



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo prošireno vijeće)

24. listopada 2018.*

„Javna služba – Dužnosnici – Glavni direktor OLAF-a – Odluka o ukidanju tužiteljeva imuniteta od sudskih postupaka – Litispendencija – Akt koji negativno utječe – Obveza obrazlaganja – Dužnost pružanja pomoći i brižnog postupanja – Legitimna očekivanja – Prava obrane”

U predmetu T-29/17,

RQ, dužnosnik Europske komisije, kojeg zastupa É. Boigelot, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju K. Banks, J.-P. Keppenne i J. Baquero Cruz, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 270. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2016) 1449 *final* od 2. ožujka 2016. o zahtjevu za ukidanje tužiteljeva imuniteta od sudskih postupaka i, po potrebi, Odluke Komisije Ares(2016) 5814495 od 5. listopada 2016., kojom je odbijena tužiteljeva žalba podnesena protiv prve odluke,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće),

u sastavu: V. Tomljenović, predsjednica, E. Bieliūnas (izvjestitelj), A. Marcoulli, R. Barents i A. Kornezov, suci,

tajnik: G. Predonzani, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 12. travnja 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Okolnosti spora

Činjenice iz kojih proizlazi spor

- 1 U svibnju 2012. društvo Swedish Match, proizvođač duhanskih proizvoda, podnijelo je Europskoj komisiji pritužbu koja je sadržavala teške optužbe o uključenosti Johna Dallija, člana Komisije nadležnog za zdravlje i zaštitu potrošača, u pokušaje podmićivanja. Prema navodima društva podnositelja pritužbe, malteški poduzetnik Silvio Zammit iskoristio je svoje odnose s J. Dallijem kako bi pokušao od tog društva i udruženja European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) ishoditi novčanu korist u zamjenu za svoju intervenciju kojom je trebao u korist duhanske industrije utjecati na mogući budući zakonodavni prijedlog u vezi s duhanskim proizvodima. U pritužbi je, među ostalim, spomenut telefonski razgovor obavljen 29. ožujka 2012. između glavnog tajnika ESTOC-a i S. Zammita tijekom kojega je potonji zahtijevao isplatu vrlo visokog iznosa u zamjenu za sastanak s J. Dallijem, što je predstavljalo fazu koja prethodi njegovoj mogućoj inicijativi u korist duhanske industrije.
- 2 Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) pokrenuo je u vezi s tom pritužbom upravnu istragu, koja je zavedena pod brojem OF/2012/0617. On je, na temelju elemenata prikupljenih tijekom prve faze istrage, ocijenio svrsishodnom mogućnost da se od glavnog tajnika ESTOC-a zatraži obavljanje još jednog telefonskog razgovora sa S. Zammitom što bi moglo pružiti dodatne dokaze, čime bi se omogućilo bolje planiranje sljedećih faza istrage i potvrđivanje ili opovrgavanje istinitosti činjenica glede prijavljenog pokušaja podmićivanja te, po potrebi, određivanja njegova dosega. Glavni tajnik ESTOC-a potvrdio je svoju spremnost na suradnju s OLAF-om u tom pogledu.
- 3 Taj drugi telefonski razgovor između S. Zammita i glavnog tajnika ESTOC-a obavljen je 3. srpnja 2012. Glavni tajnik ESTOC-a obavio je poziv u prostorijama OLAF-a koristeći se prijenosnim telefonom uz suglasnost i u prisutnosti tužitelja RQ, glavnog direktora OLAF-a. OLAF je snimio telefonski razgovor i opisao ga u konačnom izvješću istrage, koje je OLAF sačinio 15. listopada 2012.
- 4 Nakon dovršetka te upravne istrage J. Dalli je 13. prosinca 2012. podnio belgijskom sudu kaznene prijave s imovinskopравnim zahtjevom u okviru kojih je, među ostalim, istaknuo optužbu o neovlaštenom prisluškivanju telefonskog razgovora. Te su prijave navele prvog belgijskog suca istrage da dopisom od 19. ožujka 2013. zatraži od Komisije ukidanje zaštite nepovredivosti arhiva povezanih s djelima o kojima se vodi istraga kao i ukidanje dužnosti čuvanja povjerljivosti za dužnosnike koji su sudjelovali u toj istrazi. Glavni direktor OLAF-a je 21. studenoga 2013. pozitivno odgovorio glede ukidanja čuvanja povjerljivosti za članove OLAF-ovog istražiteljskog tima i njegova voditelja službe.
- 5 Dopisima od 21. studenoga 2014. i 6. veljače 2015. prvi sudac istrage i drugi sudac istrage, koji je zamijenio prvog, obratili su se Komisiji kako bi u okviru sudske istrage radi utvrđivanja je li doista došlo do neovlaštenog prisluškivanja telefonskog razgovora zatražili ukidanje imuniteta četirima službenicima OLAF-a, među kojima je i tužitelj, a kako bi ih saslušali u svojstvu okrivljenika. U odgovoru, to jest u dopisima od 19. prosinca 2014. i 3. ožujka 2015., Komisija je zatražila dostavu detaljnijih objašnjenja na temelju kojih bi mogla donijeti odluku uz potpuno poznavanje činjenica.
- 6 Slijedom toga, belgijsko savezno državno odvjetništvo preuzelo je predmet i dopisom od 23. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: dopis od 23. lipnja 2015.) ponovilo zahtjev za ukidanje imuniteta, koji je u međuvremenu bio ograničen na tužitelja. Belgijski savezni državni odvjetnik iznio je određene elemente koji prema njegovu mišljenju dokazuju da je u istrazi provedenoj od strane OLAF-a bilo indicija o tome da je došlo do neovlaštenog prisluškivanja telefonskog razgovora, a što je kažnjivo kao kazneno djelo. U tom pogledu se pozvao, među ostalim, na iskaz glavnog tajnika ESTOC-a kao

svjedoka, koji je dan pred belgijskim pravosudnim tijelima i prema kojem je u tužiteljevu uredu OLAF snimio telefonski razgovor između navedenog glavnog tajnika i S. Zammita bez znanja potonjeg. Taj je razgovor bio, osim toga, vođen pri uključenom zvučniku, tako su ga mogle čuti sve prisutne osobe.

Pobijana odluka

- 7 U tim je okolnostima Komisija 2. ožujka 2016. donijela Odluku C(2016) 1449 *final* o zahtjevu za ukidanje tužiteljeva imuniteta od sudskih postupaka (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). Tom je odlukom Komisija djelomično ukinula tužiteljev imunitet od sudskih postupaka u skladu s člankom 17. drugim stavkom Protokola br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije (SL 2010., C 83, str. 266.), to jest glede činjeničnih navoda o prisluškivanju telefonskog razgovora spomenutog u dopisu od 23. lipnja 2015., ali je odbila zahtjev za ukidanje imuniteta u odnosu na druge navode.
- 8 U razlozima pobijane odluke Komisija je, s jedne strane, navela da je članak 17. Protokola br. 7 obvezuje da se uvjeri da ukidanje imuniteta ne šteti interesima Europske unije i, konkretnije, neovisnosti i pravilnom funkcioniranju institucija, tijela, ureda i agencija Unije. To je prema sudskoj praksi Suda jedini materijalni kriterij na temelju kojeg se ukidanje imuniteta može odbiti. U suprotnom slučaju imunitet bi trebalo sustavno ukidati jer Protokol br. 7 ne dopušta institucijama Unije da provedu nadzor glede osnovanosti ili pravičnosti nacionalnog sudskog postupka na kojem se zahtjev temelji.
- 9 S druge strane, Komisija je u uvodnoj izjavi 10. pobijane odluke istaknula da u obzir treba uzeti vrlo poseban pravni okvir kojim su uređene istrage OLAF-a. Tako je Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi OLAF i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1.) zakonodavac Unije povjerio OLAF-u istražne ovlasti koje potonji, iako je povezan s Komisijom, izvršava potpuno neovisno, također i u odnosu na samu Komisiju. Taj poseban regulatorni okvir obvezuje Komisiju da se prilikom prihvaćanja zahtjeva za ukidanje imuniteta uvjeri da neće zadirati u neovisnost i pravilno funkcioniranje OLAF-a kao neovisnog ureda Unije za istraživanje prijevара, jer bi u suprotnom sud Unije mogao povodom tužbe koju bi dotični dužnosnik podnio na temelju članka 17. stavka 3. Uredbe br. 883/2013 dovesti u pitanje tu odluku.
- 10 Komisija je dalje u uvodnoj izjavi 11. pobijane odluke navela da imunitet glavnog direktora OLAF-a može ukinuti samo ako je dovoljno jasno i precizno obaviještena o razlozima zbog kojih pravosudno tijelo koje je podnijelo zahtjev smatra da navodi izneseni u odnosu na njega mogu, ako je to slučaj, opravdati to da ga se sasluša u svojstvu okrivljenika. U suprotnom, svaka bi osoba na koju se OLAF-ova istraga odnosi mogla iznošenjem očito neosnovanih navoda protiv njegova glavnog direktora onemogućiti funkcioniranje tog ureda, što bi bilo suprotno interesima Unije. U ovom je slučaju, glede navoda o neovlaštenom prisluškivanju telefonskog razgovora, Komisija ocijenila da na osnovi dopisa od 23. lipnja 2015. sada raspoloža s dovoljno jasnim i preciznim pokazateljima iz kojih proizlazi da pravosudno tijelo koje je podnijelo zahtjev može, u svakom slučaju bez arbitrarnog postupanja ili zlouporabe, razumno zaključiti da navodi izneseni protiv tužitelja opravdavaju vođenje istrage protiv njega. Odbiti ukidanje tužiteljeva imuniteta u toj bi situaciji bilo suprotno načelu lojalne suradnje s nacionalnim tijelima. Komisija je, dakle, dužna glede tih navoda prihvatiti zahtjev za ukidanje imuniteta.
- 11 Komisija je u uvodnoj izjavi 14. pobijane odluke ipak istaknula da tužitelj uživa pretpostavku nedužnosti i da odluka o ukidanju njegova imuniteta ne sadržava nikakvu ocjenu o osnovanosti navoda iznesenih protiv njega niti o pravičnosti pokrenutog nacionalnog postupka. Osim toga je u uvodnoj izjavi 15. pobijane odluke istaknula da tužitelj ima pravo od nje tražiti pravnu pomoć na temelju članka 24.

prvog stavka Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), koja obuhvaća sudske i odvjetničke troškove, u slučaju da istraga koju protiv njega vode belgijska tijela dospije u faze postupka koji mogu prouzročiti troškove.

- 12 U članku 1. stavku 1. pobijane odluke Komisija je zato odlučila ukinuti tužiteljjev imunitet od sudskih postupaka, i to samo glede činjeničnih navoda koji su upućivali na prisluškivanje telefonskog razgovora obavljenog 3. srpnja 2012. U stavku 2. istog članka je, s druge strane, odbila zahtjev u odnosu na druge činjenične navode.

Događaji nakon pobijane odluke

- 13 Pobijana odluka dostavljena je tužitelju 11. ožujka 2016.
- 14 U ožujku i travnju 2016. Komisija je dala javne izjave kojima je ponovno potvrdila da tužitelj i dalje uživa njezino povjerenje i pretpostavku nedužnosti. Štoviše, ona je javno istaknula da pobijana odluka ne utječe ni na funkcioniranje OLAF-a ni na tužiteljeve ovlasti u njegovu svojstvu glavnog direktora OLAF-a.
- 15 Osim toga, Komisija je tužitelju povodom njegova zahtjeva 1. travnja 2016. odobrila pomoć predviđenu u članku 24. prvom stavku Pravilnika o osoblju za preuzimanje njegovih odvjetničkih troškova u okviru kaznenog progona koji su pokrenula belgijska tijela.
- 16 Naposljetku, dopisom od 12. travnja 2016. belgijsko savezno državno odvjetništvo zatražilo je od Komisije da tužitelja oslobodi dužnosti čuvanja povjerljivosti kako bi ga moglo saslušati. Dopisom od 28. travnja 2016. Komisija je prihvatila taj zahtjev.
- 17 Osim toga, tužitelj je 10. lipnja 2016. u skladu s člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju podnio žalbu protiv pobijane odluke.
- 18 Komisijino tijelo nadležno za imenovanja odbilo je tu žalbu odlukom Ares(2016) 5814495 od 5. listopada 2016. (u daljnjem tekstu: odluka Komisijina tijela nadležnog za imenovanja).

Postupak i zahtjevi stranaka

- 19 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 17. siječnja 2017. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 20 Dopisom od 8. veljače 2017. Komisija je zahtijevala da se u skladu s člankom 69. točkom (d) Poslovnika Općeg suda postupak prekine do konačnog rješavanja predmeta zavedenog pod brojem T-251/16, Glavni direktor OLAF-a/Komisija.
- 21 Nakon što je saslušao tužitelja predsjednik sedmog vijeća Općeg suda je 16. ožujka 2017. odbio zahtjev za prekid.
- 22 Opći sud je na prijedlog sedmog vijeća Općeg suda i primjenom članka 28. Poslovnika odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.
- 23 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - po potrebi, poništi odluku tijela nadležnog za imenovanja;

- naloži Komisiji snošenje troškova.
- 24 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

- 25 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 23. Pravilnika o osoblju i članka 17. drugog stavka Protokola br. 7 kao i na očitim pogreškama u ocjeni glede ukidanja imuniteta od sudskih postupaka, drugi na povredi članka 24. Pravilnika o osoblju i dužnosti brižnog postupanja, treći na povredi obveze obrazlaganja, četvrti na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja i peti na povredi prava obrane.
- 26 Komisija je prvotno istaknula pitanje dopuštenosti tužbe zbog, prvo, litispendencije s predmetom zavedenim pod brojem T-251/16 i, drugo, zbog nepostojanja akta koji negativno utječe.
- 27 Na raspravi je Komisija navela da svoj prvi razlog za nedopuštenost, koji se temelji na prigovoru litispendencije, povlači zbog toga što je tužitelj prestao obnašati dužnosti glavnog direktora OLAF-a, što je uneseno u zapisnik s rasprave.
- 28 U okolnostima ovog slučaja Opći sud smatra da predmet tužbe valja razgraničiti prije nego što se ispita, prvo, drugi razlog za nedopuštenost koji je Komisija istaknula i koji se temelji na nepostojanju akta koji negativno utječe i, drugo, meritum predmeta tako da se u tom okviru odluči prije svega o petom tužbenom razlogu koji se temelji na povredi prava obrane.

Predmet tužbe

- 29 Drugim dijelom svojeg tužbenog zahtjeva tužitelj zahtijeva da se po potrebi poništi odluka tijela nadležnog za imenovanja.
- 30 Međutim, ustaljena je sudska praksa da je učinak tužbenog zahtjeva usmjerenog protiv odbijanja žalbe takav da će se pred sudom pokrenuti postupak u odnosu na akt protiv kojeg je žalba bila podnesena pa taj zahtjev, kao takav, nema samostalan sadržaj. Valja, dakle, zaključiti da drugi dio tužbenog zahtjeva za poništenje odluke tijela nadležnog za imenovanja i prvi dio tužbenog zahtjeva za poništenje pobijane odluke imaju isti predmet (vidjeti u tom smislu presudu od 20. studenoga 2007., Ianniello/Komisija, T-205/04, EU:T:2007:346, t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 31 Slijedi da ovu tužbu za poništenje treba smatrati usmjerenom samo protiv pobijane odluke.

Dopuštenost tužbe

- 32 U prilog svojem drugom razlogu za nedopuštenost, koji se temelji na nepostojanju akta koji negativno utječe, Komisija tvrdi da članak 11. točka (a) Protokola br. 7 ne dodjeljuje dužnosnicima Unije subjektivno pravo na imunitet od sudskih postupaka. Naime, čini se da je takvo tumačenje protivno tekstu, kontekstu i svrsi članka 17. navedenog protokola.
- 33 Komisija dodaje da glede dužnosnika odluka o ukidanju imuniteta predstavlja najviše pripremni akt koji samo omogućava redovno odvijanje nacionalnog postupka. Samo konačna nacionalna kaznenopravna odluka može u slučaju osude utjecati na dužnosnikov pravni položaj.

- 34 Naposljetku, Komisija smatra da je presuda od 13. siječnja 2010., A. i G./Komisija (F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2), kojom je odlučeno da ukidanje dužnosnikova imuniteta od sudskih postupaka predstavlja akt koji na dotičnog dužnosnika ili službenika negativno utječe, zasebna presuda Službeničkog suda koju ni Opći sud ni Sud nisu potvrdili.
- 35 Tužitelj tvrdi da iz sudske prakse proizlazi da pobijana odluka, zato što se njome ukida njegov imunitet, jest akt koji na njega negativno utječe i protiv kojeg može podnijeti žalbu, a potom tužbu Općem sudu.
- 36 Valja podsjetiti da su mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke, a mogu izravno i trenutačno utjecati na interese dotične osobe mijenjajući na bitan način njezin pravni položaj, akti koji na dužnosnika negativno utječu (vidjeti presudu od 23. studenoga 2016., Alsteens/Komisija, T-328/15 P, neobjavljena, EU:T:2016:671, t. 113. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Iako su povlastice i imuniteti priznati Uniji na temelju Protokola br. 7 funkcionalne naravi jer se njima nastoji izbjeći prepreka funkcioniranju i neovisnosti Unije, činjenica je da su oni izričito dodijeljeni članovima Europskog parlamenta i dužnosnicima i drugim službenicima institucija Unije. Činjenica da su povlastice i imuniteti 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 stvara, dakle, subjektivno pravo u korist dotičnih osoba, čije je poštovanje zajamčeno sustavom pravnih sredstava koji je utvrđen Ugovorom (vidjeti presudu od 17. siječnja 2013., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, t. 58. i navedenu sudsku praksu).
- 38 Imunitet od sudskih postupaka predviđen u članku 11. Protokola br. 7 štiti dužnosnike i službenike od kaznenog progona tijela država članica zbog radnji poduzetih u njihovu službenom svojstvu. Tako odluka o ukidanju imuniteta dužnosnika ili službenika mijenja njegov pravni položaj samim time što ukida tu zaštitu, ponovno uspostavljajući 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 pravim sustavom (vidjeti presudu od 13. siječnja 2010., A. i G./Komisija, F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2, t. 231. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Diskrecijska ovlast, koja je glede 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, jer su učinci vezani uz odluku o ukidanju imuniteta ograničeni na ukidanje zaštite na koju je imao pravo na temelju svojeg svojstva dužnosnika ili službenika, a ne podrazumijeva nikakvu dopunsku provedbenu mjeru (vidjeti presudu od 13. siječnja 2010., A. i G./Komisija, F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2, t. 232. i navedenu sudsku praksu).
- 40 Iz prethodno iznesenog proizlazi da odluka kojom je Komisija ukinula tužiteljev imunitet od sudskih postupaka jest akt koji na njega negativno utječe.
- 41 Komisijinim argumentima ne može se opovrgnuti taj zaključak.
- 42 Kao prvo, treba odbiti Komisijin argument u skladu s kojim presuda od 16. prosinca 1960., Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), koja se odnosila na oslobađanje dužnosnika i službenika Unije od plaćanja nacionalnih poreza na plaće, nadnice i prihode koje im isplaćuje Unija, ne potvrđuje da dužnosnik može pokrenuti sudski postupak protiv odluke institucije o ukidanju svojega imuniteta. Naime, u toj je presudi Sud zaključio da je cilj tužbe koja se temelji na članku 16. Protokola o povlasticama i imunitetima Zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) od 18. travnja 1951. zaštititi povlastice i imunitete predviđene navedenim protokolom, pri čemu nije napravljena razlika između raznih povlastica i imuniteta dodijeljenih dužnosnicima i službenicima Unije. Tako je on općenito naveo da se, iako su povlastice i imuniteti dodijeljeni „isključivo u interesu Zajednice”, ne smije izgubiti iz vida da su oni izričito dodijeljeni „dužnosnicima institucija Zajednice”. Naposljetku je zaključio da

subjektivno pravo u korist dotičnih osoba stvara protokol, a ne ovaj ili onaj njegov članak. Prema tome, nema nikakvog elementa u toj presudi na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da bi trebalo različito postupati s raznim kategorijama povlastica i imuniteta dodijeljenih dužnosnicima i službenicima Unije.

- 43 Kao drugo, glede presude od 15. listopada 2008., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), iako je točno, kao što to Komisija tvrdi, da se ona odnosila na položaj člana Parlamenta, a ne dužnosnika, činjenica je da je u toj presudi Opći sud odlučio primijeniti po analogiji upravo pristup iz presude od 16. prosinca 1960., Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), iako se ona odnosila na dužnosnika. Slijedom toga, pravno je pogrešan Komisijin argument u skladu s kojim na ovaj slučaj nije moguće po analogiji primijeniti presudu od 15. listopada 2008., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 44 Kao treće i posljednje, sama okolnost da je presuda od 13. siječnja 2010., A. i G./Komisija (F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2), zapravo jedini presedan koji se istodobno odnosi na imunitet od sudskih postupaka i na dužnosnike, kako to Komisija tvrdi, ne može biti dovoljna da se zanemare načela koja su u njoj utvrđena. No, budući da su odbijeni drugi argumenti koje je Komisija iznijela za potrebe zaključka da odluka o ukidanju imuniteta od sudskih postupaka nije akt koji negativno utječe, ne treba odstupiti od sudske prakse koja proizlazi iz te presude.
- 45 Slijedom toga valja odbiti prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula i koji se temelji na tome da odluke o ukidanju imuniteta od sudskih postupaka ne utječu negativno na dužnosnike i službenike zato što nimalo ne mijenjaju njihov pravni položaj.

Meritum

- 46 U prilog svojem petom tužbenom razlogu, koji se temelji na povredi prava obrane, tužitelj ističe tri prigovora, od kojih se prvi temelji na povredi prava na saslušanje, drugi na nepoštovanju pretpostavke nedužnosti i na povredi dužnosti nepristranosti i treći na povredi obveze dužne pažnje.
- 47 Valja ispitati prvi prigovor koji se temelji na povredi prava na saslušanje.
- 48 U tom pogledu tužitelj prigovara Komisiji da ga nije saslušala prije donošenja pobijane odluke, iako se radi o aktu koji na njega negativno utječe, te da je trebao biti saslušan u skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 49 Tužitelj naglašava da se Komisija pogrešno poziva na zaštitu tajnosti istrage kako bi opravdala činjenicu da ga nije saslušala, iako ga je, s jedne strane, obavijestila o tome da je podnesen zahtjev za ukidanje imuniteta i da, s druge strane, ne može doći do povrede tajnosti istrage jer su J. Dalli i sami belgijski sudovi objavili činjenice glede kojih je mogao dati objašnjenja.
- 50 Komisija ističe da je nacionalni predmet podlijegao tajnosti istrage i da je svaka povreda te tajnosti bila kažnjiva u skladu s člankom 458. belgijskog Kaznenog zakonika, tako da bez kršenja mjerodavnog nacionalnog kaznenog prava ona nije mogla saslušati tužitelja prije nego što donese svoju odluku. Komisija navodi, međutim, da je nadležna nacionalna tijela pitala mogu li se informacije u dopisu koji sadržava zahtjev za ukidanje imuniteta dostaviti dotičnim dužnosnicima, i to barem glavnom direktoru OLAF-a, ali da je drugi sudac istrage to izričito odbio.
- 51 Curenje informacija u tisak koje je tužitelj spomenuo, isto kao i protek vremena od nastanka činjenica i naknadno otkrivanje tih informacija tužitelju nakon odobrenja belgijskih tijela, uopće ne mijenjaju ovu analizu. Naime, budući da su belgijska tijela i dalje ustrajala u tajnosti istrage, Komisija nije mogla primjereno saslušati tužitelja a da mu ne dostavi različite dokumente razmijenjene tijekom postupka.

- 52 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, 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. To je načelo, osim toga, utvrđeno u članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje (vidjeti presudu od 17. siječnja 2013., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, t. 175. i navedenu sudsku praksu).
- 53 Na temelju tog načela zainteresiranoj se osobi mora omogućiti da prije donošenja odluke koja se na nju odnosi učinkovito iznese svoje stajalište o istinitosti i relevantnosti činjenica i okolnosti na temelju kojih je ta odluka donesena (vidjeti presudu od 17. siječnja 2013., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, t. 176. i navedenu sudsku praksu).
- 54 Proizlazi da se u skladu s tim načelima odluka ne može donijeti na temelju činjenica i okolnosti glede kojih zainteresirana osoba nije bila u mogućnosti učinkovito iznijeti svoje stajalište prije donošenja te odluke (presuda od 17. siječnja 2013., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, t. 177.).
- 55 Međutim, prema također ustaljenoj sudskoj praksi Suda, temeljna prava, kao što je poštovanje prava obrane, nisu apsolutni prerogativi, nego mogu sadržavati ograničenja, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima u općem interesu koje se nastoji postići predmetnom mjerom i da u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo zadiranje koje dovodi u pitanje samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti presudu od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Naime, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit predmetnog temeljnog prava. Osim toga, poštujući načelo proporcionalnosti, to se ograničenje može postaviti samo ako je nužno te doista odgovara ciljevima u općem interesu koje Unija priznaje.
- 57 U ovom je slučaju među strankama nesporno, a kao što to proizlazi i iz njihovih pismena i rasprave, da Komisija nije saslušala tužitelja prije donošenja pobijane odluke. Valja stoga provjeriti je li ograničenje prava na saslušanje o kojemu je riječ u ovom predmetu predviđeno zakonom, odgovara li ono doista ciljevima u općem interesu koje Unija priznaje i je li nužno i proporcionalno cilju koji treba postići, poštujući pritom bit prava na saslušanje.
- 58 Komisija je činjenicu da tužitelja nije saslušala prije donošenja pobijane odluke opravdala nužnošću poštovanja tajnosti istrage kao što su to belgijska tijela zahtijevala. U tom pogledu ona spominje članak 458. belgijskog Kaznenog zakonika na koji se sudac istrage pozvao u svojem dopisu od 21. studenoga 2014. (u vezi s prvim zahtjevom za ukidanje imuniteta).
- 59 Glede toga valja istaknuti da je u državama članicama u kojima je ona predviđena tajnost istrage 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.
- 60 Stoga se izostanak saslušanja dotične osobe može objektivno opravdati tajnošću istrage, čija su podrobna pravila predviđena zakonom, i ako je on nužan i proporcionalan cilju koji treba postići, to jest nesmetanom odvijanju kaznenog postupka.
- 61 Naime, u članku 57. stavku 1. i članku 61. *ter* stavku 1. belgijskog Zakona o kaznenom postupku utvrđeno je načelo tajnosti istrage, pri čemu je određeno da su iznimke od navedenog načela predviđene zakonom.

- 62 Stoga se, s obzirom na načelo lojalne suradnje, kako je utvrđeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku UEU-a i prema kojem si Unija i države članice uz puno uzajamno poštovanje međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovorâ, Komisiji ne može prigovoriti da je vodila računa o tajnosti istrage kako je predviđena nacionalnim pravilima spomenutima u točki 61. ove presude.
- 63 Prema tome, izostanak prethodnog saslušanja dotične osobe može se u načelu objektivno opravdati tajnošću istrage u skladu s člankom 52. Povelje.
- 64 Osim toga, valja ispitati je li ovaj izostanak nužan i proporcionalan cilju koji treba postići, to jest zaštiti tajnosti istrage te, *in fine*, nesmetanom odvijanju kaznenog postupka.
- 65 U tom pogledu valja istaknuti da činjenica da zainteresirana osoba nije saslušana prije ukidanja svojeg imuniteta u pravilu može zajamčiti tajnost istrage.
- 66 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 (vidjeti po analogiji presudu od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 57.).
- 67 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.
- 68 U tom pogledu valja pojasniti da se pravila, koja u nacionalnim kaznenim zakonodavstvima sprečavaju da se određenim osobama dostavljaju akti iz kaznenog postupka, mogu istaknuti protiv Komisije jer se ta ista ograničenja mogu istaknuti protiv nacionalne uprave (presuda od 10. siječnja 1980., Komisija/Italija, 267/78, EU:C:1980:6, t. 22.). Tako bi se obveza suradnje države članice mogla ograničiti na način da se od nje ne može zahtijevati da Komisiji dostavi akte iz kaznenog postupka koje predmetno nacionalno tijelo ne bi dostavilo čak ni drugim tijelima te države.
- 69 Valja međutim utvrditi da u ovom slučaju iz spisa podnesenog Općem sudu ne proizlazi da je Komisija provela odvagivanje spomenuto u točki 67. ove presude, i to na zahtijevani način koji je spomenut u točki 68. ove presude.
- 70 Naime, kao prvo, i iz pismena stranaka i iz postupovnih dokumenata proizlazi da Komisija nije nacionalna tijela pitala zbog čega bi tužiteljevo prethodno saslušanje ugrozilo poštovanje tajnosti istrage i, *in fine*, nesmetano odvijanje kaznenog postupka.
- 71 Kao drugo, iako tajnost istrage može doduše u određenim slučajevima nalagati da se prije odluke o zahtjevu za ukidanje imuniteta dotičnu osobu ne obavijesti o tom zahtjevu, i to kada primjerice postoji stvarna opasnost da navedena osoba pobjegne, uništi dokaze ili pak kada je učinak iznenađenja od primarne važnosti, mora se utvrditi da belgijska tijela nisu u ovom slučaju iznijela takve okolnosti. Osim toga, valja istaknuti, kao što to proizlazi iz spisa, da su određene informacije o istrazi u tijeku već bile postale javne.

- 72 Kao treće, činjenica da Komisija tvrdi da je belgijske suce istrage i belgijskog saveznog državnog odvjetnika pitala može li se tužitelja saslušati o njihovim zahtjevima za ukidanje imuniteta, a što je zapravo potvrđeno u prepisci podnesenoj u prilogu odgovora na tužbu, nije u ovom slučaju dostatna za zaključak da je Komisija pravilno odvagnula tužiteljev interes za saslušanje i poštovanje tajnosti istrage. Naime, odgovori belgijskih nacionalnih tijela bili su manjkavi, iako bi se u skladu s načelom lojalne suradnje koje je obvezno i za institucije Unije i za države članice očekivalo od njih da Komisiji pruže više elemenata kako bi razumjela razloge zbog kojih ona nisu dopustila Komisiji da sasluša tužitelja. U svakom slučaju iz spisa podnesenog Općem sudu ne proizlazi da se Komisija kod nacionalnih belgijskih tijela raspitala o mogućnosti da ona sastave verziju zahtjeva za ukidanje imuniteta koja nije povjerljiva i koja se može dostaviti tužitelju, ili barem da navedu elemente koji su sadržani u navedenim zahtjevima i koje smatraju osjetljivima, jer bi se takvom dostavom moglo, ovisno o slučaju, osigurati odgovarajuće odvajanje interesa kako bi se što je više moguće očuvala i tajnost istrage i poštovanje prava na saslušanje.
- 73 S druge je strane bespredmetan tužiteljev argument da se belgijska tijela nisu protivila tomu da mu se dostavi sva prepiska koja je uslijedila između Komisije, belgijskog saveznog državnog odvjetnika i belgijskih sudaca istrage. Naime, kao što to sam tužitelj navodi, do te je prepiske došlo nakon donošenja pobijane odluke. No, samo je na belgijskim tijelima bilo da utvrde je li se situacija izmijenila na način da se navedena prepiska može dostaviti tužitelju, tako da se tu okolnost ne može koristiti kako bi se Komisiji prigovorilo da tužitelja nije saslušala prije donošenja pobijane odluke.
- 74 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da činjenica da tužitelj nije saslušan prije donošenja pobijane odluke prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja u vidu jamčenja tajnosti istrage i stoga ne poštuje bit prava na saslušanje utvrđenog u članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje.
- 75 Prema tome, Komisija je povrijedila tužiteljevo pravo na saslušanje.
- 76 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da se od tužitelja ne može zahtijevati da dokaže da bi Komisijina odluka imala drukčiji sadržaj da nije bilo utvrđene povrede, već samo da takva mogućnost nije u cijelosti isključena s obzirom na to da bi tužitelj mogao bolje osigurati svoju obranu u nedostatku postupovne povrede (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2009., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće, C-141/08 P, EU:C:2009:598, t. 94. i navedenu sudsku praksu). U ovom se slučaju takvu mogućnost ne bi moglo u potpunosti isključiti da je Komisija omogućila tužitelju da učinkovito iznese svoje stajalište o ukidanju svojeg imuniteta od sudskih postupaka i, konkretnije kao što to tužitelj ističe u svojim pismenima, svoje stajalište o interesu Unije i očuvanju svoje neophodne neovisnosti kao dužnosnika koji obnaša dužnost glavnog direktora OLAF-a.
- 77 S obzirom na sve prethodno izneseno, valja prihvatiti peti tužbeni zahtjev u dijelu u kojem se temelji na povredi prava na saslušanje i time poništiti pobijanu odluku, pri čemu nije potrebno ispitati ostale prigovore iz petog tužbenog razloga ni ostale tužbene razloge koje je tužitelj istaknuo.

Troškovi

- 78 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova u skladu s tužiteljevim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2016) 1449 *final* od 2. ožujka 2016. o zahtjevu za ukidanje imuniteta od sudskih postupaka RQ-u.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 24. listopada 2018.

Potpisi