



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 февруари 2021 година *

„Обжалване — Иск за обезщетение — Извъндоговорна отговорност на Европейския съюз — Твърдение за неправомерно поведение на Европейската комисия и на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) — Прекратяване на функциите на член на Комисията — Процесуални разпоредби относно разследванията на OLAF — Започване на разследване — Право на изслушване — Надзорен съвет на OLAF — Презумпция за невинност — Преценка на твърдените вреди“

По дело C-615/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 16 август 2019 г.,

John Dalli, с местожителство в Сейнт Джулианс (Малта), представляван от L. Levi и S. Rodrigues, адвокати,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, представлявана от J.-P. Kerpenne и J. Vaquero Cruz, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

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

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 септември 2020 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

- 1 С жалбата си г-н John Dalli иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 6 юни 2019 г., Dalli/Комисия (T-399/17, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:384), с което се отхвърля искът му за обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял поради неправомерното според него поведение на Европейската комисия и на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) във връзка с прекратяване на функциите му като член на Комисията на 16 октомври 2012 г.

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 1073/1999

- 2 Член 1, параграф 3 от 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), гласи:

„В рамките на институциите, органите, службите и агенциите, създадени от или на основание на Договорите (наричани по-долу „институциите, органите, службите и агенциите“), Службата провежда административни разследвания с цел:

- провеждане на борба срещу измамите, корупцията и другите незаконни действия, засягащи финансовите интереси на Европейската общност;
- разследване в тази връзка на сериозните нарушения, [свързани с изпълнението на служебните задължения], [представляващи] неизпълнение на задълженията от страна на длъжностните лица и другите служители на Общностите, водещи до дисциплинарно или в зависимост от случая, наказателно производство, или [...] еквивалентн[о] [неизпълнение] на задължения [от страна на] членовете на институции и органи, началници на служби и агенции или членове на персонала на институциите, органите, службите или агенциите, чието правно положение не се урежда от Правилника за [длъжностните лица]“.

- 3 Член 2 от този регламент уточнява:

„По смисъла на настоящия регламент „административни разследвания“ (наричани по-долу „разследвания“) са всички инспекции, проверки и други мерки, предприемани от служителите на Службата при изпълнение на техните задължения в съответствие с членове 3 и 4 с оглед постигане на целите, предвидени в член 1, които установяват, където е необходимо, незаконността на действията, подлежащи на разследване. Тези разследвания не засягат правомощията на държавите членки да водят наказателно производство“.

- 4 Членове 3 и 4 от този регламент уреждат правилата, приложими съответно за външните и за вътрешните разследвания на OLAF.
- 5 Член 6 от същия регламент уточнява, че директорът на Службата ръководи процедурата на разследванията.

6 Член 9, параграф 1 от Регламент № 1073/1999 гласи:

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

7 Член 11, параграфи 1, 6, 7 и 8 от този регламент предвижда:

„1. Надзорният съвет осигурява независимостта на Службата чрез редовен контрол по изпълнението на функцията по разследване.

По искане на директора или по негова инициатива Надзорният съвет предава становищата, свързани с действията на Службата[,] на директора, без да се намесва в хода на провеждащото се разследване.

[...]

6. Надзорният съвет избира председател. Надзорният съвет приема свой процедурен правилник.
[...]

7. Всяка година директорът изпраща на Надзорния съвет програмата за дейността на Службата [...]. Директорът информира Надзорния съвет за случаите, изискващи препращане на информация на съдебните органи на съответната държава членка“.

8. Надзорният съвет приема най-малко един отчет годишно за дейността си, който се изпраща на институциите. Надзорният съвет може да представи отчети за резултатите от разследванията на Службата и действията, предприети въз основа на тях, на Европейския парламент, Съвета, Комисията и Сметната палата“.

Решение 1999/396/ЕО, ЕОВС, Евратом

8 Член 4, първа алинея 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) гласи:

„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. За всеки случай заключения, насочващи 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“.

Процедурен правилник на Надзорния съвет на OLAF

- 9 Член 13, параграф 5 от Процедурния правилник на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 308, 2011 г., стр. 114) гласи:

„Случаите, които изискват препращане на информация до съдебните органи на държава членка, се разглеждат въз основа на информацията, предоставена от Генералния директор на Службата, и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1073/1999. Последващи действия се извършват също на тази основа.

В частност, преди да се изпрати информацията, Надзорният съвет иска достъп до въпросните разследвания, за да провери Dalli основните права и процедурните гаранции са спазени. След като секретариатът е получил достъп до документите в срок, който осигурява спазването на тези функции, определените за разглеждане на делата докладчици подготвят презентациите си за пленарната сесия на Съвета. [...]

Надзорният съвет определя докладчици за разглеждане на разследванията и, ако е необходимо, дава становище“.

Регламент (ЕО, Евратом) № 883/2013

- 10 Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 2013 г., стр. 1) отменя и заменя Регламент № 1073/1999.

- 11 Член 7, параграф 4 от Регламент № 883/2013 г. гласи:

„Когато дадено разследване включва външни и вътрешни елементи, се прилагат съответно членове 3 и 4“.

Указанията за персонала на OLAF относно процедурите по разследване

- 12 Член 5 от приложимите към момента на настъпване на фактите по случая Указания за персонала на OLAF относно процедурите по разследване (наричани по-нататък „Указанията на OLAF“) гласи:

„1. Отдел „Подбор и оценка на разследванията“ може при необходимост да се свърже с източника и със съответната институция, орган, служба или агенция на Съюза, за да поиска разяснения и допълнителни документи във връзка с първоначалната информация. Той може да използва базите данни и другите източници, с които разполага OLAF. Когато се налага да се събере допълнителна информация за целите на процедурата по подбор, отдел „Подбор и оценка на разследванията“ може да използва по-специално следните средства:

- а) събиране на документи и информация;
- б) събиране на информация в оперативни срещи;
- в) снемане на показания от всички лица, които могат да предоставят релевантна информация;
- г) констативни командировки в държавите членки.

2. В случаите, когато източникът е информатор, отдел „Подбор и оценка на разследванията“ го уведомява в срок от 60 дни за необходимия за вземане на подходящи действия срок.

3. Становището за започване на разследване или преписка за координация се основава на това дали информацията попада в компетентността на OLAF, дали е достатъчна, за да се обоснове започването на разследване или на преписка за координация, и дали спада към приоритетите на политиката по разследване, определени от генералния директор.

4. При определянето на компетентността на OLAF се вземат предвид приложимите регламенти, решения и междуинституционални споразумения на Съюза, както и другите правни актове, свързани със защитата на финансовите и други интереси на Съюза. За да се определи дали информацията е достатъчна, с цел да се обоснове започването на разследване или на преписка за координация, се вземат предвид надеждността на източника и достоверността на твърденията. За да се обоснове започването на разследване или на преписка за координация, се взема предвид цялата информация, събрана в хода на процедурата по подбор. Приоритетите на политиката по разследване определят критериите, които следва да се прилагат, с цел да се определи дали информацията попада в обхвата на определен приоритет.

5. В срок от два месеца от постъпване на информацията отдел „Подбор и оценка на разследванията“ дава пред генералния директор становище за започването на разследване или за непредприемане на последващи действия по дадена преписка“.

13 Член 11, параграф 6 от Указанията на OLAF уточнява:

„Служителите в разследващия отдел извършват следните разследващи дейности при представяне на писмен документ от генералния директор, който удостоверява тяхната самоличност и длъжност, както и дейността за разследване, която са упълномощени да извършат:

- а) разпит на засегнатите лица;
- б) инспекции на помещения;
- в) проверки на място;
- г) технически и правни експертизи;
- д) проверки и инспекции, подчинени на секторни правила“.

14 Член 12, параграф 3 от Указанията на OLAF гласи:

„Когато иска да извърши разследващи дейности, които излизат извън обхвата на разследването или на преписката за координация, разследващият отдел подава до отдел „Подбор и оценка на разследванията“ искане за разширяване на този обхват. Отдел „Подбор и оценка на разследванията“ проверява предложението за разширяване на обхвата и представя становище на генералния директор, въз основа на което последният взема решение“.

Обстоятелства, предхождащи спора

15 С Решение № 2010/80/ЕС на Европейския съвет от 9 февруари 2010 година за назначаване на Европейската комисия (ОВ L 38, 2010 г., стр. 7) г-н Dalli е назначен за член на Комисията за периода от 10 февруари 2010 г. до 31 октомври 2014 г. Председателят на Комисията му предоставя като ресор здравеопазването и защитата на потребителите.

- 16 На 21 май 2012 г. Комисията получава оплакване от дружеството Swedish Match (наричано по-нататък „подалото оплакването лице“) с твърдения относно дейността на г-н Dalli, а на 25 май 2012 г. OLAF започва разследване (наричано по-нататък „разследването на OLAF“).
- 17 На 16 юли и 17 септември 2012 г. г-н Dalli е изслушан от OLAF.
- 18 На 15 октомври 2012 г. докладът на OLAF е предаден на генералния секретар на Комисията, на вниманието на председателя на тази институция. Към доклада е приложено писмо, подписано от генералния директор на OLAF (наричан по-нататък „директорът на OLAF“), в което се обобщават основните заключения от разследването.
- 19 На 16 октомври 2012 г. г-н Dalli се среща с председателя на Комисията. По-късно същия ден последният уведомява министър-председателя на Република Малта, както и председателя на Европейския парламент и председателя на Съвета на Европейския съюз за оставката на г-н Dalli. Комисията публикува и прессъобщение, с което обявява тази оставка.
- 20 На 24 декември 2012 г. г-н Dalli подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на „устното решение от 16 октомври 2012 г. за незабавно прекратяване на функциите [му], взето от председателя на Комисията“, и за присъждане на обезщетение за претърпени неимуществени вреди в символичен размер от 1 EUR и обезщетение за претърпени имуществени вреди, чийто размер на този етап определя на 1 913 396 EUR.
- 21 Тази жалба е отхвърлена с решение на Общия съд от 12 май 2015 г., Dalli/Комисия (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 22 Що се отнася, от една страна, до искането за отмяна, Общият съд констатира, че г-н Dalli е подал оставка устно, без тя да му е била поискана от председателя на Комисията съгласно член 17, параграф 6 ДЕС. Тъй като не е установено съществуването на това искане за оставка, което е актът, обжалван от жалбоподателя, Общият съд приема, че искането за отмяна трябва да се отхвърли като недопустимо.
- 23 Що се отнася, от друга страна, до исканията за обезщетение, Общият съд посочва, че тъй като вече е приел за недоказано съществуването на искане за оставка, тази институция не може да бъде упреквана, че в това отношение е допуснала някаква незаконосъобразност. Що се отнася до твърдението за опороченост на съгласието — направено при условията на евентуалност във връзка с искането за отмяна — Общият съд посочва, че това твърдение не е доказано. Поради това той стига до заключението, че твърденията на г-н Dalli за противоправно поведение на Комисията или на председателя ѝ не са доказани, и отхвърля исканията за обезщетение като неоснователни.
- 24 На 21 юни 2015 г. г-н Dalli подава жалба срещу това решение. Жалбата му е отхвърлена с определение от 14 април 2016 г., Dalli/Комисия (C-394/15 P, непубликувано, EU:C:2016:262).

Иск пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 25 На 28 юни 2017 г. г-н Dalli подава в секретариата на Общия съд иск за осъждане на Комисията да му плати обезщетение за вреди, които неокончателно оценява на 1 000 000 EUR, по-специално за неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял вследствие на неправомерното според него поведение на Комисията и на OLAF във връзка с прекратяването на функциите му като член на Комисията на 16 октомври 2012 г.

- 26 В подкрепа на иска си г-н Dalli изтъква седем оплаквания, свързани с неправомерността на поведението на OLAF, а именно, първо, незаконосъобразност на решението за започване на разследването, второ, пороци в квалификацията на разследването и разширяването на обхвата му, трето, нарушение на принципите относно събирането на доказателства и изопачаване и подправяне на доказателства, четвърто, нарушение на правото на защита, на член 4 от Решение № 1999/396 и на член 18 от Указанията на OLAF, пето, нарушение на член 11, параграф 7 от Регламент № 1073/1999 и член 13, параграф 5 от Процедурния правилник на Надзорния съвет на OLAF, шесто, нарушение на принципа на презумпцията за невинност, на член 8 от Регламент № 1073/1999, на член 339 ДФЕС и на правото на защита на личните данни и седмо, нарушение на член 4 от Регламент № 1073/1999, на член 4 от Решение 1999/396 и на Меморандума за разбирателство относно кодекс за поведение, за да се осигури своевременен обмен на информация между OLAF и Комисията по отношение на вътрешни разследвания на OLAF в Комисията. Освен това г-н Dalli излага две оплаквания, свързани с неправомерността на поведението на Комисията.
- 27 С отделна молба, подадена на 13 септември 2017 г. в секретариата на Общия съд, Комисията повдига възражение за недопустимост.
- 28 С обжалваното съдебно решение, след като отхвърля възражението за недопустимост, Общият съд отхвърля всички оплаквания на г-н Dalli срещу OLAF и Комисията.
- 29 Освен това от съображения за изчерпателност Общият съд констатира, че г-н Dalli не е доказал нито наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и претендираните вреди, нито наличието на такива вреди.
- 30 Поради това Общият съд отхвърля изцяло иска на г-н Dalli.

Искания на страните

- 31 С жалбата си г-н Dalli иска от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение,
 - да присъди обезщетение за вреди, по-специално за неимуществените вреди, които той твърди, че е претърпял, и чийто неокончателен размер е оценен на 1 000 000 EUR и
 - да осъди Комисията да заплати разноските по производствата пред двете инстанции.
- 32 Комисията иска от Съда:
- да отхвърли жалбата и
 - да осъди г-н Dalli да заплати направените в производствата пред Съда и пред Общия съд съдебни разноски.

По жалбата

- 33 Г-н Dalli изтъква седем основания. Първо до шесто основание се отнасят до отхвърлянето на първите шест оплаквания, изложени в първоинстанционното производство във връзка с поведението на OLAF. Седмото основание се отнася до констатациите на Общия съд относно наличието на твърдените вреди и на причинно-следствена връзка между тях и поведението на OLAF.

- 34 В самото начало Комисията уточнява, че макар по съображения за процесуална икономия да не е счела за необходимо да подаде насрещен иск, тя все пак счита, че искът в първоинстанционното производство е трябвало да бъде отхвърлен като недопустим и че Съдът би могъл да разгледа служебно тази грешка на Общия съд.
- 35 В това отношение Съдът счита, че следва да се произнесе направо по съществуващото на делото (вж. по аналогия решения от 23 октомври 2007 г., Полша/Съвет, C-273/04, EU:C:2007:622, т. 33 и от 7 март 2013 г., Швейцария/Комисия, C-547/10 P, EU:C:2013:139, т. 47).
- 36 Комисията освен това твърди, че всички изложени от г-н Dalli основания са неотносими.

По неотносимостта на всички основания

Доводи на страните

- 37 Комисията твърди, че за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, трябва да са изпълнени три условия, а именно неправомерност на поведението, за което се упреква съответната институция на Съюза, наличие на вреди и наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и претендираните вреди. Когато едно от тези условия не е изпълнено, искането за обезщетение следва да се отхвърли, без да е необходимо да се разглеждат останалите две.
- 38 Впрочем основания първо до шесто на жалбата се отнасяли до поведението, в което се упреква OLAF, докато седмото основание се отнасяло единствено до наличието на неимуществени вреди. С оглед на това Комисията счита, че г-н Dalli не е изложил каквито и да било основания, свързани с условието за наличие на причинно-следствена връзка между поведението на OLAF и твърдените вреди. Според Комисията г-н Dalli няма основание да претендира, че седмото основание се отнася и до причинно-следствената връзка, тъй като в подкрепа на това си основание в жалбата той препраща конкретно към свързаната с вредите точка 225 от обжалваното съдебно решение и не оспорва изложените в точка 224 от същото мотиви за липса на причинно-следствена връзка.
- 39 Следователно с изложените от г-н Dalli основания не се оспорвали мотивите, въз основа на които Общият съд констатирал, че причинно-следствената връзка между поведението на OLAF и твърдените от г-н Dalli вреди не е доказана. Като се имало предвид, че тези мотиви представлявали достатъчно основание за постановяване на диспозитива на обжалваното съдебно решение, основанията на г-н Dalli били неотносими и поради това жалбата му следвало изцяло да се отхвърли.
- 40 Г-н Dalli иска тези доводи да бъдат отхвърлени.

Съображения на Съда

- 41 Съгласно постоянната съдебна практика Съюзът носи извъндоговорна отговорност по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС при наличието на съвкупност от условия, а именно противоправно поведение на институция на Съюза, наличие на вреди и причинно-следствена връзка между поведението на институцията и твърдените вреди (решение от 5 септември 2019 г., Европейски съюз/Guardian Europe и Guardian Europe/Европейски съюз, C-447/17 P и C-479/17 P, EU:C:2019:672, т. 147 и цитираната съдебна практика).

- 42 Както Съдът вече е постановил, след като едно от тези условия не е изпълнено, искът трябва да се отхвърли изцяло, без да е нужно да се разглеждат другите условия за извъндоговорната отговорност на Съюза (решение от 5 септември 2019 г., Европейски съюз /Guardian Europe и Guardian Europe/Европейски съюз, C-447/17 P и C-479/17 P, EU:C:2019:672, т. 148 и цитираната съдебна практика).
- 43 В случая е безспорно установено, че изложените от г-н Dalli основания се отнасят до условията, свързани с неправомерността на поведението, в което той упреква OLAF, и до наличието на претендираните от него вреди. Страните обаче спорят по въпроса дали седмото основание на жалбата се отнася отчасти и до условието за наличие на причинно-следствена връзка между поведението и вредите.
- 44 В това отношение, на първо място, от факта, че в доводите си за седмото основание г-н Dalli споменава само точка 225 от обжалваното съдебно решение, Комисията не може да направи извод, че с това основание той не оспорва констатациите на Общия съд относно наличието на причинно-следствена връзка между поведението на OLAF и претендираните вреди.
- 45 Всъщност, от една страна, следва да се констатира, че в точка 224 от обжалваното съдебно решение Общият съд не е разгледал напълно това условие. В посочената точка Общият съд само констатира, че г-н Dalli не е представил каквито и да било доказателства, позволяващи да се установи наличието на претендираните неимуществени вреди и да се отхвърли наличието на връзка между прекратяването на функциите му в Комисията и тези вреди. При все това обаче Общият съд не прави общата констатация, че г-н Dalli не е доказал наличието на връзка между поведението на OLAF и вредите.
- 46 От друга страна, в точка 225 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че жалбоподателят не е доказал, че „поради своята тежест наказуемото поведение може да му причини [...] вреди“. Според Общия съд следователно г-н Dalli не е доказал нито наличието на вреди, нито наличието на причинно-следствена връзка между поведението и вредите.
- 47 Впрочем изводът, че жалбоподателят не е доказал наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между поведението, в което упреква OLAF, и претендираните вреди, се съдържа само в точка 226 от обжалваното съдебно решение.
- 48 На второ място, със седмото си основание г-н Dalli по-специално твърди, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като не взел предвид практиката на съдилищата на Европейския съюз, съгласно която публичното свързване на лице с нарушение или разпространяването по отношение на него на нараняващи го оценки му причинява неимуществени вреди, тъй като накърнява доброто му име.
- 49 С това основание г-н Dalli следователно твърди, че констатирането на такова поведение от страна на институциите е достатъчно, за да се установи както наличието на вреди, така и наличието на причинно-следствена връзка между това поведение и вредите.
- 50 При тези обстоятелства следва да се приеме, че със седмото си основание г-н Dalli оспорва констатацията на Общия съд, че причинно-следствената връзка между поведението на OLAF и претендираните от жалбоподателя вреди не е доказана. Следователно доводът на Комисията, че всички основания на жалбата на г-н Dalli са неотносими, трябва да се отхвърли.

По първото основание, свързано с решението за започване на разследване

По първата част от първото основание

– Доводи на страните

- 51 С първата част от първото основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 56—58 от обжалваното съдебно решение, че член 1, параграф 3 от Регламент № 1073/1999 и член 5 от Указанията на OLAF не представляват правни норми на Съюза, с които се предоставят права на частноправните субекти.
- 52 Първата от посочените разпоредби установявала ясно и точно задължение за OLAF да започва разследване само при наличието на „достатъчно сериозни подозрения“ и „сериозни нарушения“. В решенията си от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕЦБ (C-11/00, EU:C:2003:395) и от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕЦБ (C-15/00, EU:C:2003:396) Съдът потвърдил наличието на такова задължение, което защитавало лицата, които могли да се окажат обект на разследване от OLAF.
- 53 Втората от посочените разпоредби пък подчинявала започването на разследване от OLAF на редица ясни и точни условия. Тъй като имала действие спрямо трети лица, качеството ѝ на обща или вътрешна за институцията норма не изключвало вероятността тя да може да предоставя права на частноправните субекти.
- 54 Комисията иска първата част от първото основание да бъде отхвърлена по същество или при всички случаи като неотнoсима.

– Съображения на Съда

- 55 Следва да се припомни, че едно от необходимите условия за ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза по член 340, втора алинея ДФЕС е изискването да е налице достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се цели да се предоставят права на частноправните субекти (решение от 30 май 2017 г., Safa Nicu Sepahan/Съвет, C-45/15 P, EU:C:2017:402, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 56 В това отношение следва да се отбележи, на първо място, точка 56 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд приема, че член 1, параграф 3 от Регламент № 1073/1999 не може да се счита за такава правна норма, тъй като само посочва целите и функциите на OLAF в рамките на административните разследвания.
- 57 Не може да се приеме доводът на г-н Dalli, че тази преценка е опорочена от грешка при прилагане на правото, тъй като не отчита подчиняването от тази разпоредба на започването на разследване на OLAF на две условия, а именно на наличието на „достатъчно сериозни подозрения“ и „сериозни нарушения“.
- 58 Всъщност, от една страна, посочената разпоредба уточнява, че административните разследвания на OLAF са „с цел“ да се „разследва[т] сериозните нарушения“, даващи основание за това. След като, съгласно същата разпоредба, разследванията на OLAF имат за цел да се разследват сериозни нарушения, то наличието на такива нарушения не може да се счита за предварително условие, от което да зависи започването на разследване.
- 59 От друга страна, макар от практиката на Съда да следва, че OLAF може да започне разследване само при наличието на достатъчно сериозни подозрения за наличие на измама или корупция или други незаконни действия, които биха могли да засегнат финансовите интереси на Съюза

(вж. в този смисъл решения от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕЦБ, C-11/00, EU:C:2003:395, т. 141 и от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕИБ, C-15/00, EU:C:2003:396, т. 164), това условие не е свързано, както посочва генералният адвокат в точка 50 от заключението си, с член 1, параграф 3 от Регламент № 1073/1999, който освен това не се и отнася до понятието за достатъчно сериозни подозрения.

- 60 На второ място, в точка 57 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че член 5 от Указанията на OLAF не представлява правна норма, с която се цели да се предоставят права на частноправните субекти, като се основава на квалификацията на тези указания като „вътрешни правила“, както и на обстоятелството, че този член описва процедурата за подбор, въведена в OLAF, за да се гарантира логичното и последователното водене на разследванията ѝ.
- 61 От това следва, че преценката на Общия съд по този въпрос не се основава единствено на квалификацията на посочения член като „вътрешно правило“, а и на неговото съдържание.
- 62 При все това обаче от самия текст на член 5 от Указанията на OLAF се установява, че същият има за цел да определи условията за издаване на становище до директора на OLAF в рамките на процедурата за подбор и че изброява елементите, които трябва да бъдат взети предвид в тази процедура, без да предвижда условия за започване на разследване от OLAF.
- 63 Ето защо г-н Dalli няма основание да твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че посоченият член не представлява правна норма, с която се цели да се предоставят права на частноправните субекти.
- 64 Следователно първата част от първото основание следва да се отхвърли по същество.

По втората част от първото основание

– Доводи на страните

- 65 Съгласно втората част от първото основание на г-н Dalli Общият съд неправилно приел, че задължението за полагане на дължима грижа не е било нарушено.
- 66 На първо място, в точка 68 от обжалваното съдебно решение Общият съд изопачил фактите, като не уточнил, че „много краткият срок“ или „краткият срок“ между изпращането на съдържащата се в оплакването информация и решението за започване на разследването били не един ден, а няколко часа.
- 67 На второ място, обратно на установеното в споменатата точка 68, от становището на отдел „Подбор и оценка на разследванията“ не можело да се заключи, че този отдел проучил подалото оплакването лице и двете обвинени лица, тъй като Надзорният съвет на OLAF (наричан по-нататък „Надзорният съвет“) посочил, че не открил каквито и да било следи от извършени от OLAF проверки, като се изключела тази за съществуването на споменатите в оплакването лица и дружества. Следователно OLAF не извършила, както била длъжна, внимателна проверка.
- 68 На трето място, обжалваното съдебно решение не било мотивирано в достатъчна степен, тъй като не излагало причините, поради които становището на Надзорния съвет не било взето предвид.
- 69 На четвърто място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че OLAF е разгледала в достатъчна степен твърденията в оплакването срещу г-н Dalli, преди да реши да започне да го разследва.

- 70 Следователно Общият съд не разгледал в достатъчна степен изложените от г-н Dalli фактически обстоятелства и причините, поради които те не са могли да бъдат преценени преди започването на разследването, при положение че било възможно по-специално да се провери позицията на подалото оплакването лице по преписките, по които работил г-н Dalli, и отношенията му с Комисията.
- 71 Освен това в точка 73 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че OLAF можела да започне разследване въз основа на съдържащата се в оплакването информация, когато тази информация била конкретна и подробна, без да се налага да извършва проверки за преценка на достоверността на твърденията. В точка 74 от решението Общият съд трябвало да приеме, че OLAF е била длъжна да извърши проверка за наличие на конфликт на интереси, независимо че от получената информация такъв конфликт не е бил очевиден.
- 72 Комисията иска втората част от първото основание да бъде отхвърлена отчасти като недопустима и отчасти по същество.

– *Съображения на Съда*

- 73 Първо, по отношение на твърдението на г-н Dalli, че в точка 68 от обжалваното съдебно решение Общият съд опорочил фактите, следва да се припомни, че съгласно член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси. Поради това единствено Общият съд е компетентен да установява и преценява относимите факти, както и да преценява доказателствата. Следователно преценката на тези факти и на тези доказателства, освен в случай на тяхното изопачаване, не представлява правен въпрос, който в това си качество да подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване (решение от 28 май 2020 г., Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Комисия, C-309/19 P, EU:C:2020:401, т. 10 и цитираната съдебна практика).
- 74 В точка 68 от обжалваното съдебно решение Общият съд не посочва конкретно продължителността на периода, изтекъл между получаването на информацията от Комисията и започването на разследването на OLAF.
- 75 След като обаче приложимите правила не определят никакъв императивен срок в това отношение, Общият съд не може да бъде упрекнат, че не е посочил точната продължителност, изтекла между тези две събития.
- 76 Що се отнася до използваните от Общия съд в тази точка изрази „много кратък срок“ и „кратък срок“, те по никакъв начин не са несъвместими със срока от няколко часа, посочен от г-н Dalli. Ето защо следва да се приеме, без да се налага произнасяне по продължителността на разглеждания срок, че използването на тези изрази не може да представлява изопачаване на фактите.
- 77 Второ, с твърдението си, че от становището на отдел „Подбор и оценка на разследванията“ Общият съд неправилно е заключил, че OLAF е проучила подалото оплакването лице и двете обвинени лица, г-н Dalli оспорва извършената от Общия съд в точка 68 от обжалваното съдебно решение преценка на фактите.
- 78 Тъй като не се отнасят до някакво изопачаване на фактическите обстоятелства, което да е довело до приемането на тази преценка, посочените твърдения трябва да бъдат отхвърлени като недопустими в съответствие с практиката на Съда, припомнена в точка 73 от настоящото решение. Във всеки случай, доколкото посочените твърдения би трябвало да се разбират в

смисъл, че се отнасят до изопачаване на становището на Надзорния съвет, следва да се отбележи, че цитираните в жалбата откъси от това становище не противоречат на констатациите на Общия съд в споменатата точка 68.

- 79 Трето, що се отнася до твърдяната липса на мотиви в обжалваното съдебно решение, достатъчно е да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика задължението за излагане на мотиви не налага на Общия съд да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички разсъждения на страните по спора, като по този начин мотивите на Общия съд могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е приел доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол (решение от 25 юни 2020 г., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, т. 96 и цитираната съдебна практика).
- 80 В случая в точка 68 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва обстоятелствата, въз основа на които е приел, че OLAF е проучила подалото оплакването лице и двете обвинени лица. Освен това в точки 69—74 от това решение той е изложил мотивите, поради които е приел, че OLAF не е била длъжна, преди да започне разследването си, да извърши допълнителни проверки.
- 81 Тези мотиви са достатъчни, за да позволят на г-н Dalli да разбере причините, поради които доводите му са отхвърлени, а на Съда — да упражни своя контрол, без да е необходимо Общият съд да се произнася конкретно по становището на Надзорния съвет.
- 82 Четвърто, що се отнася до твърдението, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, свързана с проверката на OLAF на предоставената ѝ информация, следва да се припомни, че както следва от точка 59 от настоящото решение, разследване на OLAF може да се образува само когато съществуват достатъчно сериозни подозрения за наличие на измама, корупция или други незаконни действия, които биха могли да засегнат финансовите интереси на Съюза.
- 83 От посоченото условие следва, че само по себе си изпращането на оплакване до OLAF не би могло да е основание за започване на разследване, без OLAF да е извършила първоначална преценка на съдържащите се в това оплакване твърдения.
- 84 Както обаче следва от точка 58 от настоящото решение, OLAF не е длъжна да извършва проверки за пълна оценка на основателността на твърденията, преди да започне разследване, тъй като съгласно член 2 от Регламент № 1073/1999 целта на това разследване е именно да се установи евентуална незаконност на действията, подлежащи на разследване. Освен това от членове 3 и 4 от този регламент се установява, че OLAF разполага със средства за разследване, позволяващи ѝ да осъществява надлежно този контрол, едва след започването на разследването.
- 85 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 70 и 71 от обжалваното съдебно решение, че OLAF не е била длъжна преди започването на разследване да извърши задълбочена оценка на получената информация, а напротив, е трябвало да разгледа внимателно и безпристрастно всички относими обстоятелства, и по-специално надеждността на източника и достоверността на твърденията, за да определи дали тази информация е била достатъчна, за да обоснове започване на разследването.
- 86 В точка 73 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно приема, че точният и подробен характер на получената от OLAF информация е достатъчен, за да се докаже *prima facie* нейната достоверност. Освен това в точка 74 от решението си Общият съд правилно

приема, че OLAF не е трябвало да проучва надеждността на източника на информацията, при положение че липсват обстоятелства по преписката, които явно да разкриват наличието на манипулиране или конфликт на интереси.

- 87 От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 72 от обжалваното съдебно решение, че OLAF не е трябвало преди започване на разследването да изрази становище по посочените в исковата молба на г-н Dalli в първоинстанционното производство обстоятелства, свързани с позицията на подалото оплакването лице по преписките, по които е работил г-н Dalli, и с отношенията на това лице с Комисията.
- 88 Ето защо втората част от първото основание трябва да се отхвърли като отчасти недопустима и отчасти по същество. От това следва, че първото основание трябва изцяло да се отхвърли.

По второто основание, свързано с разширяването на обхвата на разследването

По първата част от второто основание

– Доводи на страните

- 89 С първата част от второто основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в противоречие с Регламент № 1073/1999 е приел в точки 84—89 от обжалваното съдебно решение, че обхватът на вътрешно разследване на OLAF може да се разширява, като в него се включат и доказателства по външно разследване на тази служба. Г-н Dalli изтъква, че макар законодателят на Съюза изрично да е предвидил в член 7, параграф 4 от Регламент № 883/2013, който отменя Регламент № 1073/1999, възможността да се съчетаят в едно разследване аспектите на външно и вътрешно разследване, Регламент № 1073/1999 не допускал такава възможност и при подобни обстоятелства налагал образуването на две отделни разследвания.
- 90 Комисията иска първата част от второто основание да бъде отхвърлена по същество и във всички случаи да бъде отхвърлена като неотнормативна.

– Съображения на Съда

- 91 Регламент № 1073/1999 прави разграничение между външните разследвания, извършвани на място в държавите членки и в трети страни, и вътрешните разследвания, провеждани в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Тези два вида разследвания са уредени съответно в членове 3 и 4 от посочения регламент.
- 92 По отношение на довода на г-н Dalli за неправомерно разширяване на обхвата на разследването на OLAF Общият съд констатира в точка 84 от обжалваното съдебно решение, че Регламент № 1073/1999 не съдържа разпоредби относно „възможността за разширяване на обхвата на вътрешно разследване с външно разследване и обратното“. В точка 86 от решението си Общият съд добавя, че би било в противоречие с целите, поставени на OLAF, както и с нейната независимост, да не се предостави на директора на OLAF правомощието да извършва такова разширяване. В точка 87 от решението той подчертава също, че възможността за такова разширяване е изрично предвидена в член 12, параграф 3 от Указанията на OLAF.

- 93 В това отношение следва най-напред да се отбележи, че мотивите на Общия съд относно анализа на текста на разпоредбите на Регламент № 1073/1999 не са опорочени от каквато и да било грешка.
- 94 По-нататък е важно да се констатира, че възприетото от Общия съд тълкуване на тези разпоредби с оглед на поставените на OLAF цели може да допринесе за ефикасността на действията на OLAF, тъй като ѝ позволява в рамките на едно и също производство да осъществява дейности по разследване както в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, така и извън тях, за да събере всички доказателства, въз основа на които да прецени правомерността на подлежащото на контрола ѝ поведение.
- 95 Накрая, не може да се приеме, че кумулирането на действия по външно разследване с такива по вътрешно разследване в рамките на едно и също производство може да лиши заинтересованите лица от процесуални гаранции или, по-общо, да попречи на прилагането по отношение на всяко от тези действия на правилата за дейността на OLAF.
- 96 Следователно от факта, че законодателят на Съюза изрично е предвидил в член 7, параграф 4 от Регламент № 883/2013, че разследване на OLAF може да включва външни и вътрешни елементи, не следва, че такава възможност е изключена от Регламент № 1073/1999. Напротив, с оглед на съображенията, изложени в предходните точки от настоящото решение, следва да се констатира, че споменатият член 7, параграф 4 само изразява с по-голяма яснота принципите, вече приложими при действието на Регламент № 1073/1999, и че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че „разширяването на обхвата на разследването само по себе си не е незаконосъобразно“.
- 97 Следователно първата част от второто основание трябва да се отхвърли по същество.

По втората част от второто основание

– Доводи на страните

- 98 С втората част от второто основание г-н Dalli твърди, че в точка 80 от обжалваното съдебно решение Общият съд е изопачил исквата молба в първоинстанционното производство, като е приел, че в нея не се уточнява коя е предоставящата права на частноправни субекти норма, която в случая OLAF нарушила. Всъщност от текста на точки 92—96 от споменатата искова молба ясно следвало, че става въпрос за членове 3 и 4 от Регламент № 1073/1999.
- 99 Комисията иска втората част от второто основание да бъде отхвърлена по същество.

– Съображения на Съда

- 100 От анализа на първата част от настоящото основание, извършен в точки 91—97 от настоящото решение, е видно, че в точки 84—89 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел, че Регламент № 1073/1999 допуска OLAF законосъобразно да разшири обхвата на вътрешно разследване, за да включи в него обстоятелства, свързани с външно разследване.
- 101 Освен това г-н Dalli не оспорва нито доводите в точки 91 и 92 от обжалваното съдебно решение относно процедурата, която OLAF е следвала за целите на разширяването на обхвата на разследването си, нито извода на Общия съд в точка 93 от обжалваното съдебно решение, че г-н Dalli не е доказал неправомерността на разширяването на разследването на OLAF.

- 102 Следователно, дори и да се приеме твърдението на г-н Dalli, че Общият съд е изопачил исквата молба в първоинстанционното производство, като е приел в точка 80 от обжалваното съдебно решение, че в нея не се посочва коя е предоставящата права на частноправни субекти норма, която OLAF е нарушила, тази грешка не може да постави под въпрос отхвърлянето на второто оплакване на г-н Dalli в първоинстанционното производство за пороци в квалификацията и в разширяването на разследването.
- 103 Съгласно постоянната съдебна практика обаче оплакванията, насочени срещу мотиви от решение на Общия съд, които са изложени по съображения за изчерпателност, не могат да доведат до неговата отмяна и следователно са неотнوسими (решение от 18 юни 2020 г., Dogan/EUIPO, C-142/19 P, непубликувано, EU:C:2020:487, т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 104 С оглед на това втората част от второто основание трябва да се отхвърли като неотносима и второто основание трябва да се отхвърли изцяло.

По третото основание, свързано със събирането на доказателства

По първата част от третото основание

– Доводи на страните

- 105 С първата част от третото основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото при разглеждането на третото оплакване, изтъкнато в първоинстанционното производство и свързано със събирането на доказателства от OLAF.
- 106 На първо място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точка 103 от обжалваното съдебно решение, че директорът на OLAF можел да участва пряко в разследването, въпреки че, от една страна, член 6, параграф 1 от Регламент № 1073/1999 предвиждал единствено че той трябва да ръководи разследванията, и че от друга страна, това пряко участие накърнявало обективната му безпристрастност в нарушение на член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 107 На второ място, Общият съд неправилно приел в точка 105 от обжалваното съдебно решение, че участието на представители на национален орган в разследването не накърнява обективната безпристрастност на OLAF, при положение че един от тези представители бил и член на Надзорния съвет. Фактът, че това участие било прието от лицето, срещу което били насочени съответните разследващи дейности, и че не било доказано, че това участие оказва влияние върху протичането на разследването, не бил достатъчен, за да се гарантира безпристрастността на OLAF.
- 108 На трето място, в точка 119 от обжалваното съдебно решение Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че намесата в личния живот, изразяваща се в събирането, съхраняването и използването на данни от телефонен разговор, би могла да се счита за обоснована с оглед на факта, че малтийските органи не възразили срещу нея, както и с оглед на принципа на лоялно сътрудничество.
- 109 На четвърто място, Общият съд неправилно приел в точка 124 от обжалваното съдебно решение, че не следва да се произнася по въпроса дали записването на телефонен разговор е незаконосъобразно, тъй като г-н Dalli не участвал в този разговор.
- 110 Комисията иска първата част от третото основание да бъде отхвърлена по същество и във всички случаи като отчасти неотносима.

– Съображения на Съда

- 111 Първо, що се отнася до грешката при прилагане на правото, която допуснал Общият съд, когато се произнесъл по участието на директора на OLAF в разследването, следва да се припомни, че съгласно член 41, параграф 1 от Хартата всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.
- 112 Тези институции, органи, служби и агенции трябва да се съобразяват и с изискването за безпристрастност в двете му измерения, а именно, от една страна, субективна безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция не трябва да проявява пристрастие или лична предубеденост, и от друга, обективна безпристрастност, в смисъл че тази институция трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост (вж. в този смисъл решения от 20 декември 2017 г., Испания/Съвет, C-521/15, EU:C:2017:982, т. 91 и от 27 март 2019 г., August Wolff и Remedia/Комисия, C-680/16 P, EU:C:2019:257, т. 27).
- 113 Ролята на директора на OLAF при провеждането на разследване е определена в член 6, параграф 1 от Регламент № 1073/1999, който, както посочва Общият съд в точка 103 от обжалваното съдебно решение, предвижда, че директорът на OLAF ръководи процедурата на разследванията.
- 114 Макар ефективното изпълнение на тази функция да не е специално очертано от този регламент, от естеството на дейността на OLAF следва, че това изпълнение по необходимост включва възможност за директора на OLAF да дава указания за насочване на работата на служителите на отдела, отговарящи за разследването, включително да им разпорежда евентуално извършването на някои разследващи дейности.
- 115 Впрочем от член 11, параграф 6 от Указанията на OLAF следва, че някои от изброените в тази разпоредба разследващи дейности могат да се извършват само след представяне на писмен акт, който е издаден от директора на OLAF и с който се удостоверява по-специално, че служителите на OLAF имат право да извършват съответните разследващи дейности. Такъв по-специално е случаят при разпит на засегнати лица или свидетели, както и при проверки на помещения и проверки на място.
- 116 Предвид това директорът на OLAF трябва да играе активна роля в провеждането на разследвания, като това се установява и от член 9, параграф 1 от Регламент № 1073/1999, който предвижда, че докладът от разследването се изготвя под негово ръководство.
- 117 Г-н Dalli обаче не е доказал, че прякото участие на директора на OLAF в някои разследващи дейности, което може да бъде свързано с възлагащите му тази активна роля разпоредби, може да накърни обективната безпристрастност на тази служба. Освен това той не оспорва валидността на посочените разпоредби.
- 118 При тези обстоятелства не може да се приеме, че г-н Dalli е доказал, че преценката на Общия съд в точка 103 от обжалваното съдебно решение — съгласно която такова пряко участие не накърнява безпристрастността на разследването — е опорочена от грешка при прилагане на правото.
- 119 Второ, що се отнася до участието в разпита на г-н Z. на представител на национален орган, член и на Надзорния съвет, важно е да се отбележи, че съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 1073/1999 Надзорният съвет осигурява независимостта на OLAF чрез редовен контрол по изпълнението на функцията по разследване. При изпълнението на тази функция той може по-специално да дава на директора на OLAF становища, свързани с действията на OLAF.

- 120 От посочената разпореда следва, че членовете на Надзорния комитет упражняват контролна функция по отношение на провежданите от OLAF разследвания.
- 121 С оглед на ролята, която е възложена на Надзорния съвет, фактът, че един от членовете му е участвал пряко в извършването на разследваща дейност на OLAF, несъмнено може да породи основателно съмнение за евентуалната му предубеденост в положителна или отрицателна насока при упражняването на контролните функции на този съвет по отношение на условията за извършване на разглежданата разследваща дейност.
- 122 При все това обаче, ако обективната безпристрастност на член на Надзорния съвет би могла да се постави под съмнение, що се отнася до контролните функции, които упражнява в това си качество, то обстоятелството, че това лице може да трябва впоследствие да упражни такъв контрол, все пак не може да породи основателно съмнение относно безпристрастността му при участието му в разследваща дейност.
- 123 Ето защо, въпреки че би могла евентуално да се твърди за становището на Надзорния съвет относно разследването на OLAF, липсата на безпристрастност, която изтъква г-н Dalli, не може да постави под въпрос спазването на принципа на безпристрастност в рамките на разследването, и по-специално в хода на разпита, в който участва член на този съвет.
- 124 Доводите на г-н Dalli, за които се отнася точка 105 от обжалваното съдебно решение, имат за цел обаче да се оспори законосъобразността на събирането на доказателства от OLAF, а не тази на становището на Надзорния съвет. Следователно доводът, изведен от грешка при прилагане на правото по този въпрос, трябва да се отхвърли като неоснователен.
- 125 Трето, с оглед на практиката на Съда, припомнена в точка 103 от настоящото решение, доводът срещу точка 119 от обжалваното съдебно решение се отнася до мотиви, изложени от Общия съд по съображения за изчерпателност, поради което трябва да се отхвърли като неотносим.
- 126 Всъщност според жалбоподателя Общият съд не може — основавайки се на липсата на предупреждение на OLAF от малтийските органи, както и на задължението на тези органи да сътрудничат на OLAF — да отхвърли доводите за това, че събирането от малтийските органи на данни от телефонни разпечатки представлява намеса в личния му живот, при условие че оказаното от тези органи съдействие е в съответствие с националното законодателство. Не се оспорва обаче констатацията на Общия съд, съгласно която г-н Dalli не е доказал, че OLAF може да носи отговорност за начина на събиране на разглежданата информация от малтийските органи.
- 127 Четвърто, по отношение на твърдението, че Общият съд допуснал грешка, като приел в точка 124 от обжалваното съдебно решение, че правото на г-н Dalli на зачитане на личния живот и на поверителност на съобщенията не е било нарушено, тъй като не е участвал в записания телефонен разговор от 3 юли 2012 г., следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, цитирана в точка 55 от настоящото решение, извъндоговорната отговорност на Съюза може да се ангажира не за всяко съществено нарушение на правото на Съюза, а само за достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправните субекти.
- 128 Без да се засягат приложимите правила за преценка на законосъобразността на акт на Съюза, това ограничение има за цел да сведе ангажирането на тази отговорност само до случаите, когато незаконосъобразното поведение на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза е причинило вреди на частноправен субект, засягайки специално защитени от правото на Съюза негови интереси.

- 129 Функцията на това ограничение би била следователно нарушена, ако се приеме, че извъндоговорната отговорност на Съюза може да се ангажира за обезщетяване на вреди, причинени на частноправен субект в резултат на нарушение на правна норма, която не създава за този субект никакви права, а има за предмет предоставяне на права на трето лице.
- 130 От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 124 от обжалваното съдебно решение, че Съюзът не може да носи отговорност пред г-н Dalli за евентуално нарушение на правото на зачитане на личния живот и на поверителността на съобщенията на третите лица, чийто разговор е бил подслушан и записан.
- 131 С оглед на това първата част от третото основание трябва да се отхвърли като отчасти неотнормима и отчасти по същество.

По втората част от третото основание

– Доводи на страните

- 132 С втората част от третото основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е допуснал грешки при преценката на доказателствата.
- 133 На първо място, от самите думи, които бивши служители на г-н Dalli използвали по време на разговора им с европейски депутати, било видно, че служителите на OLAF поискали от тях да запазят версията си за фактите, а Общият съд приел обратното в точка 108 от обжалваното съдебно решение.
- 134 На второ място, Общият съд изопачил доказателствата, като приел в точка 110 от това решение, че съществува само „малка разлика“ между двете аудиотранскрипции на един и същ откъс от запис на телефонен разговор, като съгласно едната от тях г-н Dalli искал определена цена, а съгласно другата искането било от трето лице.
- 135 На трето място, Общият съд неоснователно отхвърлил в точка 111 от посоченото решение относимостта на статии от пресата, чието съдържание не било оспорено от Комисията, въпреки че сами по себе си те представлявали доказателства за условията, при които бил проведен разпитът на г-жа К. Фактът, че г-жа К подписала протокол, който не поставял под въпрос условията на разпита ѝ, не бил определящ, тъй като от тези статии изрично следвало, че тя трябвало да го подпише, без да може да го препрочете.
- 136 На четвърто място, Общият съд не взел предвид представените от г-н Dalli доказателства относно направения от OLAF запис на телефонен разговор от 3 юли 2012 г. Общият съд си противоречал и с твърдението в точка 125 от обжалваното съдебно решение, че няма доказателства този разговор да е имал за цел да се изпита жалбоподателят, докато в точка 122 от същото решение констатирал, че разговорът бил организиран, за да се съберат допълнителни доказателства за потвърждаване или опровергаване на истинността на фактите.
- 137 На пето място, в точка 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно не взел предвид становище 2/2012 на Надзорния съвет, въпреки че то представлявало доказателство.
- 138 Комисията иска втората част от третото основание да се отхвърли като отчасти недопустима, отчасти неотнормима и отчасти по същество.

– Съображения на Съда

- 139 По отношение на твърдението на г-н Dalli, че Общият съд е изопачил доказателствата, като е тълкувал неправилно някои документи, най-напред следва да се отбележи, че макар да е възможно изопачаването на доказателства да се състои в тълкуване на документ, което противоречи на съдържанието му, все пак за доказването на такова изопачаване не е достатъчно да се докаже, че този документ може да се тълкува по различен от възприетия от Общия съд начин. За целта е необходимо да се установи, че Общият съд очевидно е надхвърлил границите на разумната преценка на този документ, като по-специално го е тълкувал в противоречие със самия му текст (вж. в този смисъл решения от 10 февруари 2011 г., *Activision Blizzard Germany/Комисия*, C-260/09 P, EU:C:2011:62, т. 54, от 7 април 2016 г., *Akhras/Съвет*, C-193/15 P, EU:C:2016:219, т. 72 и от 30 януари 2020 г., *České dráhy/Комисия*, C-538/18 P и C-539/18 P, непубликувано, EU:C:2020:53, т. 60).
- 140 Първо, в точка 108 от обжалваното решение Общият съд по-специално приема, че от аудиотранскрипцията на записа на разговора на бивши служители на г-н Dalli с европейски депутати всъщност става ясно, че служителите на OLAF са препоръчали на г-н G. да бъде предпазлив при съобщаване на информацията, за да не възпрепятства текущото в Малта разследване, без обаче да искат от него да се придържа към първоначалната си версия. Общият съд подчертава по-специално, че в отговор на въпрос г-н G. е отрекъл служителите на OLAF да са искали от него да запази тази версия.
- 141 Макар от аудиотранскрипцията на записа да се установява известно противоречие в казаното от г-н G. относно препоръките на служителите на OLAF, в споменатата точка 108 Общият съд все пак правилно е отразил отговора на г-н G. на пряко зададения му въпрос дали служителите на OLAF са го подтикнали да направи невярно изявление. Освен това от аудиотранскрипцията на записа се установява, че според г-н G. служителите на OLAF са го насърчили да прояви предпазливост, без въобще да са искали изрично от него да не споменава определени факти.
- 142 При тези обстоятелства г-н Dalli не е доказал, че в споменатата точка 108 Общият съд е изопачил аудиотранскрипцията на спорния запис, като явно е надхвърлил границите на разумната преценка на този документ.
- 143 Второ, в точка 110 от обжалваното съдебно решение Общият съд установява разликата между текстовете на двете аудиотранскрипции на един и същ запис на откъс от телефонен разговор от 29 март 2012 г. Според Общия съд става въпрос за незначителна разлика, която не оказва влияние върху заключенията на OLAF, и че и от двата текста може имплицитно да се заключи, че става дума за поискана от г-н Dalli сума.
- 144 В това отношение Общият съд точно е отразил посоченото във всеки един от представените от г-н Dalli текстове. Освен това, макар предложеното от г-н Dalli тълкуване на предоставения от малтийските органи текст — съгласно което този текст може да се разбира в смисъл, че се отнася до поискана от г-н Z., а не от г-н Dalli сума — да е възможно, то все пак не е достатъчно очевидно, за да се приеме, че Общият съд явно е надхвърлил границите на разумната преценка на този текст.
- 145 Трето, от точка 111 от обжалваното съдебно решение се установява, че Общият съд е решил да не отдаде решаващо значение на статиите в пресата в Малта, които г-н Dalli е представил, за да оспори условията на провеждане на първия разпит на г-жа К.
- 146 От същата точка обаче се установява, че Общият съд се е основал при условията на евентуалност и на обстоятелството, че видно от протокола от втория ѝ разпит, г-жа К. е поставила тогава под въпрос условията на провеждане на първия ѝ разпит и е направила по отношение на него допълнения, изменения и пояснения.

- 147 По отношение на този последен мотив, който г-н Dalli въобще не оспорва в настоящото производство по обжалване, е достатъчно да се обоснове преценката на Общия съд, че няма доказано противоречие на практиките на служителите на OLAF по време на първия разпит с приложимите при събирането на доказателства принципи.
- 148 При тези обстоятелства следва да се приеме, че съгласно практиката на Съда, припомнена в точка 103 от настоящото решение, доводите на г-н Dalli относно точка 111 от обжалваното съдебно решение трябва да се считат за неотносими, тъй като са насочени срещу мотиви, които са изложени по съображения за изчерпателност в това решение.
- 149 Четвърто, макар г-н Dalli да оспорва различни части от мотивите на Общия съд, свързани със записа на телефонен разговор от 3 юли 2012 г., важно е да се отбележи, че такъв запис може да доведе до ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза само ако е извършен в нарушение на правна норма на Съюза, с която се предоставят права на частноправните субекти.
- 150 От точки 127—130 от настоящото решение обаче следва, че в точка 124 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел, че нормите, на които се позовава г-н Dalli в това отношение, не са имали за цел да му предоставят права и че тази констатация е достатъчна за изключване на ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза за извършения запис.
- 151 Тъй като евентуалното вземане предвид на допълнителни доказателства във връзка с посочения запис или установяването на факта, че със същия се цели да се оспори възможността за г-н Dalli да постави под въпрос тази преценка, доводите, изложени в това отношение в рамките на настоящото производство по обжалване, трябва да се отхвърлят като неотносими.
- 152 Пето, в точка 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че г-н Dalli следва да докаже, че твърденията, съдържащи се в становище 2/2012 на Надзорния съвет, са потвърдени, но че Комисията не е длъжна да изрази позиция по тези твърдения.
- 153 Общият съд се произнася така въз основа на правилата за разпределяне на тежестта на доказване в рамките на иск за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, без обаче да отрича като цяло доказателствената стойност на посоченото становище.
- 154 От това следва, че доводът на г-н Dalli, че в точка 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно не е взел предвид посоченото становище, се основава на неправилен прочит на тази точка и следователно трябва да се отхвърли като по същество.
- 155 С оглед на изложеното втората част от третото основание трябва да се отхвърли като отчасти неотносимо и отчасти по същество. Поради това третото основание трябва изцяло да се отхвърли.

По четвъртото основание, свързано със спазването на член 4 от Решение 1999/396

По първата част от четвъртото основание

– Доводи на страните

- 156 Съгласно първата част от четвъртото основание на г-н Dalli, на първо място, от член 4 от Решение 1999/396 и от решение на Общия съд от 8 юли 2008 г., Franchet и Вук/Комисия (T-48/05, EU:T:2008:257) следва, че OLAF е длъжна да изслуша разследваните лица по всички факти, които ги засягат. Следователно Общият съд бил длъжен да определи дали г-н Dalli е трябвало да бъде изслушан по докладната записка относно аудиотранскрипцията на записа на

разпита на г-н G. от 19 септември 2012 г. (наричана по-нататък „докладната записка относно разпита на г-н G.“), като се основе на посочените в тази докладна записка факти, а не като използва, както е направил в точка 143 от обжалваното съдебно решение, други критерии, свързани с естеството на докладната записка, с наличието на други доказателства или с факта, че посочената докладна записка била само в приложение към доклада на OLAF.

- 157 На второ място, мотивите на Общия съд си противоречели, тъй като в точка 143 от обжалваното съдебно решение той приел, че от наличието на доказателство, приложено към доклад на OLAF, не можело да се заключи, че същото е било използвано от OLAF за доказване на някои от твърденията, а в точка 109 от същото решение констатирал, че доказателствата, на които се основавал такъв доклад, могат евентуално да се съдържат само в приложение към него.
- 158 На трето място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точка 144 от обжалваното съдебно решение, че засегнатото лице няма право да бъде изслушано по заключенията от окончателния доклад на OLAF. Всъщност определящият въпрос бил дали това лице е било изслушано по всички факти, на които се основават заключенията.
- 159 Комисията иска първата част от четвъртото основание да бъде отхвърлена по същество.

– *Съображения на Съда*

- 160 Първо, по отношение на твърдението, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото в точка 143 от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в тази точка Общият съд е отхвърлил довода на г-н Dalli, че OLAF е нарушила член 4 от Решение 1999/396, като не му е позволила да вземе отношение по докладната записка относно разпита на г-н G.
- 161 Общият съд се произнася така, като най-напред приема, че OLAF е била длъжна да поиска от съответното лице да представи становище по фактите, които го засягат, но не и да му даде възможност да вземе отношение по всички събрани свидетелски показания. По-нататък той подчертава, че докладната записка относно разпита на г-н G. е била използвана в доклада на OLAF за различни цели, но че OLAF не стига до заключенията си относно жалбоподателя само въз основа на нея. Накрая, Общият съд отбелязва, че само от обстоятелството, че посочената докладна записка се съдържа в приложенията към този доклад, не може да се направи извод, че тя е била използвана като доказателство за твърденията срещу г-н Dalli.
- 162 В това отношение е важно да се подчертае, че член 4 от Решение 1999/396, който урежда реда и условията за провеждане на вътрешни разследвания, предвижда, както подчертава Общият съд в точка 130 от обжалваното съдебно решение, че заключения, насочващи към член на Комисията, не могат да бъдат правени след разследване, „без да е било дадено право на заинтересованата страна да обясни становището си по всички засягащи я факти“.
- 163 От самия текст на този член се установява, че OLAF е длъжна да предостави възможност на „заинтересованата страна“ да изрази становище не по всяко събрано в хода на разследването доказателство, което би могло да се използва, за да се направят заключения за нея, а само по следващите от тези доказателства факти, които я засягат.
- 164 Ето защо OLAF е била длъжна да изслуша г-н Dalli по посочените в докладната записка относно разпита на г-н G. факти, ако за същите се счита, че го засягат. Ето защо, като се е основал на ограниченото използване от OLAF на тази докладна записка в доклада от разследването, за да отхвърли довода, представен от г-н Dalli в първоинстанционното производство във връзка с твърдяното нарушение на член 4 от Решение 1999/396, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

- 165 При това, дори мотивите на решение на Общия съд да разкриват нарушение на правото на Съюза, ако диспозитивът на това решение е обоснован по други правни съображения, жалбата срещу същото трябва да бъде отхвърлена (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2020 г., Terni/Комисия, C-812/18 P, непубликувано, EU:C:2020:437, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 166 Случаят тук е такъв.
- 167 Всъщност от докладната записка относно разпита на г-н G. се установява, че по време на разпита той е споменал среща, проведена на 10 февруари 2012 г. между г-н Dalli и г-н Z., както и кореспонденция между г-н Z., г-жа K. и г-н G., относно възможността г-н Dalli да заеме определени позиции срещу заплащане на голяма парична сума.
- 168 От аудиотранскрипциите на записите на разпитите на г-н Dalli от 16 юли и 17 септември 2012 г. се установява обаче, че г-н Dalli е имал възможност да изрази становище по провеждането на споменатата среща и по свързаната с нея кореспонденция, както и по предложението на г-н Z., което е било основен предмет на кореспонденцията, посочена в докладната записка относно разпита на г-н G.
- 169 Освен това г-н Dalli не е посочил нови факти, които са изтъкнати за първи път в тази докладна записка и по които следователно не е имал възможност да се произнесе по време на разпитите му от OLAF.
- 170 Следователно изтъкнатият в първоинстанционното производство довод, че в нарушение на член 4 от Решение 1999/396 г-н Dalli не е бил изслушан по фактите, изложени в докладната записка относно разпита на г-н G., трябва да се отхвърли по същество. От това следва, че изтъкнатият в подкрепа на настоящата жалба довод за грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд в точка 143 от обжалваното съдебно решение, е неотносим.
- 171 По отношение, второ, на твърдяното противоречие на мотивите в точка 109 и точка 143 от обжалваното съдебно решение следва да се отбележи, че в точка 109 от същото, за да отхвърли довода, че някои доказателства не са представени в доклада на OLAF, Общият съд е приел, че доказателствата, на които се основава такъв доклад, не следва да бъдат възпроизведени изцяло в него и евентуално могат да бъдат включени в приложение към него.
- 172 В точка 143 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че само по себе си обстоятелството, че докладната записка относно разпита на г-н G. е включена в приложенията към доклада на OLAF, не позволява да се установи, че тя е използвана като доказателство за твърденията срещу г-н Dalli.
- 173 Не би могло да се констатира каквото и да било противоречие на мотивите в точки 109 и 143 от споменатото решение. Всъщност от точка 109 не следва, че към доклад на OLAF могат да се приложат само доказателствата, събрани срещу обвинените лица или a fortiori срещу само едно от тях, когато този доклад съдържа, както в настоящия случай, заключения относно действията на няколко лица.
- 174 Трето, по отношение на твърдението, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото в точка 144 от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в тази точка Общият съд по-специално е констатирал, че г-н Dalli не е посочил фактите, на които се основава изводът, който възнамерява да отхвърли или да изясни.

- 175 От това следва, че в посочената точка Общият съд не е постановил, че OLAF не е била длъжна да изслуша г-н Dalli по фактите, на които се основава едно от неговите искания, а напротив, имплицитно е приел, че такова задължение тежи върху OLAF, като същевременно е уточнил, че за да докаже нарушението на правото на Съюза, на което се позовава, г-н Dalli е трябвало да посочи фактите, по които не е бил изслушан от OLAF.
- 176 Следователно доводът на г-н Dalli за допуснатата в точка 144 от обжалваното съдебно решение грешка при прилагане на правото трябва да се отхвърли по същество, тъй като се основава на неправилен прочит на това решение.
- 177 Следователно първата част от четвъртото основание трябва да бъде отхвърлена отчасти като неотнормисима и отчасти по същество.

По втората част от четвъртото основание

– Доводи на страните

- 178 С втората част от четвъртото основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е изопачил докладната записка относно разпита на г-н G., като е приел в точка 143 от обжалваното съдебно решение, че в този документ не са изложени факти, засягащи жалбоподателя, въпреки че от същия ясно следвало, че случаят е такъв. Тази грешка била повторена в точка 145 от решението, в която Общият съд приел, че на жалбоподателя е била предоставена възможност да изрази отношение по засягащите го факти.
- 179 Комисията иска втората част от четвъртото основание да бъде отхвърлена по същество.

– Съображения на Съда

- 180 В точка 143 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че докладната записка относно разпита на г-н G. е спомената в доклада на OLAF „само при посочване на проведените [...] разпити на свидетели, за да се изложи факт, който не засяга [г-н Dalli], а потвърждава вече казаното от свидетеля по време на първия разпит [...] и разкрива субективното му разбиране за предложенията, които г-н Z. е направил по-специално пред жалбоподателя“. От това според Общия съд не следва „че OLAF е направила някакъв извод по отношение на [г-н Dalli] само въз основа на тази докладна записка“.
- 181 Както обаче следва от точка 164 от настоящото решение, всички тези констатации на Общия съд се отнасят до използването в доклада на OLAF на докладната записка относно разпита на г-н G. Освен това точка 143 от обжалваното съдебно решение не дава основание да се счита, че Общият съд е приел, както твърди г-н Dalli, че посочената докладна записка не съдържа засягащи го факти.
- 182 При тези обстоятелства не може да се приеме, че констатацията на Общия съд в точка 145 от обжалваното съдебно решение, че на г-н Dalli е била предоставена възможност да изрази становище по засягащи го факти, се основава макар и отчасти на преценката на Общия съд, че докладната записка относно разпита на г-н G. не съдържа такива факти.
- 183 Освен това, както следва от точки 167—170 от настоящото решение, макар тази докладна записка да не е била доведена до знанието му, жалбоподателят все пак е имал възможност да изрази становище по посочените в нея факти.

184 С оглед на изложеното втората част от четвъртото основание явно се основава на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение и поради това трябва да се отхвърли по същество. Следователно четвъртото основание следва изцяло да се отхвърли.

По петото основание, свързано със сезирането на Надзорния съвет

Доводи на страните

185 С петото основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е допуснал няколко грешки, като е отхвърлил петото оплакване в първоинстанционното производство, свързано с участието на Надзорния съвет.

186 На първо място, съгласно работните договорености между Надзорния съвет и OLAF (наричани по-нататък „работните договорености“) трябвало да се спази срок от пет дни между сезирането на този съвет и препращането на информацията на националните съдебни органи. Дори при изключителни обстоятелства този срок да можел да бъде по-кратък от пет дни, OLAF винаги трябвало да търси споразумение с Надзорния съвет преди препращането. Освен това Общият съд неправилно приел, че на OLAF трябва да се признае свобода на преценка в това отношение, макар подобен подход да лишавал от ефективност възложения на този съвет контрол по член 11, параграф 7 от Регламент № 1073/1999. Противно на постановеното от Общия съд, чувствителният характер на настоящото дело изисквал стриктно спазване на приложимите процесуални гаранции.

187 На второ място, Общият съд изопачил доказателствата по делото, като приел в точка 160 от обжалваното съдебно решение, че председателят на Надзорния съвет се съгласил докладът на OLAF да се препрати на малтийските съдебни органи преди изтичането на петдневния срок. Всъщност нямало доказателства по делото, които да установяват оспореното от г-н Dalli в съдебното заседание пред Общия съд наличие на съгласие. Освен това редица документи от преписката съдържаха данни в обратен смисъл.

188 На трето място, Общият съд нарушил член 11, параграф 7 от Регламент № 1073/1999, като в противоречие със собствената си практика приел в точка 161 от обжалваното съдебно решение, че OLAF може да препрати доклада си на националните съдебни органи, преди Надзорният съвет да е приключил с разглеждането му. Осъществяваният от този съвет контрол не представлявал забранена намеса в хода на разследването и бил необходим за ефективната защита на правата на засегнатите лица.

189 В случая това задължение не било спазено, тъй като OLAF, от една страна, предоставила на Надзорния съвет достъп до преписката и от друга страна, на 19 октомври 2012 г. я препратила на малтийските органи, при положение че Надзорният съвет бил уведомил OLAF, че е необходим по-дълъг срок за разследване. Освен това обстоятелството, че този съвет не можел да попречи на препращането на доклада на OLAF, не било достатъчно основание за лишаването му от ефективни възможности да осъществява контрола си.

190 Комисията поддържа, че петото основание трябва да се отхвърли по същество.

Съображения на Съда

191 Най-напред следва да се уточни функцията на Надзорния съвет, по отношение на която спорят г-н Dalli и Комисията.

- 192 Член 11, параграф 1 от Регламент № 1073/1999 определя общо тази функция, като уточнява, че Надзорният съвет осигурява независимостта на OLAF чрез редовен контрол по изпълнението на функцията по разследване.
- 193 За тази цел член 11, параграф 8 от същия регламент предвижда, че Надзорният съвет приема най-малко един отчет годишно за дейността си. Освен това Надзорният съвет може съгласно член 11, параграфи 1 и 8 от този регламент да дава становища на директора на OLAF, свързани с действията на OLAF, както и да представя на Европейския парламент, Съвета, Комисията и Сметната палата отчети за резултатите от разследванията и действията на OLAF.
- 194 Макар да не е изключено да се отнася до конкретен случай, становището на Надзорния съвет не трябва според законодателя на Съюза да има за цел да оказва влияние върху изборите на OLAF по съответното дело, тъй като, както правилно припомня Общият съд в точка 162 от обжалваното съдебно решение, член 11, параграф 1 от същия регламент предвижда, че Надзорният съвет дава становище, без да се намесва в хода на провеждащото се разследване.
- 195 От тези обстоятелства следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 103 от заключението си, че Надзорният съвет осъществява редовен контрол върху дейността на OLAF. След като му е възложено да проверява дали тази дейност се упражняват по начин, който зачита по-специално процесуалните права на засегнатите лица, Надзорният съвет не е длъжен за целта да извършва предварителен контрол на актовете на OLAF.
- 196 Това схващане за функциите на Надзорния съвет се потвърждава, що се отнася по-специално до предаването на информация на съдебните органи на държава членка, от факта, посочен от Общия съд в точка 162 от обжалваното съдебно решение, че този съвет няма правомощие, когато е уведомен за необходимостта от такова предаване по член 11, параграф 7 от Регламент № 1073/1999, да му се противопостави.
- 197 Обстоятелството, че някои разпоредби от вътрешния правилник на Надзорния съвет на OLAF могат евентуално да се тълкуват, както твърди г-н Dalli, като целящи да предоставят по-широки функции на Надзорния комитет, при всички положения не може да постави под въпрос предходните съображения, тъй като вътрешният правилник е приет на основание член 11, параграф 6 от Регламент № 1073/1999 и не може да измени разпоредбите на този регламент.
- 198 В този контекст по отношение, първо, на довода, че OLAF била длъжна да изчака Надзорният съвет да изпълни правомощията си и едва след това да препрати доклада си на националните съдебни органи, следва да се подчертае, че такова задължение не следва от разпоредбите на Регламент № 1073/1999.
- 199 Такова задължение би могло освен това да забави вземането предвид на заключенията от националните съдебни органи, без при това да изглежда необходимо за изпълнението на специфичните функции на Надзорния съвет, тъй като той не е длъжен да се противопоставя на препращането на информация на националните съдебни органи, а само да осъществява редовен контрол на прилаганите в това отношение от OLAF практики.
- 200 Ето защо Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 162 от обжалваното съдебно решение, че препращането на доклада на малтийските съдебни органи, преди Надзорният съвет да се е произнесъл по него, не представлява нарушение на норма от правото на Съюза.
- 201 Второ, по отношение на изтеклия период между сезирането на Надзорния съвет и препращането на доклада на малтийските органи Общият съд правилно е констатирал в точка 153 от обжалваното съдебно решение, че член 11, параграф 7 от Регламент № 1073/1999 предвижда

задължение за информиране на съвета в случаите, когато се налага препращане на информация на националните съдебни органи, без да определя срока, с който той трябва да разполага, за да извърши проверка преди препращането.

- 202 Вярно е наистина, че съгласно работните договорености документите, които трябва да бъдат предадени на Надзорния съвет в рамките на това производство, „по принцип“ трябва да му бъдат предоставени пет работни дни преди препращането на информацията на националните съдебни органи, но от самия текст на същите договорености следва, както отбелязва по въпроса и Общият съд, че посоченият срок е инструктивен и поради това OLAF може да се отклони от него.
- 203 Като се има предвид, че поради специфичните си функции Надзорният съвет не се налага във всички случаи да се произнася преди препращането, на OLAF трябва да се признае широка свобода на преценка при определяне на датата, на която да препрати информацията на националните съдебни органи. Следователно той може да реши да я препрати, преди да е изтекъл посоченият в работните договорености срок и без председателят на Надзорния съвет да е дал предварително съгласието си за това.
- 204 При тези обстоятелства не може да се приеме, че Общият съд е допуснал грешка в правната квалификация на фактите, като е приел, че с оглед на значението и чувствителния характер на разследването, както и на факта, че г-н Dalli вече е бил подал оставка от длъжността си на комисар, OLAF явно не е превишила предоставената ѝ свобода на преценка, като е приела за уместно да препрати доклада си на малтийските органи още на 19 октомври 2012 г., при положение че Надзорният съвет е имал достъп до пълното досие едва в деня преди това.
- 205 Трето, твърдението на г-н Dalli, че доказателствата по делото са изопачени, тъй като, противно на отбелязаното от Общия съд в точка 160 от обжалваното съдебно решение, председателят на Надзорния съвет не бил се съгласил с препращането на доклада на OLAF на малтийските съдебни органи преди изтичането на петдневния срок, трябва да се отхвърли като неотнормено, тъй като от точка 203 от настоящото решение следва, че дори да се предположи, че Общият съд неправилно е приел, че председателят на Надзорния съвет е одобрил необходимостта от бързо препращане на доклада на малтийските органи, тази грешка не може да постави под въпрос преценката в точка 164 от обжалваното съдебно решение, че OLAF е извършила препращането, без да наруши приложимите норми от правото на Съюза.
- 206 Следователно петото основание трябва да се отхвърли отчасти като неотнормено и отчасти по същество.

По шестото основание, свързано с презумпцията за невиновност

По втората част на шестото основание

– Доводи на страните

- 207 С втората част от шестото основание, която следва да се разгледа на първо място, г-н Dalli твърди, че мотивите на Общия съд, свързани с преценката на изявленията на директора на OLAF по време на пресконференцията, са противоречиви, тъй като в точка 176 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, от една страна, че директорът на OLAF е потвърдил, че г-н Dalli не е реагирал на разглежданите действия, за които е знаел, и от друга страна, че изявленията на директора на OLAF не указват вина на жалбоподателя.

208 Освен това Общият съд не взел предвид редица доказателства, като не разгледал редица отрицателни твърдения на директора на OLAF по време на пресконференцията му.

209 Комисията иска втората част от шестото основание да се отхвърли по същество.

– Съображения на Съда

210 В точка 176 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, от една страна, че фактическите констатации на директора на OLAF се отнасят по-специално до „знанието [на г-н Dalli] за въпросните действия и за липсата на реакция от негова страна в това отношение“. От друга страна, Общият съд приема, че „тези констатации не биха могли да се разглеждат като изложени по начин, който цели да укаже вина на ищеца или да подтикне обществеността да вярва в такава вина“.

211 В този смисъл в споменатата точка Общият съд посочва изложените от директора на OLAF по време на пресконференцията от 17 октомври 2012 г. фактически обстоятелства, след което прави преценка на начина, по който директорът на OLAF ги е представил. В същата точка 176 от обжалваното съдебно решение Общият съд задълбочава тази си преценка, като описва предприетите от директора на OLAF предпазни мерки с цел да не се допусне изказването му да се тълкува като признаване на вината на г-н Dalli.

212 Следователно твърдението, че посочената точка от обжалваното съдебно решение е опорочена от противоречие в мотивите, трябва да се отхвърли по същество.

213 По отношение на довода, че някои доказателства не са били взети предвид, следва да се отбележи, че с този си довод г-н Dalli не твърди, че Общият съд е пропуснал да вземе предвид доказателства, а че е изопачил едно от доказателствата, които разгледал, а именно аудиотранскрипцията от записа на пресконференцията на директора на OLAF от 17 октомври 2012 г. Втората част от шестото основание впрочем е озаглавена „Изопачаване на доказателства“.

214 В това отношение от аудиотранскрипцията на споменатия запис несъмнено следва, че по време на пресконференцията директорът на OLAF е представил критично поведението на г-н Dalli като член на Комисията и е дал да се разбере, че той може да е свързан с някои случаи на измама.

215 От споменатата аудиотранскрипция обаче не се установява директорът на OLAF ясно да е посочил, че г-н Dalli е извършил престъпления.

216 При тези обстоятелства, след като разликите в тълкуванията на аудиотранскрипцията на записа на пресконференцията са правомерни, не може да се приеме, че Общият съд е изопачил този документ, като явно е надхвърлил границите на разумната му преценка.

217 Ето защо втората част от шестото основание следва да се отхвърли по същество.

По първата част от шестото основание

– Доводи на страните

218 С първата част от шестото основание г-н Dalli твърди, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, свързани с обхвата на принципа на презумпцията за невиновност.

- 219 На първо място, Общият съд не се съобразил с критериите, позволяващи да се осигури баланс между този принцип и свободата на изразяване, като в точка 175 от обжалваното съдебно решение се позовал на правото на OLAF да информира възможно най-точно обществеността, въпреки че такова право не било утвърдено в практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“).
- 220 На второ място, Общият съд неправилно приел, че обстоятелството, че някои от посочените по време на организираната от OLAF пресконференция факти вече били оповестени в публикувани по-рано от г-н Dalli или Комисията прессъобщения, би могло да обоснове някои нарушения на презумпцията за невинност или на принципа на поверителност по член 339 ДФЕС. Освен това Общият съд неправилно приел в точка 177 от обжалваното съдебно решение, че публикуваното от г-н Dalli прессъобщение се отнася до заключенията на OLAF, тъй като последното предхождало публикуването на доклада на OLAF.
- 221 На трето място, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел в точка 179 от обжалваното съдебно решение, че публикуваното впоследствие от OLAF прессъобщение било с цел да се поправят някои неточности в разпространената от медиите информация.
- 222 Комисията иска първата част от шестото основание да се отхвърли като отчасти недопустима и отчасти по същество.

– *Съображения на Съда*

- 223 По отношение, първо, на посочените от Общия съд критерии за осигуряване на равновесие между презумпцията за невинност и свободата на изразяване на мнение следва да се припомни, че презумпцията за невинност е закрепена в член 48 от Хартата, който, видно от разясненията относно Хартата, съответства на член 6, параграфи 2 и 3 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). На основание член 52, параграф 3 от Хартата член 6, параграфи 2 и 3 от ЕКПЧ трябва следователно да се вземе под внимание за целите на тълкуването на член 48 от Хартата като минимален праг на закрила (решение от 5 септември 2019 г., АН и др. (Презумпция за невинност), C-377/18, EU:C:2019:670, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 224 Както по същество отбелязва Общият съд в точка 173 от обжалваното съдебно решение, от практиката на ЕСПЧ следва, от една страна, че презумпцията за невинност не е спазена, ако съдебно решение или официално изявление относно подсъдимия създава впечатлението, че той е виновен, въпреки че преди това вината му не е била доказана по законния ред, и от друга страна, че макар да могат да информират обществеността за текущите наказателни производства, органите трябва да правят това с цялата дискретност и съдържаност, които налага спазването на презумпцията за невинност (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 22 май 2014 г., *Ilgar Mammadov c/y Азербайджан*, CE:ECHR:2014:0522JUD001517213, § 125 и 126).
- 225 В това отношение несъмнено следва да се констатира, както твърди г-н Dalli, че посочената съдебна практика не признава право на публичните органи да информират обществеността по възможно най-точен начин за предприетите от тях действия в случаи на евентуално неизпълнение на задължения или измами.
- 226 При все това обаче в точка 175 от обжалваното съдебно решение Общият съд не приема, че OLAF се ползва от такова право, а че при търсенето на справедлив баланс между всички налични интереси следва да се отича и интересът на OLAF от осигуряване на такава информация за обществеността.

- 227 В това отношение следва освен това да се отбележи, че в споменатата точка 175 при преценката на казаното от директора на OLAF по време на пресконференцията от 17 октомври 2012 г. Общият съд уточнява, че той е бил умерен и че е проявил необходимата предпазливост. Общият съд следователно е приложил критериите от посочената в точка 224 от настоящото решение практика на ЕСПЧ.
- 228 Ето защо в точка 175 от обжалваното съдебно решение Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, свързана с приложимите за преценката за евентуално нарушение от OLAF на принципа на презумпцията за невинност критерии.
- 229 Второ, останалите доводи на г-н Dalli в подкрепа на първата част от шестото основание трябва да се отхвърлят като неотнормими в приложение на практиката на Съда, посочена в точка 103 от настоящото решение, доколкото се отнасят до мотиви, които Общият съд е изложил по съображения за изчерпателност.
- 230 Всъщност от изложеното, от една страна, следва, че оплакването в първоинстанционното производство за нарушение на презумпцията за невинност е отхвърлено по-специално с мотива за надлежно проявената от директора на OLAF предпазливост при представяне на заключенията на OLAF и от друга страна, че посочените в точка 176 от обжалваното съдебно решение обстоятелства, на които се основава този мотив, не са валидно оспорени от г-н Dalli.
- 231 Следователно, след като посоченият мотив е достатъчен, за да се установи в съответствие със съдебната практика, посочена в точки 223 и 224 от настоящото решение, че изявленията на директора на OLAF не са нарушили член 48 от Хартата, допълнителните мотиви, изложени от Общия съд в точки 175 и 177 от обжалваното съдебно решение, свързани по същество с това, че част от информацията вече е била разпространена от Комисията или от г-н Dalli, не са необходими, за да се обоснове преценката на Общия съд в точка 178 от обжалваното съдебно решение.
- 232 Трето, доводът, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 179 от обжалваното съдебно решение, също трябва да се отхвърли като неотнормим.
- 233 В този смисъл от точка 180 от обжалваното съдебно решение се установява, че предвид съдържанието на прессъобщението от 19 октомври 2012 г., според Общия съд OLAF правомерно е информирала обществеността с цялата необходима дискретност и предпазливост.
- 234 Тъй като този мотив е достатъчен, за да може съгласно посочената в точки 223 и 224 от настоящото решение съдебна практика да се установи, че OLAF е спазила презумпцията за невинност при издаване на посоченото прессъобщение, и тъй като същият въобще не е оспорен в настоящото производство по обжалване, останалите доводи на Общия съд по този въпрос следва да се считат за изложени от съображения за изчерпателност.
- 235 Следователно първата част от шестото основание трябва да се отхвърли отчасти като неотнормима и отчасти по същество. С оглед на това шестото основание трябва изцяло да се отхвърли.

По седмото основание, свързано с преценката на неимуществените вреди

Доводи на страните

- 236 Съгласно седмото основание на г-н Dalli Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 225 от обжалваното съдебно решение и е изопачил исковата молба в първоинстанционното производство, като е приел за недоказано, че като се има предвид тежестта им, укоримите деяния на Комисията или на OLAF могат да му причинят вреди.
- 237 Комисията иска седмото основание да бъде отхвърлено като неотнормимо или, при условията на евентуалност, по същество.

Съображения на Съда

- 238 От точка 218 от обжалваното съдебно решение изрично следва, че твърдените вреди и причинно-следствената връзка са разгледани от Общия съд от съображения за изчерпателност, тъй като в точка 217 от това решение той приема, че г-н Dalli не е доказал наличието на неправомерно поведение на OLAF или на Комисията.
- 239 Тъй като основанията от първо до шесто от настоящата жалба са отхвърлени, следва да се приеме, че констатацията на Общия съд в точка 217 от посоченото съдебно решение не е надлежно оспорена от г-н Dalli.
- 240 Освен това от практиката на Съда, посочена в точка 42 от настоящото решение, следва, че когато не е установено, че институция на Съюза може да бъде упреквана за неправомерно поведение, искът за обезщетение трябва да се отхвърли в неговата цялост, без да е необходимо да се разглежда наличието на вреди или на причинно-следствена връзка между поведението на тази институция и твърдените вреди.
- 241 От това следва, че седмото основание трябва да се отхвърли като неотнормимо в приложение на практиката на Съда, посочена в точка 103 от настоящото решение, доколкото се отнася до мотиви, възприети от Общия съд от съображения за изчерпателност.
- 242 С оглед на всички изложени съображения жалбата трябва да се отхвърли изцяло.

По съдебните разноски

- 243 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.
- 244 Съгласно член 138, параграф 1 от този 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.
- 245 Тъй като Комисията е поискала г-н Dalli да бъде осъден да заплати съдебните разноски и той е загубил делото, той следва да бъде осъден да понесе, освен направените от него съдебни разноски, и тези на Комисията.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

- 2) Осъжда г-н John Dalli да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.**

Подписи