



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi razširjeni senat)

z dne 24. oktobra 2018*

„Javni uslužbenci – Uradniki – Generalni direktor urada OLAF – Sklep o odvzemu imunitete pred sodnimi postopki tožeči stranki – Litispendenca – Akt, ki posega v položaj – Obveznost obrazložitve – Dolžnosti pomoči in skrbnega ravnanja – Zaupanje v pravo – Pravica do obrambe“

V zadevi T-29/17,

RQ, uradnik Evropske komisije, ki ga zastopa É. Boigelot, avocat,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo K. Banks, J.-P. Keppenne in J. Baquero Cruz, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 270 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije C(2016) 1449 final z dne 2. marca 2016 o zahtevi za odvzem imunitete pred sodnimi postopki tožeči stranki ter po potrebi sklepa Komisije Ares(2016) 5814495 z dne 5. oktobra 2016, s katerim je bila zavrnjena pritožba tožeče stranke, vložena zoper prvi sklep,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi razširjeni senat),

v sestavi V. Tomljenović, predsednica, E. Bieliūnas (poročevalec), sodnik, A. Marcoulli, sodnica, R. Barents in A. Kornezov, sodnika,

sodna tajnica: G. Predonzani, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 12. aprila 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

Dejansko stanje v sporu

Dejansko stanje

- 1 Družba Swedish Match, ki proizvaja tobačne izdelke, je maja 2012 pri Evropski komisiji vložila pritožbo, ki je vsebovala resne obtožbe o vpletenosti Johna Dallija, člana Komisije, odgovornega za zdravje in varstvo potrošnikov, v poskuse korupcije. Po zatrjevanju družbe pritožnice je malteški podjetnik Silvio Zammit izkoristil svoje odnose z J. Dallijem za poskus pridobitve premoženjske koristi od nje in od združenja European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) v zameno za njegovo posredovanje pri vplivanju na morebiten prihodnji zakonodajni predlog o tobačnih izdelkih v korist tobačne industrije. V pritožbi je bil med drugim omenjen telefonski pogovor, ki je potekal 29. marca 2012 med generalno sekretarko združenja ESTOC in S. Zammitom ter med katerim naj bi zadnji podal predlog za zelo visoko plačilo v zameno za sestanek z J. Dallijem, ki bi bil predhodna faza morebitne pobude J. Dallija v korist tobačne industrije.
- 2 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je v zvezi s to pritožbo uvedel upravno preiskavo, evidentirano pod številko OF/2012/0617. Na podlagi informacij, zbranih v prvi fazi preiskave, je menil, da bi bilo primerno generalno sekretarko združenja ESTOC zaprositi, naj s S. Zammitom opravi še en telefonski pogovor, ki bi lahko zagotovil dodatne dokaze, na podlagi česar bi bilo mogoče bolje načrtovati nadaljevanje preiskave in potrditi ali ovreči resničnost dogodkov, povezanih s prijavljenim poskusom korupcije, ter po potrebi opredeliti njegov obseg. Generalna sekretarka združenja ESTOC je potrdila svojo pripravljenost za sodelovanje z uradom OLAF v tej smeri.
- 3 Ta drugi telefonski pogovor med S. Zammitom in generalno sekretarko združenja ESTOC je potekal 3. julija 2012. Klic je opravila generalna sekretarka združenja ESTOC z mobilnim telefonom v prostorih urada OLAF ob soglasju in navzočnosti tožeče stranke, RQ, generalnega direktorja urada OLAF. OLAF je posnel telefonski pogovor in ta je podrobno opisan v končnem poročilu o preiskavi, ki ga je OLAF sprejel 15. oktobra 2012.
- 4 Po zaključku te upravne preiskave je J. Dalli 13. decembra 2012 pri belgijskem sodišču vložil predlog za kazenski pregon z uveljavljanjem premoženjskopravnega zahtevka, pri čemer je med drugim zatrjeval nezakonito prisluškovanje telefonskemu pogovoru. Na podlagi tega predloga je prvi belgijski preiskovalni sodnik z dopisom z dne 19. marca 2013 od Komisije zahteval odpravo nedotakljivosti arhivskega gradiva, povezanega s preiskovanimi dejanji, in odpravo dolžnosti varovanja zaupnosti za uradnike, ki so sodelovali v preiskavi. Generalni direktor urada OLAF je 21. novembra 2013 ugodil zahtevi za odpravo dolžnosti varovanja zaupnosti za člane preiskovalne skupine urada OLAF in za vodjo oddelka, ki mu je pripadala ta skupina.
- 5 Z dopisoma z dne 21. novembra 2014 in 6. februarja 2015 sta prvi preiskovalni sodnik in drugi preiskovalni sodnik, ki je nasledil prvega, v okviru sodne preiskave, namenjene ugotavljanju resničnosti morebitnega nezakonitega prisluškovanja telefonskemu pogovoru, od Komisije zahtevala, naj štirim uslužbencem urada OLAF, med katerimi je bila tožeča stranka, odvzame imuniteto, da bi jih bilo mogoče zaslišati kot obdolžence. Komisija je v odgovor z dopisoma z dne 19. decembra 2014 in 3. marca 2015 zahtevala podrobnejša pojasnila, ki bi ji omogočila odločanje ob polnem poznavanju zadeve.
- 6 Zadevo je nato prevzelo belgijsko zvezno državno tožilstvo, ki je z dopisom z dne 23. junija 2015 (v nadaljevanju: dopis z dne 23. junija 2015) ponovilo zahtevo za odvzem imunitete, ki je bila medtem omejena na tožečo stranko. Belgijski zvezni državni tožilec je omenil nekatere elemente, ki so po njegovem mnenju kazali, da je preiskava, ki jo je izvedel OLAF, vsebovala znake nezakonitega

prisluškovanja telefonskim pogovorom, ki je kaznivo. V zvezi s tem se je skliceval med drugim na pričanje generalne sekretarke združenja ESTOC pred belgijskimi sodnimi organi, v skladu s katerim je OLAF v pisarni tožeče stranke posnel telefonski pogovor med to generalno sekretarko in S. Zammitom brez njegove vednosti. Poleg tega je bil ta pogovor opravljen ob vklopljenem zvočniku, tako da so ga lahko slišali vsi navzoči.

Izpodbijani sklep

- 7 V teh okoliščinah je Komisija 2. marca 2016 sprejela Sklep C(2016) 1449 final o zahtevi za odvzem imunitete pred sodnimi postopki tožeči stranki (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). S tem sklepom je Komisija v skladu s členom 17, drugi odstavek, Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije (UL 2010, C 83, str. 266) tožeči stranki deloma odvzela imuniteto pred sodnimi postopki, in sicer v zvezi z dejanskimi navedbami glede prisluškovanja telefonskemu pogovoru, omenjenega v dopisu z dne 23. junija 2015, hkrati pa je zavrnila zahtevo za odvzem imunitete v zvezi z drugimi navedbami.
- 8 Komisija je v obrazložitvi izpodbijanega sklepa navedla, prvič, da se je na podlagi člena 17 Protokola št. 7 dolžna prepričati, da odvzem imunitete ne bo ogrozil interesov Evropske unije ter, natančneje, neodvisnosti in pravilnega delovanja institucij, organov, uradov in agencij Unije. Pri tem naj bi v skladu s sodno prakso Sodišča šlo za edino vsebinsko merilo, ki omogoča zavrnitev odvzema imunitete. V nasprotnem primeru naj bi moral biti odvzem imunitete sistematičen, ker Protokol št. 7 institucijam Unije ne omogoča opravljanja nadzora glede utemeljenosti ali pravičnosti nacionalnega sodnega postopka, ki je podlaga za zahtevo.
- 9 Drugič, Komisija je v točki 10 obrazložitve izpodbijanega sklepa poudarila, da je treba upoštevati zelo poseben pravni okvir, ki ureja preiskave urada OLAF. Tako naj bi zakonodajalec Unije z Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL 2013, L 248, str. 1) uradu OLAF zaupal preiskovalna pooblastila, ki jih ta, čeprav je vezan na Komisijo, izvaja popolnoma neodvisno, tudi glede same Komisije. Na podlagi tega posebnega regulativnega okvira naj bi se bila Komisija dolžna prepričati, da z ugoditvijo zahtevi za odvzem imunitete ne ovira neodvisnosti in pravilnega delovanja urada OLAF kot neodvisnega preiskovalnega organa Unije za boj proti goljufijam, sicer bi bila deležna graje s strani sodišča Unije zaradi tožbe, ki bi jo zadevni uradnik vložil na podlagi člena 17(3) Uredbe št. 883/2013.
- 10 Komisija je v točki 11 obrazložitve izpodbijanega sklepa nadaljevala s pojasnilom, da bi lahko generalnemu direktorju urada OLAF imuniteto odvzela samo, če bi bila dovolj jasno in natančno seznanjena z razlogi, zaradi katerih sodni organ, ki je podal zahtevo, meni, da lahko navedbe glede generalnega direktorja eventualno upravičujejo, da se ga zasliši kot obdolženca. V nasprotnem primeru naj bi lahko vsaka oseba, na katero se nanaša preiskava urada OLAF, z očitno neutemeljenimi navedbami zoper njegovega generalnega direktorja ohromila delovanje tega organa, kar naj bi bilo v nasprotju z interesi Unije. Glede navedb o nezakonitem prisluškovanju telefonskim pogovorom v obravnavanem primeru, je Komisija menila, da na podlagi dopisa z dne 23. junija 2015 zdaj razpolaga z zelo jasnimi in natančnimi informacijami, iz katerih je razvidno, da lahko sodni organ, ki je podal zahtevo, razumno in vsekakor brez samovoljnega ravnanja ali ravnanja, ki bi pomenilo zlorabo, šteje, da navedbe zoper tožečo stranko upravičujejo nadaljevanje preiskave v zvezi z njo. V tem položaju naj bi bila zavrnitev odvzema imunitete tožeči stranki v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja. Zato naj bi bila Komisija dolžna ugoditi zahtevi za odvzem imunitete za te navedbe.
- 11 Komisija je v točki 14 obrazložitve izpodbijanega sklepa vseeno navedla, da za tožečo stranko velja domneva nedolžnosti in da sklep o odvzemu imunitete ne vsebuje nobene presoje glede utemeljenosti navedb, podanih zoper njo, ali glede pravičnosti uvedenega nacionalnega postopka. Poleg tega je v točki 15 obrazložitve izpodbijanega sklepa poudarila, da jo lahko tožeča stranka upravičeno zaprosi

za pravno pomoč na podlagi člena 24, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), ki pokriva sodne stroške in stroške odvetnika, če bi preiskava, ki jo v zvezi z njo izvajajo belgijski organi, pripeljala do faz postopka, v katerih lahko nastanejo stroški.

- 12 Zato je Komisija v členu 1(1) izpodbijanega sklepa odločila, da se tožeči stranki odvzame imuniteta pred sodnimi postopki le v zvezi z dejanskimi navedbami, ki se nanašajo na prisluškovanje telefonskemu pogovoru, ki je potekal 3. julija 2012. V členu 1(2) izpodbijanega sklepa pa je zahtevo zavrnila v zvezi z drugimi dejanskimi navedbami.

Dogodki po sprejetju izpodbijanega sklepa

- 13 Izpodbijani sklep je bil tožeči stranki poslan 11. marca 2016.
- 14 Komisija je marca in aprila 2016 podala javne izjave, v katerih je potrdila, da tožeča stranka še vedno uživa njeno zaupanje in da zanjo še naprej velja domneva nedolžnosti. Poleg tega je javno poudarila, da izpodbijani sklep ne vpliva niti na delovanje urada OLAF niti na avtoriteto tožeče stranke kot generalnega direktorja tega urada.
- 15 Poleg tega je Komisija tožeči stranki 1. aprila 2016 na njeno prošnjo odobrila pomoč, določeno v členu 24, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov, za prevzem njenih stroškov odvetnika v okviru pregona, ki so ga uvedli belgijski organi.
- 16 Nazadnje, belgijsko zvezno državno tožilstvo je 12. aprila 2016 od Komisije zahtevalo, naj odpravi dolžnost varovanja zaupnosti za tožečo stranko, da bi jo bilo mogoče zaslišati. Komisija je z dopisom z dne 28. aprila 2016 ugodila tej zahtevi.
- 17 Poleg tega je tožeča stranka 10. junija 2016 v skladu s členom 90(2) Kadrovskih predpisov vložila pritožbo zoper izpodbijani sklep.
- 18 Ta pritožba je bila zavrnjena s sklepom Ares(2016) 5814495, ki ga je 5. oktobra 2016 sprejel organ Komisije za imenovanja (v nadaljevanju: sklep OI).

Postopek in predlogi strank

- 19 Tožeča stranka je 17. januarja 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 20 Komisija je z dopisom z dne 8. februarja 2017 predlagala prekinitev postopka v skladu s členom 69(d) Poslovnika Splošnega sodišča, dokler ne bo dokončno rešena zadeva, vpisana pod številko T-251/16, Generalni direktor urada OLAF/Komisija.
- 21 Predsednik sedmega senata Splošnega sodišča je 16. marca 2017 po opredelitvi tožeče stranke zavrnil predlog za prekinitev.
- 22 Splošno sodišče je na predlog sedmega senata tega sodišča na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da se zadeva predodeli razširjenemu senatu.
- 23 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- razglasi ničnost izpodbijanega sklepa;
 - če je potrebno, razglasi ničnost sklepa OI;

- Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 24 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 25 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja pet tožbenih razlogov, ki se nanašajo, prvi, na kršitev člena 23 Kadrovskih predpisov in člena 17, drugi odstavek, Protokola št. 7 ter na očitne napake pri presoji v zvezi z odvzemom imunitete pred sodnimi postopki, drugi, na kršitev člena 24 Kadrovskih predpisov in dolžnosti skrbnega ravnanja, tretji, na kršitev obveznosti obrazložitve, četrti, na kršitev načela varstva zaupanja v pravo, ter peti, na kršitev pravice do obrambe.
- 26 Komisija je najprej izpostavila vprašanje dopustnosti tožbe zaradi, prvič, litispendence z zadevo, vpisano pod številko T-251/16, in drugič, neobstoja akta, ki posega v položaj.
- 27 Na obravnavi je Komisija navedla, da umika prvi razlog za nedopustnost, ki se nanaša na ugovor litispendence, ker je tožeča stranka prenehala opravljati funkcijo generalnega direktorja urada OLAF, kar je bilo zabeleženo v zapisniku o obravnavi.
- 28 V okoliščinah te zadeve Splošno sodišče meni, da je treba opredeliti predmet tožbe, nato pa, prvič, preizkusiti drugi razlog za nedopustnost, ki ga navaja Komisija v zvezi z neobstojem akta, ki posega v položaj, in drugič, preučiti zadevo po vsebini, v tem okviru pa najprej odločiti o petem tožbenem razlogu, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe.

Predmet tožbe

- 29 Tožeča stranka z drugim predlogom predlaga, naj se, če je potrebno, razglasi ničnost sklepa OI.
- 30 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa sodišče na podlagi predlogov, usmerjenih zoper zavrnitev pritožbe, odloča o aktu, zoper katerega je bila vložena pritožba, in ti predlogi kot taki nimajo samostojne vsebine. Zato je treba šteti, da imata drugi predlog, katerega namen je doseči razglasitev ničnosti sklepa OI, in prvi predlog, s katerim se predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, isti predmet (glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2007, Ianniello/Komisija, T-205/04, EU:T:2007:346, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 31 Iz tega izhaja, da je treba to tožbo za razglasitev ničnosti obravnavati kot usmerjeno zgolj zoper izpodbijani sklep.

Dopustnost tožbe

- 32 Komisija v podporo drugemu razlogu za nedopustnost, ki se nanaša na neobstoja akta, ki posega v položaj, trdi, da člen 11(a) Protokola št. 7 uradnikom Unije ne zagotavlja subjektivne pravice do imunitete pred sodnimi postopki. Zdelo naj bi se namreč, da besedilo, sobesedilo in namen člena 17 navedenega protokola nasprotujejo taki razlagi.
- 33 Komisija dodaja, da glede uradnika sklep o odvzemu imunitete pomeni kvečjemu pripravljalni akt, ki zgolj omogoča normalno nadaljevanje nacionalnega postopka. Samo pravnomočna nacionalna kazenska odločba naj bi lahko v primeru obsodbe vplivala na pravni položaj uradnika.

- 34 Nazadnje Komisija meni, da gre pri sodbi z dne 13. januarja 2010, A in G/Komisija (F-124/05 in F-96/06, EU:F:2010:2), v kateri je bilo odločeno, da odvzem uradnikove imunitete pred sodnimi postopki za zadevnega uradnika ali uslužbenca pomeni akt, ki posega v položaj, za edinstveno sodbo Sodišča za uslužbenca, ki je ni potrdilo Splošno sodišče ali Sodišče.
- 35 Tožeča stranka trdi, da iz sodne prakse izhaja, da je izpodbijani sklep, ker se ji z njim odvzema imuniteta, akt, ki posega v položaj, zoper katerega lahko vložijo pritožbo, nato pa še tožbo pri Splošnem sodišču.
- 36 Spomniti je treba, da so akti, ki posegajo v položaj uradnika, lahko le ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko neposredno in nemudoma vplivajo na interese zainteresirane osebe s tem, da bistveno spremenijo njen pravni položaj (glej sodbo z dne 23. novembra 2016, Alsteens/Komisija, T-328/15 P, neobjavljena, EU:T:2016:671, točka 113 in navedena sodna praksa).
- 37 Čeprav so privilegiji in imunitete, ki so Uniji priznani s Protokolom št. 7, funkcionalni, ker je njihov namen preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti Unije, ostane dejstvo, da so bili izrecno podeljeni članom Evropskega parlamenta ter uradnikom in drugim uslužbencem institucij Unije. To, da so privilegiji in imunitete določeni v javnem interesu Unije, utemeljuje pristojnost, dano institucijam, da odvzamejo imuniteto, če je to potrebno, vendar ne pomeni, da so ti privilegiji in imunitete dodeljeni izključno Uniji, ne pa tudi njenim uradnikom, drugim uslužbencem in članom Parlamenta. Protokol torej ustvarja subjektivno pravico zadevnih oseb, katere upoštevanje je zagotovljeno s sistemom pravnih sredstev, določenih s Pogodbo (sodba z dne 17. januarja 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 in T-347/11, EU:T:2013:23, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 38 Imuniteta pred sodnimi postopki iz člena 11 Protokola št. 7 uradnike in uslužbenca varuje pred tem, da bi jih organi držav članic kazensko preganjali zaradi dejanj, storjenih pri opravljanju uradnih dolžnosti. Sklep o odvzemu imunitete uradniku ali uslužbencu že z učinkom ukinitve tega varstva spremeni njegov pravni položaj, tako da ima ta spet status osebe, za katero velja splošno pravo držav članic, in je, ne da bi bilo potrebno kakršno koli vmesno pravilo, tako izpostavljena ukrepom, ki jih to splošno pravo vzpostavlja, zlasti priporu in sodnemu postopku (glej sodbo z dne 13. januarja 2010, A in G/Komisija, F-124/05 in F-96/06, EU:F:2010:2, točka 231 in navedena sodna praksa).
- 39 Diskrecijska pravica glede nadaljevanja ali opustitve postopka, uvedenega proti uradniku ali uslužbencu, ki je prepuščena nacionalnim organom po odvzemu imunitete, ne vpliva na neposredno poseganje v pravni položaj zadnjega, ker je posledica sklepa o odvzemu imunitete omejena na ukinitve varstva, do katerega je bil upravičen kot uradnik ali uslužbenec, ki pa ne vključuje nobenega dopolnilnega izvedbenega ukrepa (glej sodbo z dne 13. januarja 2010, A in G/Komisija, F-124/05 in F-96/06, EU:F:2010:2, točka 232 in navedena sodna praksa).
- 40 Iz navedenega izhaja, da je sklep, s katerim je Komisija tožeči stranki odvzela imuniteto pred sodnimi postopki, akt, ki posega v položaj tožeče stranke.
- 41 Trditve Komisije te ugotovitve ne morejo ovreči.
- 42 Prvič, trditev Komisije, da sodba z dne 16. decembra 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), ki se je nanašala na izvzetje uradnikov in uslužbencev Unije iz plačevanja vseh nacionalnih davkov od plač, mezd in prejemkov, ki jih izplačuje Unija, ne potrjuje, da lahko uradnik pred sodiščem sproži postopek zoper sklep institucije o odvzemu imunitete temu uradniku, je treba zavrniti. V navedeni sodbi je namreč Sodišče presodilo, da je cilj tožbe, vložene na podlagi člena 16 Protokola o privilegijih in imunitetah Skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) z dne 18. aprila 1951, zavarovati privilegije in imunitete, ki jih določa navedeni protokol, brez razlikovanja med različnimi privilegiji in imunitetami, podeljenimi uradnikom in uslužbencem Unije. Tako je na splošno navedlo, da čeprav so bili privilegiji in imunitete podeljeni „izključno v interesu Skupnosti“, se ne sme pozabiti, da so bili izrecno podeljeni „uradnikom institucij Skupnosti“. Nazadnje je presodilo, da je Protokol, in

ne določen člen tega protokola, tisti, ki ustvarja subjektivno pravico zadevnih oseb. Posledično ni v zadevni sodbi nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, da je treba različne kategorije privilegijev in imunitet, podeljenih uradnikom in uslužbencem Unije, različno obravnavati.

- 43 Drugič, glede sodbe z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), čeprav drži, da se je ta, kot trdi Komisija, nanašala na položaj člana Parlamenta, in ne na položaj uradnika, ostaja dejstvo, da se je Splošno sodišče v navedeni sodbi odločilo po analogiji uporabiti ravno rešitev, izoblikovano v sodbi z dne 16. decembra 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), čeprav se je ta nanašala na uradnika. Zato trditev Komisije, da sodbe z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), ni mogoče po analogiji uporabiti za obravnavani primer, nima pravne podlage.
- 44 Tretjič in zadnjič, zgolj okoliščina, da je sodba z dne 13. januarja 2010, A in G/Komisija (F-124/05 in F-96/06, EU:F:2010:2), dejansko edini precedens, ki zadeva imuniteto pred sodnimi postopki in hkrati uradnike, kot to zatrjuje Komisija, ne more zadostovati, da bi se prezrla načela, določena v njej. Ker pa so bile preostale trditve, ki jih je Komisija podala, da bi se ugotovilo, da sklep o odvzemu imunitete pred sodnimi postopki ni akt, ki posega v položaj, zavrnjene, se ni treba oddaljevati od sodne prakse, izhajajoče iz navedene sodbe.
- 45 Zato je treba zavrniti ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija in se je nanašal na to, da sklepi o odvzemu imunitete ne posegajo v položaj uradnikov in uslužbencev, ker v ničemer ne spreminjajo njihovega pravnega položaja.

Utemeljenost

- 46 Tožeča stranka v podporo petemu tožbenemu razlogu, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe, navaja tri očitke, ki zadevajo, prvi, kršitev pravice do izjave, drugi, kršitev spoštovanja domneve nedolžnosti in dolžnosti nepristranskosti ter tretji, kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja.
- 47 Preučiti je treba prvi očitek, ki se nanaša na kršitev pravice do izjave.
- 48 V zvezi s tem tožeča stranka Komisiji očita, da je pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni zaslišala, čeprav gre za akt, ki posega v njen položaj, in čeprav bi jo morala zaslišati v skladu s členom 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 49 Tožeča stranka poudarja, da se Komisija zmotno sklicuje na varovanje zaupnosti preiskave za utemeljitev dejstva, da je ni zaslišala, medtem ko jo je po eni strani Komisija obvestila, da je bila podana zahteva za odvzem imunitete, in po drugi strani ni moglo biti kršitve zaupnosti preiskave, ker so J. Dalli ali celo belgijski sodni organi javno razkrili dejstva, glede katerih bi lahko tožeča stranka zagotovila pojasnila.
- 50 Komisija trdi, da je za nacionalno zadevo veljala zaupnost preiskave in da bi bila vsakršna kršitev te zaupnosti lahko kaznovana v skladu s členom 458 belgijskega kazenskega zakonika, tako da tožeče stranke ni mogla zaslišati pred sprejetjem svojega sklepa, ne da bi kršila nacionalno kazensko pravo, ki se je uporabljalo. Komisija vseeno navaja, da je pristojne nacionalne organe vprašala za možnost, da bi se informacije iz dopisa, ki je vseboval zahtevo za odvzem imunitete, posredovale zadevnim uradnikom ali vsaj generalnemu direktorju urada OLAF, vendar je prejela odločno zavrnitev s strani drugega preiskovalnega sodnika.

- 51 Uhajanje informacij v medije, ki ga omenja tožeča stranka, pa tudi čas, ki je minil od nastanka dejstev, ali poznejše razkritje teh informacij tožeči stranki, potem ko so belgijski organi to odobrili, naj nikakor ne bi spremenili te analize. Ker so belgijski organi še naprej zahtevali zaupnost preiskave, naj namreč Komisija tožeče stranke ne bi mogla učinkovito zaslišati, ne da bi ji posredovala različne dokumente, ki so bili izmenjani med postopkom.
- 52 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso spoštovanje pravice do obrambe in zlasti do izjave v vsakem postopku, ki se uvede zoper osebo in v okviru katerega je mogoče sprejeti akt, s katerim se posega v njen položaj, temeljno načelo prava Unije in mora biti zagotovljeno tudi, če ni nobenih pravil, ki urejajo zadevni postopek. To načelo je sicer določeno v členu 41(2)(a) Listine (glej sodbo z dne 17. januarja 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 in T-347/11, EU:T:2013:23, točka 175 in navedena sodna praksa).
- 53 Na podlagi tega načela mora biti zadevni osebi pred izdajo odločbe, ki jo zadeva, omogočeno, da učinkovito predstavi svoje stališče glede resničnosti in upoštevnosti dejstev in okoliščin, na podlagi katerih je bila navedena odločba sprejeta (glej sodbo z dne 17. januarja 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 in T-347/11, EU:T:2013:23, točka 176 in navedena sodna praksa).
- 54 Iz tega izhaja, da v skladu s temi načeli ni mogoče sprejeti sklepa na podlagi dejstev in okoliščin, glede katerih zadevna oseba ni mogla učinkovito predstaviti stališča pred sprejetjem tega sklepa (sodba z dne 17. januarja 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 in T-347/11, EU:T:2013:23, točka 177).
- 55 Vendar v skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso Sodišča temeljne pravice, kot je spoštovanje pravice do obrambe, niso absolutne, ampak so lahko omejene, pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki se uresničujejo z zadevnim ukrepom, in da glede na zastavljeni cilj ne pomenijo pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi ogrožal samo bistvo tako zagotovljenih pravic (glej sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 56 V skladu s členom 52(1) Listine mora biti namreč kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino zadevne temeljne pravice. Poleg tega je ob upoštevanju načela sorazmernosti to omejevanje dovoljeno samo, če je potrebno in če dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija.
- 57 V obravnavanem primeru med strankama ni sporno, da Komisija tožeče stranke – kot je razvidno iz njunih pisanj in kot je bilo navedeno na obravnavi – pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni zaslišala. Torej je treba preveriti, ali je omejitev pravice do izjave, ki je predmet obravnavane zadeve, predpisana z zakonom, dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ter je potrebna in sorazmerna glede na cilj, ki ga je treba doseči, hkrati pa spoštuje bistveno vsebino pravice do izjave.
- 58 Komisija je to, da tožeče stranke pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni zaslišala, utemeljevala z nujnostjo spoštovanja zaupnosti preiskave, kot so jo zahtevali belgijski organi. Glede tega je omenila člen 458 belgijskega kazenskega zakonika, na katerega se je skliceval preiskovalni sodnik v dopisu z dne 21. novembra 2014 (v zvezi s prvo zahtevo za odvzem imunitete).
- 59 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zaupnost preiskave v državah članicah, v katerih je predvidena, načelo javnega reda, katerega namen ni samo zaščititi preiskave, da se preprečijo goljufivo usklajevanje ter poskusi prikrivanja dokazov in indicev, temveč tudi obvarovati osumljence ali obdolžence, katerih krivda ni ugotovljena.
- 60 Tako je okoliščino, da zadevna oseba ni bila zaslišana, mogoče objektivno utemeljiti z zaupnostjo preiskave, katere podrobna pravila so predpisana z zakonom, in če je razvidno, da je ta zaupnost potrebna in sorazmerna glede na cilj, ki ga je treba doseči, to je pravilen potek kazenskega postopka.

- 61 V obravnavanem primeru člen 57(1) in člen 61b(1) belgijskega zakonika o kazenskem postopku določata načelo zaupnosti preiskave, pri čemer natančneje določata, da so z zakonom predvidene izjeme od tega načela.
- 62 Glede na načelo lojalnega sodelovanja, kot je to določeno v členu 4(3), prvi pododstavek, PEU ter v skladu s katerim se Unija in države članice medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb, Komisiji torej ni mogoče očitati, da je upoštevala zaupnost preiskave, kot jo določajo nacionalna pravila, omenjena v točki 61 zgoraj.
- 63 Posledično je okoliščino, da zadevna oseba ni bila predhodno zaslišana, načeloma mogoče objektivno utemeljiti z zaupnostjo preiskave v skladu s členom 52 Listine.
- 64 Poleg tega je treba preučiti, ali je razvidno, da je ta okoliščina potrebna in sorazmerna glede na cilj, ki ga je treba doseči, to je varovanje zaupnosti preiskave in, *in fine*, pravilen potek kazenskega postopka.
- 65 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je praviloma z nezaslišanjem zadevne osebe, preden se ji odvzame imuniteta, mogoče zagotoviti zaupnost preiskave.
- 66 Vendar je treba poudariti, da če v ustrezno utemeljenih primerih nacionalni organ nasprotuje temu, da bi bila zadevna oseba natančno in v celoti obveščena o razlogih, na katerih temelji sklep o odvzemu imunitete, tako da se sklicuje na razloge v zvezi z zaupnostjo preiskave, mora Komisija v sodelovanju z nacionalnimi organi v skladu z načelom lojalnega sodelovanja izvesti ukrepe, s katerimi uskladi na eni strani legitimne preudarke, ki se nanašajo na zaupnost preiskave, in na drugi strani nujnost, da se posamezniku v zadostni meri zagotovi spoštovanje njegovih temeljnih pravic, kot je pravica do izjave (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 57).
- 67 Ker je namreč Komisija pri sprejemanju akta, ki posega v položaj, dolžna spoštovati pravico do izjave, mora kar največjo pozornost nameniti vprašanju, kako lahko spoštovanje navedene pravice zadevne osebe uskladi z legitimnimi preudarki, na katere se sklicujejo nacionalni organi. To tehtanje je tisto, ki omogoča, da se zagotovijo tako varstvo pravic, ki jih pravni red Unije zagotavlja uradnikom in uslužbencem Unije, in posledično interesi Unije v skladu s členom 17, drugi odstavek, Protokola št. 7 kot tudi učinkovit in neoviran potek nacionalnih kazenskih postopkov ob spoštovanju načela lojalnega sodelovanja.
- 68 V zvezi s tem je treba pojasniti, da se je na pravila, ki v nacionalni kazenski zakonodaji preprečujejo to, da se dokumenti kazenskega postopka posredujejo nekaterim osebam, mogoče sklicevati v razmerju do Komisije, če je iste omejitve mogoče uveljavljati v razmerju do nacionalne uprave (sodba z dne 10. januarja 1980, Komisija/Italija, 267/78, EU:C:1980:6, točka 22). Tako bi bila obveznost sodelovanja države članice lahko omejena v tem smislu, da od nje ne bi bilo mogoče zahtevati, naj Komisiji posreduje dokumente kazenskega postopka, ki jih zadevni nacionalni organ ne bi posredoval niti drugim organom te države.
- 69 Ugotoviti pa je treba, da v obravnavanem primeru iz spisa, predloženega Splošnemu sodišču, ni razvidno, da je Komisija opravila tehtanje, omenjeno v točki 67 zgoraj, na način, ki se zahteva in je omenjen v točki 68 zgoraj.
- 70 Namreč, prvič, tako iz pisanj strank kot iz procesnega gradiva izhaja, da Komisija nacionalnih organov ni vprašala, zakaj bi predhodno zaslišanje tožeče stranke vključevalo tveganja za spoštovanje zaupnosti preiskave in, *in fine*, za pravilen potek kazenskega postopka.
- 71 Drugič, čeprav lahko zaupnost preiskave v nekaterih primerih res nalaga, da se zahteva za odvzem imunitete ne posreduje zadevni osebi pred sprejetjem odločitve o tej zahtevi, na primer kadar obstaja izkazano tveganje, da bo navedena oseba pobegnila ali uničila dokaze, ali tudi kadar je bistven učinek

presenečenja, je treba ugotoviti, da v obravnavanem primeru belgijski organi niso zatrjevali takih okoliščin. Poleg tega je treba navesti, da so bile nekatere informacije v zvezi s potekajočo preiskavo, kot je razvidno iz spisa, že razkrite javnosti.

- 72 Tretjič, zatrjevanje Komisije, da je belgijska preiskovalna sodnika in belgijskega zveznega državnega tožilca vprašala po možnosti, da bi bila tožeča stranka zaslišana glede njihovih zahtev za odvzem imunitete, kar dejansko potrjuje korespondenca, priložena odgovoru na tožbo, v obravnavani zadevi ne zadostuje, da bi se ugotovilo, da je Komisija pravilno pretehtala interes tožeče stranke podati izjavo in spoštovanje zaupnosti preiskave. Odgovori belgijskih nacionalnih organov so bili namreč pomanjkljivi, medtem ko bi se v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, ki zavezuje tako institucije Unije kot države članice, od njih pričakovalo, da bodo Komisiji zagotovili več elementov, da bo razumela razloge, ki so utemeljevali njihovo zavrnitev možnosti, da bi Komisija zaslišala tožečo stranko. Vsekakor iz spisa, predloženega Splošnemu sodišču, ni razvidno, da bi Komisija belgijske nacionalne organe vprašala po možnosti, da pripravijo nezaupno različico zahtev za odvzem imunitete, ki bi lahko bila posredovana tožeči stranki, ali vsaj navedejo elemente v teh zahtevah, ki jih štejejo za občutljive, saj bi bilo s takim posredovanjem glede na primer mogoče zagotoviti primerno tehtanje, s katerim bi se v kar največjem obsegu zagotovila tako zaupnost preiskave kot spoštovanje pravice do izjave.
- 73 Vendar je brezpredmetna trditev tožeče stranke, da belgijski organi niso nasprotovali temu, da bi se ji posredovala vsa korespondenca med Komisijo, belgijskim zveznim državnim tožilcem in belgijskima preiskovalnima sodnikoma. Ta korespondenca je bila namreč, kot tožeča stranka tudi sama omenja, izmenjana po sprejetju izpodbijanega sklepa. Samo belgijski organi pa so bili pristojni za ugotovitev, ali se je položaj spremenil na način, ki je omogočal posredovanje navedene korespondence tožeči stranki, tako da te okoliščine ni mogoče uporabiti, da bi se Komisiji očitalo, da tožeče stranke ni zaslišala pred sprejetjem izpodbijanega sklepa.
- 74 Iz vsega navedenega izhaja, da nezaslišanje tožeče stranke pred sprejetjem izpodbijanega sklepa presega to, kar je potrebno za doseganje cilja zagotavljanja zaupnosti preiskave, in torej ne spoštuje bistvene vsebine pravice do izjave, določene v členu 41(2)(a) Listine.
- 75 Posledično je Komisija kršila pravico tožeče stranke do izjave.
- 76 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da od tožeče stranke ni mogoče zahtevati, naj dokaže, da bi odločba Komisije imela ob neobstoju ugotovljene kršitve drugačno vsebino, temveč le, da ta možnost ni v celoti izključena, ker bi lahko tožeča stranka bolje poskrbela za svojo obrambo, če ne bi bilo postopkovnih nepravilnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Svet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, točka 94 in navedena sodna praksa). V obravnavanem primeru pa take možnosti ni mogoče v celoti izključiti, če je Komisija tožeči stranki omogočila, da učinkovito predstavi svoje stališče glede odvzema njene imunitete pred sodnimi postopki ter, natančneje, kot tožeča stranka poudarja v svojih pisanjih, svoje stališče glede interesa Unije in glede svoje nujne neodvisnosti kot uradnika na delovnem mestu generalnega direktorja urada OLAF.
- 77 Glede na vse navedeno je treba peti tožbeni razlog sprejeti v delu, ki se nanaša na kršitev pravice do izjave, in posledično razglasiti ničnost izpodbijanega sklepa, ne da bi bilo treba preučiti preostale očitke petega tožbenega razloga ali preostale tožbene razloge, ki jih je navedla tožeča stranka.

Stroški

- 78 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Sklep Komisije C(2016) 1449 final z dne 2. marca 2016 o zahtevi za odvzem imunitete pred sodnimi postopki RQ se razglasi za ničn.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 24. oktobra 2018.

Podpisi