



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

18. lipnja 2020.*

„Žalba – Javna služba – Dužnosnici – Glavni direktor Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) – Imunitet od jurisdikcije – Odluka o ukidanju – Akt kojim je osoba oštećena – Prava obrane”

U predmetu C-831/18 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 21. prosinca 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju J.-P. Keppenne i J. Baquero Cruz, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

RQ, bivši dužnosnik Europske komisije, kojeg zastupa É. Boigelot, *avocat*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras (izvjestitelj), predsjednik vijeća, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe i N. Piçarra, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 5. rujna 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 19. prosinca 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europska komisija svojom žalbom traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 24. listopada 2018., RQ/Komisija (T-29/17, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:717), kojom je Opći sud poništio Odluku Komisije C(2016) 1449 *final* od 2. ožujka 2016. o zahtjevu za ukidanje imuniteta od jurisdikcije osobe RQ (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

* Jezik postupka: francuski

Pravni okvir

Protokol br. 7

- 2 Sukladno članku 11. točki (a) Protokola (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije (SL 2010., C 83, str. 266.) (SL 2016., C 202, str. 1., u daljnjem tekstu: Protokol br. 7):

„Na državnom području svake države članice i neovisno o njihovu državljanstvu, dužnosnici i ostali službenici Unije:

- (a) pridržavajući se odredaba Ugovorâ koje se s jedne strane odnose na propise o odgovornosti dužnosnika i ostalih službenika prema Uniji i, s druge strane, na nadležnost Suda Europske unije u sporovima između Unije i njezinih dužnosnika i ostalih službenika, uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnja koje oni poduzimaju u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi. Taj imunitet uživaju i nakon prestanka obnašanja dužnosti; [...]”

- 3 U članku 17. Protokola br. 7 predviđa se:

„Dužnosnicima i ostalim službenicima Unije priznaju se povlastice, imuniteti i olakšice isključivo u interesu Unije.

Svaka institucija Unije dužna je skinuti imunitet priznat dužnosniku ili drugom službeniku kad god ona smatra da skidanje tog imuniteta nije protivno interesima Unije.”

- 4 Sukladno članku 18. Protokola br. 7:

„Institucije Unije surađuju s odgovornim tijelima zainteresiranih država članica radi primjene ovog Protokola.”

Pravilnik o osoblju

- 5 U članku 23. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) određuje se:

„Povlastice i imuniteti dodjeljuju se dužnosnicima isključivo u interesu Unije. Pridržavajući se Protokola [br. 7], dužnosnici se ne izuzimaju od ispunj[a]vanja privatnih obveza, odnosno od poštovanja zakonâ i policijskih propisa koji su na snazi.

U slučaju da su povlastice i imuniteti predmet spora, dotični dužnosnik odmah o tome obavješćuje tijelo za imenovanje.

[...]”

- 6 U članku 90. stavku 2. Pravilnika o osoblju navodi se:

„Svaka osoba na koju se primjenjuje ovaj Pravilnik o osoblju može tijelu za imenovanje podnijeti žalbu protiv akta kojim je oštećena ako je navedeno tijelo donijelo odluku ili nije poduzelo mjeru propisanu Pravilnikom o osoblju. Žalba se mora podnijeti u roku od tri mjeseca. [...]

[...]

Tijelo je o svojoj obrazloženoj odluci dužno obavijestiti dotičnu osobu u roku od četiri mjeseca od datuma podnošenja žalbe. Izostanak odgovora na žalbu u tom roku smatra se implicitnom odlukom kojom se žalba odbija, protiv koje se može podnijeti pravni lijek u skladu s člankom 91.”

Okolnosti spora i sporna odluka

- 7 Činjenična osnova spora izložena je u točkama 1. do 18. pobijane presude te ju je za potrebe ovog postupka moguće sažeti na sljedeći način.
- 8 Jedan proizvođač duhanskih proizvoda Komisiji je 2012. godine podnio pritužbu koja je sadržavala ozbiljne navode o umiješanosti jednog njezina člana u pokušaj korupcije. Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF), kojemu je RQ tada bio glavni direktor, pokrenuo je upravnu istragu kako bi se izvršio propisani nadzor i provjere.
- 9 Na osnovi informacija prikupljenih tijekom te prve faze istrage, OLAF je zaključio da bi moglo biti korisno od jednog svjedoka zatražiti da obavi telefonski razgovor, koji bi mogao pružiti dodatne dokaze, s osobom za koju se sumnjalo da je bila umiješana u navodni pokušaj korupcije.
- 10 Do tog je telefonskog razgovora došlo 3. srpnja 2012. Svjedok je obavio telefonski poziv koristeći se, uz suglasnost i u prisutnosti osobe RQ, mobilnim telefonom u prostorijama OLAF-a. OLAF je taj telefonski razgovor snimao te ga je prepričao u svojem konačnom istražnom izvješću.
- 11 Nakon zaključenja te upravne istrage, belgijskom sudu podnesena je kaznena prijava u kojoj se spominjala, među ostalim, točka nezakonito telefonsko prisluškivanje. Da bi mogao postupiti po toj prijavi, nadležni belgijski sudac istrage zatražio je od Komisije da se osobi RQ ukine imunitet kako bi bila saslušana u svojstvu okrivljenika. Budući da je Komisija željela više informacija, belgijski savezni državni odvjetnik obavijestio ju je o određenim elementima istrage koju je vodio OLAF, a koji su se mogli shvatiti kao indicije o provođenju nezakonitog telefonskog prisluškivanja, što je po kaznenom pravu kažnjivo.
- 12 U tim je okolnostima Komisija 2. ožujka 2016. prihvatila zahtjev belgijskog pravosuđa i donijela spornu odluku kojom je sukladno članku 17. drugom stavku Protokola br. 7 ukinula osobi RQ imunitet od jurisdikcije vezano uz činjenične navode o nezakonitom prisluškivanju razgovora.
- 13 Iz obrazloženja sporne odluke razvidno je da je Komisija smatrala da su joj nadležna nacionalna tijela dostavila vrlo jasne i precizne informacije iz kojih se moglo zaključiti da su navodi izneseni protiv osobe RQ opravdavali provođenje istrage protiv nje te da bi stoga odbijanje ukidanja njezina imuniteta bilo u suprotnosti s načelom lojalne suradnje s nacionalnim tijelima.
- 14 Osoba RQ o spornoj odluci obaviještena je 11. ožujka 2016. Ona je protiv te odluke podnijela žalbu sukladno članku 90. stavku 2. Pravilnika o osoblju, a tijelo za imenovanje tu je žalbu odbilo 5. listopada 2016.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 15 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 17. siječnja 2017. osoba RQ pokrenula je postupak za poništenje sporne odluke i za poništenje odluke od 5. listopada 2016.
- 16 Opći je sud pobijanom presudom poništio spornu odluku.

- 17 Prethodno je u točki 45. te presude odbio prigovor nedopuštenosti tužbe koji je istaknula Komisija, a kojim se tvrdilo da, s obzirom na to da se odlukama o ukidanju imuniteta dužnosnika i službenika Unije ne mijenja njihov pravni položaj, sporna odluka ne predstavlja akt kojim je osoba oštećena.
- 18 U tom pogledu, Opći je sud u točki 37. navedene presude, među ostalim, istaknuo da „[č]injenica da su povlastice i imuniteti [iz Protokola br. 7] predviđeni u javnom interesu Unije opravdava ovlast danu institucijama da po potrebi ukinu imunitet, ali ona ne znači da su te povlastice i imuniteti dodijeljeni isključivo Uniji, a ne i njezinim dužnosnicima, njezinim drugim službenicima i članovima Parlamenta. Protokol [br. 7] stvara, dakle, subjektivno pravo u korist dotičnih osoba, čije je poštovanje zajamčeno sustavom pravnih sredstava koji je utvrđen Ugovorom”.
- 19 U točki 38. pobijane presude Opći je sud dodao da „odluka o ukidanju imuniteta dužnosnika ili službenika mijenja njegov pravni položaj samim time što ukida tu zaštitu, ponovno uspostavljaajući njegov status osobe koja podliježe redovnom pravnom sustavu država članica i izlažući ga tako, bez potrebe za bilo kakvim posrednim pravilom, osobito mjerama istražnog zatvora i sudskog postupka uvedenima tim redovnim pravnim sustavom”.
- 20 U pogledu merituma spora, Opći je sud u prvom redu ispitao peti tužbeni razlog osobe RQ, koji se temeljio na povredi prava obrane. Taj tužbeni razlog sastojao se od triju dijelova, koji su se odnosili, prvo, na povredu prava na saslušanje, drugo, na povredu u pogledu poštovanja pretpostavke nedužnosti i obveze nepristranog postupanja te, treće, na povredu obveze postupanja s dužnom pažnjom. Zbog razloga izloženih u točkama 52. do 76. pobijane presude Opći je sud prihvatio prvi dio tog žalbenog razloga i, slijedom toga, poništio spornu odluku, pri čemu nije ispitivao druge dijelove tog tužbenog razloga kao ni ostale tužbene razloge.
- 21 U točki 52. pobijane presude Opći je sud podsjetio na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj „poštovanje prava obrane, a osobito prava na saslušanje, u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji na nju negativno utječe, predstavlja temeljno načelo prava Unije i mora se jamčiti čak i u nedostatku propisa kojima se uređuje odnosni postupak”. U točkama 55. i 56. te presude naveo je da, također prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava kao što je pravo obrane mogu sadržavati ograničenja ako su predviđena zakonom, poštuju bit predmetnog temeljnog prava, stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu koje se predmetnom mjerom želi postići i ako u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo zadiranje.
- 22 U točki 57. navedene presude, istaknuvši da je nesporno da osoba RQ prije donošenja sporne odluke nije bila saslušana, Opći je sud naveo da se mora provjeriti zadovoljava li gore spomenute uvjete ograničenje koje je u konkretnom slučaju provedeno u odnosu na pravo na saslušanje.
- 23 Nakon što je u točki 58. pobijane presude naveo da je Komisija to ograničenje prava na saslušanje obrazložila nužnošću poštovanja tajnosti istrage vođene pred belgijskim tijelima, kako to zahtijeva belgijsko pravo na koje su se ta tijela pozvala, Opći je sud, utvrdivši da belgijsko pravo predviđa načelo tajnosti istrage, u točki 63. te presude zaključio da neprovođenje prethodnog saslušanja dotične osobe načelno može biti objektivno opravdano tajnošću istrage u skladu s člankom 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 24 Opći je sud zatim ispitao je li neprovođenje saslušanja osobe RQ bilo nužno i proporcionalno s gledišta zaštite tajnosti istrage i nesmetanog odvijanja kaznenog postupka. U točkama 66. i 67. pobijane presude naglasio je da, ako se nacionalno tijelo protivi tomu da se zainteresiranoj osobi priopće precizni i potpuni razlozi na kojima se temelji zahtjev za ukidanje imuniteta, prozivajući se pritom na razloge vezane uz tajnost istrage, Komisija mora provesti – u suradnji s nacionalnim tijelima, sukladno načelu lojalne suradnje – mjere koje omogućavaju odvagivanje između, s jedne strane, poštovanja prava na saslušanje zainteresirane osobe prije donošenja akta kojim je ta osoba oštećena i, s druge strane, opravdane argumente vezane uz tajnost istrage.

- 25 Opći je sud u točki 69. pobijane presude utvrdio da iz spisa kojim raspolaže ne proizlazi da je Komisija prilikom donošenja sporne odluke provela takvo odvagivanje. U tom smislu pozvao se na tri elementa spomenuta u točkama 70. do 72. te presude. Prvo, istaknuo je da Komisija nije od nacionalnih tijela tražila da iznesu razloge zbog kojih je prethodno saslušanje tužitelja predstavljalo rizik za poštovanje tajnosti istrage. Drugo, naveo je da belgijska tijela nisu spomenula nikakav ozbiljan rizik da dotična osoba ugrozi nesmetano odvijanje istrage, što bi mogao biti razlog da joj se ne dostavi zahtjev za ukidanje imuniteta podnesen protiv nje. Treće, naglasio je manjkavost odgovora belgijskih tijela na Komisijin zahtjev da se osoba RQ sasluša o zahtjevima tih tijela za ukidanje imuniteta te je zaključio da ih Komisija u svakom slučaju nije ispitala o mogućnosti sastavljanja verzije tih zahtjeva koja ne bi bila povjerljiva i mogla bi se dostaviti osobi RQ.
- 26 Osim toga, u točki 76. navedene presude Opći je sud smatrao da se ne može u potpunosti isključiti da je – da je pravo na saslušanje osobe RQ bilo poštovano – sporna odluka mogla imati drukčiji sadržaj, zato što bi ta osoba imala mogućnost pravodobno iznijeti svoj stav o ukidanju svojeg imuniteta te konkretno stav o interesu Unije i zaštiti svoje nužne neovisnosti, kao dužnosnika koji obavlja funkciju glavnog direktora OLAF-a.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

- 27 Komisija od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
 - donese konačnu odluku o sporu na način da odbije tužbu osobe RQ i naloži joj snošenje troškova nastalih kako pred Općim sudom tako i u okviru ovog postupka i
 - podredno, ako stanje postupka ne dopušta Sudu da donese odluku, vrati predmet Općem sudu kako bi on ponovno odlučivao o tužbi.
- 28 Osoba RQ od Suda zahtijeva da:
- u cijelosti odbaci žalbu kao očito nedopuštenu, a u svakom slučaju odbije kao neosnovanu, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova, uključujući troškove nastale u prvostupanjskom postupku.

O žalbi

- 29 U prilog svojoj žalbi Komisija iznosi tri žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio kada je utvrdio da sporna odluka predstavlja akt kojim je osoba oštećena. Drugi, podredno izneseni žalbeni razlog odnosi se na pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio u tumačenju i primjeni članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje i članka 4. stavka 3. UEU-a. Treći žalbeni razlog, iznesen podredno prethodnom, odnosi se na pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud počinio prilikom kvalificiranja Komisijina „ponašanja”.

Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio kada je spornu odluku kvalificirao kao „akt kojim je osoba oštećena”

Argumentacija stranaka

- 30 Prvim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je zaključio da se odlukama o ukidanju imuniteta, kao što je sporna odluka, nanosi šteta dužnosnicima Unije i da je protiv njih moguće podnijeti tužbu pred sudovima Unije.
- 31 Prvo, Komisija tvrdi da je Opći sud pogrešno zaključio da odluku može temeljiti na ustaljenoj sudskoj praksi, iako to pravno pitanje nikad nije izneseno pred Sudom.
- 32 Konkretno, Komisija tvrdi, s jedne strane, da se u presudi od 16. prosinca 1960., Humbelt/Belgijska Država (6/60-IMM, EU:C:1960:48) Sud nije izjasnio o pitanju ima li odluka o ukidanju imuniteta narav akta kojim osoba jest odnosno nije oštećena, zato što je svoje zaključivanje temeljio na članku 16. Protokola o privilegijama i imunitetu EZUČ-a. No ta odredba nema svoj ekvivalent u Protokolu br. 7.
- 33 S druge strane, kada je riječ o presudama od 15. listopada 2008., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440) i od 17. siječnja 2013., Gollnisch/Parlament (T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23), ta institucija naglašava da se u njima radilo o članovima Parlamenta, a ne o dužnosnicima Unije. Naime, imunitet članova Europskog parlamenta nije iste prirode i nema isti doseg kao imunitet dužnosnika i drugih službenika Unije.
- 34 Drugo, Komisija smatra da je iz teksta, konteksta i svrhe članka 17. Protokola br. 7 razvidno da dužnosnik nije oštećen odlukom kojom mu se ukida imunitet, zato što se njome ne mijenja pravni položaj dotičnog dužnosnika, već samo Unije i države članice koja je tražila ukidanje.
- 35 Naime, tvrdi da iz tog članka ne proizlazi – što potvrđuju i rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 19.) i članak 343. UFEU-a – da se zaštita imuniteta od jurisdikcije dodjeljuje samoj Uniji i da on u pravilu mora biti ukinut, osim ako to nije u suprotnosti s interesima Unije. Također navodi da članak 23. Pravilnika o osoblju, jedina njegova odredba koja uređuje privilegije i imunitete dužnosnika, potvrđuje, kao što je to razvidno iz samog njegova teksta, da se te privilegije i imuniteti „dodjeljuju [...] isključivo u interesu Unije”.
- 36 Nadalje, tvrdi da je svrha članka 17. Protokola br. 7 zaštita same Unije u krajnjim slučajevima kad je obavljanje njezinih zadaća ugroženo djelovanjem nacionalnih sudova.
- 37 Komisija stoga prigovara Općem sudu jer je zaključio da Protokol br. 7 stvara subjektivna prava u korist obuhvaćenih osoba. Međutim, tvrdi da, kada je riječ o predmetnom dužnosniku, odluku o ukidanju njegova imuniteta od jurisdikcije treba smatrati pripremnim aktom kojim se samo otklanja procesna prepreka za normalan nastavak nacionalnog sudskog postupka. Smatra da samo pravomoćna odluka u donesena nacionalnom kaznenom postupku može, u slučaju da se radi o osuđujućoj presudi, stvarno utjecati na dužnosnikov pravni položaj. Tvrdi da, uostalom, taj dužnosnik uvijek može osporavati valjanost odluke o ukidanju imuniteta u nacionalnom postupku, a nacionalni je sud u slučaju dvojbe dužan uputiti prethodno pitanje Sudu. Komisija smatra da je takva odluka slična OLAF-ovoj odluci kojom se pokreće istraga protiv dužnosnika ili kojom se njegovo konačno izvješće po okončanju istrage dostavlja nacionalnim pravosudnim tijelima. Tvrdi da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi, takvi akti pripreme naravi i da protiv njih nije moguće podnijeti tužbu za poništenje.

- 38 Komisija stoga smatra da obrazloženje Općeg suda navedeno u točki 38. pobijane presude – prema kojem odluka o ukidanju imuniteta dužnosnika ili službenika mijenja njegov pravni položaj samim djelovanjem ukidanja zaštite od pokretanja progona od strane tijela država članica, koju ostvaruje na temelju članka 11. Protokola br. 7 –proizlazi iz pogrešnog shvaćanja imuniteta u smislu subjektivnog prava.
- 39 Osoba RQ smatra da prvi žalbeni razlog treba odbaciti kao nedopušten. Prema njezinu mišljenju, Komisija ponavlja iste argumente koje je već iznijela u prvostupanjskom postupku i time zapravo želi ishoditi obično preispitivanje tužbe podnesene Općem sudu, što izlazi iz nadležnosti Suda.
- 40 Podredno, osoba RQ smatra da Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava kada je spornu odluku kvalificirao kao akt kojim je osoba oštećena.

Ocjena Suda

- 41 Uvodno treba istaknuti da je, suprotno navodima osobe RQ, prvi žalbeni razlog dopušten.
- 42 Kad žalitelj osporava način na koji je Opći sud protumačio ili primijenio pravo Unije, u žalbenom je postupku moguće ponovno raspraviti pravna pitanja razmotrena u prvostupanjskom postupku. Naime, kad žalitelj ne bi mogao temeljiti svoju žalbu na razlozima i argumentima već korištenima pred Općim sudom, žalbeni bi postupak dijelom bio lišen svojeg smisla (presuda od 20. rujna 2016., Mallis i dr./Komisija i ESB, C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, t. 36. i navedena sudska praksa).
- 43 Međutim, Komisija svojim prvim žalbenim razlogom osporava način na koji je Opći sud tumačio i primijenio pravo Unije, što ga je navelo na zaključak da, suprotno argumentaciji koju je Komisija izložila pred tim sudom, sporna odluka predstavlja akt kojim je osoba RQ oštećena, protiv kojeg je moguće podnijeti tužbu za poništenje.
- 44 Što se tiče meritornog ispitivanja Komisijina prvog žalbenog razloga, treba podsjetiti na to da se oštećen može biti, u smislu članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju, samo aktima ili mjerama koji proizvode obvezujuće pravne učinke i koji mogu izravno i trenutačno utjecati na tužiteljeve interese, bitno mijenjajući njegov pravni položaj (presuda od 14. rujna 2006., Komisija/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, t. 42.; vidjeti u tom smislu presude od 21. siječnja 1987., Strogili/Revizorski sud, 204/85, EU:C:1987:21, t. 6. i 9. i od 14. veljače 1989., Bossi/Komisija, 346/87, EU:C:1989:59, t. 23.).
- 45 Međutim, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 38. pobijane presude, odluka o ukidanju imuniteta dužnosnika, poput sporne odluke, mijenja pravni položaj tog dužnosnika samim učinkom ukidanja zaštite koju tom dužnosniku pruža imunitet od jurisdikcije iz članka 11. točke (a) Protokola br. 7, ponovno uspostavljajući u odnosu na njega status osobe na koju se primjenjuju opći pravni propisi država članica i izlažući ga, a da pritom nije potrebna bilo kakva posredna mjera, uz ostalo mjerama pritvora i sudskog progona, predviđenima tih općim pravnim propisima.
- 46 Prema tome, budući da je imunitet od jurisdikcije dužnosnika Unije koji se priznaje člankom 11. točkom (a) Protokola br. 7 ukinut odlukom tijela za imenovanje institucije tog dužnosnika, mijenjajući na taj način njegov pravni položaj, Komisija nije u pravu kada tvrdi da Opći sud nije mogao usvojiti rješenje slično onom prihvaćenom u presudi od 15. listopada 2008., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 Naravno, privilegije i imuniteti koje Uniji priznaje Protokol br. 7 funkcionalne su naravi jer im je cilj izbjegavanje stvaranja prepreka za funkcioniranje i neovisnost Unije, što konkretno znači da se privilegije, imuniteti i pogodnosti priznaju dužnosnicima i drugim službenicima Unije isključivo u interesu Unije (rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 19. i 20.).

- 48 Ostaje činjenica da odluka o ukidanju imuniteta dužnosnika Unije bitno mijenja njegov položaj, oduzimajući mu pravo na taj imunitet, pa stoga predstavlja akt kojim je on oštećen.
- 49 Osim toga, iz sudske prakse na koju se podsjeća u točki 44. ove presude proizlazi da se mjera kvalificira kao „akt kojim je [dužnosnik] oštećen” ne samo kada krši ili utječe na subjektivno pravo koje je tom dužnosniku povjereno nego i, šire govoreći, onda kada bitno mijenja njegov pravni položaj.
- 50 Iz toga slijedi da pitanje stvara li članak 11. točka (a) Protokola br. 7 „subjektivno pravo [...] dotičnih osoba”, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 37. pobijane presude, nije relevantno za kvalifikaciju odluke o ukidanju imuniteta dužnosnika kao akta kojim je osoba oštećena. Isto vrijedi i za pitanje tumačenja koje je Opći sud dao, u točki 42. pobijane presude, u pogledu presude od 16. prosinca 1960., Humbelt/Belgijska Država (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Isto tako treba odbiti Komisijinu argumentaciju prema kojoj odluku o ukidanju imuniteta dužnosnika treba smatrati „pripremnim aktom”, zato što je, kao što je to nezavisna odvjetnica u bitnome istaknula u točki 61. svojeg mišljenja, promjena pravnog položaja zainteresirane osobe rezultat donošenja odluke poput one iz ovog spora. Njome se okončava postupak ukidanja imuniteta dotičnog dužnosnika te pritom nije predviđeno donošenje nekog daljnjeg akta institucije kojoj taj dužnosnik pripada, a koji bi on mogao osporavati.
- 52 Obrazloženje navedeno u točki 38. pobijane presude, kojim je Opći sud smatrao da odluka o ukidanju imuniteta dužnosnika ili službenika Unije mijenja njegov pravni položaj, dovoljno je da opravda kvalifikaciju sporne odluke kao „akta kojim je osoba oštećena” u smislu članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju.
- 53 Prema tome, treba zaključiti da se u točkama 37. i 42. pobijane presude navode uzgredni razlozi, pa dio Komisijine argumentacije koji se odnosi na njih valja odbaciti kao bespredmetan (vidjeti u tom smislu presude od 29. travnja 2004., Komisija/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, t. 68. i od 29. studenoga 2012., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, C-416/11 P, neobjavljenu, EU:C:2012:761, t. 45.).
- 54 Slijedom svih navedenih razmatranja, prvi žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava počinjenog u tumačenju i primjeni članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje i članka 4. stavka 3. UEU-a

Argumentacija stranaka

- 55 Drugim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da je Opći sud – kada je u točkama 66. i 67. pobijane presude zaključio da je ona bila dužna izvršiti odvagivanje između, s jedne strane, prava na saslušanje dotičnog dužnosnika i, s druge strane, tajnosti istrage – pogrešno protumačio pravo na saslušanje. U osnovi tvrdi da široko tumačenje prava na saslušanje koje je Opći sud prihvatio „dovodi do neopravdanog sustavnog zadiranja institucija Unije u vlastite nadležnosti pravosudnih tijela država članica”.
- 56 Komisija u tom pogledu naglašava da je razgovore o osobi RQ iznimno vodila s nacionalnim tijelima, imajući u vidu činjenicu da je ta osoba u trenutku podnošenja zahtjeva za ukidanje imuniteta obavljala dužnost glavnog direktora OLAF-a. Naglašava da „u svojoj uobičajenoj praksi” ne provodi nikakve razgovore s nacionalnim tijelima ili sa zainteresiranim dužnosnikom, u cilju ispunjavanja strogog uvjeta povjerljivosti u pogledu tajnosti istrage. Tvrdi da bi odvagivanje uključenih interesa, koje se zahtijeva u pobijanoj presudi, dovelo u pitanje ustaljenu praksu svih institucija i tijela Unije.

- 57 Osim toga, tvrdi da Opći sud, iako zahtijeva takvo odvagivanje, ne navodi koje su njegove posljedice, posebno kada dotična institucija smatra da interes predmetnog dužnosnika da bude saslušan ima prednost pred poštovanjem tajnosti istrage. Stoga smatra da Opći sud nije pojasnio može li dotična institucija odlučiti, protivno nacionalnom pravu, saslušati zainteresiranu osobu, ili pak zbog tog razloga treba odbiti ukidanje njezina imuniteta.
- 58 Komisija dodaje da zahtjev u pogledu odvagivanja interesa, kako se razmatra u točkama 66. i 67. pobijane presude, krši načela uzajamnog povjerenja i lojalne suradnje. Kada je suočena s protivljenjem nacionalnih tijela glede svojeg zahtjeva za saslušanje dotičnog dužnosnika, Komisija ne može provoditi nadzor ili svojom ocjenom nadomjestiti ocjenu koju su nacionalna tijela dala o pitanju nacionalnog kaznenog prava. U prilog toj argumentaciji govori rješenje od 13. srpnja 1990., Zwartveld i dr. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, t. 18.).
- 59 Konačno, Komisija se poziva na nesvrishodnost prethodnog saslušanja dotičnog dužnosnika, zato što je institucija dužna ukinuti njegov imunitet, osim ako to nije protivno samim interesima Unije. Međutim, dužnosnik ne može određivati ili utjecati na interese Unije s gledišta svojeg pojedinačnog slučaja.
- 60 Osoba RQ u prvom redu ističe prigovor nedopuštenosti drugog žalbenog razloga, zato što Komisija njime samo ponavlja razloge već iznesene u prvostupanjskom postupku.
- 61 Podredno, osoba RQ tvrdi da je ovaj žalbeni razlog neosnovan.

Ocjena Suda

- 62 Prigovor nedopuštenosti drugog žalbenog razloga osobe RQ valja odbiti zbog istih razloga kao što su oni izneseni u točki 42. ove presude.
- 63 Naime, drugim žalbenim razlogom Komisija u bitnome prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 66. i 67. pobijane presude zaključio da je ona bila dužna izvršiti odvagivanje između, s jedne strane, prava na saslušanje dužnosnika protiv kojeg je podnesen zahtjev za ukidanje imuniteta radi provođenja istrage u kaznenom postupku i, s druge strane, tajnosti istrage u kaznenom postupku. U tom kontekstu, Komisija se pred Sudom slobodno može pozvati na argumente koje je već iznijela pred Općim sudom i koje je taj sud odbacio.
- 64 Što se tiče meritornog ispitivanja drugog žalbenog razloga, treba podsjetiti na to da poštovanje prava obrane, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, predstavlja temeljno načelo prava Unije (presuda od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 81. i navedena sudska praksa).
- 65 Kada je konkretno riječ o pravu na saslušanje u svakom postupku, ono je sastavni dio navedenog temeljnog načela te je danas predviđeno ne samo člancima 47. i 48. Povelje, kojima se jamči poštovanje prava obrane i prava na pošteno suđenje u svim sudskim postupcima, nego i njezinim člankom 41., kojim se osigurava pravo na dobru upravu (presuda od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 82. i navedena sudska praksa).
- 66 Naime, stavak 2. navedenog članka 41. određuje da pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, pravo svake osobe da bude saslušana prije nego što protiv nje bude poduzeta pojedinačna mjera koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.
- 67 Kao što to proizlazi iz samog njezina teksta, ta odredba ima opću primjenu. Iz toga slijedi da se pravo na saslušanje mora poštovati u svakom postupku koji može rezultirati aktom kojim je osoba oštećena, pa i onda kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost. Osim toga, to pravo daje mogućnost svakoj osobi da svrshodno i djelotvorno iznese svoje stajalište u upravnom postupku,

prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presudu od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 84. do 87. i navedenu sudsku praksu).

- 68 Opći sud stoga nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je – nakon što je pravilno utvrdio da sporna odluka predstavlja akt kojim je dotični dužnosnik oštećen, kao što to proizlazi iz odbijanja prvog žalbenog razloga – u točkama 52. do 54. pobijane presude zaključio da je Komisija bila dužna saslušati tog dužnosnika prije donošenja odluke o ukidanju njegova imuniteta.
- 69 Točno je da, kao što se to podsjeća u točki 47. ove presude, imunitet dužnosnika i službenika Unije koji proizlazi iz Protokola br. 7 ima funkcionalnu narav i služi isključivo zaštiti interesa Unije, izbjegavanjem stvaranja prepreka za njezino funkcioniranje i neovisnost.
- 70 Međutim, iako ta okolnost može dovesti do strukturiranja argumenata na koje se dotični dužnosnik može valjano pozvati kako bi instituciju kojoj pripada uvjerio da mu ne ukine imunitet, ona ne može, suprotno Komisijinim navodima, opravdati činjenicu da taj dužnosnik nije saslušan prije nego što mu je ukinut imunitet. Takva bi odluka bila izravno u suprotnosti s ustaljenom sudskom praksom spomenutom u točki 67. ove presude.
- 71 Imajući to na umu, treba također istaknuti da članak 52. stavak 1. Povelje priznaje ograničenja pri ostvarivanju njome predviđenih prava, uključujući i pravo na saslušanje predviđeno u članku 41. Povelje. Međutim, članak 52. stavak 1. Povelje zahtijeva da svako ograničenje mora biti predviđeno zakonom i da mora poštovati bit odnosnog temeljnog prava. Njime se usto zahtijeva da, u skladu s načelom proporcionalnosti, takvo ograničenje mora biti potrebno i zaista odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija.
- 72 U konkretnom slučaju Opći je sud u točki 61. pobijane presude utvrdio da odredbe belgijskog Zakonika o istrazi u kaznenom postupku predviđaju načelo tajnosti istrage i pritom navode da su izuzeci od tog načela predviđeni zakonom.
- 73 Nadalje, u točki 59. te presude Opći je sud istaknuo da je tajnost istrage, u državama članicama u kojima je predviđena, načelo javnog poretka čija namjena nije samo zaštititi istrage, kako bi se izbjegla prijevarena dogovaranja i pokušaji prikrivanja dokaza i indicija, već i zaštititi osumnjičenike ili optuženike čija krivnja nije dokazana.
- 74 S tim u vezi, Opći je sud u točki 63. pobijane presude smatrao da se neprovođenje prethodnog saslušanja dužnosnika protiv kojeg je podnesen zahtjev za ukidanje imuniteta zbog istrage u kaznenom postupku koja se protiv njega vodi „može [...] u načelu objektivno opravdati tajnošću istrage u skladu s člankom 52. Povelje”, s obzirom na to da, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 65. te presude, „činjenica da zainteresirana osoba nije saslušana prije ukidanja svojeg imuniteta u pravilu može zajamčiti tajnost istrage”.
- 75 Prilikom analize proporcionalnosti i nužnosti takve mjere Opći je sud u točki 66. navedene presude naglasio 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 [...] 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”.

- 76 Opći je sud tako u točki 67. pobijane presude smatrao da je Komisija trebala odvagati poštovanje prava na saslušanje dužnosnika protiv kojeg je podnesen zahtjev za ukidanje imuniteta i argumente na koje se pozivaju nacionalna tijela, na način da se istodobno osiguraju zaštita prava dotičnog dužnosnika i interesi Unije, sukladno Protokolu br. 7, te djelotvorno i neometano odvijanje nacionalnog kaznenog postupka.
- 77 Suprotno Komisijinim navodima, to obrazloženje Općeg suda ne sadržava pogrešku koja se tiče prava.
- 78 Iako Opći sud, kao što to proizlazi iz pobijane presude, nije isključio mogućnost da odluku o ukidanju imuniteta institucija donese bez saslušanja zainteresirane osobe, ostaje činjenica da ta mogućnost mora biti ograničena na iznimne, dobro opravdane slučajeve.
- 79 Naime, ne može se predmnijevati da svaka istraga u kaznenom postupku automatski podrazumijeva rizik da će zainteresirane osobe pokušati sakriti dokaze i indicije ili rizik od međusobnih prijevornih dogovaranja, koji bi opravdavao da ih se prethodno ne obavijesti da se protiv njih vodi istraga.
- 80 Iz toga slijedi da je Opći sud u točki 66. pobijane presude pravilno utvrdio – prije nego što je zaključio da postoji izniman slučaj koji opravdava ukidanje imuniteta odnosno osobe bez njezina prethodnog saslušanja – da Komisija mora provesti, u skladu s načelom lojalne suradnje s nadležnim nacionalnim tijelima, mjere koje omogućavaju poštovanje prava na saslušanje zainteresirane osobe a da se pritom ne ugroze interesi koji se štite tajnošću istrage.
- 81 Suprotno Komisijinim navodima, obveza provođenja takvog odvagivanja nije u suprotnosti s načelima uzajamnog povjerenja i lojalne suradnje između Komisije i nacionalnih tijela.
- 82 Naime, odvagivanje spomenuto u točki 66. pobijane presude omogućava Komisiji da poštuje kako postupovne zahtjeve koji se mogu odrediti odnosnim nacionalnim tijelima tako i, koliko god je to moguće, pravo na saslušanje zainteresirane osobe. U iznimnim slučajevima ono Komisiji omogućuje i da opravda nemogućnost saslušanja zainteresirane osobe prije ukidanja njezina imuniteta, s obzirom na interese koje bi takvo saslušanje ugrozilo.
- 83 Nadalje, kada je riječ o Komisijinu argumentu izloženom u točki 57. ove presude – prema kojem je Opći sud propustio navesti koji odgovor treba dati na zahtjev za ukidanje imuniteta u slučaju kad bi odvagivanje razmotreno u točki 67. pobijane presude Komisiju navelo na zaključak da pravo na saslušanje zainteresirane osobe ima prednost pred tajnošću istrage – dovoljno je reći da se Opći sud, s obzirom na to da zahtijevano odvagivanje u konkretnom slučaju nije bilo provedeno, nije morao izjašnjavati o toj pretpostavci.
- 84 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da drugi žalbeni razlog treba odbiti.

Treći žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešnoj ocjeni Općeg suda u pogledu postupka koji je Komisija provela prilikom donošenja sporne odluke

Argumentacija stranaka

- 85 Trećim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da je Opći sud, pogrešno ocijenivši postupak koji je Komisija provela prilikom donošenja sporne odluke, počinio pogrešku koja se tiče prava jer je zaključio da ona nije poštovala odvagivanje uključenih interesa, kako se zahtijevalo u točkama 66. i 67. pobijane presude.

- 86 Konkretno, Komisija smatra da je, pod pretpostavkom da je zahtjev u pogledu takvog odvagivanja osnovan, trebalo zaključiti da je, bez obzira na sve, ona u konkretnom slučaju izvršila propisani nadzor. Tvrdi da je spornu odluku donijela tek nakon što je obavila više razgovora s belgijskim tijelima, ishodila detaljna objašnjenja od belgijskog državnog odvjetnika, na licu mjesta ispitala spis iz kaznenog postupka i, konačno, savjetovala se sa stručnjakom za belgijsko kazneno pravo.
- 87 Nadalje, Komisija prigovara Općem sudu da je u točki 71. pobijane presude odredio nerazmjerne zahtjeve u odnosu na mjere koje je Komisija trebala predvidjeti radi poštovanja prava osobe RQ na saslušanje. Tvrdi da te mjere sustavno dovode do neopravdanog zadiranja institucija Unije u funkcioniranje nacionalnog kaznenog pravosuđa.
- 88 Konačno, Komisija osporava obrazloženje iz točke 76. pobijane presude prema kojem se ne može posve isključiti da bi Komisijina odluka imala drukčiji sadržaj da je osobi RQ bila dana mogućnost da pravodobno iznese svoj stav o interesu Unije i o zaštiti svoje nužne neovisnosti kao glavnog direktora OLAF-a. Naime, Komisija smatra, s jedne strane, da činjenica da je osoba RQ imala svojstvo glavnog direktora OLAF-a nije bila relevantna jer je osoba RQ svoju tužbu podnijela u svoje ime i, s druge strane, da položaj dotičnog dužnosnika ne može određivati ili utjecati na ocjenu interesa Unije, što je u isključivoj nadležnosti institucija.
- 89 Osoba RQ smatra da se ovaj žalbeni razlog odnosi na činjenične ocjene Općeg suda i da ga, s obzirom na to, treba odbaciti kao nedopušten. Podredno, osoba RQ navodi da je ovaj žalbeni razlog neosnovan.

Ocjena Suda

- 90 Argumentacija koju Komisija iznosi u prilog trećem žalbenom razlogu u bitnome se sastoji od dvaju dijelova.
- 91 Prvim dijelom tog žalbenog razloga Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 74. pobijane presude zaključio da je neprovođenje saslušanja osobe RQ prije donošenja sporne odluke nadilazilo ono što je nužno za postizanje cilja osiguravanja tajnosti istrage te samim time da nije poštovalo bit prava na saslušanje iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.
- 92 Treba istaknuti da Komisija tom argumentacijom ne dovodi u pitanje ocjenu činjenica koju je izvršio Opći sud, nego njihovu pravnu kvalifikaciju. Konkretno, tvrdi da je Opći sud u točki 74. pobijane presude na temelju spisa kojim je raspolagao pogrešno zaključio da je Komisija povrijedila pravo na saslušanje osobe RQ, počinivši tako pogrešku koja se tiče prava.
- 93 Prema tome, suprotno navodima osobe RQ, prvi dio trećeg žalbenog razloga jest dopušten. Naime, u slučaju kad je Opći sud utvrdio ili ocijenio činjenice, Sud je nadležan ispitati njihovu pravnu kvalifikaciju i pravne zaključke do kojih je Opći sud na temelju njih došao (presuda od 6. travnja 2006., *General Motors/Komisija*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 94 Kada je riječ o meritornom ispitivanju tog prvog dijela, treba istaknuti da je u točki 69. pobijane presude Opći sud utvrdio da Komisija u konkretnom slučaju nije provela odvagivanje koje bi bilo u skladu s onim spomenutim u točkama 67. i 68. te presude.
- 95 On je svoju ocjenu temeljio na utvrđenjima izloženima u točkama 70. do 72. pobijane presude prema kojima, prvo, Komisija nije od belgijskih nadležnih tijela tražila da navedu razloge zbog kojih bi saslušanje osobe RQ, prije eventualnog ukidanja njezina imuniteta, uključivalo rizik za poštovanje tajnosti istrage, ili da sastave verziju svojeg zahtjeva za ukidanje imuniteta koja ne bi bila povjerljiva i koja bi se mogla dostaviti osobi RQ. Drugo, navedena tijela nisu spomenula nikakvu okolnost, poput opasnosti od bijega osobe RQ ili uništenja dokaza s njezine strane, koja bi mogla opravdati

nedostavljanje zahtjeva za ukidanje njezina imuniteta. Treće i posljednje, odgovori belgijskih tijela na Komisijine zahtjeve bili su manjkavi i iz njih se nije moglo shvatiti njihovo odbijanje da Komisija sasluša osobu RQ vezano uz zahtjev za ukidanje njezina imuniteta.

- 96 Kada je riječ o činjeničnim utvrđenjima, koja se u žalbenom stadiju ne mogu preispitivati osim u slučaju iskrivljavanja činjenica i dokaza, a na što se Komisija u konkretnom slučaju ni ne poziva (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2010., *Trubowest Handel i Makarov/Vijeće i Komisija*, C-419/08 P, EU:C:2010:147, t. 30. i 31. i navedenu sudsku praksu), Opći je sud u točki 74. pobijane presude s pravom zaključio, ne počinivši pogrešku koja se tiče prava, da je činjenica da tužitelj nije saslušan prije donošenja sporne odluke prelazila ono što je bilo nužno za postizanje odnosnog cilja i samim time kršila pravo na saslušanje iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje.
- 97 U tom smislu, Komisija ne može prigovarati Općem sudu da je zanemario činjenicu da je ona obavila razgovore s belgijskim nadležnim tijelima. Naime, on ih je uzeo u obzir, ali je u okviru samostalne ocjene činjenica ipak zaključio, upravo suprotno onomu što tvrdi Komisija, da su pojašnjenja koja je ona nakon tih razgovora pribavila bila manjkava i nedovoljno detaljna.
- 98 Isto tako, Komisija se ne može, kako bi dovela u pitanje osnovanost ocjene Općeg suda, pozivati na činjenicu da je na licu mjesta ispitala spis iz kaznenog postupka i da se savetovala sa stručnjakom za belgijsko kazneno pravo. Međutim, čak i pod pretpostavkom da su istinite, te činjenice ni u kojem slučaju ne mogu biti dovoljne za dokazivanje da je pravo na saslušanje osobe RQ bilo poštovano. Naime, Komisija ne tvrdi da se pred Općim sudom pozvala na elemente proistekle iz ispitivanja spisa iz nacionalnog kaznenog postupka ili iz savjetovanja s belgijskim stručnjakom, a koji bi mogli opravdati to što osoba RQ nije bila prethodno saslušana.
- 99 Konačno, Komisija se ne može pozivati ni na argument izložen u točki 87. ove presude, prema kojem je, u bitnome, Opći sud u točki 71. pobijane presude odredio nerazmjerne zahtjeve za ukidanje imuniteta dužnosnika bez njegova prethodnog saslušanja, zato što oni dovode do zadiranja institucija Unije u funkcioniranje kaznenog pravosuđa države članice.
- 100 U tom pogledu treba istaknuti da je Opći sud u točki 71. pobijane presude, iako je primjera radi spomenuo više okolnosti u kojima bi bilo moguće razmotriti ukidanje imuniteta dužnosnika bez njegova prethodnog saslušanja, u osnovi utvrdio da u postupku u kojem je donesena sporna odluka belgijska tijela nisu iznijela dovoljno dokaza koji bi mogli opravdati takav postupak.
- 101 Međutim, ne može se reći da je nerazmjerna obveza određena Komisiji da od nacionalnih tijela ishodi da joj dostave dovoljno uvjerljive dokaze kako bi se opravdalo ozbiljno ugrožavanje prava na saslušanje, poput onih koje je kao primjer spomenuo Opći sud. To još manje vrijedi s obzirom na to da, suprotno Komisijinim navodima, dostava takvih dokaza po prirodi stvari ne dovodi do zadiranja u postupak odnosne države članice, koja je, baš kao i Komisija, vezana obvezom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, sukladno kojem si Unija i države članice uz uzajamno poštovanje međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ.
- 102 Slijedom navedenog, prvi dio trećeg žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.
- 103 Što se tiče drugog dijela tog žalbenog razloga, prije svega treba istaknuti da Komisija njime ne dovodi u pitanje ocjenu činjenica koju je izvršio Opći sud, već u bitnome tvrdi da je on počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 76. pobijane presude zaključio da se ne može isključiti da bi sporna odluka imala drukčiji sadržaj da je osobi RQ pružena mogućnost da iznese svoj stav o ukidanju svojeg imuniteta.
- 104 Stoga, zbog istih razloga koji su navedeni za prvi dio trećeg žalbenog razloga, drugi je dio tog žalbenog razloga dopušten.

- 105 Što se tiče meritornog ispitivanja tog drugog dijela, treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, povreda prava na obranu, a posebice prava na saslušanje, izaziva poništenje odluke donesene na kraju konkretnog upravnog postupka samo ako bi navedeni postupak bez te nepravilnosti mogao imati drukčiji ishod (presude od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 79. i navedena sudska praksa i od 14. lipnja 2018., Makhoul/Vijeće, C-458/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:441, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 106 Sud je u tom pogledu pojasnio da se od tužitelja koji se poziva na povredu svojih prava obrane ne može zahtijevati da dokaže da bi odluka odnosne institucije Unije imala drukčiji sadržaj, već samo da takva pretpostavka nije potpuno isključena (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).
- 107 Osim toga, ocjenu tog pitanja treba izvršiti imajući u vidu posebne činjenične i pravne okolnosti svakog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2013., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, t. 40.).
- 108 U tom smislu treba podsjetiti na to da, kao što se to navodi u članku 17. Protokola br. 7 i članku 23. Pravilnika o osoblju, privilegije i imuniteti koje ostvaruju dužnosnici i službenici Unije priznaju se isključivo u interesu Unije.
- 109 Svrhu imuniteta koji se priznaje dužnosniku Unije, kako proizlazi iz tih odredbi, treba uzeti u obzir kada se ocjenjuje utjecaj moguće povrede prava na saslušanje na zakonitost odluke o ukidanju tog imuniteta.
- 110 Uostalom, i Europski sud za ljudska prava u presudi o parlamentarnom imunitetu u tom je smislu istaknuo da u kontekstu zahtjeva zaštite institucionalne svrhe tog imuniteta treba ocjenjivati utjecaj njegove primjene na prava zainteresirane osobe (ESLJP, 3. prosinca 2009., Kart protiv Turske, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, t. 95.).
- 111 Iz toga slijedi da argumenti vezani uz osobni položaj dužnosnika protiv kojeg je podnesen zahtjev za ukidanje imuniteta – dakle, argumenti koje bi najbolje mogao izložiti taj dužnosnik, da je bio saslušan u pogledu tog zahtjeva – nisu relevantni za daljnje postupanje s tim zahtjevom. U tom su smislu važni jedino argumenti vezani uz interes službe.
- 112 Prema tome, dužnosnik koji je podnio tužbu protiv odluke kojom mu je ukinut imunitet ne može se u prilog svojem zahtjevu za poništenje te odluke samo apstraktno pozvati na povredu prava na saslušanje. On mora dokazati da nije posve isključeno da bi odluka dotične institucije Unije imala drukčiji sadržaj da je bio u mogućnosti pozvati se na argumente i dokaze o interesu službe.
- 113 Međutim, iz pobijane presude ne proizlazi da je Opći sud provjerio je li osoba RQ iznijela argumente vezane uz takvo dokazivanje.
- 114 Naime, iz uvida u spis prvostupanjskog postupka, koji je Sudu dostavljen sukladno članku 167. stavku 2. Poslovnika Suda, proizlazi da je Opći sud u točki 76. pobijane presude samo preuzeo, gotovo istim riječima, nejasnu tvrdnju iz tužbe osobe RQ o argumentaciji koju bi ona mogla iznijeti da je bila saslušana prije donošenja sporne odluke.
- 115 Osim tog navoda, osoba RQ u svojim podnescima pred Općim sudom nije iznijela nikakav dokaz o interesu službe koji bi mogao opravdati zadržavanje njezina imuniteta, a na koji bi se bila mogla pozvati da je bila saslušana prije donošenja sporne odluke.

- 116 U tim okolnostima valja zaključiti da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava utvrdivši da je povreda prava na saslušanje osobe RQ opravdavala poništenje sporne odluke, iako potonja nije dokazala da nije posve isključeno da bi Komisijina odluka imala drukčiji sadržaj da joj je bila dana mogućnost da iskoristi svoje pravo na saslušanje.
- 117 Slijedom navedenog, drugi dio trećeg žalbenog razloga valja prihvatiti, a pobijanu presudu ukinuti.

Tužba pred Općim sudom

- 118 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.
- 119 U predmetnom slučaju stanje postupka dopušta donošenje odluke o prvom dijelu petog tužbenog razloga osobe RQ, koji se temelji na povredi prava na saslušanje.
- 120 Naime, iz obrazloženja iznesenog u okviru analize drugog i trećeg žalbenog razloga proizlazi da, iako Komisija nije poštovala pravo na saslušanje osobe RQ prije donošenja sporne odluke, takva povreda ne može biti razlog za poništenje te odluke, zato što ta osoba nije dokazala da nije posve isključeno da bi ta odluka imala drukčiji sadržaj da nije bilo te povrede.
- 121 Stoga valja odbiti prvi dio petog tužbenog razloga osobe RQ, koji se temelji na povredi prava na saslušanje.
- 122 U preostalom dijelu stanje postupka ne dopušta donošenje odluke, s obzirom na to da Opći sud nije ispitao ostale razloge i prigovore na koje se osoba RQ pozvala u prilog svojoj tužbi.
- 123 Slijedom navedenog, predmet valja vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje.

Troškovi

- 124 Budući da predmet treba vratiti na ponovno odlučivanje Općem sudu, o troškovima ovog žalbenog postupka odlučit će se naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 24. listopada 2018., RQ/Komisija (T-29/17, EU:T:2018:717).**
- 2. Odbija se prvi dio petog tužbenog razloga iznesenog pred Općim sudom Europske unije.**
- 3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije radi odlučivanja o prvom, drugom, trećem i četvrtom tužbenom razlogu te o drugom i trećem dijelu petog tužbenog razloga.**
- 4. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi