



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 19. prosinca 2019.¹

Predmet C-831/18 P

**Europska komisija
protiv**

RQ-a

„Žalba – Članak 11. točka (a) i članak 17. Protokola br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije – Javna služba Unije – Dužnosnici – Članak 90. stavak 2. Uredbe br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) – Glavni direktor OLAF-a – Odluka Komisije o ukidanju dužnosnikova imuniteta – Članak 41. stavak 2. točka (a) Povelje – Pravo na saslušanje”

1. Ova žalba, kojom Europska komisija pobija odluku Općeg suda u predmetu RQ/Komisija², otvara nekoliko važnih pitanja u pogledu temeljnog prava dužnosnika institucije Unije da se sasluša njegova obrana. Kao prvo, je li odluka o tome da se imunitet od progona u nacionalnom kaznenom postupku dužnosnika Unije ukine „akt kojim je oštećen[...]” u smislu Pravilnika o osoblju³? Kao drugo, koje čimbenike treba uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja treba li dužnosnikov imunitet ukinuti u skladu s Protokolom br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije (u daljnjem tekstu: Protokol br. 7)? Kao treće, na koji način treba tumačiti pravo na saslušanje u vezi s pravom na dobru upravu, koje je utvrđeno člankom 41. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)?

Zakonodavstvo

Povelja

2. Članak 41. stavak 1. Povelje svakoj osobi jamči pravo da institucije Unije njezine predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku. Članak 41. stavak 2. točka (a) predviđa da pravo na dobru upravu uključuje „pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati”.

3. Članak 51. stavak 1. predviđa da se odredbe Povelje odnose na, među ostalim, institucije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. One moraju poštovati prava, držati se načela i promicati primjenu Povelje u skladu sa svojim ovlastima.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Presuda od 24. listopada 2018., T-29/17, EU:T:2018:717 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

³ Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) kojom se utvrđuje Pravilnik o osoblju za dužnosnike i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 1962., 45. str. 1385.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU) br. 423/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 129, str. 12.) (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju)

4. U skladu s člankom 52. stavkom 1., ograničenja pri ostvarivanju prava, kao što je pravo na dobru upravu, moraju biti predviđena zakonom i moraju poštovati bit tih prava. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

Protokol (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije

5. Odredbe koje se odnose na dužnosnike (i ostale službenike) Europske unije nalaze se u poglavlju V. Protokola br. 7. U okviru tog poglavlja, članak 11. točka (a) predviđa da dužnosnici Unije uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnja koje poduzimaju u službenom svojstvu.

6. Članak 17. (dio poglavlja VII. naslovljenog „Opće odredbe”) propisuje da se, među ostalim, dužnosnicima Unije povlastice, imuniteti i olakšice priznaju isključivo u interesu Europske unije. U skladu s drugim stavkom članka 17., svaka institucija Unije dužna je skinuti taj imunitet kad god smatra da skidanje tog imuniteta nije protivno interesima Europske unije.

7. Članak 18. institucijama Unije nalaže da surađuju s odgovornim tijelima država članica radi primjene Protokola br. 7.

Pravilnik o osoblju

8. Članak 23. Pravilnika o osoblju propisuje da se povlastice i imuniteti dužnosnicima dodjeljuju isključivo u interesu Europske unije. Pridržavajući se Protokola br. 7, dužnosnici se ne izuzimaju od ispunjavanja privatnih obveza, odnosno od poštovanja zakonâ i policijskih propisa koji su na snazi. U slučaju da su povlastice i imuniteti predmet spora, dotični dužnosnik mora o tome odmah obavijestiti tijelo za imenovanje.

9. Članak 24. predviđa da Europska unija pomaže dužnosnicima, posebno u postupcima kojima su podvrgnuti zbog svojeg položaja ili poslova.

10. Članak 90. stavak 2. dio je glave VII. („Pravni lijekovi”) te predviđa da dužnosnik može tijelu za imenovanje podnijeti žalbu protiv akta kojim je oštećen.

11. U skladu s člankom 91. stavkom 1., Sud je nadležan u svim sporovima između dužnosnika i Europske unije koji se odnose na zakonitost akta kojim je taj dužnosnik oštećen u smislu članka 90. stavka 2.

Uredba (EU, EURATOM) br. 883/2013

12. Uredbom (EU, EURATOM) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF)⁴ utvrđena su pravila o provedbi istraga namijenjenih zaštiti financijskih interesa Unije⁵. S ciljem suzbijanja prijevара, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima Unije, OLAF je u izvršavanju svojih istražnih funkcija potpuno neovisan od Komisije⁶. U skladu s člankom 17. stavkom 1., Komisija imenuje glavnog direktora OLAF-a. U skladu s

4 Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1.)

5 Uvodne izjave 1. do 4.

6 Članak 1., također vidjeti uvodnu izjavu 3.

člankom 17. stavkom 3., glavni direktor svoje istražne dužnosti i dužnosti izvještavanja izvršava potpuno neovisno o, među ostalim, bilo kojoj vladi ili instituciji. Ako glavni direktor smatra da mjera koju je poduzela Komisija dovodi u pitanje njegovu neovisnost, o tome odmah obavještava nadzorni odbor i odlučuje hoće li Sudu podnijeti tužbu protiv Komisije⁷.

Činjenična pozadina

13. Činjenična pozadina sažeto je opisana u točkama 1. do 6. pobijane presude.

14. Činjenice proizlaze iz istih onih okolnosti koje su dovele do skandala koji je kolokvijalno poznat kao „Dalligate”⁸. U svibnju 2012., društvo Swedish Match (proizvođač duhanskog proizvoda poznatog kao „snus”) podnijelo je pritužbu Europskoj komisiji. Društvo Swedish Match iznijelo je ozbiljne optužbe o pokušaju podmićivanja koji je uključivao malteškog poduzetnika, S. Zammita, za kojeg je tvrdilo da je telefonom razgovarao s glavnom tajnicom European Smokeless Tobacco Councila (u daljnjem tekstu: ESTOC). Društvo Swedish Match je tvrdilo da je S. Zammit tijekom tog telefonskog razgovora zatražio plaćanje „vrlo visokog novčanog iznosa” u zamjenu za organizaciju sastanka s Johnom Dallijem, članom Komisije nadležnim za zdravlje i zaštitu potrošača (kojeg je osobno poznavao), čime je iskoristio poznanstvo s tim članom kako bi potencijalno utjecao na sadržaj zakonodavnog prijedloga u korist duhanske industrije.

15. OLAF je 25. svibnja 2012. pokrenuo administrativnu istragu OF/2012/0617 u vezi s tom pritužbom. OLAF je odlučio nastaviti istragu tako što je od glavne tajnice ESTOC-a tražio da obavi još jedan telefonski razgovor sa S. Zammitom u svrhu prikupljanja dodatnih dokaza o navodnom pokušaju podmićivanja. Glavna tajnica ESTOC-a potvrdila je svoju spremnost na suradnju s OLAF-om u toj strategiji.

16. Glavna tajnica ESTOC-a 3. srpnja 2012. nazvala je S. Zammita iz OLAF-ovih prostorija te su oni drugi put razgovarali. Taj je telefonski poziv izvršen uz suglasnost te u prisutnosti RQ-a, OLAF-ova glavnog direktora. OLAF je i snimao taj razgovor.

17. OLAF je 15. listopada 2012. donio svoje konačno izvješće o istrazi. U tom je izvješću uputio na telefonski razgovor od 3. srpnja 2012. između glavne tajnice ESTOC-a i S. Zammita.

18. J. Dalli je 13. prosinca 2012. podnio kaznenu prijavu, kao i zahtjev da u eventualnom budućem postupku pred belgijskim sudovima sudjeluje kao stranka kako bi tražio naknadu štete. J. Dalli je u svojoj prijavi otvorio pitanje navodno neovlaštenog OLAF-ova snimanja telefonskog razgovora koji je S. Zammit obavio 3. srpnja 2012.

19. Belgijska su tijela 19. ožujka 2013. zatražila od Komisije da omogući pristup spisima povezanim s radnjama koje su bile predmet istrage te da dužnosnike koji su sudjelovali u toj OLAF-ovoj istrazi oslobodi njihove obveze povjerljivosti. RQ je 21. studenoga 2013. kao glavni direktor OLAF-a pristao članove istražnog tima i njegova načelnika odjela osloboditi te obveze.

⁷ Nadzorni odbor zadužen je za redoviti nadzor u provedbi OLAF-ove istražne uloge kako bi postigao njegovu neovisnost u propisnom izvršavanju nadležnosti koje su mu dodijeljene Uredbom br. 883/2013 (članak 15.).

⁸ John Dalli imenovan je kao malteški član Komisije za razdoblje od 10. veljače 2010. do 31. listopada 2014. Obavljao je službu u Komisiji čiji je predsjednik bio José Manuel Durão Barroso (u daljnjem tekstu: predsjednik Barroso). J. Dalli je 24. prosinca 2012. pokrenuo postupak pred Općim sudom (zahtijevajući poništenje usmene odluke o okončanju službe J. Dallija u svojstvu člana Komisije koju je predsjednik Barroso navodno donio 16. listopada 2012. U tom je postupku donesena presuda od 12. svibnja 2015., Dalli/Komisija, T-562/12, EU:T:2015:270). Pozadinske okolnosti navodnog podmićivanja u vezi s Komisijinim prijedlogom regulacije duhanske industrije proizašle su iz istih onih izvora koji su doveli do istrage koja je rezultirala predmetnim postupkom.

20. Belgijska tijela su dopisima od 21. studenoga 2014. odnosno 6. veljače 2015. zatražila od Komisije da ukine imunitet uključenih OLAF-ovih članova osoblja (uključujući RQ-a), jer su pokušavala utvrditi je li telefonski razgovor S. Zammita od 3. srpnja 2012. doista neovlašteno snimljen. Belgijska tijela htjela su ispitati OLAF-ovo osoblje kao okrivljenike u tom pogledu.

21. Komisija je dopisima od 19. prosinca 2014. i 3. ožujka 2015. zatražila dodatne pojedinosti u vezi s tim zahtjevom kako bi odluku mogla donijeti uz potpuno poznavanje činjenica.

22. Do trenutka u kojem je predmet preuzelo belgijsko savezno državno odvjetništvo, zahtjev za ukidanje imuniteta ograničen je na RQ-a. Savezno državno odvjetništvo dopisom od 23. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: dopis od 23. lipnja 2015.) iznijelo je određene elemente koji su prema njegovu mišljenju upućivali na to da je došlo do neovlaštenog snimanja telefonskog razgovora.

23. Komisija je 2. ožujka 2016. donijela Odluku C(2016) 1449 *final* o zahtjevu za ukidanje RQ-ova imuniteta od sudskih postupaka (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Komisija je tom odlukom djelomično ukinula RQ-ov imunitet od sudskih postupaka u skladu s člankom 17. drugim stavkom Protokola br. 7⁹. Ukidanje je bilo ograničeno na činjenične navode o prisluškivanju telefonskog razgovora spomenutog u dopisu od 23. lipnja 2015. Komisija je odbila zahtjev belgijskih tijela za ukidanje imuniteta u odnosu na druge navode.

24. Komisija je u ožujku i travnju 2016. dala javne izjave kojima je ponovila da RQ i dalje uživa njezino povjerenje i pretpostavku nedužnosti. Ona je istaknula i da pobijana odluka ne utječe ni na rad OLAF-a ni na RQ-ove ovlasti u njegovu svojstvu glavnog direktora OLAF-a. Komisija je 1. travnja 2016. odobrila RQ-ov zahtjev za plaćanje njegovih sudskih troškova u skladu s člankom 24. Pravilnika o osoblju.

25. Belgijsko savezno državno odvjetništvo zatražilo je od Komisije dopisom od 12. travnja 2016. da RQ-a oslobodi obveze povjerljivosti kako bi ga odgovarajuća nacionalna tijela mogla ispitati u svojstvu okrivljenika u okviru nacionalnog postupka. Komisija je dopisom od 28. travnja 2016. odobrila taj zahtjev.

26. RQ je 10. lipnja 2016. u skladu s člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju podnio žalbu protiv pobijane odluke. Komisijino tijelo za imenovanje odbilo je tu žalbu odlukom Ares(2016) 5814495 od 5. listopada 2016.

Pobijana odluka

27. U uvodnim izjavama 1. do 8. pobijane odluke opisana je činjenična pozadina zahtjeva belgijskih tijela za ukidanje RQ-ova imuniteta¹⁰.

28. U nastavku iznosim sažetak razloga na koje se Komisija pozvala pri donošenju pobijane odluke:

- u skladu s člankom 17. Protokola br. 7, bilo je potrebno osigurati da ukidanje imuniteta neće naštetiti interesima Europske unije i, konkretnije, neovisnosti i pravilnom funkcioniranju Unijinih institucija, tijela, ureda i agencija. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je to jedini materijalni kriterij na temelju kojeg je moguće odbiti ukidanje imuniteta. U protivnom bi imunitet trebalo sustavno ukidati, jer Protokol br. 7 ne dopušta Unijinim institucijama da provjere je li nacionalni postupak za potrebe kojeg je zahtjev podnesen utemeljen ili pošten¹¹.

⁹ Vidjeti točku 6. *supra*.

¹⁰ Vidjeti točke 13. do 24. *supra*.

¹¹ Uvodna izjava 9.

- pri donošenju odluke u obzir je trebalo uzeti vrlo poseban pravni okvir – uspostavljen Uredbom br. 883/2013 – kojim su uređene OLAF-ove istrage. Zakonodavac Unije dodijelio je OLAF-u istražne ovlasti koje on (iako je povezan s Komisijom) izvršava potpuno neovisno od same Komisije. Taj poseban pravni okvir zahtijeva od Komisije da se uvjeri da prihvaćanje zahtjeva za ukidanje imuniteta neće narušiti neovisnost i pravilno funkcioniranje OLAF-a kao ureda Unije zaduženog za istraživanje prijevара¹².
- imunitet glavnog direktora OLAF-a mogao se ukinuti samo ako su belgijska tijela dovoljno jasno i precizno obavijestila Komisiju o razlozima zbog kojih su smatrala da bi navodi izneseni protiv njega mogli, prema potrebi, opravdati njegovo saslušanje u svojstvu okrivljenika u kaznenom postupku. Da to nije slučaj, bilo koja osoba protiv koje se vodi OLAF-ova istraga mogla bi, iznošenjem očito neosnovanih navoda protiv njegova glavnog direktora, onemogućiti funkcioniranje tog ureda, što bi se protivilo interesima Europske unije¹³.
- u predmetnom slučaju, kada je riječ o navodima o neovlaštenom snimanju telefonskog razgovora, Komisija je na temelju dopisa od 23. lipnja 2015. raspolagala vrlo jasnim i preciznim elementima koji su upućivali na to da su belgijska tijela razumno – a u svakom slučaju bez arbitrarnog postupanja ili zlorporabe – mogla zaključiti da su navodi koji su izneseni protiv RQ-a opravdavali vođenje istrage protiv njega. Odbiti ukidanje RQ-ova imuniteta u tim bi okolnostima bilo suprotno načelu lojalne suradnje s nacionalnim tijelima. Komisija je stoga, prema vlastitu mišljenju, bila dužna prihvatiti zahtjev za ukidanje imuniteta u pogledu tih navoda¹⁴.
- unatoč tomu, RQ je nastavio uživati pretpostavku nedužnosti te odluka o ukidanju njegova imuniteta ni na koji način nije činila ocjenu o osnovanosti navoda iznesenih protiv njega niti o pravičnosti pokrenutog nacionalnog postupka¹⁵.
- naposljetku, RQ je imao pravo od Komisije tražiti pravnu pomoć na temelju članka 24. prvog stavka Pravilnika o osoblju koja bi obuhvaćala sudske i odvjetničke troškove, ako bi istraga koju su protiv njega vodila belgijska tijela dovela do pokretanja postupka koji bi mu prouzročio troškove¹⁶.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

29. RQ je 17. siječnja 2017. pokrenuo postupak pred Općim sudom zahtijevajući poništenje pobijane odluke¹⁷. RQ je iznio pet tužbenih razloga u prilog svojoj tužbi. Navodio je povredu: (i.) članka 23. Pravilnika o osoblju i članka 17. drugog stavka Protokola br. 7 kao i očite pogreške u ocjeni u pogledu ukidanja imuniteta od sudskih postupaka; (ii.) članka 24. Pravilnika o osoblju i dužnosti brižnog postupanja prema dužnosnicima; (iii.) obveze obrazlaganja; (iv.) načela zaštite legitimnih očekivanja; i (v.) pravâ obrane.

12 Uvodna izjava 10.

13 Uvodna izjava 11.

14 Uvodna izjava 13.

15 Uvodna izjava 14.

16 Uvodna izjava 15.

17 RQ je tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 20. svibnja 2016. pokrenuo usporedni postupak u kojem je pobijanu odluku, u svojem svojstvu glavnog direktora OLAF-a, osporavao u skladu s posebnim postupkom predviđenim člankom 17. stavkom 3. Uredbe br. 883/2013. U prilog toj tužbi navodio je da pobijana odluka sadržava pogrešku koja se tiče prava, jer dovodi u pitanje njegovu neovisnost. Taj je predmet (T-251/16) prekinut do završetka ovog postupka. RQ je pokrenuo i postupak za izdavanje privremenih mjera (u predmetu T-251/16 R), zahtijevajući suspenziju pobijane odluke u dijelu u kojem mu je njome ukinut imunitet. Opći sud je tu tužbu odbio rješenjem od 20. srpnja 2016.

30. Komisija je prvotno istaknula dva prigovora u pogledu dopuštenosti RQ-ove tužbe. Kao prvo, tvrdila je da podnošenje nove tužbe onemogućuje činjenica da je pred Općim sudom, u predmetu T-251/16¹⁸, već bio u tijeku postupak koji se odnosio na isto pitanje. Kao drugo, Komisija je tvrdila da pobijana odluka nije akt koji je negativno utjecao na RQ-a. Komisija je na raspravi pred Općim sudom povukla svoj prvi prigovor nedopuštenosti RQ-ove tužbe.

31. Kako je navedeno u pobijanoj presudi, Opći je sud poništio pobijanu odluku i naložio Komisiji da plati troškove postupka. Komisija sada pobija tu presudu u žalbi koju je podnijela Sudu.

Žalba i postupak pred Sudom

32. Komisija od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu;
- odbije tužbu koju je RQ podnio Općem sudu radi poništenja pobijane odluke te da konačno odluči o predmetu ili da, ako Sud bude smatrao da stanje postupka ne dopušta donošenje konačne odluke, vrati predmet na odlučivanje Općem sudu;
- naloži RQ-u snošenje Komisijinih troškova u prvostupanjskom postupku i u žalbenom postupku pred Sudom.

33. Komisija ističe da pobijana presuda sadržava sljedeće pogreške koje se tiču prava. Kao prvo, Opći je sud pogriješio utvrdivši da je pobijana odluka akt koji je negativno utjecao na RQ-a. Kao drugo, Opći je sud pogriješio veoma široko protumačivši pravo na saslušanje utvrđeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje. Kao treće, Opći je sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom kvalifikacije Komisijina postupanja u predmetnom slučaju.

Prvi žalbeni razlog: pogreška koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju, izraza „akt koji negativno utječe” i članka 17. Protokola br. 7

34. Komisija svojim prvim žalbenim razlogom osporava zaključak Općeg suda (u točkama 36. do 45. pobijane presude) da je pobijana odluka akt koji je negativno utjecao na RQ-a.

Pobijana presuda

35. Opći je sud započeo podsjetivši da „[...] su samo mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke, i koje mogu izravno i trenutačno utjecati na interese dužnosnika mijenjajući na bitan način njegov pravni položaj, akti koji na njega negativno utječu”¹⁹. Protokol br. 7 u korist dotične osobe stvara subjektivno pravo, čije je poštovanje zajamčeno sustavom pravnih lijekova koji je utvrđen Ugovorom. Imunitet od sudskih postupaka predviđen u članku 11. Protokola br. 7 štiti dužnosnike i članove osoblja institucija Unije od kaznenog progona tijela država članica zbog radnji koje su poduzeli u svojem službenom svojstvu. Stoga, odluka o ukidanju dužnosnikova imuniteta mijenja njegov pravni položaj. Ona uklanjanjem te zaštite ponovno uspostavlja njegov status osobe koja podliježe redovnom pravnom sustavu država članica te ga tako izlaže, bez potrebe za bilo kakvim posrednim pravilom, mjerama kao što su određivanje istražnog zatvora ili pokretanje sudskog postupka protiv njega²⁰.

¹⁸ Vidjeti bilješku 16. *supra*.

¹⁹ Točka 36. pobijane presude

²⁰ Točke 36. do 38. pobijane presude

36. Diskrecijska ovlast, koja je u pogledu nastavka ili odustanka od kaznenog progona pokrenutog protiv dužnosnika ili službenika prepuštena nacionalnim tijelima nakon ukidanja imuniteta, ne utječe na činjenicu da postoji izravan utjecaj na njegov pravni položaj. Odluka o ukidanju RQ-ova imuniteta stoga jest akt koji je na njega negativno utjecao²¹.

37. Opći je sud potom odbio sve argumente kojima je Komisija pokušavala osporiti taj zaključak. Kao prvo, odbio je Komisijin navod da presuda Suda u predmetu Humblet/Belgijska Država²², koji se odnosio na oslobađanje svih Unijinih dužnosnika od plaćanja nacionalnih poreza na plaće, nadnice i prihode (koje im je isplaćivalo tadašnje Visoko tijelo Europske zajednice za ugljen i čelik (u daljnjem tekstu: EZUČ)), ne potvrđuje da dužnosnik može pokrenuti sudski postupak protiv odluke institucije o ukidanju njegova imuniteta. Kao drugo, Opći sud je utvrdio da je Komisijin argument u skladu s kojim na ovaj slučaj nije moguće po analogiji primijeniti raniju presudu Suda u predmetu Mote/Parlament²³ pravno neutemeljen jer se taj predmet odnosio na povlastice i imunitete člana Europskog parlamenta (u daljnjem tekstu: član Parlamenta), a ne na dužnosnika. Kao treće, Opći je sud odbio Komisijin navod da odluku nekadašnjeg Službeničkog suda u predmetu A i G/Komisija²⁴ treba zanemariti jer je Opći sud ili Sud nisu potvrdili²⁵.

38. Opći je sud slijedom toga odbio Komisijin prigovor nedopuštenosti utemeljen na tim razlozima²⁶.

Navodi stranaka

39. Komisija ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava zbog sljedećih razloga. Ne postoji ustaljena sudska praksa o tome čini li odluka o ukidanju dužnosnikova imuniteta na temelju Protokola br. 7 akt koji na njega negativno utječe. Ne može se pretpostaviti da bi Sud prilikom tumačenja članaka 90. i 91. Pravilnika o osoblju primijenio obrazloženje iz starog predmeta, kao što je Humblet/Belgijska Država²⁷, koji se razlikuje od RQ-ova slučaja. Pravila članka 9. Protokola br. 7, koja se primjenjuju na članove Parlamenta, u bitnome pružaju zaštitu koja je jača i osobnija po naravi od one koja se pruža dužnosnicima kao što je RQ. Sukladno tomu, presude u pogledu članova Parlamenta koje su citirane u pobijanoj presudi nisu relevantne. Također, Opći se sud pogrešno pozvao na presudu Službeničkog suda, koja nema presudnu ulogu jer nije potvrđena odlukom Općeg suda ili Suda.

40. Komisija ističe da se odluka Općeg suda temelji na pogrešnom shvaćanju prava na imunitet kao subjektivnog prava te na pogrešnom tumačenju teksta članka 11. Protokola br. 7. Iz teksta te odredbe proizlazi da imunitet nije subjektivno pravo dotičnog dužnosnika. Ukidanje imuniteta na temelju članka 17. Protokola br. 7 samo neizravno utječe na dužnosnikov položaj: samo osuda stvarno utječe na dužnosnikov pravni položaj. Svrha imuniteta jest spriječiti narušavanje pravilnog funkcioniranja i neovisnosti Unije. Akt koji „negativno utječe” na dužnosnikov položaj jest onaj koji proizvodi obvezujuće pravne učinke koji izravno i trenutačno utječu na interese dotične osobe tako što mijenjaju njezin pravni položaj. Komisijina redovna praksa jest sustavno ukidanje imuniteta kako se nacionalni postupci ne bi onemogućili. Komisija time nastoji poštovati načelo lojalne suradnje. Za zaštitu dotičnog dužnika primjenjuju se redovna jamstva, kao što su pretpostavka nedužnosti, prava obrane i uobičajena postupovna jamstva. Ako je tom dužnosniku potreban pristup pravnom lijeku, odgovarajući način postupanja jest da pobija valjanost pobijane odluke u okviru domaćeg postupka te da nacionalni sud Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a.

21 Točke 39. i 40. pobijane presude

22 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

23 Presuda od 15. listopada 2008., T-345/05, EU:T:2008:440

24 Presuda od 13. siječnja 2010., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2

25 Točke 42. do 44. pobijane presude

26 Točka 45. pobijane presude

27 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

41. RQ tvrdi da Komisijin prvi žalbeni razlog treba odbaciti kao nedopušten ili odbiti kao neosnovan.

42. Svrha žalbe nije ponavljanje razloga i argumenata koji su istovjetni onima iznesenima u prvostupanjskom postupku. Međutim, Komisija u svojoj žalbi jednostavno ponavlja tvrdnje koje je istaknula u prvostupanjskom postupku. Sukladno tomu, njezin prvi žalbeni razlog treba odbaciti kao nedopušten.

43. Podredno, Komisija pogrešno navodi da ukidanje imuniteta ne mijenja dužnosnikov pravni položaj. On je prije ukidanja imuniteta pravno i stvarno zaštićen od bilo kojeg nacionalnog postupka. Ta zaštita nestaje nakon ukidanja imuniteta. Činjenica da je predmet Humblet/Belgijska Država²⁸ nastao u kontekstu protokola Ugovora o EZUČ-u ne znači da nije primjenjiv na predmetni slučaj. Isto tako, nije točno da presuda Mote/Parlament²⁹ nije primjenjiva po analogiji. Presuda A i G/Komisija³⁰ koristan je presedan. Komisija nije pobijala tu odluku, zbog čega je ona postala konačna.

Ocjena

44. Komisija svojim prvim žalbenim razlogom kritizira način na koji je Opći sud protumačio i članak 90. stavak 2. i članak 91. stavak 1. Pravilnika o osoblju. Je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u okviru svojeg tumačenja članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju, osobito značenja izraza „[...] akt[...] kojim je oštećena”, te stoga zaključivši da je RQ-ova tužba bila dopuštena?

45. Taj je izraz upotrijebljen i u članku 90. stavku 2. i u članku 91. stavku 1. Pravilnika o osoblju. Potonju odredbu neću zasebno razmatrati: treba smatrati da se moj zaključak u pogledu članka 90. stavka 2. odnosi i na članak 91. stavak 1. Pravilnika o osoblju.

46. Započet ću razmatranjem RQ-ova prigovora nedopuštenosti.

47. RQ pravilno navodi da svrha žalbe protiv odluke Općeg suda nije samo ponoviti ili ponovno iskušati razloge koji su izneseni u prvostupanjskom postupku³¹. Međutim, ako žalitelj ospori način na koji je Opći sud protumačio ili primijenio pravo Unije, pravna pitanja koja su razmatrana u prvostupanjskom postupku mogu se ponovno raspraviti u žalbenom postupku.

48. Komisija u svojoj žalbi osporava način na koji je Opći sud protumačio i primijenio načela koja je izveo iz svoje sudske prakse i sudske prakse nekadašnjeg Službeničkog suda. Komisija prigovara protiv načina na koji je Opći sud protumačio članak 11. točku (a) i članak 17. Protokola br. 7. Komisija stoga očito osporava obrazloženje iz pobijane presude, koje Sud treba ispitati.

49. Stoga odbijam RQ-ov prigovor nedopuštenosti.

50. Što se tiče merituma, čini mi se nespornim da je pobijana odluka „akt” u smislu članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju. Pravni učinci te odluke bili su djelomično ukidanje RQ-ova imuniteta od progona nacionalnih tijela pred belgijskim sudovima za navodna kaznena djela, koji bi on inače uživao na temelju članka 11. točke (a) Protokola br. 7. Pobijana odluka je stoga bila akt koji je imao pravne učinke na treće strane (to jest na belgijska tijela), jer im je omogućio pokretanje postupka protiv RQ-a. Njezini su učinci stoga nadilazili Komisijino unutarnje djelovanje.

51. Bit spora između stranaka čini pitanje je li RQ oštećen pobijanom odlukom u smislu članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju.

28 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

29 Presuda od 15. listopada 2008., T-345/05, EU:T:2008:440

30 Presuda od 13. siječnja 2010., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2

31 Presuda od 12. rujna 2006., Reynolds Tobacco i dr./Komisija, C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 49. i 50. i navedena sudska praksa

52. Polaznu točku analize određuje dosljedna sudska praksa u smislu da je potrebno ispitati tekst, ciljeve, kontekst i strukturu članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju³². Uobičajeno svakodnevno značenje riječi „kojim je oštećen[...]” jest da mora biti moguće dokazati da je pobijani akt na nepovoljan način promijenio pravni položaj dotičnog dužnosnika.

53. Stoga odbijam Komisijin navod da u obzir treba uzeti samo okolnost je li pobijana odluka naštetila funkcioniranju same Unije. Cilj članka 90. jest omogućiti dužnosnicima pobijanje obrazloženih odluka koje na njih utječu. Članak 90. stavak 1. predviđa da dužnosnik može relevantnom tijelu za imenovanje podnijeti zahtjev za donošenje odluke koja se na *njega* odnosi. Riječ „[njega]” upućuje na to da je sâm dužnosnik predmet odluke u pitanju. Članak 90. stavak 2. potom omogućuje dužnosniku podnošenje žalbe protiv takve odluke, upravo zato što njezine pravne posljedice utječu na dotičnu osobu (dužnosnika). Također ističem da se, u skladu s člankom 90. stavcima 1. i 2. Pravilnika o osoblju, smatra da propust tijela za imenovanje da u predviđenom roku odgovori na žalbu čini prešutnu odluku koja dotičnom dužnosniku omogućuje osporavanje *propusta* tijela za imenovanje da donese odluku koja se može pobijati. Kako god bilo, fokus je na tome da se *dužnosniku na kojeg se odnosi* činjenje (ili nečinjenje) tijela za imenovanja omogući pobijanje. Komisijino tumačenje stoga ne može biti točno.

54. Čini mi se da između imuniteta dodijeljenog člankom 11. točkom (a) Protokola br. 7 i dužnosnikove funkcije javnog službenika Unije postoji nužna veza. U toj se odredbi izričito govori o radnjama koje javni službenici Unije poduzimaju u svojem službenom svojstvu. To je zato što opseg imuniteta nije toliko širok da obuhvaća dužnosnike kada djeluju isključivo u privatnom svojstvu.

55. Nacionalna tijela koja žele pokrenuti kaznenu istragu koja uključuje dužnosnika Unije ili poduzeti daljnje mjere nakon takve istrage moraju zatražiti ukidanje imuniteta tog dužnosnika i ishoditi odluku kojom se taj zahtjev odobrava. Bez takve odluke, ta tijela ne mogu pokrenuti postupak protiv dotičnog dužnosnika. Posljedice odluke o ukidanju imuniteta stoga drastično mijenjaju dužnosnikov položaj. Prije ukidanja imuniteta protiv njega se ne mogu poduzeti nikakve radnje u vezi s navodnim kaznenim djelom. Međutim, nakon ukidanja imuniteta, dužnosnika se može podvrgnuti kaznenom postupku u skladu s nacionalnim pravom.

56. Bilo bi krajnje nelogično smatrati da ukidanje imuniteta ni na koji način ne mijenja dužnosnikov pravni položaj. Naprotiv, ono izaziva značajnu promjenu koja ima ozbiljne štetne posljedice za tog dužnosnika. On će zbog ukidanja imuniteta u svakom slučaju biti predmet kaznene istrage koje bi inače bio pošteđen. Potencijalno bi se mogao suočiti s optužbama u kaznenom postupku i pritvaranjem.

57. Komisija se poziva na tekst članka 17. Protokola br. 7 u prilog tvrdnji da se imunitet od progona u nacionalnom postupku ne priznaje dužnosnicima kao subjektivno pravo te podsjeća na to da članak 17. drugi stavak predviđa uvjete za ukidanje imuniteta dodijeljenog člankom 11. točkom (a) Protokola br. 7. Komisija pritom miješa dva različita pitanja. Pitanje treba li imunitet ukinuti odvojeno je i različito od pitanja je li odnosni dužnosnik oštećen pobijanom odlukom u smislu članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju. Članak 90. stavak 2. odnosi se na narav akta koji dužnosnik pobija, ne na ocjenu je li sama odluka bila pravilna.

58. Ključna stvar koju ovdje treba istaknuti jest da članak 11. točka (a) Protokola br. 7 dužnosnicima Unije pruža izravnu pogodnost imuniteta kada djeluju u svojem službenom svojstvu. Odluka o ukidanju ili uklanjanju te pogodnosti ima ozbiljne negativne posljedice za dotičnog dužnosnika te ju je stoga moguće pobijati na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju.

³² Presuda od 22. studenoga 2012., Probst, C-119/12, EU:C:2012:748, t. 20.

59. Kako bi se utvrdilo proizvodi li pobijana odluka obvezujuće pravne učinke, treba razmotriti njezinu bit te ocijeniti njezine učinke s obzirom na objektivne kriterije, poput sadržaja, uzimajući u obzir, prema potrebi, kontekst njezina donošenja i ovlasti institucije koja je donijela taj akt³³.

60. Pobijana odluka koju se ovdje razmatra proizvodi obvezujuće pravne učinke i za RQ-a i za nacionalna tijela. Učinci za RQ-a su očiti. Imunitet koji je imao na temelju članka 11. točke (a) Protokola br. 7 ukinut je. Pravni učinci za belgijska tijela jednako su očiti. Ona prije donošenja pobijane odluke nisu mogla pokrenuti kazneni postupak protiv RQ-a. Nakon što je donesena, RQ-ov imunitet više nije sprečavao pokretanje nacionalnog postupka³⁴.

61. Stoga odbijam Komisijin navod da je akt poput pobijane odluke samo pripremni akt koji ne mijenja pravni položaj dotičnog dužnosnika. Budući da RQ više nije uživao pogodnost (punog) imuniteta na temelju Protokola br. 7, posljedice te odluke su i na njega izravno i trenutačno utjecale.

62. Taj zaključak ne dovodi u pitanje analiza sudske prakse koju je Opći sud proveo u točkama 42. do 44. pobijane presude.

63. Opći sud je tamo prvo razmatrao odluku Suda u predmetu Humblet/Belgijska Država³⁵. J. Humblet bio je belgijski državljaniin zaposlen u Luksemburgu kao dužnosnik EZUČ-a. Za potrebe poreza smatralo se da ima domicil u Belgiji, gdje je i boravio te gdje je njegova žena primala dohodak. Dohodak njegove žene prijavljivao se u Belgiji, gdje je, u skladu s nacionalnim pravom, podlijebao porezu u ime njezina muža kao glave kućanstva. Belgijska tijela su potom promijenila svoju raniju praksu te su naložila J. Humbletu da prijavljuje i plaću koju je primao kao dužnosnik EZUČ-a, koja je na temelju Protokola o povlasticama i imunitetima priloženog Ugovoru o EZUČ-u (u daljnjem tekstu: Protokol EZUČ-u) bila izuzeta od oporezivanja. Nacionalna tijela izdala su J. Humbletu procjenu poreznog duga za relevantne porezne godine, koju je on potom osporavao. S obzirom na članak 16. Protokola EZUČ-u, J. Humblet je smatrao da ima pravo pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije.

64. Komisija je pred Općim sudom tvrdila da presuda Humblet/Belgijska Država³⁶ ne potvrđuje da dužnosnik može pokrenuti postupak protiv odluke institucije o ukidanju njegova imuniteta. Opći je sud odbio tu tvrdnju te se poslužio tom presudom kao izvorom smjernica.

65. Čini mi se da obrazloženje Suda o pitanjima nadležnosti i postupka doista pruža korisne smjernice u odnosu na RQ-ov slučaj. Sud je u toj presudi utvrdio da je pitanje koje je otvoreno u tom predmetu, iako nije bio nadležan poništiti zakonodavne ili upravne mjere jedne od država članica, ipak spadalo u njegovu nadležnost jer se odnosilo na tumačenje i primjenu Protokola EZUČ-u, osobito njegova članka 11. točke (b). Sljedeća utvrđenja koja je Sud donio u toj presudi posebno su relevantna.

„Očito je da su autori Protokola [EZUČ-u] dodjelom prava na pravno sredstvo na temelju članka 16. tog protokola htjeli osigurati poštovanje povlastica i imuniteta predviđenih tim protokolom, u interesu ne samo Zajednice i njezinih institucija *nego i pojedinaca kojima su te povlastice i imuniteti dodijeljeni*, te, s druge strane, u interesu država članica i njihovih upravnih tijela koja je potrebno zaštititi od preširokog tumačenja tih povlastica i imuniteta.

Iako su povlastice i imuniteti dodijeljeni ‚isključivo u interesu Zajednice‘, ne smije se izgubiti iz vida da su oni izričito dodijeljeni ‚dužnosnicima institucija Zajednice‘.

33 Presuda od 20. veljače 2018., Belgijska Država/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 32. i navedena sudska praksa

34 Vidjeti točku 56. *supra*.

35 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

36 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

Činjenica da su povlastice, imuniteti i olakšice dodijeljeni u javnom interesu Zajednice zasigurno opravdava ovlast danu Visokom tijelu da određuje kategorije dužnosnika kojima su dodijeljeni (članak 12.) ili, po potrebi, da ukine imunitet (članak 13. drugi stavak), ali *ne znači da su te povlastice dodijeljene Zajednici, a ne izravno njezinim dužnosnicima*. Nadalje, tom tumačenju očito u prilog ide tekst prethodno navedenih odredbi.³⁷

66. Potpuno je točno da se tekst članka 16. Protokola EZUČ-u ne odražava u članku 90. stavku 2. Pravilnika o osoblju. Unatoč tomu, je li Opći sud pravilno odlučio zaključke iz presude Humblet/Belgijska Država³⁸ po analogiji primijeniti na RQ-ov slučaj?

67. Smatram da jest.

68. Opći je sud na temelju presude Humblet/Belgijska Država³⁹ utvrdio da iz činjenice da dužnosnici prilikom obavljanja svojih dužnosti uživaju imunitet (što se smatra ekvivalentnim djelovanju u javnom interesu same Europske unije) ne proizlazi nužno da su imuniteti dodijeljeni Uniji kao subjektu, a ne izravno samom dužnosniku. S obzirom na to, potrebno je utvrditi utječe li akt u pitanju negativno na dotičnog dužnosnika.

69. Neuvjerljiva je Komisijina tvrdnja da je zakonodavac Unije htio isključiti mogućnost dužnosnika da koriste takva pravna sredstva time što u Pravilniku u osoblju nije preuzeo tekst članka 16. Protokola EZUČ-u.

70. Glava VII. Pravilnika o osoblju naslovljena je „Pravni lijekovi”. Zakonodavac je u toj glavi uspostavio cjelovit i potpun postupak u kojem dužnosnik može pobijati odluku koja se na njega odnosi. Budući da je time uspostavljen poseban žalbeni postupak, čini mi se da je uvjerljivija protutvrdnja, to jest da zakonodavac Unije nije morao preuzeti tekst članka 16. Protokola EZUČ-u kako bi stvorio potrebno pravo na pravni lijek. Stoga zaključujem da Komisijin argument u tom pogledu nije valjan.

71. Nadalje, Komisija prigovara na pozivanje Općeg suda na presude u predmetima Mote/Parlament⁴⁰ i Gollnisch/Parlament⁴¹. Opći je sud potonju presudu naveo u prilog tvrdnji da povlastice i imuniteti utvrđeni Protokolom br. 7 dodjeljuju dotičnoj osobi subjektivno pravo. Na prvonavedenu presudu se pozvao u prilog zaključku (utemeljenom na presudi Humblet/Belgijska Država⁴²) da se povlastice i imuniteti dužnosnicima izravno dodjeljuju.

72. Oba su se predmeta odnosila na povlastice i imunitete članova Parlamenta, što je uređeno člancima 7. do 9. u poglavlju III. Protokola br. 7. Tekst tih odredbi nije jednak tekstu članka 11. točke (a), koji predviđa pravila za dužnosnike Unije. To nije iznenađujuće: te su funkcije veoma različite. Međutim, ovdje nije u pitanju *priroda* imuniteta dotične osobe. Stoga nije potrebno uspoređivati položaje članova Parlamenta i dužnosnika. Umjesto toga, postavlja se pitanje omogućuje li Pravilnik o osoblju dužnosniku Unije *korištenje pravnog lijeka* u slučaju ukidanja njegova imuniteta. U tom kontekstu, uzimajući u obzir moj zaključak da pobijana odluka doista stvara izravne i trenutačne pravne posljedice za RQ-a, čini mi se da je Opći sud pravilno po analogiji primijenio obrazloženje iz presuda Mote/Parlament⁴³ i Gollnisch/Parlament⁴⁴.

37 Presuda od 16. prosinca 1960., Humblet/Belgijska Država, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, str. 570., moje isticanje

38 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

39 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

40 Presuda od 15. listopada 2008., T-345/05, EU:T:2008:440

41 Presuda od 17. siječnja 2013., T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23

42 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60 IMM, EU:C:1960:48

43 Presuda od 15. listopada 2008., T-345/05, EU:T:2008:440

44 Presuda od 17. siječnja 2013., T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23

73. Naposljetku, Komisija osporava pozivanje Općeg suda na ono što ona opisuje kao „izoliranu” odluku nekadašnjeg Službeničkog suda u predmetu A i G/Komisija⁴⁵.

74. Ta se presuda odnosila na razne sporove koji su proizašli iz skandala u vezi s Edith Cresson, bivšom članicom Komisije, to jest na dvije tužbe koju je bivši „Chef de cabinet” E. Cresson podnio protiv Komisije. S obzirom na velik značaj predmeta, Službenički je sud zasjedao u punom sastavu. Komisijin pokušaj zanemarivanja odluke donesene u tom predmetu kao nevažne i potpuno irelevantne stoga se čini neprikladnim. Službenički je sud u točki 230. presude A i G/Komisija⁴⁶ ponovio utvrđenja iz presuda Humblet/Belgijska Država⁴⁷ i Mote/Parlament⁴⁸ u skladu s kojima odluke o ukidanju imuniteta predviđenog člankom 11. točkom (a) Protokola br. 7 izravno utječu na dužnosnike. Dakle, u presudi A i G/Komisija⁴⁹ navodi se obrazloženje koje je očito relevantno za ovaj slučaj.

75. Ovaj sud ne može biti vezan tom presudom jer nije obavezan usvojiti određeno tumačenje Pravilnika o osoblju. Međutim, isto tako, nema valjanog razloga zbog kojeg Opći sud ili Sud ne bi mogli u ovom predmetu primijeniti pristup koji je Službenički sud primijenio u predmetu A i G/Komisija⁵⁰.

76. Naposljetku, Komisija tvrdi da nije moguće primijeniti pravni lijek iz članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju. Komisija navodi da bi prikladan pravni lijek bio taj da dužnosnik u nacionalnom kaznenom postupku pobija odluku o ukidanju njegova imuniteta te da nacionalni sud potom Sudu na temelju članka 267. UFEU-a uputi pitanja u pogledu valjanosti mjere u pitanju.

77. Čini mi se da su navodi koje Komisija iznosi u tom pogledu neuvjerljivi i pogrešni.

78. Kao prvo, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se zahtjevi za prethodnu odluku o valjanosti mogu odnositi samo na pravno obvezujuće akte Unije⁵¹. Komisija iznosi dva međusobno proturječna argumenta. S jedne strane, navodi da sporni akt *ne* stvara pravno obvezujuće učinke koji izravno i trenutačno utječu na odnosnog dužnosnika, zbog čega on ne može primijeniti članak 90. stavak 2. Pravilnika o osoblju. S druge strane, tvrdi da bi isti akt mogao biti predmet postupka za proglašenje nevaljanosti na temelju članka 267. UFEU-a, što pretpostavlja da on doista ima pravno obvezujuće učinke koje bi odnosni dužnosnik možda htio pobijati.

79. Kao drugo, čak i ako bi se očita proturječnost Komisijine argumentacije mogla zanemariti, prethodni postupak ne pruža uvijek cjelovit pravni lijek, jer pitanje hoće li se ili može li se zahtjev za prethodnu odluku uputiti ovisi o predmetnom nacionalnom postupku⁵². Također podsjećam na to da iako stranka može tražiti od nacionalnog suda da Sudu na temelju članka 267. UFEU-a uputi zahtjev za prethodnu odluku, ona ga na to ne može obvezati.

80. Kao treće, prethodni postupak osmišljen je isključivo kako bi se nacionalnim sudovima pomoglo kada im je potrebna autoritativna odluka o tumačenju ili valjanosti prava Unije kako bi riješili predmet koji razmatraju. Međutim, čini mi se malo vjerojatnim da će u trenutku kada odluka o ukidanju imuniteta proizvede svoje učinke (omogućujući pokretanje kaznene istrage protiv Unijina dužnosnika u pitanju) biti u tijeku postupak pred nacionalnim sudom u okviru kojeg bi se moglo valjano uputiti zahtjev za prethodnu odluku. Dotični dužnosnik bi tek u kasnijoj fazi, ako ili kada sud

45 Presuda od 13. siječnja 2010., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2

46 Presuda od 13. siječnja 2010., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2

47 Presuda od 16. prosinca 1960., 6/60-IMM, EU:C:1960:48

48 Presuda od 15. listopada 2008., T-345/05, EU:T:2008:440

49 Presuda od 13. siječnja 2010., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

50 Presuda od 13. siječnja 2010., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2

51 Presuda od 22. listopada 1987., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, t. 14. i 16.

52 Vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, EU:C:2002:197, t. 61. do 65.

sazna za kazneni postupak pokrenut protiv dužnosnika kao okrivljenika, imao priliku tražiti da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku u pogledu valjanosti odluke o ukidanju njegova imuniteta. Ne čini mi se nevjerojatnim smatrati da bi, u toj fazi, reakcija nacionalnog suca mogla biti da mu takav zahtjev *više nije potreban* za donošenje odluke u kaznenom postupku koji se pred njim vodi.

81. Zbog svih navedenih razloga smatram da Komisijin prvi žalbeni razlog nije osnovan.

Drugi žalbeni razlog: pogrešno tumačenje članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje i pogrešno tumačenje i primjena članka 4. stavka 3. UEU-a

82. Komisija svojim drugim žalbenim razlogom, koji iznosi podredno, navodi da je Opći sud pogriješio utvrdivši da je Komisija povrijedila RQ-ovo pravo na saslušanje time što njegove interese nije odvagula u odnosu na želju nacionalnih tijela da očuvaju povjerljivost svojih istraga prije nego što odluče djelomično ukinuti imunitet tog dužnosnika.

Pobijana presuda

83. U relevantnim dijelovima presude Općeg suda navedeno je sljedeće:

„[...] činjenica da zainteresirana osoba nije saslušana prije ukidanja svojeg imuniteta u pravilu može zajamčiti tajnost istrage.

Međutim, valja naglasiti da, ako se u opravdanim slučajevima nacionalno tijelo protivi obavještanju zainteresirane osobe o preciznim i potpunim razlozima na kojima se temelji zahtjev za ukidanje imuniteta, tako da istakne razloge u vezi s tajnošću istrage, Komisija mora u suradnji s nacionalnim tijelima i u skladu s načelom lojalne suradnje provesti mjere čija je svrha uskladiti, s jedne strane, legitimne razloge glede tajnosti istrage i, s druge strane, nužnost da se osobi u dovoljnoj mjeri zajamči poštovanje njezinih temeljnih prava poput prava na saslušanje [...]

Naime, budući da je Komisija prilikom donošenja akta koji negativno utječe dužna poštovati pravo na saslušanje, ona se uz najveću moguću pažnju mora raspitati o načinu na koji može pomiriti poštovanje navedenog prava zainteresirane osobe i legitimne razloge na koje su se nacionalna tijela pozvala. To odvagivanje omogućava da se istodobno osigura zaštita prava koja pravni poredak Unije dodjeljuje dužnosnicima i službenicima Unije, a time i interesa Unije, u skladu s člankom 17. drugim stavkom Protokola br. 7, te djelotvorno i neometano odvijanje nacionalnih kaznenih postupaka, poštujući načelo lojalne suradnje.⁵³”

Navodi stranaka

84. Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava navevši da je potrebno izvršiti odvagivanje kako bi se osigurala proporcionalnost bilo koje odluke o ukidanju dužnosnikova imuniteta. Opći je sud stoga pogriješio utvrdivši da Komisija nije uzela u obzir RQ-ove interese u okviru takvog odvagivanja. Zahtijevati od Komisije da provede takvo odvagivanje činilo bi povredu načela lojalne suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a. Komisijina opća praksa jest da poštuje nacionalna pravila koja propisuju uvjet stroge povjerljivosti povezan s tajnošću istrage te da stoga ukida imunitet bez prethodnog saslušanja dotičnog dužnosnika.

⁵³ Vidjeti točke 65. do 67. pobijane presude.

85. RQ ističe da drugi žalbeni razlog nije dopušten jer Komisija samo ponavlja argumente koje je iznijela u prvostupanjskom postupku. Podredno, RQ navodi da drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena

86. Razlozi za odbijanje RQ-ova prigovora nedopuštenosti u pogledu prvog žalbenog razloga jednako su primjenjivi na drugi žalbeni razlog⁵⁴. Stoga zaključujem da je Komisijin drugi žalbeni razlog dopušten.

87. Komisija svojim drugim žalbenim razlogom osporava način na koji je Opći sud u pobijanoj presudi protumačio odnos između prava na saslušanje predviđenog člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje i načela lojalne suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a. Započet ću s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje.

88. Objašnjenje članka 41.⁵⁵ potvrđuje da se ta odredba „temelji [...] na postojanju Unije kao predmeta vladavine prava čije su značajke razvijene u sudskoj praksi koja je, među ostalim, uključivala dobru upravu kao opće načelo prava”⁵⁶. Dakle, članak 41. stavci 1. i 2. temelji se na općim načelima, kao što su pravo na saslušanje i prava obrane.

89. Sud je u pogledu prava na saslušanje utvrdio da je poštovanje prava obrane temeljno načelo prava Unije. To pravo se sada priznaje člancima 47. i 48. Povelje, koji osiguravaju poštovanje i prava obrane i prava na pošteno suđenje u svim sudskim postupcima. Sud oduvijek priznaje važnost prava na saslušanje i njegov veoma širok opseg unutar pravnog poretka Unije: u tom smislu, Sud smatra da se to pravo mora primjenjivati u *svim* postupcima koji mogu završiti usvajanjem mjere koja negativno utječe na dotičnu osobu⁵⁷.

90. Člankom 41. stavkom 2. Povelje prepoznata su (neiscrpno) tri aspekta prava na dobru upravu: (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati; (b) pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; i (c) obveza uprave da obrazloži svoje odluke. Ta tri aspekta su očito međusobno povezana. Ako će odluka na danu osobu nepovoljno utjecati, toj se osobi mora dati prilika da iznese svoje argumente. Da bi to učinila, potreban joj je pristup čitavom spisu, osim onim elementima na čiju se povjerljivost ili tajnost može *legitimno* pozivati. Uprava mora navesti obrazloženje odluke koju potom donese, kako bi osoba na koju ta odluka nepovoljno utječe mogla ocijeniti primjerenost obrazloženja koje je uprava dala i odlučiti hoće li tražiti od nadležnog suda da preispita tu odluku.

91. Pravo na saslušanje mora se poštovati čak i ako takav postupovni zahtjev nije izričito predviđen primjenjivim zakonodavstvom. Kako je Sud objasnio u drukčijem kontekstu, to pravo jamči svakoj osobi mogućnost da djelotvorno iznese svoja stajališta tijekom upravnog postupka i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla negativno utjecati na njezine interese. Ono ujedno nalaže tijelima da na

54 Vidjeti točke 44. do 49. *supra*.

55 Objašnjenja Povelje nalaze se u Objašnjenjima koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

56 U objašnjenju se upućuje na, među ostalim, presudu od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, 374/87, EU:C:1989:387 (u pogledu prava na saslušanje, vidjeti točku 25. i navedenu sudsku praksu). U pogledu općeg opsega obveze da se u obzir uzme interes dužnosnika i načela dobre uprave, vidjeti presudu od 31. ožujka 1992., Burban/Parlament, C-255/90 P, EU:C:1992:153, t. 7. i navedenu sudsku praksu.

57 Presuda od 22. studenoga 2012., M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 81. do 85. i navedena sudska praksa

odgovarajući način uzmu u obzir očitovanje koje je dotična osoba u tom smislu iznijela, tako da pažljivo i nepristrano ispituju sve relevantne aspekte pojedinačnog slučaja i detaljno obrazlože svoju odluku. Dakle, obveza obrazlaganja odluke na način koji je dovoljno precizan i konkretan da osoba može shvatiti zašto se njezin zahtjev odbija proizlazi iz načela poštovanja prava obrane⁵⁸.

92. Komisija je objasnila da se njezina sadašnja praksa temelji na pretpostavci da odluka o ukidanju dužnosnikova imuniteta nije akt koji na njega negativno utječe. Postupak donošenja takve odluke je sljedeći. Odluku donosi član Komisije uz suglasnost predsjednika. Kolegij povjerenika odgovoran je za sve takve odluke. U okviru tog postupka ne postoji sustavna odredba koja dotičnom dužnosniku omogućuje da ga se sasluša prije donošenja odluke o ukidanju njegova imuniteta. Ako se relevantna nacionalna tijela pozovu na povjerljivost istrage i zatraže od Komisije da dotičnog dužnosnika ne obavijesti o tome da traže ukidanje njegova imuniteta, Komisija će sustavno prihvatiti taj zahtjev. Ako se takav zahtjev ne podnese, Komisija će obavijestiti dužnosnika da se njegov imunitet ukida, ali ga neće saslušati u pogledu toga treba li on zadržati svoj imunitet.

93. U pogledu prvog žalbenog razloga zaključila sam da pobijana odluka *jest* mjera koja je negativno utjecala na RQ-a. Iz toga proizlazi da smatram da je pretpostavka na kojoj se temelji Komisijina praksa pogrešna.

94. Članak 41. stavak 1. Povelje propisuje da „svatko” ima pravo „da institucije [...] Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku”. Dakle, kao i svi drugi, dužnosnici koji rade u institucijama Unije mogu se pozvati na pravo na dobru upravu. To temeljno pravo u RQ-ovu slučaju nužno je podrazumijevalo pravo na saslušanje, u skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje, prije nego što je Komisija donijela pobijanu odluku. Stoga smatram da je Opći sud pravilno zaključio da je Komisija bila obvezna poštovati RQ-ova prava obrane.

95. Je li Komisija povredu RQ-ovih temeljnih prava odvagala u odnosu na zahtjev za povjerljivost istrage? Drugim riječima, je li provela ocjenu proporcionalnosti kako nalaže članak 52. stavak 1. Povelje?

96. U skladu s člankom 52. stavkom 1., ograničenja prava i sloboda priznatih Poveljom mogu se nametnuti ako su ta ograničenja predviđena zakonom, poštuju bit tih prava i sloboda te su, podložno načelu proporcionalnosti, nužna i zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba⁵⁹.

97. Cilj od javnog ili općeg interesa u predmetnom slučaju jest da belgijska tijela provedu kaznenu istragu. Opći je sud utvrdio da je taj postupak predviđen nacionalnim pravom⁶⁰. On kao takav jasno spada u nadležnost nacionalnih tijela, a očito ne u nadležnost Komisije.

98. Ograničenje u predmetnom slučaju sastoji se u tome da je dužnosnik lišen prava na saslušanje. Opći je sud u pobijanoj presudi razmatrao je li Komisija prije ukidanja RQ-ova imuniteta provela ocjenu proporcionalnosti u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje. Opći je sud zaključio da Komisija nije ocijenila utjecaj koji bi povreda RQ-ovih temeljnih prava imala na njega u odnosu na pogodnosti koje bi izazvalo prihvaćanje zahtjeva nacionalnih tijela za povjerljivost istrage.

99. Opći je sud potpuno bio u pravu donijevši takav zaključak. Iz Komisijina vlastitog opisa njezine prakse u pogledu zahtjeva za ukidanje imuniteta jasno proizlazi da ta institucija *sustavno* ne sasluša dotične dužnosnike prije donošenja odluke o takvim zahtjevima. Doista, ako se nacionalna tijela pozovu na povjerljivost istrage, dotičnu osobu možda se neće obavijestiti ni o podnošenju zahtjeva (kakav je bio slučaj u ovom predmetu).

58 Presuda od 22. studenoga 2012., M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 86. do 88. i navedena sudska praksa

59 Vidjeti mišljenje mojeg pokojnog i cijenjenog prijatelja i kolege, nezavisnog odvjetnika Y. Bota, u predmetu ZZ, C-300/11, EU:C:2012:563, t. 65.

60 Opći je sud relevantni nacionalni pravni okvir opisao u točkama 61. i 62. pobijane presude.

100. Prema mišljenju Komisije, njezina jedina obveza jest ispitati bi li interesi Unije mogli biti ugroženi. Dakle, ona ne mora uzeti u obzir dužnosnikove interese. Logična posljedica toga je da Komisija ne provodi testove proporcionalnosti u slučajevima poput RQ-ova.

101. Čini mi se da je taj pristup u očitoj suprotnosti sa zahtjevima članka 52. stavka 1. Povelje. Pravilna ocjena proporcionalnosti nužno zahtijeva analizu suprotstavljenih interesa. U ovom slučaju sudionike čine odnosi dužnosnik, nacionalna tijela i Unija čije se interese (osobito financijske) mora zaštititi. Polazna točka Komisijina razmatranja zahtjeva za ukidanje imuniteta potpuno zanemaruje prvog od tih sudionika. Međutim, pretpostavka odvagivanja koje treba provesti u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje jest da dužnosnik ima pravo na saslušanje. Svrha odvagivanja koje treba provesti u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje jest da se potom ocijeni je li traženo *ograničenje* tog prava (koje proizlazi iz zahtjeva nacionalnih tijela za povjerljivost istrage) moguće opravdati i je li ono proporcionalno.

102. To odvagivanje uključuje tumačenje i primjenu prava Unije, to jest članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje i članka 17. drugog stavka Protokola br. 7 te je na instituciji u pitanju da ga provede. Ako takva procjena nije provedena, ona neće moći dokazati da je njezina odluka o ukidanju imuniteta bila proporcionalna.

103. Stoga zaključujem da Komisijina sadašnja praksa, kako ju je Sud objasnio, zanemaruje važna postupovna prava zajamčena Poveljom te nije u skladu s obvezama te institucije na temelju članka 51. stavka 1. Povelje da poštuje prava, pridržava se načela i promiče primjenu njome predviđenih prava.

104. Komisija tvrdi da bi, ako i Sud donese takav zaključak i potvrdi pobijanu presudu, takva odluka imala značajne posljedice za upravu Unije. Konkretno, Komisija bi morala promijeniti svoju do sada ustaljenu praksu, prema kojoj ukida imunitet i poštuje nacionalna pravila koja propisuju uvjet stroge povjerljivosti istrage.

105. Načelo lojalne suradnje utvrđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a nalaže Uniji i državama članicama da si, „uz puno uzajamno poštovanje”, međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ. Države članice „poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovorâ ili akata institucija Unije”. To načelo stoga stvara uzajamne obveze između institucija Unije i država članica, kao i između samih država članica.

106. Komisija tvrdi da bi, ako bi bila obvezna interese dotične države članice ocijeniti u odnosu na dužnosnikove interese, morala vlastitu ocjenu nacionalnog kaznenog postupka zamijeniti s ocjenom nacionalnih tijela, čime bi povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a.

107. Odbijam taj navod.

108. Kao prvo, Opći sud u točkama 66. i 67. pobijane presude ističe da Komisija i nacionalna tijela trebaju *suradivati* u potrazi za rješenjem koje poštuje dužnosnikova prava koja su zajamčena člankom 41. stavkom 1. i stavkom 2. točkom (a) Povelje. Takva suradnja ne zahtijeva od Komisije da zadire u sferu nadležnosti nacionalnih tijela. Kao drugo, Komisija mora poštovati svoju obvezu da osigura ostvarenje dužnosnikova prava na saslušanje. Kao treće, Komisija također mora ocijeniti Unijine interese u skladu s člankom 17. Protokola br. 7. Stoga, nacionalna tijela na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a imaju uzajamnu obvezu pomoći Komisiji u izvršavanju njezine zadaće koja se sastoji od razmatranja njihovih zahtjeva za ukidanje imuniteta na način koji poštuje njezine obveze iz prava Unije.

109. U skladu s načelom lojalne suradnje, ako se nacionalna tijela protive preciznom i potpunom obavještanju dotičnog dužnosnika, na njima je da surađuju s Komisijom kako bi utvrdila na koji se način legitimna briga za povjerljivost istrage može pomiriti s Komisijinim obvezama poštovanja dužnosnikovih postupovnih prava⁶¹.

110. Komisija navodi da postupak ukidanja imuniteta svoje korijene ima u navodnoj povredi nacionalnog prava. Takvi se slučajevi stoga razlikuju od slučajeva u kojima Komisija pokrene upravni postupak protiv dužnosnika koji ne izaziva primjenu dužnosnikovih prava obrane.

111. Ne mogu se složiti s tim navodom.

112. Pitanje na koje Sud mora odgovoriti jest jesu li RQ-ova prava obrane poštovana kada je Komisija donijela pobijanu odluku kojom je ukinut imunitet koji je RQ uživao na temelju članka 11. točke (a) Protokola br. 7. Tumačenje odredbi tog protokola i Pravilnika o osoblju koje pružaju pravo na pobijanje Komisijinih akata stvar je prava Unije. Pozadinski kazneni postupak stvar je nacionalnog prava. Međutim, potonji nacionalni postupak nije kao takav relevantan u predmetnom slučaju.

113. Naposljetku, Komisija navodi da bi provedba odvagivanja koje je Opći sud naveo u pobijanoj presudi podrazumijevala detaljan dijalog s nacionalnim tijelima, što bi oduljilo kazneni postupak.

114. Budući da Sudu nisu izneseni nikakvi dokazi koji bi potkrijepili taj navod, on je puka pretpostavka. Čak i ako je točno da bi za provedbu potrebnog dijaloga nužno trebalo određeno vrijeme, upravna nepraktičnost nije legitiman razlog za ograničavanje temeljnih prava zajamčenih Poveljom.

115. Stoga zaključujem da drugi žalbeni razlog nije osnovan.

Treći žalbeni razlog: pogreška koja se tiče prava jer Komisijino postupanje nije pravilno opisano

116. Komisija svojim trećim žalbenim razlogom (koji također podredno ističe) u biti navodi da je Opći sud pogriješio zaključivši da Komisija u svojoj ocjeni RQ-ova slučaja nije primjereno uzela u obzir njegove interese. Ona pritom osporava zaključke Općeg suda u točkama 69. do 72. pobijane presude.

Pobijana presuda

117. Opći je sud u svojoj presudi iznio četiri ključna navoda. Kao prvo, istaknuo je da spis nacionalnog suda nije sadržavao *nikakve* elemente koji bi upućivali na to da je Komisija doista odvagivši suprotstavljene interese. Kao drugo, Opći je sud utvrdio da Komisija nije pitala nacionalna tijela koji bi bili rizici provedbe RQ-ova saslušanja prije donošenja njezine odluke za očuvanje povjerljivosti istrage i, u konačnici, za pravilno odvijanje kaznenog postupka. Kao treće, Opći je sud utvrdio da nije bilo nikakvih dokaza o stvarnom riziku od toga da bi očuvanje povjerljivosti istrage stvarno bilo ili moglo biti ugroženo saslušanjem RQ-a (primjerice, zato što bi on mogao pobjeći ili uništiti dokaze, ili zato što je učinak iznenađenja bio nužan element za tu konkretnu istragu). Istaknuo je da su određene informacije o istrazi ionako već bile javno dostupne. Kao četvrto, Opći je sud utvrdio da činjenica da je Komisija pitala belgijska tijela je li bilo moguće saslušati RQ-a u pogledu predmeta njihovih zahtjeva za ukidanje njegova imuniteta (što je potvrđeno dopisima priloženima odgovoru na tužbu) nije bila dovoljna za zaključak da je Komisija doista pravilno odvagivši RQ-ov interes da bude pravilno saslušan i interes da se očuva povjerljivost istrage⁶².

⁶¹ Vidjeti, po analogiji, presudu od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 57. i navedenu sudsku praksu.

⁶² Točke 69. do 72. pobijane presude

Navodi stranaka

118. Komisija u prvom dijelu svojeg trećeg žalbenog razloga navodi da Opći sud na temelju dokaza kojima je raspolagao nije mogao valjano zaključiti da Komisija nije ocijenila RQ-ove interese prije nego što je odlučila ukinuti njegov imunitet. Komisija u drugom dijelu tog žalbenog razloga tvrdi da RQ nije dokazao da bi se donijela drukčija odluka da je bio saslušan⁶³.

119. RQ ističe da je treći žalbeni razlog (ili barem prvi dio tog žalbenog razloga) očito nedopušten jer Komisija zapravo traži preispitivanje činjenica. Podredno navodi da Komisija pogrešno tumači pobijanu presudu te da je njezin treći žalbeni razlog neosnovan.

Ocjena

120. Smatram da je treći žalbeni razlog dopušten.

121. Komisija u biti navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kvalificiravši Komisijino postupanje prilikom donošenja pobijane odluke kao propust da zahtjev belgijskih tijela za povjerljivost istrage odvagne u odnosu na RQ-ovo pravo na saslušanje. Komisija tvrdi da je poslala nekoliko dopisa belgijskim tijelima zahtijevajući dodatne pojedinosti o pitanju povjerljivosti istrage te da je imunitet djelomično ukinut tek nakon što su nacionalna tijela odgovorila na te zahtjeve. Navodi da je to u pravnom smislu dovoljan dokaz toga da je doista provela potrebno odvagivanje.

122. Dakle, Komisija ne pokušava osporiti činjenična utvrđenja Općeg suda. Umjesto toga, ona osporava je li Opći sud iz tih činjenica mogao pravilno zaključiti da Komisija nije provela odvagivanje. To je pitanje doista pravno pitanje koje podliježe nadzoru Suda⁶⁴. Stoga se okrećem materijalnim argumentima koji su izneseni u odnosu na taj žalbeni razlog.

123. Opći sud u točki 5. pobijane presude ističe da je Komisija od belgijskih tijela zatražila detaljnije informacije prije donošenja pobijane odluke. Opći sud u točki 10. te presude upućuje na uvodnu izjavu 11. pobijane odluke, u kojoj je Komisija navela da je RQ-ov imunitet mogla ukinuti samo ako je dovoljno jasno i precizno bila obaviještena o razlozima zbog kojih su belgijska tijela podnijela zahtjev za ukidanje imuniteta te je istaknula da bi u protivnom svaka osoba protiv koje se vodi OLAF-ova istraga mogla, iznošenjem očito neosnovanih navoda protiv njegova glavnog direktora, onemogućiti rad tog ureda, što bi se protivilo interesima Europske unije. Opći sud navodi da je Komisija potom istaknula da je nakon primitka dopisa od 23. lipnja 2015. raspolagala vrlo jasnim i konkretnim naznakama koje su upućivale na to da su belgijska tijela razumno – a u svakom slučaju bez arbitrarnog postupanja ili zlouporabe – mogla zaključiti da su navodi koji su izneseni protiv RQ-a opravdavali vođenje istrage protiv njega⁶⁵.

124. Komisija je u Prilog A.1 svojoj žalbi korisno uvrstila dokumente koje je priložila svojem odgovoru na tužbu u postupku pred Općim sudom. Ti dokumenti uključuju dopis od 19. prosinca 2014. koji je glavna tajnica Komisije poslala sucu istrage tražeći dodatne pojedinosti o nacionalnoj istrazi (u daljnjem tekstu: dopis od 19. prosinca 2014.). Glavna tajnica navela je u točki 2. (na stranici 2.) tog dopisa da bi Komisija, s obzirom na OLAF-ov poseban neovisan položaj, htjela saslušati OLAF-ova glavnog direktora (RQ-a) prije nego što odluči treba li ukinuti imunitet, kako bi uz potpuno poznavanje činjenica mogla procijeniti posljedice koje bi takvo ukidanje imuniteta moglo imati na

⁶³ Točke 135. do 147. dolje

⁶⁴ Presuda od 16. lipnja 2016., SKW Stahl-Metallurgie i SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisija, C-154/14 P, EU:C:2016:445 t. 37. i navedena sudska praksa

⁶⁵ Sporna odluka podnesena je Općem sudu kao Prilog A.1 RQ-ovoj tužbi. U uvodnoj izjavi 4. te odluke navedeno je da je Komisija dopisom od 3. ožujka 2015. obavijestila sucu istrage da su joj potrebne dodatne pojedinosti o navodima koji su izneseni protiv RQ-a. Komisija je u tom dopisu istaknula da će nakon primitka traženih informacija donijeti odluku namijenjenu postizanju ravnoteže između svoje obveze lojalne suradnje s belgijskim tijelima i potrebe za zaštitom interesa Unije. Dodatno vidjeti točku 128. dolje.

neovisnost i rad OLAF-a te time i na interese Europske unije. Komisija je potom od belgijskih tijela zatražila da navedu je li povjerljivost njihove istrage bilo potrebno očuvati u odnosu na sve dužnosnike na koje se ta istraga odnosila te je li se OLAF-ova glavnog direktora moglo o njoj obavijestiti.

125. Belgijska su tijela odgovorila dopisom od 6. veljače 2015. Ona su u odgovoru na Komisijino pitanje je li se RQ-a moglo obavijestiti o zahtjevu za ukidanje njegova imuniteta navela da se, s obzirom na to da su činjenice pokazivale da bi on mogao biti predmet kaznenog postupka, potrebi za poštovanje načela povjerljivosti istrage protivilo traženje njegova mišljenja u pogledu zahtjeva za ukidanje njegova imuniteta. Koliko mogu prosuditi, čini se da je to bilo sročeno kao standardni odgovor na pitanje „možemo li reći osumnjičeniku da je pod istragom?“, a ne kao poseban odgovor na (drukčije) pitanje, „mora li se načelo povjerljivosti istrage poštovati u okolnostima ovog konkretnog slučaja?“

126. Glavna tajnica ponovila je novim dopisom od 3. ožujka 2015. Komisijin zahtjev za dodatne informacije. Također je potvrdila da će Komisija poštovati zahtjev belgijskih tijela za očuvanje povjerljivosti istrage (u daljnjem tekstu: dopis od 3. ožujka 2015.).

127. Navode Općeg suda u točkama 69. do 72. pobijane presude treba tumačiti u kontekstu tog potpunijeg opisa činjenica i dokumenata u tom spisu Suda.

128. Na temelju tih elemenata smatram da je Opći sud mogao pravilno zaključiti da je Komisija doista tražila od belgijskih tijela pojašnjenje u pogledu naravi navoda iznesenih protiv RQ-a, osobito zbog njegova posebnog položaja kao OLAF-ova glavnog direktora u vrijeme nastanka činjeničnog stanja. Međutim, a to je ključno, takvi upiti ne mogu se izjednačiti s nastojanjem da se osigura poštovanje RQ-ova prava na saslušanje. Osim toga, Komisija upitima koje je poslala nije tražila informacije koje su joj bile potrebne da odluči kako *odvagnuti suprotstavljene interese u pitanju*. Opći je sud stoga – prema mojemu mišljenju, pravilno – zaključio da Komisija tim upitima nije nastojala utvrditi bi li odluka da se RQ-a ne obavijesti o navodima koji su izneseni protiv njega te da mu se ne omogući očitovanje prije donošenja odluke o ukidanju njegova imuniteta stvorila rizike (negativan utjecaj na RQ-ova temeljna prava) ili bi pak nastao rizik za istragu koju su provodila belgijska tijela da se RQ-a obavijestilo o tim navodima te da mu se omogućilo da se očituje⁶⁶. Umjesto toga, Komisija je jednostavno potvrdila, u dopisu od 3. ožujka 2015., da će *poštovati* standardni zahtjev belgijskih tijela za povjerljivost istrage. Ostatak postupka provjere odnosio se samo na to jesu li belgijska tijela razumno mogla zaključiti da su navodi koji su izneseni protiv RQ-a opravdavali vođenje istrage protiv njega.

129. U srži presude Općeg suda leži činjenica da Komisija nije ocijenila te moguće rizike te da interese u pogledu povjerljivosti istrage nije odvagnula u odnosu na RQ-ovo suprotstavljeno temeljno pravo na saslušanje.

130. Opći je sud pravilno prihvatio (u točki 71. pobijane presude) da će u nekim slučajevima biti sasvim prihvatljivo dotičnu osobu ne obavijestiti o zahtjevu za ukidanje imuniteta prije donošenja odluke o takvom zahtjevu. Među njima su slučajevi u kojima postoji stvarna opasnost da ona spriječi provedbu nacionalnog postupka tako da pobjegne, uništi dokaze ili pak kada je učinak iznenađenja nužan element istrage. Međutim, u spisu pred Sudom ništa ne upućuje na to da su belgijska tijela iznijela takve argumente u predmetnom slučaju.

⁶⁶ Točke 69. i 70. pobijane presude

131. Opći je sud istaknuo i da su određene informacije o istrazi koja je u tijeku već bile javno dostupne. S tim se samo mogu složiti. Iz opisa činjeničnog stanja u točkama 1. do 6. pobijane presude posve jasno proizlazi da je skandal u vezi s nekadašnjim članom Komisije Johnom Dallijem (koji je bio polazna točka u nizu događaja koji su rezultirali RQ-ovim slučajem) već bio predmet velike medijske pozornosti.

132. Naposljetku, Opći je sud (u točki 72. pobijane presude) naveo da činjenica da je Komisija pitala belgijska tijela mogu li saslušati tužitelja o predmetu zahtjeva za ukidanje imuniteta (što je potvrđeno dopisima koji su priloženi Komisijinu odgovoru na tužbu) nije bila dovoljna za zaključak da je Komisija potom odvagala RQ-ov interes da ostvari svoje pravo na saslušanje u odnosu na zahtjev belgijskih tijela za očuvanje povjerljivosti istrage. Ponovno, slažem se s ocjenom Općeg suda i s logikom na kojoj se temelji. Upit može li Komisija dobiti RQ-ovo očitovanje u okviru postupka donošenja odluke (sadržan u dopisu od 19. prosinca 2014.), nakon kojeg je slijedila potvrda da će Komisija poštovati želju belgijskih tijela za očuvanje povjerljivosti istrage (u dopisu od 3. ožujka 2015.), *ne* čine, kada ih se zajedno promatra, ocjenu toga treba li, u ovom konkretnom slučaju, povjerljivost istrage odvagati i dati joj prednost u odnosu na RQ-ovo temeljno pravo na saslušanje. Tom ću se pitanju kasnije vratiti⁶⁷.

133. Opći je sud (u točki 74. pobijane presude) zaključio da je Komisija neprovođenjem takvog odvagivanja povrijedila zahtjev proporcionalnosti predviđen člankom 52. stavkom 1. Povelje jer je prekoračila ono što je bilo nužno za ostvarenje cilja da se očuva povjerljivost istrage te da nije poštovala bit prava na saslušanje utvrđenog člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje. Slažem se s tim utvrđenjem.

134. Stoga zaključujem da prvi dio trećeg žalbenog razloga nije osnovan.

135. Drugi dio trećeg žalbenog razloga otvara teže pitanje. Mora li dužnosnik koji se poziva na pravo na saslušanje dokazati da bi odluka o ukidanju imuniteta bila drukčija da je on mogao ostvariti to pravo?

136. Komisija navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava utvrdivši (u točki 76. pobijane presude) da se ne može isključiti da bi sadržaj pobijane odluke bio drukčiji „da je Komisija omogućila [RQ-u] da učinkovito iznese svoje stajalište o ukidanju svojeg imuniteta od sudskih postupaka i, konkretnije kao što to [RQ] ističe u svojim pismenima, svoje stajalište o interesu Europske unije i očuvanju svoje neophodne neovisnosti kao dužnosnika koji obnaša dužnost glavnog direktora OLAF-a”.

137. Sud je više puta utvrdio da je poštovanje prava obrane od ključne važnosti u postupcima koji rezultiraju usvajanjem akta koji izaziva negativne posljedice za dotičnu osobu⁶⁸. Od te se osobe ne može zahtijevati da dokaže da bi Komisijina odluka bila drukčija sadržajem, nego samo da dokaže da se takva mogućnost ne može u cijelosti isključiti jer bi se ta osoba mogla bolje braniti da nije bilo postupovne nepravilnosti⁶⁹.

⁶⁷ Vidjeti točku 145. dolje.

⁶⁸ Presuda od 27. lipnja 1991., *Al-Jubail Fertilizer/Vijeće*, C-49/88, EU:C:1991:276, t. 15. Također vidjeti presudu od 1. listopada 2009., *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, t. 93. i navedenu sudska praksu.

⁶⁹ Presuda od 1. listopada 2009., *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, t. 94. i navedena sudska praksa.

138. Međutim, u novijoj odluci Suda donesenoj u mnogo drukčijem kontekstu utvrđeno je da povreda prava obrane, osobito prava na saslušanje, do poništenja spornog akta dovodi samo ako bi postupak, da te povrede nije bilo, imao drukčiji ishod⁷⁰. Slučaj R. Makhlouf odnosio se na usvajanje ograničavajućih mjera protiv njega. Sud je u žalbenom postupku utvrdio da R. Makhlouf u prvostupanjskom postupku nije naveo koje bi argumente iznio Vijeću radi osporavanja relevantnosti ili dokazne vrijednosti dokumenata koje mu je potonje dostavilo. Sud je stoga odbio njegov prigovor da nije pozvan da se očituje o tim dokumentima.

139. Kao prvo, taj se predmet jasno razlikuje od ovog slučaja jer je u njemu R. Makhlouf obaviješten o predmetu koji se vodi protiv njega te mu je dopušten pristup dokumentima koje je Vijeće uzelo u obzir prilikom donošenja odluke o usvajanju ograničavajućih mjera protiv njega. Međutim, ni na jednoj razini tog postupka nije utvrđena činjenica da je R. Makhlouf ostvario svoja prava obrane osporavanjem tih dokumenata. Nasuprot tomu, RQ nije obaviješten o zahtjevu za ukidanje njegova imuniteta prije nego što je donesena odluka o ukidanju njegova imuniteta⁷¹. On stoga nije imao priliku iznijeti svoje primjedbe u upravnom postupku u kojem je donesena ta odluka, bilo u svojstvu dužnosnika ili u svojstvu glavnog direktora OLAF-a⁷².

140. Kao drugo, Sud u točki 52. presude Makhlouf/Vijeće⁷³ navodi standardni test uspostavljen u njegovoj dosljednoj sudskoj praksi koju sam izložila u točki 137. ovog mišljenja⁷⁴. Sud je potom, s obzirom na konkretne okolnosti tog predmeta, vrlo usko protumačio pravo na saslušanje. Smatram da to mnogo uže tumačenje i primjena nisu prikladni u mnogo drukčijim okolnostima ovog predmeta.

141. Što bi dužnosnik poput RQ-a morao dokazati kako bi se utvrdilo da povreda njegovih prava obrane zahtijeva poništenje akta koji je na njega negativno utjecao?

142. Smatram da ne bilo prikladno da Sud usvoji prestrogo stajalište. Čini mi se da će se relevantni čimbenici nužno razlikovati ovisno o konkretnim okolnostima pojedinačnog slučaja.

143. Čini mi se da je točku 76. pobijane presude moguće tumačiti na dva načina. S jedne strane, može se tumačiti u smislu da je prije donošenja pobijane odluke bilo potrebno uzeti u obzir RQ-ovo stajalište o interesima Europske unije i očuvanju njegove nužne neovisnosti kao dužnosnika koji je obnašao dužnost glavnog direktora OLAF-a. S druge strane, navod Općeg suda moguće je tumačiti na način da upućuje na to da „nije u cijelosti isključena mogućnost” da bi Komisija možda imala priliku dobiti RQ-ova očitovanja o posljedicama bilo koje odluke o ukidanju imuniteta za uredno funkcioniranje OLAF-a da je RQ-u omogućeno saslušanje. Takve su informacije mogle biti dio RQ-ovih spontanijh izjava ili su se mogle dobiti na temelju upita koje bi sama Komisija postavila RQ-u tijekom upravnog postupka.

144. RQ u svojim pisanim očitovanjima pravilno ističe da je, kao dužnosnik koji je obnašao dužnost glavnog direktora OLAF-a, doista imao stajališta u pogledu interesa Europske unije i očuvanja neovisnosti potrebne osobi koja obavlja takvu posebnu dužnost koja je htio izraziti. Smatram da je gotovo samo po sebi očito da „[nije u cijelosti isključena mogućnost]” da su njegova očitovanja

70 Presuda od 14. lipnja 2018., Makhlouf/Vijeće, C-458/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:441, t. 42. i navedena sudska praksa; također vidjeti točku 43. Tu je presudu donijelo vijeće od troje sudaca, bez pomoći mišljenja nezavisnog odvjetnika, te je samo vijeće nije smatralo dovoljnom važnom da je se prevede i objavi.

71 Vidjeti točke 126. do 128. *supra*.

72 Podsjećam da je RQ u svojstvu glavnog direktora OLAF-a podnio tužbu protiv Komisije na temelju članka 17. stavka 3. Uredbe br. 883/2013: predmet T-251/16 (vidjeti bilješku 16. *supra*).

73 Presuda od 14. lipnja 2018., C-458/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:441

74 Navedena sudska praksa je presuda od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, u kojoj se upućuje na presudu od 1. listopada 2009., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće, C-141/08 P, EU:C:2009:598, t. 94. i navedena sudska praksa.

(utemeljena, zbog njegova iskustva pri stvarnom obnašanju dužnosti glavnog direktora OLAF-a) *mogla* utjecati na odluku koja je u konačnici usvojena u pogledu ukidanja imuniteta. Suprotan zaključak zahtijevao bi pretpostavku da osoblje Komisije odgovorno za odluku jednostavno ne bi uvažilo sve argumente koje bi RQ iznio.

145. Nisam se spremna voditi tako negativnom pretpostavkom o Komisijinu postupku odlučivanja. Srećom, u predmetnom postupku to nije potrebno učiniti. U dopisu od 19. prosinca 2014. belgijskim je tijelima objašnjeno da je *Komisija htjela saslušati RQ-a* – ne kako bi poštovala njegovo temeljno pravo na saslušanje – nego zato što je htjela „uz potpuno poznavanje činjenica [...] procijeniti posljedice koje bi takvo ukidanje imuniteta moglo imati na neovisnost i rad OLAF-a te time i na interese Europske unije”⁷⁵. Dakle, Opći je sud raspolagao jasnim dokazima o tome da je *sama Komisija smatrala* da bi RQ-ova stajališta bila relevantna i važna za donošenje primjerene odluke o ukidanju imuniteta. S obzirom na to, čini mi se logički nemogućim zaključiti išta drugo nego to da je poštovanje RQ-ova prava na saslušanje vrlo lako moglo utjecati na ishod upravnog postupka te stoga i na odluku koja je u konačnici donesena u pogledu ukidanja imuniteta. Međutim, iz toga ne proizlazi da je dotična osoba trebala dokazati da bi odluka u pitanju bila drukčija da je njezino pravo na saslušanje poštovano.

146. Općenito, temeljno načelo na kojem se temelje prava obrane i, osobito, pravo na saslušanje jest potreba za osiguravanje postupovne pravičnosti. Je li dotičnoj osobi uskraćena prilika da prije donošenja odluke koja na nju negativno utječe iznese relevantne informacije? Čini mi se da bitne kriterije čine pitanja (i.) bi li informacije koje je htjela iznijeti bile relevantne te (ii.) hoće li se njezin pravni položaj promijeniti na njezinu štetu u slučaju usvajanja akta. Smatram da ona ne mora dokazati više od toga. Također ističem da je pravo na saslušanje usko povezano s obvezom uprave da obrazloži svoje odluke, koja je predviđena člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje. Uprava će vjerojatno povrijediti tu obvezu ako u cijelosti ne uzme u obzir sve elemente relevantne za odluku koju će donijeti.

147. Stoga smatram da se drugi dio trećeg žalbenog razloga ne može prihvatiti te da je treći žalbeni razlog stoga neosnovan.

Troškovi

148. U skladu s člankom 138. stavkom 1. i člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Komisija kao stranka koja nije uspjela u ovom žalbenom postupku treba snositi troškove tog postupka.

Zaključak

149. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud:

- odbije žalbu; i
- Komisiji naloži snošenje troškova.

⁷⁵ Taj se dopis spominje u točki 126. *supra*