



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva C-831/18 P

**Evropska komisija
proti
RQ**

Sodba Sodišča (četrti senat) z dne 18. junija 2020

„Pritožba – Javni uslužbenci – Uradniki – Generalni direktor Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) – Imuniteta pred sodnimi postopki – Sklep o odvzemu – Akt, ki posega v položaj – Pravica do obrambe“

1. *Pritožba – Razlogi – Zgolj ponovitev razlogov in trditev, predstavljenih pred Splošnim sodiščem – Nedopustnost – Izpodbijanje tega, kako je Splošno sodišče razlagalo oziroma uporabilo pravo Unije – Dopustnost (člen 256(1), drugi pododstavek, PDEU; Statut Sodišča, člen 58, prvi odstavek; Poslovnik Sodišča, člena 168(1)(d) in 169(2))*

(Glej točke 42, 43, 62 in 63.)

2. *Pritožbe uradnikov – Akt, ki posega v položaj – Pojem – Sklep o odvzemu imunitete uradniku ali uslužbencu – Vključitev (Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije, člen 11(a); Kadrovske predpisi za uradnike, člena 90(2) in 91)*

(Glej točke od 44 do 52.)

3. *Pritožba – Razlogi – Razlog, uveljavljan zoper dodatni razlog obrazložitve – Brezpredmeten razlog – Zavrnitev (člen 256(1) PDEU; Statut Sodišča, člen 58, prvi odstavek)*

(Glej točko 53.)

4. *Temeljne pravice – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do dobrega upravljanja – Pravica do izjave – Sklep o odvzemu imunitete uradniku – Neobstoj predhodnega zaslišanja uradnika glede na tajnost preiskave, na katero se sklicujejo nacionalni organi – Dopustnost – Pogoji – Tehtanje med zahtevami, povezanimi s tajnostjo preiskave, in zahtevami, povezanimi s pravico do izjave (Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 41(2)(a) in 52(1))*

(Glej točke od 64 do 82.)

5. *Uradniki – Načela – Pravica do obrambe – Obveznost, da se zadevni osebi pred sprejetjem akta, ki posega v njen položaj, da možnost izjave – Obseg – Sklep o odvzemu imunitete uradniku – Neobstoj predhodnega zaslišanja uradnika glede na tajnost preiskave, na katero se sklicujejo nacionalni organi – Dopustnost – Pogoji – Tehtanje med zahtevami, povezanimi s tajnostjo preiskave, in zahtevami, povezanimi s pravico do izjave – Obveznost institucij Unije, da od nacionalnih organov pridobijo elemente, ki upravičujejo neobstoj predhodnega zaslišanja – Obveznost lojalnega sodelovanja (člen 4(3) PEU; Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41(2))*

(Glej točke od 94 do 102.)

6. *Uradniki – Načela – Pravica do obrambe – Obveznost, da se zadevni osebi pred sprejetjem akta, ki posega v njen položaj, da možnost izjave – Obseg – Sklep o odvzemu imunitete uradniku – Kršitev pravice uradnika do izjave – Posledice – Razglasitev ničnosti zadevnega sklepa – Pogoji – Možnost, da bi se upravni postopek končal drugače, če ne bi bilo navedene kršitve, iz premislekov, povezanih z interesom službe (Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41(2))*

(Glej točke od 105 do 117.)

Povzetek

Sodišče je s sodbo Komisija/RQ (C-831/18 P) razveljavilo sodbo Splošnega sodišča z dne 24. oktobra 2018, RQ/Komisija,¹ s katero je to ugodilo ničnostni tožbi, ki jo je RQ, nekdanji generalni direktor Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), vložil zoper Sklep Evropske komisije C(2016) 1449 final z dne 2. marca 2016 o odvzemu njegove imunitete pred sodnimi postopki. Sodišče je zadevo vrnilo v razsojanje Splošnemu sodišču, ker stanje postopka ne dovoljuje odločitve o sporu.

Proizvajalec tobaknih izdelkov je leta 2012 pri Komisiji vložil pritožbo, ki je vsebovala resne obtožbe o vpletenosti člana Komisije v poskuse korupcije. OLAF, katerega generalni direktor je bil tedaj RQ, je uvedel upravno preiskavo in je za pridobitev dodatnih dokazov prosil pričo, naj opravi telefonski pogovor z osebo, ki naj bi bila vpletena v zatrjevani poskus korupcije. Ta telefonski pogovor je potekal v prostorih urada OLAF z uporabo mobilnega telefona ob soglasju in v navzočnosti RQ. Po zaključku te upravne preiskave je bil pri belgijskem sodišču vložen predlog za kazenski pregon, v okviru katerega je bil med drugim naveden tožbeni razlog nezakonitega prisluškovanja telefonskim pogovorom. Da bi lahko obravnavalo ta predlog, je pristojno belgijsko kazensko sodišče Komisijo pozvalo, naj RQ odvzame imuniteto, da bi ga lahko zaslišalo kot obdolženca. Ker je Komisija temu predlogu ugodila, je RQ vložil tožbo za razglasitev ničnosti sklepa o odvzemu njegove imunitete pred sodnimi postopki. Splošno sodišče je tej tožbi ugodilo, ker naj bi Komisija kršila pravico RQ do izjave, pri čemer naj ne bi bilo mogoče popolnoma izključiti, da bi bila vsebina izpodbijanega sklepa lahko drugačna, če te kršitve ne bi bilo.

Sodišče, pri katerem je Komisija vložila pritožbo, je najprej potrdilo, da je sklep o odvzemu imunitete uradniku akt, ki posega v položaj, v smislu člena 90(2) Kadrovske predpisev za uradnike Evropske unije, ki je lahko predmet tožbe pred sodišči Unije. V zvezi s tem je Sodišče poudarilo, da je uradnik z ukinitvijo zaščite, ki mu jo daje imuniteta pred sodnimi postopki,

¹ Sodba Splošnega sodišča z dne 24. oktobra 2018, RQ/Komisija (T-29/17, EU:T:2018:717).

določena v členu 11(a) Protokola št. 7,² s sklepom o odvzemu te imunitete izpostavljen ukrepom, ki jih vzpostavlja splošno pravo držav članic, zlasti priporu in sodnemu pregonu. Dejstvo, da so privilegiji in imunitete pred sodnimi postopki uradnikom dodeljeni izključno v interesu Unije, pa ne spremeni ugotovitve, da odvzem imunitete uradniku znatno spremeni njegov položaj, tako da mu odvzame prednosti te imunitete, in je zato akt, ki posega v njegov položaj.

Potem ko je Sodišče opozorilo, da pravica do izjave ni določena le s členoma 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ampak tudi s členom 41 Listine, je nato potrdilo, da bi morala Komisija RQ pred sprejetjem sklepa o odvzemu njegove imunitete pred sodnimi postopki zaslišati, čeprav ta imuniteta uradnikov služi izključno varstvu interesov Unije. Namreč, čeprav lahko ta okoliščina omeji argumente, ki jih zadevni uradnik lahko veljavno navede zoper odvzem njegove imunitete, pa ne more upravičiti tega, da se tega uradnika pred odvzemom imunitete sploh ne zasliši.

V zvezi z mogočimi omejitvami pravic iz Listine, kot je pravica do izjave, je Sodišče opozorilo, da člen 52(1) Listine zahteva, da je vsaka omejitev predpisana z zakonom in da spoštuje bistveno vsebino zadevne temeljne pravice. Poleg tega se s to določbo zahteva, da je ob upoštevanju načela sorazmernosti taka omejitev potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija.

Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da bi bilo v primeru, kakršen je primer RQ, neobstoj zaslišanja pred sprejetjem sklepa o odvzemu njegove imunitete sicer mogoče utemeljiti s tajnostjo preiskave, določeno v belgijskem zakoniku o kazenskem postopku, vendar pa je treba tako utemeljitev vseeno omejiti na izjemne primere. Ni namreč mogoče domnevati, da vsaka kazenska preiskava sistematično vključuje tveganje, da bodo zadevne osebe poskusile prikriti dokaze in indice ali da se bodo goljufivo dogovarjale, kar bi upravičevalo, da se jih predhodno ne obvesti o obstoju preiskave v zvezi z njimi. Iz tega sledi, da je Splošno sodišče upravičeno ugotovilo, da bi morala Komisija, preden je ugotovila, da obstaja izjemen primer, ki upravičuje odvzem imunitete RQ, ne da bi bil ta predhodno zaslišan, ob spoštovanju načela lojalnega sodelovanja z zadevnimi nacionalnimi organi izvesti ukrepe, ki bi kar se da omogočili spoštovanje njegove pravice do izjave, ne da bi se pri tem ogrozili interesi, katerih varovanju je namenjena tajnost preiskave.

Splošno sodišče prav tako ni napačno uporabilo prava s tem, da je presodilo, da je nezaslišanje RQ pred sprejetjem spornega sklepa presegalo to, kar je potrebno za uresničitev cilja, ki se ga poskuša doseči, in je zato kršilo bistveno vsebino njegove pravice do izjave. V zvezi s tem je Sodišče med drugim potrdilo, da mora Komisija v primeru, kakršen je primer RQ, doseči, da ji nacionalni organi predložijo dovolj tehtne dokaze, ki upravičujejo resen poseg v njegovo pravico do izjave. Tak pristop po naravi ne posega v postopek zadevne države članice, ki jo zavezuje obveznost lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

Vendar je Sodišče glede pravnih posledic kršitve pravice RQ do izjave opozorilo, da kršitev pravice do obrambe povzroči razglasitev ničnosti odločbe, sprejete na koncu zadevnega upravnega postopka, le če bi bil izid tega postopka, če te nepravilnosti ne bi bilo, lahko drugačen. Za presojo vpliva kršitve pravice RQ do izjave na zakonitost sklepa o odvzemu njegove imunitete pred sodnimi postopki so pomembni le preudarki, povezani z interesom službe. Zato bi moral RQ dokazati, da ni popolnoma izključeno, da bi bila vsebina sklepa Komisije drugačna, če bi lahko navedel argumente in dokaze, ki zadevajo interes službe. Ker pa RQ pred Splošnim sodiščem ni

² Protokol (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (UL 2010, C 83, str. 266).

navedel nobene trditve, ki bi to dokazovala, je to s tem, da je presodilo, da kršitev pravice RQ do izjave upravičuje razglasitev ničnosti sklepa o odvzemu njegove imunitete pred sodnimi postopki, napačno uporabilo pravo.