо, Общият съд уважава възражението на ответницата за незаконосъобразност на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN, като обявява тази разпоредба за неприложима в разглеждания случай. Въз основа на това Общият съд постановява, че „решението на комисията по жалбите, прието въз основа на предоставените ѝ с тази разпоредба правомощия, се оказва лишено от правно основание, поради което то следва да се отмени, без да е необходимо произнасяне по другите основания, изтъкнати от жалбоподателката относно решението на комисията по жалбите“[11]. Този съд освен това отменя решението за освобождаване от длъжност[12] и решението за временно отстраняване от длъжност[13], тъй като установява, че в рамките на проведеното спрямо ответницата административно разследване SATCEN, от една страна, не е изпълнил задължението си да го проведе внимателно и безпристрастно, и от друга страна, е нарушил правото на ответницата да бъде изслушана и правото ѝ на достъп до документите.

39. След това Общият съд разглежда предявените от ответницата искания за обезщетение. Първо, Общият съд обявява, че не може да присъди обезщетение за имуществените вреди, които ответницата твърди, че е претърпяла, тъй като това би било преждевременно, „без да е наясно с мерките, взети от SATCEN за изпълнение на съдебно[то] решение [на Общия съд]“. Второ, този съд решава да определи *ex æquo et bono* обезщетение от 10 000 EUR за поправяне на претърпените от ответницата неимуществени вреди поради състоянието на несигурност относно фактите, в които е обвинена, и от увреждане на доброто ѝ име и професионалната ѝ репутация[14].

40. Въз основа на това обжалваното съдебно решение: i) отменя решението на комисията по жалбите; ii) отменя решението за временно отстраняване от длъжност; iii) отменя решението за освобождаване от длъжност; iv) осъжда SATCEN да заплати на ответницата сумата от 10 000 EUR за поправяне на претърпените от нея неимуществени вреди; v) отхвърля жалбата в останалата ѝ част; vi) осъжда SATCEN да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на ответницата; и vii) осъжда Съвета на Европейския съюз да понесе направените от него съдебни разноски.

41. В жалбата си пред Съда, подадена на 10 януари 2019 г., SATCEN иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли жалбата на ответницата и да я осъди да заплати съдебните разноски по производството. Съветът встъпва в подкрепа на исканията на SATCEN.

42. Ответницата от своя страна иска Съдът да отхвърли жалбата и да осъди SATCEN да заплати съдебните разноски.

7 Обжалваното съдебно решение, точки 80—114.

8 Обжалваното съдебно решение, точки 118—132.

9 Обжалваното съдебно решение, съответно точки 133—138 и 139—143.

10 Обжалваното съдебно решение, точки 144—150.

11 Обжалваното съдебно решение, по-специално точки 160 и 161.

12 Обжалваното съдебно решение, точки 168—231.

13 Обжалваното съдебно решение, по-специално точки 232—241.

14 Обжалваното съдебно решение, точки 242—261.

43. Страните излагат становищата си в съдебното заседание пред Съда, проведено на 4 декември 2019 г.

IV. Преценка

44. SATCEN изтъква четири основания за обжалване на решението на Общия съд. Първото и второто са насочени срещу констатациите на Общия съд относно компетентността му да разгледа делото и допустимостта на исканията на ответницата. Третото и четвъртото основание се отнасят до констатациите на Общия съд по същество.

45. Ще започна анализа си с първото и второто основание на SATCEN за обжалване на решението на Общия съд. Според мен тези основания най-добре могат да бъдат разгледани заедно, тъй като са преплетени. Целта и на двете е да докажат — посредством доводи, които в голяма степен се припокриват — че в Договорите за ЕС не е налице основание за констатациите на Общия съд с оглед на компетентността му да се произнесе по исканията на ответницата.

A. По първото и второто основание за обжалване

1. Доводи на страните

46. Първо, SATCEN критикува обжалваното съдебно решение тъй като в точки 80—114 Общият съд заключава, че е компетентен да разгледа всички искания на ответницата. SATCEN твърди, от една страна, че с оглед на принципа на предоставената компетентност, за да бъде Съдът на Европейския съюз компетентен, трябва да е налице изрична разпоредба за целта. Такава разпоредба обаче не съществувала в случая. От друга страна, както Съдът приел в решение Elitaliana [15], Съдът на Европейския съюз е компетентен, когато обжалваното решение засяга бюджета на ЕС. Бюджетът на SATCEN обаче се състоял само от вноски на държавите членки. Според SATCEN Общият съд също така не може да приеме, че е компетентен единствено въз основа на принципа на равно третиране, като приравнява членове на персонала на други категории персонал.

47. Второ, SATCEN твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 118—123 от обжалваното съдебно решение е заключил, че жалбата за отмяна на ответницата попада в приложното поле на член 263 ДФЕС, а искането ѝ за ангажиране на извъндоговорната отговорност, в това на член 268 ДФЕС. SATCEN по-специално твърди, че ответницата, като член на персонала на SATCEN, не може да се счита за „трета страна“ по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС. Освен това решение H/Съвет и др. [16] според SATCEN не може да се приложи по аналогия, тъй като разглежданото дело се отнася до договорно нает служител, а не до такъв, командирован от държава членка или институция на Съюза.

48. Трето, SATCEN твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 124—132 от обжалваното съдебно решение е отхвърлил възражението му за недопустимост въз основа на договорния характер на спора. Поради договорния характер на правоотношението между ответницата и SATCEN, и доколкото член 270 ДФЕС не е приложим

15 Решение от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (наричано по-нататък „решение Elitaliana“).
16 Решение от 19 юли 2016 г., H/Съвет и др. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (наричано по-нататък „решение H/Съвет и др.“).

в настоящото дело, компетентността на Съда на Европейския съюз може — според SATCEN — да произтича единствено от съдържаща се в договора арбитражна клауза, в съответствие с член 272 ДФЕС. Такава арбитражна клауза обаче не била включена в договора на ответницата със SATCEN.

49. Съветът подкрепя доводите на SATCEN.

50. За разлика от това, ответницата смята тези доводи за необосновани. Според нея Общият съд правилно е потвърдил своята компетентност да се произнесе по всички отправени от нея искания, както и по тяхната допустимост.

2. Компетентност (№ 1): обхват на свързаната с ОВППС дерогация

51. За да разгледам изтъкнатите от SATCEN доводи, според мен е полезно в самото начало да изложа някои общи забележки относно обхвата на компетентността на Съда на Европейския съюз в областта на ОВППС с оглед на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС.

а) По съществуващото до момента положение

52. Член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС изключват компетентността на Съда на Европейския съюз по отношение на разпоредбите относно ОВППС, както и по отношение на актове, приети въз основа на тези разпоредби, с две изключения. И двете разпоредби са били предмет на няколко решения на Съда. В контекста на настоящото производство с особена значимост са следните решения.

53. В решения Мавриций [17] и Танзания [18] Съдът постановява, inter alia, че може да провери дали международно споразумение, отнасящо се до ОВППС, е договорено и сключено съгласно процедурата по член 218 ДФЕС. Всъщност, доколкото тази процедура се съдържа в неотнасяща се до ОВППС разпоредба, Съдът има правомощията да се произнесе по твърдените процесуални грешки, водещи до нейното нарушаване.

54. В решение Elitaliana Съдът потвърждава своята компетентност по отношение на жалба за отмяна, подадена срещу решение, взето от гражданска мисия на ОВППС относно възлагане на обществена поръчка, от която са произлезли разходи за сметка на бюджета на Съюза, въз основа на твърдяно нарушение на правилата от правото на ЕС за възлагане на обществени поръчки. Договорът се урежда от Финансовия регламент [19], правен инструмент, който не е част от ОВППС.

55. В решение Rosneft [20] Съдът приема, че членове 19 ДЕС, 24 ДЕС и 40 ДЕС, член 275 ДФЕС и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС относно валидността на акт, приет въз основа на свързани с ОВППС разпоредби, отнасящи се до ограничителни мерки, стига преюдициалното запитване да е свързано или с контрола дали това решение спазва член 40 ДЕС, или с контрола за законосъобразността на ограничителните мерки спрямо физически или юридически лица.

17 Решение от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 Решение от 14 юни 2016 г., Парламент/Съвет (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198).

20 Решение от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (наричано по-нататък „решение Rosneft“).

56. Накрая, в решение H/Съвет и др. Съдът приема, че Съдът на Европейския съюз е компетентен да разгледа жалба за отмяна срещу решения, взети от ръководителя на мисия на ОВППС, отнасящи се до прехвърлянето на командирован от държава членка член на персонала от едно бюро на мисията в друго. Важно е да се отбележи уточненото от Съда, че компетентност е налице и по отношение на актове, които са със съдържание както нямащо връзка, така и свързано с ОВППС (наричани по-нататък „решения с двойствено съдържание“) [21].

57. Основните принципи, произтичащи от тези дела, са следните.

58. Първо, доколкото член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС въвеждат дерогация (наричана по-нататък „свързаната с ОВППС дерогация“) от правилото за обща компетентност, а член 19 ДЕС предоставя компетентност на Съда на Европейския съюз, за да гарантира, че при тълкуването и прилагането на Договорите се спазва правото, тези разпоредби трябва да се тълкуват стеснително.

59. Второ, макар да е възможно акт на Съюза да е свързан с ОВППС или дори приет „в контекст на ОВППС“, доколкото правното му основание (материално или процесуално) не е свързано с ОВППС, юрисдикциите на Съюза са компетентни да упражнят контрол върху съответствието му с релевантните разпоредби, несвързани с ОВППС.

60. Трето, актове, приети от институции или органи на Съюза, каквито са актовете за управление на персонала, не са изключени от компетентността на Съда на Европейския съюз само защото са приети на основание на свързани с ОВППС разпоредби.

61. По този начин, разгледани заедно, тези принципи сочат, че за да попадне в обхвата на свързаната с ОВППС дерогация, актът на Съюза трябва да изпълнява две изисквания. Първо, трябва *формално* да се основава на свързани с ОВППС разпоредби. Второ, актът трябва също така да съответства, що се отнася до неговото *съдържание* или *материалноправен обхват*, на мярка на ОВППС.

62. Първото от тези изисквания произтича от текста на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС. Несъмнено, второто изискване не е изрично упоменато в тези разпоредби. Също така е вярно, че постепенното въвеждане на такова допълнително изискване по съдебен път означава, че обхватът на свързаната с ОВППС дерогация се е стеснил, с актове, които би изглеждало, че попадат в обхвата на дерогацията, поне при по-формален прочит на Договорите, когато бъдат подложени на контрол.

63. Според мен обаче това развитие е напълно правилно. Преди да опиша критериите за тълкуване на това второ изискване, ще обясня защо системното, историческо и телеологично тълкуване на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС е в подкрепа на възприетата от Съда посока.

б) По елементите, релевантни за правилното тълкуване на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС

64. Когато са разглеждани в светлината на конституционния контекст на Европейския съюз, в никакъв случай не е непривично, че член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС са предмет на ограничително тълкуване.

21 Вж. H/Съвет и др., точки 54 и 55.

65. Първо, не трябва да се пренебрегва фактът, че макар ОВППС да е област, предмет на „специфични правила и процедури“[22], тя също така е неделима част от правото на ЕС. Липсата на компетентност в областта на ОВППС не означава липса на каквито и да е материалноправни критерии. На първо място, ще отбележа, че външната дейност на Съюза, било то в контекста на ОВППС, или на други политики, се ръководи от един и същ набор от принципи и цели[23]. Съюзът трябва да „следи за съгласуваността между различните области на външната си дейност, *както и* между тези области и другите си политики“[24].

66. По-важното е, че приетите по силата на ОВППС актове трябва несъмнено да спазват общите принципи на правото на ЕС, в това число прогласените в Хартата основни права. Всъщност в член 51, параграф 1 от Хартата е възприето *институционално определение* на обхвата на този акт с оглед на дейността на ЕС: Хартата се прилага винаги когато има действие от страна на институция, орган, служба или агенция на Съюза. Член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС не поставят под въпрос това твърдение: те въвеждат изключване от контрола на Съда на Европейския съюз, но не изключват приложимостта на Хартата, нито на други разпоредби на първичното право по този въпрос. Така въпреки значителните ограничения с оглед на защитимостта по съдебен ред на мерки на ОВППС — което кара генералния адвокат Wahl да назове ОВППС *lex imperfecta*[25] — остава налице фактът, че дори и за такива актове се прилагат правилата. *Lex imperfecta* не означава *absentia legis*.

67. Второ, като започва от знаковото решение Les Verts I[26], Съдът постоянно е заявявал, че (вече) Европейският съюз е общност, основана на принципа на правовата държава, и че Договорите са установили завършена система от способи за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда на Европейския съюз контрола за законосъобразността на приетите от институциите мерки. В наши дни принципът на правовата държава не само е включен сред основополагащите ценности на Съюза, прогласени в член 2 ДЕС, но и съгласно членове 21 ДЕС и 23 ДЕС той е посочен като един от ръководните принципи на външната дейност на Съюза, включително в специфичната област на ОВППС.

68. Както Съдът редовно е подчертавал, самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързано със съществуването на правовата държава[27]. По-специално, системата на Договорите предвижда възможност за пряко обжалване на *всички разпоредби*, приети от институциите и предназначени да пораждат правни последици[28].

69. Предвид това, несъмнено е вярно, както SATCEN твърди, че — с оглед на член 13, параграф 2 ДЕС и член 51, параграф 2 от Хартата — член 47 от Хартата не може да създаде компетентност на Съда на Европейския съюз, когато Договорите я изключват[29]. Както обаче Общият съд правилно подчертава в точка 85 от обжалваното съдебно решение, принципът на ефективна съдебна защита предполага, че изключването на компетентността на Съда по отношение на актове, които може да се отнасят до физически лица, следва да се тълкува

22 Член 24, параграф 1 ДЕС.

23 Вж. член 21, параграфи 1 и 2 ДЕС. Вж. в по-общ план член 7 ДФЕС.

24 Член 21, параграф 3 ДЕС (курсивът е мой).

25 Вж. заключението по дело H/Съвет и др. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, т. 45).

26 Решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 23) (наричано по-нататък „решение Les Verts I“). Вж. наскоро постановеното решение от 5 ноември 2019 г., ЕЦБ и др./Trasta Komercbanka и др. (C-663/17 P, C-665/17 P и C-669/17 P, EU:C:2019:923, т. 54 и цитираната съдебна практика).

27 Вж. решение от 6 октомври 2015 г., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, т. 95 и цитираната съдебна практика).

28 Вж. по-специално решение Les Verts I, точка 24, и решение Elitaliana, точка 67.

29 В това отношение вж. решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 44). Вж. наскоро постановеното решение Rosneft, точка 74.

стеснително[30]. Казано по-просто, член 47 от Хартата не позволява на Съда да пренаписва Договорите, но изисква от него да тълкува съществуващите разпоредби така, че те да могат да постигат пълния си потенциал да предоставят съдебна защита на всяко лице, засегнато от актове на институциите или органите на ЕС.

70. Трето, наскоро постановената практика на Съда много ясно потвърждава, че независимо от правния режим, по който действат, институциите на ЕС по принцип подлежат на съдебен контрол. В съответствие с член 19 ДЕС Съдът на Европейския съюз обикновено е този, който следва да изпълнява тази задача, за да гарантира, че при тълкуването и прилагането на Договорите се спазва правото.

71. Така например в решение Florescu[31] Съдът приема, че меморандум за разбирателство, сключен през 2009 г. от Европейската комисия (от името на Европейската общност) и Румъния, следва да се разглежда като акт на институциите за целите на член 267 ДФЕС въпреки неговото естество *sui generis*. В решение James Elliot Construction[32] Съдът стига до извода, че е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване относно тълкуването на хармонизирани технически стандарти (наричани по-нататък „ХТС“), независимо от факта, че ХТС не са задължителни актове, а документи за доброволно използване, и че са формално приети от частноправни органи. Съдът приема, че ХТС произвеждат правни последици и че Комисията участва в процеса на тяхното приемане и прилагане. Освен това, в решение Ledra[33] Съдът констатира, че неправомерно поведение на институции на ЕС, действащи извън рамките на Съюза, би могло да доведе до предявяването на иск за обезщетение за извъндоговорна отговорност на основание членове 268 ДФЕС и 340 ДФЕС.

72. Четвърто, историческият преглед на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС не е в подкрепа на тълкуване на тези разпоредби, което да надхвърля строго необходимото за запазване на спецификите на ОВППС. Свързаната с ОВППС дерогация е предназначена главно да защити отличителния „*институционален баланс*“, търсен от съставителите на Договорите по отношение на тази политика[34]. Поради високата степен на политическото си естество е решено главно Европейският съвет и Съветът да определят и прилагат ОВППС, а Върховният представител и държавите членки — да я прилагат в действие[35]. Освен това е прието, че новите разпоредби на ОВППС, макар формално интегрирани в Договорите за ЕС, не следва да „засягат съществуващите понастоящем отговорности на държавите членки при определянето и провеждането на тяхната външна политика“[36].

73. С оглед на тези съображения тесният обхват, даден на свързаната с ОВППС дерогация, е в съзвучие с редица конституционни принципи на Европейския съюз. По-нататък ще разгледам въпроса какво на практика може да означават тези принципи.

30 В това отношение вж. също решение Rosneft, точка 74.

31 Решение от 13 юни 2017 г., Florescu и др. (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 Решение от 27 октомври 2016 г., James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

33 Решение от 20 септември 2016 г., Ledra Advertising и др./Комисия и ЕЦБ (C-8/15 P—C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Вж. например Европейски конвент, Дискусионен кръг относно начина на работа на Съюза, „Допълнителен доклад относно съдебния контрол по отношение на общата външна политика и политика на сигурност“ (CONV689/1/03REV1), точка 5. По-общо, относно генезиса на тези разпоредби, с позоваване на релевантните подготвителни актове, вж. *Denza*, E. The Intergovernmental Pillars of the European Union. Oxford University Press, Оксфорд, 2002, p. 311—322; или *Heliskoski*, J. Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy — Europe and the World: A law review, Vol. 2(1):3, UCL Press, 2018, p. 2—5.

35 Член 24, параграф 1 и член 26 ДЕС.

36 Вж. Декларация № 13 („Декларация относно общата външна политика и политика на сигурност“), приложена към Договора от Лисабон.

в) Съдържание, свързано с ОВППС?

74. Член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС са израз на „основан на съдържанието ексепционализъм“: съставителите на Договорите са възприели гледището, че въпросите от областта на ОВППС са присъщо политически и следователно не подлежат на съдебен контрол. В този смисъл не бива да се пренебрегва фактът, че по своето естество ОВППС е оперативна политика, чрез която Съюзът преследва своите (широко определени) цели чрез набор от (широко определени) действия, главно от изпълнителен и политически характер [37].

75. Както изглежда по-скоро ясно от разпоредбите на дял V, глава 2 от Договора за Европейския съюз (и по-специално от член 25 ДЕС), правилата и актовете на ОВППС имат главно за цел да уреждат действията на институциите и органите на ЕС, от една страна, и на държавите членки, от друга. „Типичната“ мярка на ОВППС не цели да поражда права и задължения на физическите лица [38].

76. На това основание съставителите на Договорите са решили, че всеки спор по отношение на прилагането на тези разпоредби следва да се решава на политическо равнище, без да се включват съдилищата. Погледнат от този ъгъл, фактът, че физическите лица не могат да оспорват законосъобразността на мерките на ОВППС пред Съда на Европейския съюз, не следва да поражда значителна празнота в правната система на ЕС.

77. Ето защо, за да се определи дали Съдът „участва или не“ по даден въпрос, трябва тясно да се следва логиката в основата на очертания непосредствено по-горе избор на съставителите на Договорите. В съзвучие с този подход свързаната с ОВППС дерогация не може да се разглежда като обхващаща актове, които, макар и да са свързани с ОВППС или дори формално да са приети в нейните рамки, не са непосредствено или пряко засегнати от определението, прилагането или изпълнението на тази политика. С други думи, когато връзката между акт на ЕС и действие или операция, свързани с външната политика на Съюза или с неговата сигурност, е само косвена, би било трудно да се обоснове изключването на компетентността на Съда на Европейския съюз. Всяка намеса на съдилищата на ЕС в тези случаи не би била в състояние да ограничи (или поне е много малко вероятно да ограничи) свободата на действие, с която институциите на ЕС и държавите членки е предвидено да се ползват, когато действат в областта на ОВППС.

78. Освен това може да добавя обстоятелството, че (ограничените) правомощия на Съда на Европейския съюз да упражнява контрол върху законосъобразността на някои актове, формално приети в рамките на ОВППС, по никакъв начин не налага юрисдикциите на ЕС да упражняват контрол (или да са склонни да упражняват контрол по този въпрос) върху избора на външна политика или сигурност, които са с крайно политически характер. Независимо от това дали член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС кодифицират форма на „доктрина на политически въпроси“, Съдът е показал, че подхожда с особено внимание по отношение на границите, наложени на конституционната му роля с Договорите [39], и по-специално с принципа

37 За този израз вж. заключението на генералния адвокат Wahl по дело H/Съвет и др. (C-455/14 P, EU:C:2016:212, т. 59).

38 Вж. например член 24, параграф 1 ДФЕС: „[п]риемането на законодателни актове се изключва“.

39 Вж. например решение от 1 март 2016 г., National Iranian Oil Company/Съвет (C-440/14 P, EU:C:2016:128, т. 77 и цитираната съдебна практика). По отношение на самоограничението на Съда вж. в правната доктрина, с по-нататъшни препратки, *Koutrakos*, P. Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy — , 67. Cambridge University Press, 2017, p. 13.

на разделение на властите[40]. Съдът също така неведнъж е заявявал, че когато институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка, и по-конкретно когато трябва да направят избор по-специално от политическо естество и да извършат комплексни преценки, преценките, въз основа на които е упражнено това право, са предмет на ограничен съдебен контрол[41].

79. Поради тези причини е по-скоро ясно, че когато даден акт е *формално* основан на разпоредби на ОВППС или е приет в този контекст, просто не е достатъчен да задейства свързаната с ОВППС дерогация. Актът трябва да има и своеобразно свързано с ОВППС *съдържание*.

80. Това естествено поражда въпроса: какво представлява своеобразно свързано с ОВППС съдържание? Признавам, че е невъзможно да се направи безпогрешен тест, който би послужил да се прокара ясна линия между свързаното с ОВППС съдържание и това, което не е свързано с нея. Това очертание непременно ще включва преценка на всеки отделен случай, която в много голяма степен ще зависи от контекста.

81. При все това, от съществуващата съдебна практика[42] изглежда, че *обикновените административни актове* — тоест актовете на администрацията на ЕС, които не са неизменно свързани с преследването на ОВППС — нямат (достатъчно) свързано с ОВППС съдържание, за да бъдат изключени от упражняването на съдебен контрол. Тези актове типично включват например (и по-специално) решения за управление на персонала; решения, свързани с бюджета и разходите; или решения в нормални и обикновени процедури за възлагане на обществени поръчки.

82. Ще подчертая квалифициращите термини „типично“ и „нормални“ или „обикновени“: критерият е, че съдържанието на решението е общо, за разлика от специфичното за ОВППС. Абстрактно погледнато, тази идея може би най-добре се долавя с мисловен експеримент върху съдържателния паралелизъм: може ли оспореният акт, който формално се основава на разпоредба на ОВППС, да бъде приет в друг, различен от ОВППС, контекст? Ако това е така, биха ли могли съдържанието му и съображенията, довели до приемането му, да бъдат подобни, или дори еднакви, ако е приет в различен от ОВППС контекст? Ако отговорът и на двата въпроса е утвърдителен, има вероятност актът да няма своеобразно свързано с ОВППС съдържание.

83. Всъщност общите административни актове обикновено нямат никакви политически или стратегически конотации. Макар да са приети в контекста на ОВППС, те се отнасят до обичайното функциониране на администрацията на ЕС. Освен това те могат да засягат и положението на конкретни физически лица или образувания. При тези обстоятелства правото на ефективни правни средства за защита, залегнало в член 47 от Хартата, може само да се приложи напълно. Тези актове трябва да подлежат на съдебен контрол без оглед на формалното им предназначение.

84. Накрая, както бе посочено по-горе[43], съгласно наскоро посоченото от Съда, гореизложените съображения се прилагат и по отношение на решения с двойствено съдържание. Все пак не бих разглеждал това становище в смисъл, че юрисдикциите на Съюза следва да упражняват контрол върху всяко твърдяно нарушение или грешка във връзка с такива решения. Несъмнено може да

40 Както посочва Supreme Court на САЩ, „незащитимостта по съдебен ред на политически въпрос е главно функция на разделението на властите“ (вж. решение Baker/Carr, 369 U.S. 186 (1962 г.). Вж. заключението на генералния адвокат Wathelet по дело Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, т. 52).

41 Вж. наскоро постановеното решение от 19 декември 2019 г., Puppinck и др./Комисия (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, т. 95 и 96 и цитираната съдебна практика).

42 Вж. посочената по-горе съдебна практика в точки 54 и 56 от настоящото заключение.

43 Вж. точка 56 от настоящото заключение.

е трудно да се разграничи двойственото съдържание на такива актове. Щом като решение с двойствено съдържание стане подлежащо на контрол въз основа на съдържанието си, което не е свързано с ОВППС, възможно е да има известно допълнително пресичане и със съдържанието, свързано с ОВППС.

85. Именно поради тези съображения бих предложил компетентността на Съда на Европейския съюз по тези въпроси да се разглежда като скàла или постъпателен континуум, а не като въпрос на крайности от типа „всичко или нищо“, при които самото съществуване на двойствено съдържание автоматично прави всичко подлежащо на контрол. В единия край на спектъра съществуват решения, които, макар формално да се основават на разпоредба на ОВППС, в съдържателно отношение имат много малко общо с тази категория политики. В другия край са налице решения, които очевидно изцяло попадат в рамките на свързаната с ОВППС дерогация. Тогава в сивата зона по средата са решенията с двойствено или множествено съдържание, във връзка с което се препоръчва предпазливост и самоограничение[44]. Ако несвързаното с ОВППС съдържание на акт е само спомагателно за свързаното с ОВППС негово съдържание, последното може да вземе надмощие и така да ограничи или дори изключи съдебния контрол.

г) По настоящото дело

86. С оглед на гореизложените съображения смятам, че Общият съд не е допуснал грешка, като е потвърдил компетентността си да разгледа делото.

87. Обжалваните решения са актове на обичайното управление на персонала, които не включват, несъмнено що се отнася до делото, представено и разгледано пред Съда, каквото и да е специфично съдържание, свързано с ОВППС. Оспорваните решения фактически са неразличими от решения, които биха могли в подобно положение да бъдат приети с оглед на който и да е персонал, нает от орган или агенция на ЕС, учредена в контекста на която и да е друга политика на Съюза.

88. Освен това, противно на изтъкнатите от SATCEN доводи, фактът, че правилата на ЕС, за които се твърди, че са нарушени с обжалваните решения, не засягат бюджета на Съюза, според мен е неотносим. От решение Elitaliana на Съда не може да бъде изведено, че приетите в контекста на ОВППС актове подлежат на съдебен контрол само когато нарушават правила, уреждащи бюджета на Съюза. Обстоятелствата по това дело, направили акта подлежащ на оспорване пред съдилищата на ЕС, се състоят в това, че макар да са издадени от образувание, създадено по силата на ОВППС (което така евентуално попада в обхвата разпоредбите относно ОВППС), оспореното решение е: i) прието въз основа на несвързани с ОВППС разпоредби, и ii) жалбоподателят твърди, че има нарушения на несвързани с ОВППС разпоредби.

89. Така според мен бюджетният аспект в решение Elitaliana е специфичен пример за по-общото правило, което се постарах да открои в предишния раздел на настоящото заключение: разглежданите в това дело решения за възлагане на обществена поръчка са примери за обикновени административни актове, които не са били неизменно свързани с преследването на ОВППС, поради което не са били изключени от съдебен контрол.

44 Вж. също точка 78 от настоящото заключение по-горе. Дори и да има вероятност юрисдикцията да е сезирана настойчиво с оглед на някои елементи от решение при подобни положения, има вероятност интензивността на контрола да е осезаемо слаба.

3. Компетентност (№ 2): договорното естество на трудовото правоотношение и липсата на арбитражна клауза

90. В последващото изложение ще разясня защо според мен Общият съд отново не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че е компетентен въпреки две изтъкнати от SATCEN допълнителни обстоятелства: фактът, че трудовото правоотношение се основава на договор между ответницата и SATCEN и липсата на конкретна арбитражна клауза в този трудов договор в полза на компетентността на Съда на Европейския съюз.

а) Предварителни бележки относно въпросите, свързани с персонала

91. Правоотношението между Европейския съюз и неговия персонал се урежда главно от Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (наричан по-нататък „Общият правилник за персонала“)[45]. Съгласно член 270 ДФЕС Съдът на Европейския съюз има „монопол“ по спорове между Съюза и неговия персонал „в границите и при условията, определени в [Общия правилник за персонала]“.

92. Агенциите и другите органи на Европейския съюз обаче често имат свои правилници за персонала, които може да са или да не са подобни на Общия правилник за персонала[46]. Както бе посочено в точка 8 по-горе, SATCEN има свой правилник за персонала. Това, което е релевантно в контекста на настоящото производство, е че Правилникът за персонала на SATCEN е приет с Решение на Съвета от 14 септември 2009 г.[47].

93. Съгласно член 1, параграф 1 от Правилника за персонала на SATCEN, освен при изключения, предвидените от него правила се прилагат „за служителите, наети по договор от [SATCEN]“.

94. На свой ред член 1, параграф 2 от Правилника за персонала на SATCEN определя понятието „служители“ като обхващащо следните категории персонал:

„а) членовете на персонала, сключили договор със SATCEN и заемащи щатни длъжности, вписани в щатното разписание на персонала, което се прилага всяка година към бюджета на SATCEN;

б) членовете на местния персонал, сключили договор със SATCEN съгласно местното национално законодателство“.

95. Следователно Правилникът за персонала на SATCEN по същество създава система с две направления за наемане на персонал[48]. От една страна, SATCEN може да наема персонала си като „членове на персонала“, в който случай договорното правоотношение между персонала и агенцията по същество ще се урежда от разпоредбите на Правилника за персонала на SATCEN. От друга страна, SATCEN може да наема персонал като „членове на местния персонал“ с договори, които се уреждат от националното право.

45 Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ) (ОВ P 045, 1962 г., стр. 1385), с измененията.

46 Съществуват също агенции, мисии и други органи на Европейския съюз, които не разполагат със собствен правилник за персонала и наемат своя персонал посредством договори с различно естество. В зависимост от приложимата за тези договори правна уредба, съображенията, изложени в настоящото заключение по отношение на положението на ответницата, може да са или да не са релевантни за персонала на тези агенции, мисии и други органи на Европейския съюз. В това отношение вж. дело C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, понастоящем висящо пред Съда.

47 Това решение отменя предходния правилник за персонала на SATCEN, приет от Съвета на 21 декември 2001 г. (ОВ L 39, 2002 г., стр. 44), с последващите изменения.

48 По-долу ще се съсредоточа върху персонала, нает пряко от SATCEN, като няма да се спирам на този, който евентуално може да бъде командирован от държавите членки и институциите на ЕС.

96. Така от договорна гледна точка двете категории персонал не са аналогични. Неизбежно това различие оказва въздействие върху самата юрисдикция за всеки свързан с трудово правоотношение спор между служителя и работодателя.

97. По отношение на *членовете на местния персонал* както SATCEN, така и наетото физическо лице имат по-голяма свобода да договарят различните аспекти на бъдещите си професионални правоотношения. Съществените характеристики на това правоотношение са изложени в самия договор, който при необходимост се допълва от относимото национално право. За разлика от случая с членовете на персонала, релевантността на Правилника за персонала на SATCEN (или на който и да е подобен акт на институциите на ЕС) в този контекст е далеч по-ограничена. Така професионалното правоотношение между работодателя и неговите служители може правилно да се определи като договорно.

98. Следователно по отношение на членовете на местния персонал договорната отговорност на агенцията, съгласно член 340, първа алинея ДФЕС, се регулира „от правото, приложимо по отношение на съответния договор“. Така договорът може да включва арбитражна клауза или специални договорености, предоставящи компетентност например на местните съдилища или на други национални съдилища. Допускат се също така други форми на арбитраж. Освен това съгласно член 272 ДФЕС компетентност може да бъде предоставена и на Съда на Европейския съюз. Всъщност в такива случаи Съдът на Европейския съюз не може да се приеме за единствено компетентен, тъй като това би противоречало на разпоредбите на членове 272 ДФЕС и 274 ДФЕС[49].

99. За разлика от това, при наемането на *членове на персонала* SATCEN има по-малка свобода на действие. Вярно е, че професионалното правоотношение между членовете на персонала и агенцията на ЕС възниква с договор. При все това би било неточно това правоотношение да се приеме за основано единствено на договор. Трудовият договор по същество е основата за постъпване на длъжност, чиито основни характеристики не са свободно определени от страните по договора. Професионалното правоотношение между членовете на персонала и агенцията на практика в голяма степен се урежда от публичноправен акт на ЕС, а именно Правилникът за персонала на SATCEN. По този начин следваната процедура за наемане, определението на въпросния договор и правната уредба, съгласно която договорът е сключен, включват упражняването на прерогативи, предоставени на агенцията с акт на Съюза с общо приложение[50].

100. С други думи, договорът по същество е средство за придържане към режима, задължително наложен в Правилника за персонала на SATCEN. Същото се отнася и за избора (или по-точно за липсата на такъв) на подходяща юрисдикция за решаване на трудовоправни спорове. Тези аспекти са изложени като задължителни условия в Правилника за персонала на SATCEN. В този смисъл въпросната агенция не действа като който и да е друг (частноправен) работодател.

49 Член 274 ДФЕС предвижда, че „[п]ри условията на компетенциите […] на Съда на Европейския съюз, споровете по които Съюзът е страна[,] не могат на това основание да бъдат изключени от компетенциите на националните юрисдикции“. По този аспект вж. по аналогия решение от 9 септември 2015 г., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Комисия (C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 19).

50 В това отношение вж. решение от 14 октомври 2004 г., Pflugradt/ЕЦБ (C-409/02 P, EU:C:2004:625, т. 33 и сл.), посочено в точка 129 от обжалваното съдебно решение. Подобно на това, вж. заключението на генералния адвокат Léger по дело Pflugradt/ЕЦБ (EU:C:2004:416, т. 32—36).

101. С оглед на това всяко решение по отношение на договорната отговорност на въпросната агенция, произтичаща от нарушение на трудовия договор, неизменно ще включва тълкуването на разпоредби, предвидени в публичноправен акт, приет от институциите на ЕС в съответствие с процедурите по Договорите за ЕС и публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* (серия „L“). В това отношение трябва да се има предвид, че съгласно член 19, параграф 1 ДЕС Съдът на Европейския съюз е този, който „осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите“ [51].

102. Това ме води до конкретното положение на ответницата и начина, по който обжалваното съдебно решение преценява това положение.

б) По настоящото дело

103. Безспорно е, че SATCEN е нает ответницата като член на персонала по смисъла на член 1, параграф 2, буква а) от Правилника за персонала на SATCEN. Както отправеното от SATCEN към ответницата предложение, така и сключеният между страните договор дават пълна яснота по този въпрос. В писмата от 7 и 8 юли 2009 г. от директора на SATCEN до ответницата дори се посочва нейното „наемане на работа“ на предложената длъжност.

104. Няма спор по това, че *Общият* правилник за персонала не е приложим в разглеждания случай и следователно Съдът на Европейския съюз няма (изключителна) компетентност да разгледа обжалваните решения и искането за обезщетения за вреди по член 270 ДФЕС [52].

105. В точки 99, 120 и 123 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че при все това Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнесе по делото съгласно членове 263 ДФЕС и 268 ДФЕС.

106. С оглед на изложената по-горе правна уредба съм съгласен с този анализ. Изтъкнатите от SATCEN и Съвета доводи срещу този извод според мен се основават на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение или, при всички положения, са правно необосновани.

107. Първо, неправилно е да се твърди, че Общият съд е извел своята компетентност в разглеждания случай единствено от принципа на равенството. Общият съд ясно заявява, че компетентността му се основава на членове 263 ДФЕС и 268 ДФЕС. В тази връзка въпросният съд посочва защо исканията на ответницата не попадат в дерогацията по член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС, която трябва да се тълкува стеснително [53]. Една от причините за това е именно че различното тълкуване би противоречало на принципа на равенството, доколкото членовете на персонала в подобни положения биха били третирани различно с оглед на разглеждането на трудовоправни спорове от този съд [54].

108. От гореизложените съображения става ясно също, че твърденията на SATCEN, в смисъл че Общият съд е нарушил принципа на предоставената компетентност, като е потвърдил компетентността си, докато разпоредби на Договора не предвиждат такава, не са убедителни.

51 Вж. също точка 107 от обжалваното съдебно решение.

52 Вж. също точка 122 от обжалваното съдебно решение.

53 Вж. по-специално точки 80—84 от обжалваното съдебно решение.

54 Точки 94—97 от обжалваното съдебно решение.

109. Второ, SATCEN твърди, че обжалваните решения не произвеждат правно действие спрямо трети лица по смисъла на член 263, първа алинея ДФЕС и така не могат да бъдат оспорвани на основание на тези разпоредби. Доколкото ответницата е служител на SATCEN, тя не можело да се разглежда като „трета страна“ спрямо своя работодател. Така, тъй като член 263, четвърта алинея ДФЕС позволява на физическите лица да оспорват актове „съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея“, върху тези решения — според SATCEN — не може да се упражнява контрол от Съда на Европейския съюз.

110. Смятам довода на SATCEN за необоснован. Първата и втората алинея от член 263 ДФЕС се отнасят до допустимостта на жалби за отмяна, подадени от държавите членки, от Европейския парламент, от Съвета или от Комисията срещу акт на Съюза, имащ за цел да произведе правно действие. За да подлежи акт на оспорване обаче, това действие трябва да се произвежда „по отношение на трети страни“. Това квалифициране има за цел да изключи от подлежащите на оспорване актове т.нар. *interna corporis*: актове, свързани с вътрешната организация на институцията, които не произвеждат никакво правно действие извън тази област [55]. Съществуват две основни причини за това изключване. Първо, поради конституционния си статут институциите на ЕС трябва да имат правомощия да организират своето вътрешно функциониране по подходящия за тях начин. Второ, институция или държава членка няма правен интерес да образува производство срещу разпоредби, чието действие е изцяло вътрешно за друга институция.

111. Случаят тук обаче очевидно не е такъв. Целта на обжалваните решения е била да засегнат правното положение на ответницата, която — поне в този контекст — е с правосубектност, различна от тази на агенцията. Освен това тези решения безспорно са с адресат ответницата за целите на член 263, четвърта алинея ДФЕС. В това отношение трябва да се има предвид, че съгласно постоянната съдебна практика актове или решения, които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна, са мерките, които произвеждат задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, като измени съществено правното му положение [56].

112. Освен това, проследени до пълния им логически извод, изтъкнатите от SATCEN доводи биха оставили една категория от неговия персонал, или по-скоро ключовата му категория, без достъп до какъвто и да е съд. Категория персонал, ясно определена с акт от вторичното право — Правилника за персонала на SATCEN, която, при всяко разумно тълкуване, е под режима на ЕС [57], не би попаднала в обхвата нито на член 270 ДФЕС, нито на член 263 ДФЕС. Би останала в капана на един вид съдебна „ничия земя“.

113. Трето и последно, не съм убеден от довода на SATCEN, че тъй като правоотношенията му с ответницата са с договорно естество, Общият съд би бил компетентен само ако договорът е включвал арбитражна клауза в полза на Съда на Европейския съюз. В точки 99—101 по-горе разясних защо според мен при положение като разглежданото в настоящото производство спорът поражда въпроси, надхвърлящи самото спазване от работодателя (SATCEN) на договора, сключен с един от служителите му (ответницата). За членове на персонала като ответницата трудовоправните спорове по същество се отнасят до това дали агенцията на Съюза е действала в съответствие с общите правила, установени с решение на Съвета — Правилника за персонала на SATCEN.

55 В това отношение вж. решения от 25 февруари 1988 г. Les Verts/Парламент (190/84, EU:C:1988:94, т. 8 (Les Verts II), от 23 март 1993 г., Weber/Парламент (C-314/91, EU:C:1993:109, т. 9), и от 6 април 2000 г., Испания/Комисия (C-443/97, EU:C:2000:190, т. 28).

56 Вж. по-специално решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 9), и от 9 декември 2014 г., Schönberger/Парламент (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, т. 13).

57 По този начин различна от членовете на местния персонал, чиито договори изглежда се уреждат от местното право, с арбитражна клауза в полза на местните съдилища (на държавите членки) (точки 97 и 98 по-горе).

114. Ето защо обстоятелството дали ответницата е в положение, подобно на това на жалбоподателката по делото, довело до постановяване на решение на Съда H/Съвет и др. — въпрос, подробно обсъден между страните — не е релевантно в контекста на настоящото дело. Между другото, ще добавя, че — както Съветът признава в съдебното заседание — ако командирован от държавите членки персонал следва да има достъп до Съда на Европейския съюз по същия начин, както командированият от институциите на Съюза (както установява Съдът в решение H/Съвет и др.), това би се отнасяло, a fortiori, за членове на персонала като ответницата. Докато първият би могъл по-лесно да получи адекватна съдебна защита от съдилищата на държавите членки, от които е командирован[58], това не важи непременно за втория. Всъщност членовете на персонала се наемат пряко от институция или орган на Съюза и нямат (и не могат да имат) каквато и да е професионална връзка с националните органи.

115. Накрая ще отбележа, че в точки 124—132 от обжалваното съдебно решение Общият съд надлежно е разяснил защо според него ответницата е в положение, сравнимо с това на друг персонал на институциите или органите на Съюза. Не виждам каквато и да е очевидна грешка при прилагане на правото или каквото и да е изопачаване на фактите или доказателствата в тези откъси.

116. Поради тези съображения първото и второто основание на SATCEN следва да бъдат отхвърлени.

4. По обхвата на компетентността на Съда и последиците от нея: възражение за незаконосъобразност на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN

117. Съгласен съм с констатацията на Общия съд, че Съдът на Европейския съюз е компетентен по настоящото дело.

118. При все това не мога да изразя съгласие във връзка с последиците, които този съд обвързва с въпросната констатация. Всъщност според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е уважил възражението на ответницата за незаконосъобразност на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN.

119. В самото начало трябва да подчертая, че SATCEN не повдига този въпрос в становището си като отделно основание. Допуснатата от Общия съд грешка в това отношение обаче е логическа последица от изтъкнатите от SATCEN доводи в първото и второто основание за обжалване. Ако доводите на SATCEN във връзка с тези основания бяха уважени, констатацията за незаконосъобразността на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN неизбежно също щеше да отпадне.

120. Евентуалната невалидност на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN също е от по-широко практическо значение, тъй като, както SATCEN потвърждава в съдебното заседание, след постановяването на обжалваното съдебно решение той е преустановил дейността на комисията по жалбите. Ето защо произнасянето на Съда по този конкретен аспект би определило не само бъдещето на този орган, но косвено и това на други подобни органи, учредени в други агенции или служби на Съюза с цел разрешаването на спорове по свързани с персонала дела.

58 Важно е да се отбележи, че тези съдилища имат правомощието, или задължението, да отправят въпрос за тълкуването или валидността на акт на Съюза до Съда на основание член 267 ДФЕС.

121. В обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че доколкото съгласно посоченото в него решенията на комисията по жалбите не могат да бъдат обжалвани член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN е в противоречие с член 19 ДЕС и член 256 ДФЕС. Поради това Общият съд заключава, че като създава комисия по жалбите, чиято компетентност е изключителна и алтернативна на тази на Общия съд, и не я премахва дори след влизането в сила на Договора от Лисабон, Решение 2009/747 нарушава Договорите. В резултат на това член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN е обявен за неприложим в разглеждания случай[59].

122. Намирам подобен извод за ненадлежно обширен и ненужен. Бих предложил като възможно — при разглеждане в неговия законодателен, както и в по-широк контекст — друго тълкуване на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN: което е в съответствие с член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата, като при все това е в съответствие със специфичния институционален избор на законодателя на Съюза, *in casu* Съвета.

а) По член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN: обжалване по административен или по съдебен ред?

123. Член 28, параграф 1 от Правилника за персонала на SATCEN, в своята относима част, позволява на всяко лице, за което той се прилага, „да подаде искане директорът да вземе решение по засягащ го въпрос в рамките на [Правилника за персонала на SATCEN]“. Всяко такова (експлицитно или имплицитно) решение на директора може съгласно член 28, параграфи 2—4 от Правилника за персонала на SATCEN да бъде предмет на процедура по административно обжалване и на медиация (като последната е само факултативна). На свой ред член 28, параграф 5 от Правилника за персонала на SATCEN предвижда, че „[к]огато са изчерпани първоначалните възможности (*вътрешно административно обжалване*), членовете на персонала могат *да потърсят уреждане на спора* от комисията по жалбите към SATCEN“[60].

124. Така при прочит в неговата цялост член 28 от Правилника за персонала на SATCEN изглежда се отнася единствено до *административни* жалби, включително онези, подадени пред комисията по жалбите. Последната процедура всъщност е посочена като такава за *уреждане на спорове* както в член 28, параграф 5 от Правилника за персонала на SATCEN, така и в приложение X (Комисия по жалбите) към този правилник[61]. Нищо не се посочва в член 28 от Правилника за персонала на SATCEN или по въпроса, в която и да е друга разпоредба на този правилник, по отношение на *съдебния* контрол на решенията на SATCEN, приети по обхванати от този правилник въпроси.

125. Оспореният член 28, шести параграф се явява в този контекст. Ключовото начално изречение от тази разпоредба гласи, че „[р]ешенията на комисията по жалбите са задължителни за двете страни. Страните не могат да обжалват решението. Комисията по жалбите може: […]“.

126. Разглеждано в неговия вътрешен контекст, твърдението, че „[с]траните не могат да обжалват решението“, от една страна, би могло да се тълкува в смисъл, че законодателят на Съюза е искал да изключи всеки *способ за оспорване по съдебен ред*, като така всъщност е целял да не допусне какъвто и да е достъп до Съда на Европейския съюз. В този случай обаче може да се твърди, че единствено член 28, параграф 6, второ изречение от Правилника за персонала на SATCEN е трябвало да бъде премахнато, а не член 28, параграф 6 в неговата цялост. От друга

59 Вж. точки 152—160 от обжалваното съдебно решение.

60 Курсивът е мой.

61 Вж. по-специално член 1 от приложение X.

страна, същото изречение би могло да се разглежда и като обозначаващо, че не е възможно последващо *обжалване по административен ред* в рамките на системата на Правилника за персонала на SATCEN след решението на комисията по жалбите по въпроса, без да се споменава нищо по евентуален съдебен способ за защита.

127. Не е от голямо значение да се извърши сравнително езиково изследване на този етап, в което да се разгледа дали текстовете на различните (еднакво автентични) езици имат точно същия смисъл, или дали някои от тях клонят повече към обжалването по административен ред, докато други — към съдебен способ за защита. Както обикновено, разглеждането на текстовете на правилника на различните езици по-скоро служи да се подчертае семантичното им разнообразие [62].

128. Вместо това ще отбележа, че в редица други текстове, включително в разпоредби на първичното право, се използват различни формулировки, когато се посочва съдебен способ за защита. От още по-голямо значение е, че съгласно член 47 от Хартата „[*в*]*секи*, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита *пред съд*“ [63].

129. Следователно, когато член 28 от Правилника за персонала на SATCEN се разглежда в своята цялост, както и в светлината на (или за разлика от) член 47 от Хартата и член 263, пета алинея ДФЕС, по никакъв начин не е очевидно, че шеста алинея от него има за цел да изключи всяко обжалване *по съдебен ред* срещу решенията на комисията по жалбите на SATCEN. По-скоро смятам, че тази разпоредба следва да се тълкува като позоваваща се на всяко последващо обжалване по административен ред.

б) По по-широкия контекст: „толерантна“ или „нетолерантна“ компетентност?

130. Съдът на Европейския съюз има присъща, поверена компетентност за тълкуване на актове от правото на ЕС, освен ако компетентността му не е изрично изключена на основание на разпоредби на Договора. Това всъщност е отправната точка.

131. Същевременно законодателят на Съюза разполага с право на преценка при изработването на системата за решаване на спорове, която смята за подходяща за дадена агенция, служба или орган на Съюза, при условие че тази система не навлиза в правомощията на Съда на Европейския съюз и на отредената му компетентност.

132. Налице е пропорционален, толерантен начин за съвместяване на тези две твърдения. Макар да се признава това широко право на преценка и да се приемат редица евентуални институционални решения, налице е едно допълнително златно правило: при изработването на произтичащ от вторичното право режим законодателят на Съюза е задължен на определен етап от производството да гарантира възможността за отнасяне до независим съд на дело във връзка с окончателно решение по свързани с персонала въпроси. Ако решението се отнася до упражняването на обществено правомощие на ЕС от страна на орган на Съюза в рамките на законодателен режим на ЕС, този съд в крайна сметка е Съдът на Европейския съюз.

62 За подобно начинание по отношение на също толкова двусмисления член 32, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 2009 г., стр. 1) вж. моето заключение по дело El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, т. 28—33).

63 Курсивът е мой.

133. Най-общо именно двойният императив както на независимата правна защита на физическите лица, така и на еднаквото тълкуване на правото на ЕС, е валиден не само за държавите членки, прилагащи правото на ЕС на национално равнище[64], но и за институциите на Съюза, договарящи и разработващи механизми за външно решаване на спорове, които може да включват някои тълкувателни аспекти от правото на ЕС.[65]. Затова същата логика следва да е приложима a fortiori по отношение на всеки механизъм на ЕС за решаване на спорове, по-специално в случая със свързаните с персонала въпроси, разглеждани в рамките на различните органи или агенции на Съюза съгласно специфични правилници за персонала, извън обхвата на Общия правилник за персонала.

134. В този смисъл бих се съгласил с Общия съд, че дебатът за това дали комисията по жалбите на SATCEN отговаря на условията за безпристрастен и независим съд, не е от голямо значение за целите на настоящия спор[66], но той е от значение поради една друга причина: дори и комисията по жалбите на SATCEN да отговаряше на тези изисквания, като така потенциално отговаря на императивното условие за ефективна правна защита, въпросът за липсата на еднаквост в тълкуването на правото на ЕС пак щеше да е налице. Отново ще посоча, че ако това съображение ограничава институционалния избор в държавите членки, и дори в други режими на международното право, по които Съюзът е или има намерение да е страна, това a fortiori трябва да важи за вътрешните режими на Съюза.

135. Предвид изложеното по-горе не следва непременно, че достъпът до съдилищата на ЕС трябва да се предоставя *незабавно* и че агенция или орган на Съюза не може да има свой вътрешен механизъм за решаване на спорове, дори и такъв с полусъдебен характер, до който, евентуално задължително, трябва да се прибегне най-напред. Може да е в интерес на доброто правораздаване, ако в положения като разглежданото в настоящото производство по обжалване, спорът първо е отнесен до орган, който, макар учреден в рамките на агенция или закрепен към нея, трябва да разгледа въпроса независимо, в рамките на квазисъдебна процедура. Необремененото и неутрално разглеждане може не само да бъде по-успешно при подпомагането на страните как да разрешат спора по взаимно съгласие, но също така може да спомогне за изясняване на аспекти на спора, които в крайна сметка има нужда да бъдат решени от съдилищата на ЕС. Наличието на система за вътрешно обжалване, която предхожда, но в крайна сметка не възпрепятства съдебното производство, по този начин може да предложи на страните бърз, практичен и по-евтин начин за решаване на спорове. Освен това той може да спомогне да се избегне излишен спор пред Съда на Европейския съюз.

136. Както вече посочих обаче в настоящото производство SATCEN не е пледирал твърдяна грешка при тълкуването на член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN от Общия съд. При всички положения въпросната грешка нямаше да може да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение, доколкото не поставя под въпрос *констатациите по същество* в него с оглед на обжалваните решения: решението за образуване на дисциплинарно производство, решението за временно отстраняване от длъжност и решението за освобождаване от длъжност.

64 Вж. решение от 13 декември 2017 г., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, т. 41).

65 В това отношение вж. становище 1/09 (Споразумение за създаване на унифицирана система за патентно съдопроизводство) от 8 март 2011 г. (EU:C:2011:123, т.66, 68 и 80); становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 174—176, и 246); и становище 1/17 (ВИТС между ЕС и Канада) от 30 април 2019 г. (EU:C:2019:341, т. 111).

66 Точка 110 от обжалваното съдебно решение.

137. Действително Общият съд е посочил, че отменя решението на комисията по жалбите само защото, като е приел член 28, параграф 6 от Правилника за персонала на SATCEN за невалиден, установява, че то е било прието без подходящо правно основание[67]. Решението на комисията по жалбите обаче (в голяма степен) потвърждава обжалваните решения[68]. Решението на комисията по жалбите не е оказало такова въздействие върху правното положение на ответницата, което да е различно от произтичащото от обжалваните решения[69]. Така мотивите, накарали Общия съд да отмени последните, също са щели да бъдат валидни и достатъчни за отмяната на първото.

Б. По третото основание за обжалване

1. Доводи на страните

138. С третото си основание SATCEN твърди, че в преценката си на законосъобразността на решението за освобождаване от длъжност Общият съд е изопачил на два пъти фактите.

139. Първо, Общият съд не е отчел факта, че лицата, попълнили подготвения от разследващото лице въпросник, вече са били устно разпитани от същото това лице по време на проведеното между януари и февруари 2013 г. проучване. Освен това в хода на административното разследване са били проведени двустранни срещи с 24 членове на персонала. Тъй като тези факти не били отчетени, Общият съд погрешно заключил, че използването на въпросника представлява явно неподходящ инструмент за установяване на фактите и за оценка на поведението на ответницата, за разлика от двустранните разговори, които са щели да бъдат по-подходящи.

140. Второ, според твърденията на SATCEN Общият съд е изопачил фактите, като е приел, че решението се основава единствено на обвинения, посочващи общи категории поведение, без да се установява наличието на каквото и да е конкретно събитие или поведение, което може да бъде квалифицирано като „тормоз“. Всъщност към доклада от разследването е била приложена допълнителна подкрепяща документация, включваща писмени показания на членове на персонала, писма и медицински удостоверения. Тези документи обаче не били взети предвид от Общия съд.

141. В отговора си ответницата твърди, че т.нар. разговори, които SATCEN посочва, не са били посочени в производството пред Общия съд, поради което представляват нови факти, недопустими на този етап от производството. Освен това SATCEN не предоставил каквато и да е информация за съдържанието на тези разговори. Според ответницата при всички положения наличието на предходни разговори не може да обезсили заключенията на Общия съд относно непълнотата на разследването и липсата на безпристрастност.

67 Точка 161 от обжалваното съдебно решение.

68 Вж. по-специално точки 38, 45 и 46 от обжалваното съдебно решение.

69 В това отношение вж. решение от 21 февруари 2018 г., LL/Парламент (C-326/16 P, EU:C:2018:83, т. 38 и 39).

2. Анализ

142. В самото начало трябва да се подчертае, че на етапа на обжалване са допустими твърдения за нарушения, свързани с установяването и оценката на фактите, когато жалбоподателят твърди, че Общият съд е направил констатации, чиято неточност по същество произтича от доказателства по преписката, или че е изопачил представените му доказателства. По-специално изопачаване на доказателства е налице, когато без да се основава на нови доказателства, оценката на съществуващите доказателства се явява явно неправилна [70].

143. Настоящият случай не е такъв.

144. На първо място, ще отбележа, че макар от целия доклад да може да бъде изведено, че членовете на персонала, до които е бил отправен въпросникът, също така са били предварително разпитани, продължава да е налице фактът, че направените в доклада изводи се основават *единствено* на дадените във въпросника отговори. С оглед на това фактът, че попълнилите въпросника членове на персонала преди това са били разпитани по време на общото проучване за междуличностните отношения, е неотносим.

145. Освен това Общият съд не е отправил критики към използването на въпросник като такъв. В точки 200—207 от обжалваното съдебно решение Общият съд излага с известни подробности причините, поради които използваният в разследването въпросник — с оглед на обстоятелствата по случая — е бил неподходящ, за да се установи в каква степен тормозът, в който е обвинявана ответницата, е действителен.

146. На второ място, противно на твърденията на SATCEN, не е налице допълнителна подкрепяща документация, включваща писмени показания на членове на персонала, приложена към представения пред Общия съд доклад от разследването. Така Общият съд трудно може да бъде критикуван, че не е отчел „цялата документация“, за която се твърди, че е използвана от разследващото лице, за да обоснове заключенията си. Всъщност в преписката по делото не успявам да установя какъвто и да е подобен документ. Единственият пример за писмени показания, посочващи конкретни и точни факти, са отговорите на отворените въпроси в рамките на въпросника с няколко възможни отговора. Общият съд обаче е отчел тези отговори, както става ясно от точка 203 от обжалваното съдебно решение.

147. Ето защо обжалваното съдебно решение не изглежда да е опорочено от неотчитане на някои доказателства или факти или да е изопачило отчетените от него доказателства и факти.

B. По четвъртото основание за обжалване

1. Доводи на страните

148. С четвъртото си основание SATCEN твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, когато е тълкувал членове 1 и 2 от приложение IX към Правилника за персонала на SATCEN и понятието „право на защита“, прогласено в член 41 от Хартата.

70 В това отношение вж. решение от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 57 и 60 и цитираната съдебна практика).

149. Първо, SATCEN твърди, че правото на лице, обект на разследване за тормоз, да коментира разследваните факти преди приключване на административното разследване, може да бъде ограничено с цел защитата на интересите на участващите трети страни. При всички положения различните предварителни разговори, по-специално онези в хода на годишния преглед, които ответницата е можела да коментира, трябва да се приемат според SATCEN за достатъчни да гарантират правото на изслушване.

150. Второ, според твърденията на SATCEN нито от Правилника за персонала на SATCEN, нито от съдебната практика става ясно, че следва да изтече минимален срок между покана за изслушване преди образуването на дисциплинарно производство и датата на такова изслушване. При всички положения времевата рамка следва да бъде преценявана в светлината на принципа на пропорционалността, като по-специално се отчетат твърдените срещу ответницата сериозни факти и спешният характер на положението. Освен това решението за образуване на дисциплинарно производство не представлявало акт, неблагоприятно засягащ интересите на ответницата, а само подготвителен акт.

151. Трето, SATCEN твърди, че при упражняването на своето право на преценка неговият директор законно е решил да даде предимство на правата и интересите на подалите оплакване за тормоз лица пред правото на ответницата да получи достъп до документите преди приемането на решението за образуване на дисциплинарно производство. Всъщност предвид малкия мащаб на агенцията и факта, че 8 от 13 лица под надзора на ответницата са подали оплакване, според SATCEN съществува висок риск от ответни мерки, който продължил да е налице дори след приключване на разследването.

152. В отговор ответницата защитава мотивите в обжалваното съдебно решение. По-специално тя твърди, че доводът за съществуването на риск от ответни мерки не е изтъкнат пред Общия съд, поради което е недопустим. При всички положения според нея SATCEN не е успял да обясни защо евентуалният риск от ответни мерки е продължил да е налице дори след като ответницата е била временно отстранена и повече не е имала достъп до помещенията на SATCEN.

2. Анализ

153. Според мен четвъртото основание за обжалване също следва да бъде отхвърлено.

154. По-специално, в точка 221 от съдебното решение Общият съд правилно е посочил, че в контекста на разследване като това, на което ответницата е била обект, администрацията е длъжна да съвмести две права: правото на разследваното лице да упражни правото си на защита, от една страна, и правото на подалите оплакване лица оплакванията им да бъдат разгледани надлежно и да бъдат третирани поверително, от друга страна[71].

155. Общият съд по-нататък проверява дали SATCEN е съвместил правилно насрещните интереси на ответницата и на подалите оплакване лица. С оглед на обстоятелствата по делото Общият съд заключава, че това не е направено. В точка 222 от обжалваното съдебно решение, като отчита относимите правила от Правилника за персонала на SATCEN[72], Общият съд констатира, че разкриването на показанията на свидетелите пред ответницата не е можело да

71 В това отношение вж. решение от 4 април 2019 г., OZ/ЕИБ (C-558/17 P, EU:C:2019:289, т. 52).

72 По-специално, член 2 от приложение IX към Правилника за персонала на SATCEN, който предвижда, че директорът на SATCEN е задължен да уведоми всяко лице, обект на разследване, за всички доказателства по преписката между приключването на това разследване и приемането на решението за образуване на дисциплинарно производство.

застраши правилното протичане на разследването. В точка 223 от това решение Общият съд посочва, че за да защити задължението на администрацията за поверителност, като същевременно зачете правото на защита на ответницата, SATCEN е можел да позволи на последната да получи достъп до анонимизирана версия на показанията на свидетелите.

156. Струва ми се, че съображенията на Общия съд по този аспект са обосновани. За мен не е очевидно, както твърди SATCEN, че е било напълно невъзможно на ответницата да се предостави достъп до анонимизирана версия на показанията на свидетелите дори и при частичната им редакция[73] или в резюме[74]. Наясно съм, че с оглед на малкия мащаб на агенцията SATCEN е трябвало внимателно да прецени рисковете от ответни мерки, които биха могли да възникнат, ако ответницата е била в състояние да установи подалите оплакване лица. Този риск обаче е можело да бъде сведен до минимум с извършването на внимателно анонимизиране и редактиране. Освен ако не са редактирани до степен, в която стават напълно лишени от смисъл, ограниченият или частичен достъп до показанията на свидетелите несъмнено е за предпочитане пред пълния отказ на достъп.

157. При всички положения, и вероятно по-важното е, че рискът от ответни мерки несъмнено не е бил повече налице от момента, в който ответницата е била временно отстранена от длъжност. Дори и в онзи момент обаче тя не е получила достъп до показанията на свидетелите (включително в анонимизирана или редактирана форма).

158. Предвид това не смятам, че Общият съд е приложил погрешни правни критерии, когато е проверявал дали SATCEN е успял да намери правилното претегляне между правото на защита на ответницата и правото на поверителност на членовете на персонала, участвали в разследването. Също така не виждам никакво изопачаване на фактите или на ясния смисъл на доказателствата от Общия съд при преценката му на обстоятелствата по делото.

159. Подобно на това, не виждам Общият съд да е допуснал грешка при прилагане на правото, когато в точка 216 от обжалваното съдебно решение е приел за неразумен факта, че на ответницата „са дадени по-малко от 48 часа, за да представи обясненията си по [доклада от разследването]“. Действително няма разпоредба на Правилника за персонала на SATCEN, която да предвижда конкретна времева рамка в това отношение. При все това, съгласно постоянната съдебна практика, когато продължителността на производството не е определена в разпоредба на правото на Съюза, „разумният“ характер на срока, в който институцията приема акта, трябва да се преценява в зависимост от относимите обстоятелства, и по-специално от значимостта на спора за заинтересованата страна, от сложността на делото и от поведението на присъстващите страни[75].

160. С оглед на това ми се струва, че конкретната преценка за разумния характер на срока в конкретно дело, освен в случаите на изопачаване на факти или доказателства, е въпрос, който не подлежи на обжалване. При всички положения, предвид особено сериозния характер на твърдените срещу ответницата факти и продължителността на разследването, когато от ответницата е поискано да реагира на доклада от разследването, определено не смятам, че констатацията на Общия съд относно предоставения на ответницата срок от време е неразумна.

73 В това отношение вж. заключението на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело HF/Парламент (C-570/18 P, EU:C:2020:44, т. 71 и 72).

74 В това отношение вж. решение от 4 април 2019 г., OZ/ЕИБ (C-558/17 P, EU:C:2019:289, т. 59).

75 Вж. по-специално решение от 28 февруари 2013 г., Review of Arango Jaramillo и др./ЕИБ (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, т. 28 и цитираната съдебна практика).

V. По съдебните разноски

161. По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

162. Ответницата е поискала да ѝ бъдат заплатени съдебните разноски. Тъй като според мен SATCEN е загубил делото, той трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски по производството.

163. От своя страна Съветът следва да бъде осъден да заплати направените от него съдебни разноски.

VI. Заключение

164. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да постанови следното решение:

– отхвърля жалбата;

– осъжда Сателитния център на Европейския съюз (SATCEN) да понесе съдебните разноски;

– осъжда Съвета да понесе направените от него съдебни разноски.