



## Сборник съдебна практика

### РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

10 юни 2021 година \*

„Обжалване — Публична служба — Вътрешно разследване на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) — Препращане на информацията от OLAF до националните съдебни органи — Подаване на жалба от Европейската комисия — Понятие за длъжностно лице, „посочено поименно“ и „въвлечено лично“ — Липса на уведомяване на заинтересованото лице — Право на Комисията да подаде жалба пред националните съдебни органи преди приключването на разследването на OLAF — Иск за обезщетение“

По дело C-591/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 1 август 2019 г.,

**Европейска комисия**, представлявана от В. Mongin и J. Vaquero Cruz,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

**Fernando De Esteban Alonso**, с местожителство в Сен-Мартен-дьо-Сенян (Франция), представляван от С. Huglo, avocat,

ищец в първоинстанционното производство

**СЪДЪТ** (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състава, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 януари 2021 г.,

постанови настоящото

\* Език на производството: френски.

## Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 11 юни 2019 г., De Esteban Alonso/Комисия (T-138/18, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:398), с което Общият съд осъжда Комисията да заплати на г-н Fernando De Esteban Alonso сумата от 62 000 EUR като обезщетение за неимуществените вреди, които той твърди, че е претърпял поради неправомерното поведение на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и на Комисията.

### Правна уредба

- 2 Учредена с Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 28 април 1999 г. (ОВ L 136, 1999 г., стр. 20; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 148), OLAF е отговорна съгласно член 2 от това решение по-специално за провеждането на административни разследвания в рамките на институциите, целящи борба с измамите, корупцията и други незаконни действия, засягащи неблагоприятно финансовите интереси на Съюза, и разкриване на сериозните положения, свързани с осъществяването на професионални задължения, които могат да съставляват неспазване на задълженията от страна на длъжностни лица и служители на Съюза, водещо до дисциплинарно и в определени случаи наказателно производство.

### Регламент (ЕО) № 1073/1999

- 3 Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 129), урежда инспекциите, проверките и другите мерки, предприемани от служителите на OLAF при изпълнение на техните задължения. Разследванията, провеждани от OLAF, биват „външни“ — извън рамките на институциите на Съюза, и „вътрешни“ — в рамките на тези институции. Този регламент, приложим *ratione temporis* към фактите по делото, е отменен и заменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от OLAF (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1).
- 4 Съображение 10 от Регламент № 1073/1999 гласи:

„като имат предвид, че тези разследвания трябва да бъдат осъществени в съответствие с Договора и по-специално с Протокола относно привилегиите и имунитетите на Европейските общности, като се отчитат разпоредбите на Правилника за работата на длъжностните лица на Европейските общности и условията за работа на другите служители [...] и при пълно спазване на човешките права и основни свободи, в частност принципа на безпристрастност, на правото на засегнатите лица да изразяват мнението си за касаещите ги факти и на принципа, че заключенията от разследванията могат да бъдат основани единствено на елементи, които имат доказателствена стойност; като имат предвид, в тази връзка, че институциите, органите, службите и агенциите трябва да утвърждават реда и условията, по които да бъдат провеждани такива вътрешни разследвания; като имат предвид следователно, че Правилникът за персонала трябва да бъде изменен, за да утвърди правата и задълженията на длъжностните лица и останалите служители по отношение на вътрешните разследвания“.

5 Член 4 от този регламент, озаглавен „Вътрешни разследвания“, предвижда:

„1. [OLAF] провежда административни разследвания в рамките на институциите, органите, службите и агенциите [...] в областите на приложение на член 1.

Тези вътрешни разследвания се провеждат съгласно правилата на Договорите и в частност на Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности, и при необходимото спазване на Правилника за персонала при условията и в съответствие с процедурите, предвидени в настоящия регламент и в решенията, приети от всяка институция, орган, служба и агенция поотделно. Институциите обсъждат помежду си правилата, които трябва да залегнат в тези решения.

[...]

5. В случаите, когато разследванията разкриват, че член, ръководител, висш чиновник или друг служител може да е лично замесен, се информира институцията, органът, службата или агенцията, към която той принадлежи.

В случаите, изискващи абсолютна секретност за целите на разследването или изискващи прибегване до такива средства на разследване, които са от компетентността на национален правораздавателен орган, предоставянето на необходимата информация може да бъде отложено.

[...]“.

6 Член 9 от посочения регламент, озаглавен „Доклад при разследването и действия след разследването“, гласи:

„1. При завършване на разследване, проведено от [OLAF], тя изготвя доклад под ръководството на директора, конкретизиращ установените факти, финансовите загуби, ако има такива, и изводите от разследването включително препоръките на директора на [OLAF] относно действията, които трябва да бъдат предприети.

2. При изготвяне на такива доклади трябва да се отчитат и процедурните изисквания, установени в националн[ото] законодателств[о] на засегнат[ата] държав[а] членк[а]. Докладите, изготвени на тази основа, представляват допустимите доказателства в административното и наказателно производство на държавите членки, където използването на тези доказателства е признато за необходимо и по същия начин и условия, допустими при административните доклади, изготвени от инспектори на националната администрация. Тези доклади са предмет на оценка по същите правила, като тези, приложими за административните доклади, изготвени от инспектори от националната администрация и имат идентична стойност на тях.

3. Докладите, изготвени след завършване на външно разследване, както и всякакви свързани с него полезни документи, се изпращат на компетентните органи на държавите членки за становище в съответствие с правилата, отнасящи се до външните разследвания.

4. Докладите, изготвени след завършване на вътрешно разследване, както и всякакви свързани ценни документи, се изпращат на засегнатата институция, орган, служба или агенция. Институцията, органът, службата или агенцията предприемат действията по

вътре[ш]ното разследване, по-специално от дисциплинарен или правен характер, които резултатите от него налагат, като докладват за него пред директора на [OLAF] в срок, определен от директора в заключението на неговия доклад“.

- 7 Член 10 от Регламент № 1073/1999, озаглавен „Препращане на информацията от [OLAF]“, гласи:

„1. При спазване на разпоредбите на членове 8, 9 и 11 от настоящия регламент и във връзка с разпоредбите на Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 [на Съвета от 11 ноември 1996 година относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (ОВ L 292, 1996 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 24)], [OLAF] може по всяко време да препраща на компетентните органи на държавите членки необходимата информация, получена в хода на външните разследвания.

2. При спазване на разпоредбите на членове 8, 9 и 11 от настоящия регламент директорът на [OLAF] препраща на съдебни[те] органи на [засегнатата] държав[а] членк[а] необходимата информация, получена от [OLAF] по време на вътрешните разследвания по въпроси, даващи основания за наказателно производство. При спазване на изискванията на разследването той информира своевременно засегнатата държава членка.

3. При спазване на разпоредбите на членове 8 и 9 от настоящия регламент [OLAF] може по всяко време да препраща на засегнатата институция, орган, служба или агенция информацията, получена в хода на вътрешните разследвания“.

### ***Решение 1999/396/ЕО, ЕОВС, Евратом***

- 8 Член 4 от Решение 1999/396/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 2 юни 1999 година относно реда и условията за провеждане на вътрешни разследвания във връзка с предотвратяване на измами, корупция и други незаконни действия, които накърняват интересите на Общностите (ОВ L 149, 1999 г., стр. 57; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 156), озаглавен „Информирание на заинтересованата страна“, предвижда:

„При възникване на възможни основания за въвличане на член, длъжностно лице или служител на Комисията, заинтересованата страна се информира незабавно в срок, който не би навредил на разследването. [Във] вс[ич]ки случа[и] заключения, насочващи [поименно] към член, длъжностно лице или служител на Комисията, не могат да бъдат правени, след като разследването е вече приключило, без да е било дадено право на заинтересованата страна да обясни становището си по всички засягащи я факти.

В случаите, при които е необходимо поддържане на абсолютна секретност за целите на разследването и при които се изисква прилагане на процедури по разследване, които подлежат на преразглеждане от националните съдебни органи, в споразумение с председателя на Комисията или с нейния главен секретар съответно, може да се предвиди задължение членът, длъжностното лице или служител на Комисията да бъдат поканени да дадат становището си“.

## Обстоятелства, предхождащи спора

- 9 Ищецът е бивше длъжностно лице на Комисията, в пенсия от 1 август 2006 г., което по-специално е изпълнявало функциите на директор по информационни технологии, публикации и отношения с външни клиенти в Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат) от 1 януари 1993 г. до 31 януари 1997 г., преди да бъде назначен на друга длъжност в Комисията.
- 10 За да осигури разпространението на статистическите данни, Евростат се подпомага от Службата за официални публикации на Европейските общности (ОРОСЕ). През 1996 г. тази служба е изградила мрежа от пунктове за продажба, известни като „datashops“. Отношенията между Евростат, ОРОСЕ и всеки пункт за продажба, datashop, са уредени с финансови споразумения. Вътрешен одит на Евростат, извършен през септември 1999 г., разкрива нередности във финансовото управление на договорите и поражда подозрения за присвояване на средства. На 17 март 2000 г. OLAF започва няколко разследвания.
- 11 В хода на едно от тези разследвания, отнасящи се до случая „Eurostat-Datashop-Planistat“, с докладна записка от 19 март 2003 г. генералният директор на OLAF изпраща на френските съдебни органи информация за деяния, които могат да получат наказателноправна квалификация (наричана по-нататък „докладната записка от 19 март 2003 г.“). В нея са посочени поименно само г-н Yves Franchet и г-н Daniel Вук, съответно генерален директор и началник на отдел в Евростат към тази дата, както и към момента на настъпване на разглежданите факти.
- 12 На 4 април 2003 г. procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris (прокурор към Окръжен съд Париж, Франция) образува преписка за укривателство и съучастие в злоупотреба с доверие. Предишния ден генералният директор на OLAF изпраща на генералния секретар на Комисията обобщена докладна записка относно образуваните разследвания във връзка с Евростат. На 10 юли 2003 г. Комисията подава до посочения прокурор жалба срещу неизвестен извършител.
- 13 На 25 септември 2003 г. OLAF представя окончателния си доклад по преписка „Eurostat-Datashop-Planistat“, който е препратен на френските съдебни органи. Г-н De Esteban Alonso не е посочен поименно и в този доклад.
- 14 На 29 януари 2004 г. в отговор на искане на прокуратурата Комисията разрешава снемането на съдебния имунитет на г-н De Esteban Alonso съгласно член 17, параграф 2 от Протокола относно привилегиите и имунитетите. Същият не е уведомен за това.
- 15 На 9 септември 2008 г. след като е разпитан в качеството на свидетел от полицията, той е задържан и на следващия ден е привлечен като обвиняем за злоупотреба с доверие.
- 16 На 9 септември 2013 г. съдия-следователят към Tribunal de grande instance de Paris (Окръжен съд Париж) постановява определение за прекратяване на производството (наричано по-нататък „определението за прекратяване на производството“) по отношение на всички обвиняеми, включително г-н De Esteban Alonso. С решение от 23 юни 2014 г. Cour d'appel de Paris (Апелативен съд Париж, Франция) отхвърля подадената от Комисията жалба срещу това определение. С решение от 15 юни 2016 г. Cour de cassation (Касационен съд, Франция) отхвърля подадената от Комисията касационна жалба срещу последното решение.

- 17 На 15 септември 2008 г., а след това на 12 декември 2013 г., г-н De Esteban Alonso подава искания за съдействие на основание член 24 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), които Комисията отхвърля. Заинтересованото лице подава жалба срещу втория отказ, която Съдът на публичната служба на Европейския съюз отхвърля с определение от 15 юли 2015 г., De Esteban Alonso/Комисия (F-35/15, EU:F:2015:87), потвърдено от Общия съд в производство по обжалване, с решение от 9 септември 2016 г., De Esteban Alonso/Комисия (T-557/15 P, непубликувано, EU:T:2016:456).
- 18 На 22 декември 2016 г. г-н De Esteban Alonso подава искане за поправка на вредите, претърпени вследствие на поведението на OLAF и на Комисията, на основание член 90, параграф 1 от Правилника. Тъй като органът по назначаването отхвърля това искане като неоснователно, заинтересованото лице подава жалба по административен ред срещу решението за отхвърляне. С решение от 29 ноември 2017 г. посоченият орган отхвърля тази жалба.

### **Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

- 19 С акт, постъпил в секретариата на Общия съд на 28 февруари 2018 г., г-н De Esteban Alonso предявява иск на основание член 270 ДФЕС за поправка на неимуществените, физическите и имуществените вреди, които твърди, че е претърпял поради нарушенията, извършени от OLAF и Комисията, тъй като, от една страна, не са го изслушали, преди да препратят на френските органи възприетите уличаващи го доказателства, и от друга страна, Комисията необосновано е продължила наказателното производство срещу него. Заинтересованото лице оценява тези вреди на 1 102 291,68 EUR.
- 20 В обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че трите условия, на които се основава отговорността на Съюза, а именно неправомерността на поведението, в което се упрекват институциите, наличието на действителна вреда и на причинно-следствена връзка между поведението и претендираната вреда, са изпълнени, що се отнася до част от неимуществените вреди. Поради това той уважава частично искането на заинтересованото лице за тези вреди и осъжда Комисията да му заплати сумата от 62 000 EUR.
- 21 Що се отнася до неправомерния характер на поведението на OLAF и на Комисията, Общият съд приема най-напред, че OLAF е нарушила член 4, първа алинея от Решение 1999/396 и не е зачала правото на защита при препращането на преписката „Eurostat-Datashop-Planistat“ на френските съдебни органи и най-малкото не е изпълнила задължението си да уведоми г-н De Esteban Alonso в съответствие с тази разпоредба. Според Общия съд, предвид функциите, които е изпълнявало към момента на настъпването на фактите, заинтересованото лице е трябвало да бъде „приравнено“ на лицата, „посочени поименно“ в заключенията, направени след приключване на воденото от OLAF разследване по смисъла на член 4, първа алинея, второ изречение от Решение 1999/396, или поне е трябвало да бъде сметено за въввлечено лично във фактите в основата на това разследване, и поради това да бъде уведомено своевременно по смисъла на член 4, първа алинея, първо изречение от това решение. На второ място, Общият съд стига до извода, че Комисията е нарушила член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999, като се е конституирала като граждански ищец и е подала жалба пред френските съдилища преди представянето на окончателния доклад на OLAF, макар да не е разполагала с достатъчно доказателства.

- 22 Що се отнася до претърпените от г-н De Esteban Alonso неимуществени вреди и причинно-следствената връзка между посочените по-горе нарушения и тези вреди, Общият съд приема, на първо място, че жалбата с искането за конституиране като граждански ищец, подадена от Комисията пред френските съдебни органи преди приключването на разследването на OLAF, накърнява честта и професионалната репутация на заинтересованото лице. На второ място, Общият съд стига до извода, че изпращането от OLAF на докладната записка от 19 март 2003 г. на посочените органи, без г-н De Esteban Alonso да е бил изслушан или най-малкото да е бил уведомен, е причинило на последния неимуществена вреда, като го е лишило от възможността да се защити и да вземе отношение по фактите, които са в основата на образуването срещу него производство.

### **Искания на страните пред Съда**

- 23 С жалбата си Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли иска, предявен от г-н De Esteban Alonso в първоинстанционното производство, и да осъди последния да заплати всички съдебни разноски в производствата пред двете инстанции.
- 24 Г-н De Esteban Alonso иска жалбата да бъде отхвърлена, а в случай на отмяна на обжалваното съдебно решение — да се уважи изцяло неговият иск, предявен пред Общия съд. Освен това той иска Комисията да бъде осъдена да заплати всички съдебни разноски.

### **По жалбата**

- 25 В подкрепа на исканията си Комисията изтъква три основания.

### ***По първото основание***

#### ***Доводи на страните***

- 26 Първото основание за обжалване е твърдяна грешка в правната квалификация, която Общият съд допуснал, като приел, че г-н De Esteban Alonso е трябвало да бъде приравнен на лицата, посочени поименно в докладната записка от 19 март 2003 г., или най-малкото да бъде счетен за въвличен лично в процесните факти и поради това да бъде уведомен за разследванията, които могат да го засегнат, в съответствие с член 4 от Решение 1999/396 на Комисията. Комисията поддържа, че той не попада в нито една от тези две категории лица.
- 27 Тази институция изтъква, че г-н De Esteban Alonso не е посочен поименно в докладната записка от 19 март 2003 г. и че освен това през 2003 г. OLAF не разполагала с данни, от които да може да се предположи, че заинтересованото лице е въвличено лично. В решението си от 8 юли 2008 г., Franchet и Вук/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257), Общият съд бил приел, че е налице задължение за уведомяване на двете засегнати длъжностни лица по това дело само защото докладната записка от 19 март 2003 г. съдържа заключения, които се отнасят до тях поименно. Именно това ги отличавало от г-н De Esteban Alonso, който не бил посочен поименно в тази докладна записка.

- 28 За да стигне до извода, че г-н De Esteban Alonso все пак трябва да се приравни на поименно посочено или поне лично замесено лице, съответно в точки 76 и 83 от обжалваното съдебно решение, Общият съд се основал на съвкупност от данни, които не били известни на OLAF към датата на изпращането на докладната записка от 19 март 2003 г. и се съдържали само в определението за прекратяване на производството, постановено от националния съд десет години по-късно. Законосъобразността на акта обаче се преценявала с оглед на обстоятелствата, които са известни на автора му към датата на неговото приемане. Общият съд неправомерно бил заменил институцията, като е разгледал законосъобразността на поведението на Комисията с оглед на факти, които не са ѝ били известни.
- 29 Към датата на изпращането на тази докладна записка било установено и безспорно единствено обстоятелството, че от януари 1993 г. до януари 1997 г. г-н De Esteban е бил директор в Евростат, в йерархична позиция, която го поставяла между две заподозрени длъжностни лица. Според Комисията това обстоятелство не е достатъчно, за да се приеме, че „личното въвличане [на заинтересованото лице] е било повече от вероятно“, както се изразява Общият съд в точка 71 от обжалваното съдебно решение, нито че то трябва „да бъде приравнен[о] на лицата, посочени поименно в заключенията на OLAF“, както посочва Общият съд в точка 77 от същото решение. Тази юрисдикция смесила лицата, чиито показания могат да послужат за разследването, и лицата, за които имало достатъчно сериозни подозрения. Тези две категории лица обаче се намирали в различно правно положение, по-специално от гледна точка на процесуалните гаранции. Също така към датата на изпращането на посочената докладна записка OLAF не разполагала с достатъчно доказателства, за да приеме, че г-н De Esteban Alonso е „въвлечен лично“. „Възможността за лично участие“ не можела да се изведе само от констатацията, че заинтересованото лице е заемало определена длъжност в съответната служба.
- 30 Според г-н De Esteban Alonso, макар да не е „поименно посочен“ в заключенията в доклада на OLAF, той все пак бил „въвлечен лично“. Предвид качеството му на директор по информационни технологии, публикации и отношения с външни клиенти на Евростат и на пряк ръководител на г-н Вук, докладната записка от 19 март 2003 г. имплицитно, но несъмнено се отнасяла до него. Поради това на 4 април 2013 г. било образувано разследване, което се отнася до него, вследствие на препращането на тази докладна записка от OLAF на френските съдебни органи. Освен това той бил привлечен като обвиняем въз основа на съдържащата се в посочената докладна записка информация. Противно на поддържаното от Комисията в жалбата ѝ, Общият съд се бил основал на данни, които се съдържали в същата докладна записка и били само потвърдени с определението за прекратяване на производството.
- 31 В репликата си Комисията изтъква, че докладната записка от 19 март 2003 г. по никакъв начин не се отнася имплицитно до г-н De Esteban Alonso. Към тази дата между заинтересованото лице и предмета на разследването не била установено никаква, дори далечна връзка.
- 32 В дубликата си г-н De Esteban Alonso отбелязва, че Комисията го е освободила от задължението му за опазване на служебната тайна, без да го е уведомила за това, още на 29 януари 2004 г., тоест много преди да бъде поканен да се яви пред съдия-следователя, което показвало, че Комисията напълно е съзнавала, че той е бил въвлечен ab initio с докладната записка от 19 март 2003 г.



### **Съображения на Съда**

- 33 С първото си основание Комисията упреква Общия съд, че е допуснал грешка в правната квалификация на фактите, като е приел, че г-н De Esteban Alonso е „посочен поименно“, по смисъла на член 4, първа алинея от Решение 1999/396, в докладната записка от 19 март 2003 г. или най-малкото като „въвлечен лично“ по смисъла на същата разпоредба, което довело до задължение за OLAF да го уведоми за обстоятелствата, за които може да бъде обвинен.
- 34 В самото начало следва да се припомни, че съгласно тази разпоредба „[п]ри възникване на възможни основания за въвличане на член, длъжностно лице или служител на Комисията, заинтересованата страна се информира незабавно в срок, който не би навредил на разследването“ и че „[във] вс[ич]ки случа[и] заключения, насочващи [поименно] към член, длъжностно лице или служител на Комисията, не могат да бъдат правени, след като разследването е вече приключило, без да е било дадено право на заинтересованата страна да обясни становището си по всички засягащи я факти“.
- 35 Тази разпоредба установява разграничение между два случая, с които свързва различни правни последици. От една страна, длъжностното лице на Комисията, посочено поименно в разследване на OLAF, трябва да бъде изслушано, преди да бъдат направени заключения по отношение на него в края на разследването. От друга страна, лично въвлеченото длъжностно лице на Комисията трябва да бъде уведомено бързо, при положение че това не би навредило на разследването.
- 36 И в единия, и в другия случай следва да се приеме, че предвид предмета на Решение 1999/396, което се отнася до реда и условията за провеждане на вътрешни разследвания, посочените в член 4 от това решение квалификации могат да се приложат спрямо длъжностното лице на Комисията само по време на разследване на OLAF и най-късно до приключването му.
- 37 Що се отнася, на първо място, до приравняването на г-н De Esteban Alonso на поименно посочените лица, трябва да се констатира, че той не е посочен поименно в записката от 19 март 2003 г.
- 38 Чрез разширително тълкуване на понятието за „посочено поименно“ лице Общият съд е признал това качество на заинтересованото лице. Съгласно точка 77 от обжалваното съдебно решение такова приравняване е обосновано с оглед на функциите, изпълнявани от г-н De Esteban Alonso в момента на настъпване на фактите, които функции го поставят йерархично между прекия му ръководител г-н Franchet, директор на Евростат, и неговия подчинен, г-н Вук, началник на отдел, и двамата посочени поименно в докладната записка от 19 март 2003 г.
- 39 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точки 40 и 41 от заключението си, толкова широко разбиране на понятието за „посочено поименно“ длъжностно лице би довело до смесване на това понятие с понятието за „въвлечено лично“ длъжностно лице или служител и би лишило от всякаква полза разграничението, установено между тези две положения в член 4, първа алинея от Решение 1999/396. Следователно квалифицирането на г-н De Esteban Alonso като длъжностно лице, „посочено поименно“, се основава на неправилно тълкуване на тази разпоредба.

- 40 Така, въз основа на неправилно тълкуване на член 4, първа алинея от Решение 1999/396 Общият съд е допуснал грешка в правната квалификация на фактите, като е приел, че по смисъла на тази разпоредба г-н De Esteban Alonso е „посочен поименно“ в бележка от 19 март 2003 г.
- 41 Що се отнася, на второ място, до квалификацията на жалбоподателя като длъжностно лице, „лично замесено във фактите в основата на настоящото дело“, възприета от Общия съд при условията на евентуалност в точка 83 от обжалваното съдебно решение, следва да се направят следните бележки.
- 42 С оглед на времевия елемент, свързан с тази квалификация, както следва от точка 36 от настоящото решение, Общият съд не е можел, както изтъква Комисията, да се основава на съображения, изведени от определението за прекратяване на производството.
- 43 От направените в точки 75 и 76 от обжалваното съдебно решение фактически констатации обаче следва единствено че съгласно докладната записка от 19 март 2003 г. и окончателния доклад на OLAF г-н De Esteban Alonso е заемал в Евростат важна йерархична позиция, близка до две лица, посочени поименно в тази докладна записка и в този окончателен доклад, и че посочената докладна записка се отнася до участващите „общностни длъжностни лица“, без да ги идентифицира ясно. Макар тези доказателства да са могли да наведат на мисълта, че заинтересованото лице е могло да предостави полезна информация в рамките на наказателно разследване, те все пак не са достатъчни, за да се приеме, че то е „въвлечено лично“, а именно, в настоящия в случай, като възможен съизвършител на измамни действия или на злоупотреба с доверие, за които е налице подозрение.
- 44 В това отношение следва да се отбележи, че личната отговорност на г-н De Esteban Alonso за извършването на инкриминираните деяния съвсем не произтича ясно от докладната записка от 19 март 2003 г., както и от окончателния доклад на OLAF, така че френските съдебни органи са му повдигнали обвинение едва на 9 септември 2008 г., и едва след като е бил разпитан като свидетел. Жалбата срещу неизвестен извършител, подадена от Комисията на 10 юли 2003 г., и конституирането ѝ като граждански ищец не могат да поставят под въпрос тази преценка, тъй като не се отнасят лично до заинтересованото лице.
- 45 От това следва, че в преценката си Общият съд е допуснал втора грешка при правната квалификация на фактите, като е приел, че с оглед на резултатите от разследването г-н De Esteban Alonso трябва да се разглежда като въвлечен лично във фактите, които са предмет на разследването.
- 46 Ето защо първото основание за обжалване трябва да бъде уважено.

## *По второто основание*

### *Доводи на страните*

- 47 Второто основание за обжалване е твърдяна грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като приел в точки 97—109 от обжалваното съдебно решение, че член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999 не допуска Комисията да подаде жалба пред националните съдебни органи, като се конституира като граждански ищец, преди да бъде представен окончателният доклад на OLAF.
- 48 На първо място, член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999 се ограничавал до това да предвиди, че институциите трябва да предприемат действията по разследването, „по-специално от дисциплинарен или правен характер, които резултатите от него налагат“, и не възпрепятствал Комисията да сезира националните наказателни съдилища преди приключването на разследването на OLAF.
- 49 На второ място, даденото от Общия съд тълкуване водело до парадоксалното и непредвидено в разпоредбите положение, при което липсата на текущо разследване на OLAF дава пълна свобода на институцията да подаде жалба по всяко време, докато тя автоматично би загубила това право още от момента на започване на разследване на OLAF и до приключването на последното.
- 50 На трето място, жалбата нямала окончателен характер и можела във всеки момент да бъде изменена.
- 51 На четвърто място, правото на Комисията да подава жалби и да се конституира като граждански ищец произтичало пряко от първичното право, тъй като било закрепено в член 335 ДФЕС, съгласно който Съюзът, „представляван от Комисията“, „притежава най-широката правоспособност, предоставяна на юридическите лица, съгласно националните законодателства, [и] може в частност [...] да бъде страна в съдебни производства“. Тази възможност по никакъв начин не можело да бъде ограничена с акт на вторичното право. Поради това Комисията следвало да може да подаде жалба по всяко време, ако счете това за уместно и доколкото предвидените в националното право условия са изпълнени.
- 52 На пето място, в точка 100 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно бил заключил от член 25 от приложение IX към Правилника, че препращането на информация на съдебен орган, което позволява да се образува или разшири национално наказателно производство, не можело да се извърши преди приключването на разследването на OLAF.
- 53 На шесто място, освен неправилното тълкуване на член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999, Комисията счита, че не съществува никаква основателна причина да се ограничава възможността ѝ да подаде жалба пред националните юрисдикции. Първо, във френското право, освен в случаите, когато жалбоподателят разполага с достатъчно доказателства, за да сезира пряко наказателния съд, жалбата била единственият начин за жалбоподателят да получи обезщетение. Второ, по френското право не било задължително жалбата да се подаде срещу конкретни лица. Тя можело да бъде подадена срещу неизвестен извършител, което именно предпазливо била направила Комисията в настоящия случай. Трето, подаването на жалба в началото на разследването можело да бъде необходимо, за да се защитят правата на Комисията, независимо от непредвидимостта на административно

разследване, което тази институция не контролира, по-специално що се отнася до неговата продължителност. Извършеното от Общия съд тълкуване на практика би довело до прехвърляне на OLAF на правомощието за подаване на жалба, а намерението на законодателя на Съюза не било такова.

- 54 Г-н De Esteban Alonso поддържа, че в точки 123—125 от решение от 8 юли 2008 г., Franchet и Вук/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257), Общият съд е постановил, че докладната записка от 19 март 2003 г. се отнася до вътрешно разследване. Именно въз основа на тази докладна записка обаче имунитетът му бил снет и той бил призован в рамките на изпълнението на съдебна поръчка. Следователно по силата на това съдебно решение и на действащите за OLAF вътрешни разпоредби той е трябвало да бъде информиран и изслушан относно засягащите го факти, преди препращането на тази докладна записка на френските съдебни органи.
- 55 Свързаните с дисциплинарното производство гаранции трябвало да се прилагат a fortiori когато резултатът от вътрешното разследване води до сезиране на национален съдебен орган. Задължението да се изчакат изводите в доклада за вътрешно разследване, преди да се сезира съдът, и задължението да се даде възможност на лицето, обект на това разследване, да бъдат информирани за нарушенията, за които е обвинено, били процесуални гаранции от съществено значение за защитата на основните права и не лишавали Комисията от правото ѝ на ефективна съдебна защита. Поради това точка 109 от обжалваното съдебно решение не била опорочена от грешка при прилагане на правото.

### ***Съображения на Съда***

- 56 Най-напред следва да се припомни, че съгласно член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999 „[д]окладите, изготвени след завършване на вътрешно разследване, както и всякакви свързани ценни документи, се изпращат на засегнатата институция, орган, служба или агенция“, а „[и]нституцията, органът, службата или агенцията предприемат действията по вътре[ш]ното разследване, по-специално от дисциплинарен или правен характер, които резултатите от него налагат, като докладват за него пред директора на [OLAF] в срок, определен от директора в заключението на неговия доклад“.
- 57 Най-напред се налага изводът, както отбелязва Общият съд в точка 100 от обжалваното съдебно решение, че нито посочената по-горе разпоредба, нито която и да било друга разпоредба забранява изрично на съответната институция да сезира съдебния орган преди края на разследването на OLAF, ако счита, че разполага с информация или доказателства, които могат да обосноват започването на съдебно разследване, или да представят доказателства, които са от полза за такова разследване.
- 58 По-нататък, както отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, подобна забрана не може да бъде изведена и от текста на член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999. Тази разпоредба предвижда само задължението за съответната институция да предприеме по отношение на вътрешните разследвания на OLAF действията, които резултатите от тях налагат, по-специално по съдебен ред, и няма за цел да ограничи правомощието на Комисията да инициира съдебно производство преди края на разследването на OLAF или да участва в съдебно производство, по-специално като граждански ищец.

- 59 Накрая, нито обстоятелството, че Комисията не е могла да образува дисциплинарно производство преди приключването на разследванията на OLAF, ако се приеме за установено, нито член 25 от приложение IX към Правилника, съгласно който „[a]ко срещу длъжностното лице бъде образувано наказателно производство за същите деяния, окончателното решение се взема само след като бъде постановена окончателната присъда на съда, разглеждащ делото“, не се отнася до въпроса дали институция като Комисията може да подаде жалба до националния съдебен орган преди края на разследването на OLAF. Следователно Общият съд неправилно е счел, че може да изведе от това доводи в полза на възприетото от него тълкуване на член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999.
- 60 От гореизложеното следва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999 забранява на Комисията да подаде жалба заедно с искане за конституиране като граждански ищец пред национален съд преди представянето на окончателния доклад на OLAF.
- 61 При все това, макар член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999 да не ограничава правото на Комисията да подаде жалба срещу свое длъжностно лице, тази институция трябва да вземе предвид задължението си за полагане на грижа по отношение на последното. Това задължение отразява равновесието между взаимните права и задължения, които Правилникът установява в отношенията между служителите на публична служба и тяхната администрация. Заедно с принципа на добра администрация той изисква по-специално, когато се произнася по положението на длъжностно лице, органът да вземе предвид всички обстоятелства, които могат да бъдат определящи за решението му, и при това да вземе предвид не само интереса на службата, но и този на съответното длъжностно лице (решения от 23 октомври 1986 г., Schwiering/Сметна палата, 321/85, EU:C:1986:408, т. 18 и от 4 февруари 1987 г., Maurissen/Сметна палата, 417/85, EU:C:1987:61, т. 12).
- 62 Предвид задължението ѝ за полагане на грижа, когато е започнало и все още е в ход разследване на OLAF, Комисията не може да подаде поименно жалба срещу едно от нейните длъжностни лица, без да рискува да допусне грешка в преценката, освен ако резултатите от това разследване вече са достатъчно предвидими, за да бъдат взети предвид предварително, и ако почти няма съмнения относно личното участие на посоченото длъжностно лице. В случая обаче следва да се отбележи, че срещу Комисията не може да се отправи такъв упрек, тъй като подадената от нея жалба заедно с искането за конституиране като граждански ищец не се отнасят до г-н De Esteban Alonso, а са насочени срещу неизвестен извършител.
- 63 От изложените по-горе съображения следва, че второто основание за обжалване също трябва да бъде уважено.

### ***По третото основание***

#### ***Доводи на страните***

- 64 С третото основание за обжалване, изтъкнато при условията на евентуалност, Комисията поддържа, че Общият съд не може да уважи иска за обезщетение на г-н De Esteban Alonso поради липса на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между поведението на институцията и твърдяната вреда.

- 65 Съгласно решение от 4 октомври 2006 г., Tillack/Комисия (T-193/04, EU:T:2006:292, т. 70), окончателните доклади на OLAF представлявали само препоръки или становища, които не обвързвали националния съдебен орган по отношение на действията, които трябва да предприемат във връзка с тях. Единствено националните съдебни органи могли да решат какви действия трябва да предприемат. Като се позовава на точки 122—125 от същото съдебно решение, Комисията поддържа, че по тази причина Общият съд е могъл да приеме, че ищецът не е доказал наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между препращането на информацията от OLAF на националните съдебни органи съгласно член 10, параграф 2 от Регламент № 1073/1999 и твърдяната вреда. Тези съображения трябвало да се приложат по аналогия към разглежданата по настоящото дело жалба на Комисията срещу неизвестен извършител с искане за конституиране като граждански ищец.
- 66 Освен това нито докладната записка от 19 март 2003 г., нито окончателният доклад на OLAF посочвали поименно г-н De Esteban Alonso, нито позволявали същият да се идентифицира като участник в разследваните факти. Впрочем Комисията била подала жалба срещу неизвестен извършител, а не срещу заинтересованото лице. Едва след намесата на националните органи, и по-точно след решението да му бъде повдигнато обвинение, г-н De Esteban Alonso се оказал пряко въввлечен. Следователно препращането на докладната записка от 19 март 2003 г. не било причина за „чувството за несправедливост, безсилие и фрустрация“, от което се оплаква заинтересованото лице, противно на твърдяното в точка 131 от обжалваното съдебно решение. Също така неправилно Общият съд бил приел в точка 130 от това решение, че причина за накърняването на честта и професионалната репутация на заинтересованото лице е жалбата на Комисията, а не привличането на г-н De Esteban Alonso като обвиняем от страна на съдебните органи.
- 67 Г-н De Esteban Alonso припомня, че съдебната практика вече е признала неимуществените вреди, свързани със състоянието на несигурност и безпокойство на служител, неоснователно удължено с решение на Комисията. В решение от 8 юли 2008 г., Franchet и Вук/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257), Общият съд бил приел, че ищите са били изправени пред чувство за несправедливост и фрустрация и че тяхната чест и професионална репутация са били засегнати от противоправното поведение на OLAF и на Комисията, като вследствие на това Комисията била осъдена да поправи неимуществените вреди. В случая решението на Комисията да инициира съдебно производство, въпреки че провежданото от OLAF вътрешно разследване все още не е приключило, след което да обжалва определението за прекратяване на производството с въззивна и касационна жалба, при положение че не разполага с достатъчно точни и релевантни доказателства, неизбежно накърнило много сериозно доброто име и професионалната репутация на заинтересованото лице.

### ***Съображения на Съда***

- 68 С третото основание за обжалване се твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е уважил иска за обезщетение на ищеца, въпреки липсата на причинно-следствена връзка между изпращането на докладната записка от 19 март 2003 г. на френските съдебни органи и решението на Комисията да подаде жалба „срещу неизвестен извършител“, без да уведоми г-н De Esteban Alonso, от една страна, и изтъкнатите от последния неимуществени вреди, от друга страна.

- 69 Вярно е, че в точка 130 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че фактът, че Комисията е подала жалба и се е конституирала като граждански ищец пред френските съдилища преди приключването на провежданото от OLAF разследване, е накърнил честта и професионалната репутация на г-н De Esteban Alonso и че тази вреда произтича пряко от поведението на Комисията. В следващата точка от решението си Общият съд приема, че фактът, че OLAF е препратила на посочените съдебни органи докладната записка от 19 март 2003 г., като по този начин е въвлякла ищеца, без да го изслуша или поне да го уведоми, му е причинил неимуществена вреда, тъй като той не е могъл нито да се защити, нито да изрази становище по отношение на фактите, станали причина за преследването срещу него, и че тази вреда произтича от неправомерното поведение на OLAF.
- 70 При все това нито накърняването на честта и професионалната репутация на г-н De Esteban Alonso, нито чувството за несправедливост, безсилие и фрустрация, което съгласно точка 131 от обжалваното съдебно решение той е изпитал, тъй като не е бил изслушан, са пряка последица от поведението на OLAF или на Комисията. Всъщност следва да се припомни, че докладната записка от 19 март 2003 г. нито посочва поименно заинтересованото лице, нито позволява то да бъде идентифицирано и че жалбата на Комисията, освен че е насочена не срещу него, а срещу неизвестен извършител, също не го посочва поименно. За сметка на това изтъкнатите вреди са пряко причинени именно от привличането на г-н De Esteban Alonso като обвиняем, за което френските власти са взели решение през 2008 г., а след това и от процеса срещу него.
- 71 От това следва, че Общият съд неправилно е приел, че е налице пряка причинно-следствена връзка между действията на OLAF и на Комисията през 2003 г. и претърпените от заинтересованото лице неимуществени вреди.
- 72 Ето защо и третото основание за обжалване трябва да се уважи.
- 73 Предвид всички изложени по-горе съображения обжалваното решение трябва да бъде отменено.

### **По иска пред Общия съд**

- 74 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 75 В случая Съдът следва да постанови окончателно решение по настоящото дело, тъй като фазата на производството го позволява.
- 76 От изложените по-горе съображения следва, че OLAF не е допуснала незаконосъобразност, като е решила да препрати на националните съдебни органи докладната записка от 19 март 2003 г. и че Комисията не е нарушила член 9, параграф 4 от Регламент № 1073/1999, като е подала жалба заедно с искане за конституиране като граждански ищец на 10 юли същата година пред посочените органи. Освен това, както е постановил Общият съд, ищецът не доказва надлежно, че Комисията е допуснала нарушение, като е подала пред френските наказателни съдилища въззивна, а след това и касационна жалба срещу определението за прекратяване на производството.

77 Следователно първото условие за ангажиране на отговорността на Съюза, а именно неправомерност на поведението, в което се упрекуват институциите, не е изпълнено. Ето защо искът трябва да бъде отхвърлен, без да е необходимо да се разглеждат другите условия за ангажиране на отговорността на Съюза.

### **По съдебните разноски**

78 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

79 В случая следва да се вземе предвид фактът, че ищецът е бил разследван в рамките на наказателно производство, образувано по инициатива на OLAF и Комисията, което е продължило осем години и е приключило с прекратяване на производството поради пълна липса на основание. При тези условия следва да се предвиди, че всяка страна понася направените от нея съдебни разноски, свързани както с първоинстанционното производство, така и с производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 11 юни 2019 г., De Esteban Alonso/Комисия (T-138/18, EU:T:2019:398).**
- 2) Отхвърля иска по дело T-138/18.**
- 3) Всяка страна понася направените от нея съдебни разноски, свързани както с първоинстанционното производство, така и с производството по обжалване.**

Подписи