

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА

13 юли 1990 година^{*}

„Комисия – Национален съдия – Молба за съдебно сътрудничество –
Неприкосновеност на документи”

По дело C-2/88 Imm.,

с предмет молба за съдебно сътрудничество, подадена от Rechter-commissaris (съдия-следовател) по наказателно дело при Arrondissementsrechtbank Groningen, (Нидерландия) по предварителното следствие относно

J. J. Zwartveld и други,

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, сър Gordon Slynn, г-н C. N. Kakouris, г-н F. A. Schockweiler и г-н M. Zuleeg, председатели на състави), г-н G. F. Mancini, г-н T. F. O' Higgins, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н F. Grévisse и г-н M. Díez de Velasco, съдии,

генерален адвокат: г-н F. G. Jacobs,

секретар: г-н J.-G. Giraud,

постанови настоящото

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

1. Със съдебен акт, постъпил в секретариата на Съда на 8 август 1988 г. под № C-2/88 Imm., Rechter commissaris при Arrondissementsrechtbank, Groningen (Окръжен съд, Groningen) е сезирал Съда с молба за „съдебно сътрудничество”, в която заявява, че:
 - (i) разследва обвинение за подправяне на документи през 1985 г. и 1986 г. от директор и членовете на управителния съвет на рибния пазар в Lawersoog (Нидерландия), с което са извършили престъпление по член 225 от Наказателния кодекс на Нидерландия;

^{*} Език на производството: нидерландски.

- (ii) проведеното разследване показва, че управителите на рибния пазар са въвели втори пазар или „черен пазар”, наред с официалния, в нарушение на националните разпоредби, приети в изпълнение на правилата на Общността относно рибните квоти;
 - (iii) от показанията на свидетели (длъжностни лица от няколко министерства и двама членове на нидерландското правителство) става ясно, че отговорните за политиката в областта на рибарството в Нидерландия са били наясно с резултатите от проведените от инспекторите на ЕИО проверки в тази държава между 1983 г. и 1986 г.;
 - (iv) за целите на разследването за *Rechter-commissaris* е особено важно да получи докладите от тези проверки и документите, съставени въз основа на тях, като след като се запознае с тези документи, може да се окаже необходимо да смене показанията на съответните длъжностни лица, чиято самоличност не му е известна;
 - (v) молбата за предоставяне на тези документи е била отхвърлена от Комисията на основание, че документите съставляват част от преписка по юридически въпрос пред Комисията.
2. *Rechter-commissaris* се позовава на членове 1 и 12 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности, приложен към Договора за създаване на единен Съвет и единна Комисия на Европейските общности от 8 април 1965 г. (наричан по-нататък „Протокола”), във връзка с Европейската конвенция или конвенции за взаимопомощ, по които, казва той, Общността не е страна, но, които трябва да се считат за неразделна част от правото на Общността, на което са подчинени националните власти. На основание тези разпоредби, той иска от Съда:
- а) да задължи Комисията, или поне съответната генерална дирекция, да му предостави исканата информация; и
- алтернативно, да даде на компетентните съдии следователи право на обиск и изземване на:
- i) (вътрешните) доклади и, при необходимост, на докладите от проверките, съставени до 1983 г. от инспекторите на ЕИО, които са осъществили проверки в Нидерландия във връзка с морския риболов.
 - ii) всички документи (които евентуално са били изготвени въз основа на констатациите на упоменатите длъжностни лица) във връзка със спазването на правилата на Общността по отношение на морския риболов.
 - б) да задължи, или поне да разреши, на упоменатите инспектори на ЕИО и висши длъжностни лица в Генералния дирекция „Рибарство”, при необходимост – чрез снемане на техния имунитет, да бъдат разпитани като свидетели от самия *Rechter-commissaris* или най-малкото в негово присъствие от съдия-следовател в рамките на Европейската общност, относно както осъществените от тях проверки между 1983 г. и 1987 г. в Нидерландия, така и разговорите, които са провели с нидерландските длъжностни лица по въпросите на рибната политика.
3. С писмено становище, подадено в регистъра на Съда на 13 октомври 1988 г., Комисията заявява, че счита искането на *Rechter-commissaris* за недопустимо

4. По отношение на компетентността на Съда Комисията твърди, че Договорът за ЕИО изчерпателно посочва кога и как държавите-членки, гражданите и съдилищата могат да заведат дело пред Съда. Правото на национален съд да сезира Съда с дадено дело се урежда изключително от член 177 от Договора за ЕИО. Молбата на *Rechter-commissaris* не се отнася до тълкуването на разпореда на Договора или вторичното законодателство
5. По отношение на правните основания Комисията отбелязва, че Протоколът не отнася за документите, посочени от *Rechter-commissaris*. Член 2 от Протокола предвижда, че архивите на Общността за неприкосновени и не упоменава никаква възможност за Съда да снесе тази неприкосновеност. Член 12 от Протокола не се отнася до даването на показания от страна на длъжностните лица и другите служители на Общността в качеството им на свидетели, нито до снемане по такъв повод на имунитета, с който се ползват тези лица. Този въпрос се урежда от член 19 от Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, където не се предвижда даването на разрешение от Съда.
6. В отговор на поставените от Съда въпроси, Комисията посочи правните основания, на които се е противопоставила на искането на предоставяне на исканите документи, като освен това твърди, че съгласно член 1 и 2 от протокола за нея няма такова задължение.
7. Запитана дали счита, че представянето на поисканите документи във връзка с евентуална измама, противна на общностните правила, би могло да попречи на правилното функциониране и независимост на Общностите и, ако това е така, защо, Комисията заявява, че съставените от нейните инспектори доклади са документи, които по своя характер могат да бъдат използвани единствено за вътрешна информация. Те са изцяло вътрешни документи и не обвързват Комисията, нито пък отразяват нейната позиция. Освен това, тяхното разглашаване би поставило в опасност отношенията на Комисията с държавите-членки в деликатната област на контрола.
8. Запитана дали обхватът на неприкосновеността на архивите, предвиден в член 2 от Протокола, е абсолютен, дори и по отношение на самия Съд, като създава пречки Съдът да поиска или да разреши предоставянето на такива документи на национален съд в рамките на съдебно разследване, Комисията посочи, че за разлика от член 1, член 2 от Протокола не съдържа никакво изключение, което да овластява Съда да снесе тази неприкосновеност.
9. На въпроса дали подобно предоставяне на информация не би било възможно в рамките на сътрудничеството между общностните институции и компетентните власти на държавите-членки, предвидени в член 19 от Протокола, Комисията отговори, че член 2 не съдържа изключения и член 19 не би могъл да бъде ползван като основание за снемане на неприкосновеността.
10. Приканена да уточни дали в конкретния случай е готова да разкрие самоличността на инспекторите и, при необходимост, да разреши да бъдат разпитани като свидетели във връзка с направените от тях констатации и, ако не да укаже защо интересите на Общността не позволяват те да направят това, Комисията заяви, че по вече посочените причини не е готова разкрие самоличността на инспекторите или да им разреши да свидетелстват. Всяко задължение за даване на показания, наложено на инспекторите, би имало

значително въздействие върху тяхната работа и съответно върху ефективността на осъществявания от Общността контрол.

11. Комисията посочи обаче, че е готова да изпрати на *Rechter-commissaris* доклад относно установените факти, при условие че това не би застрашило ефективността на надзора от Общността, и да разреши на един или повече членове на персонала да дадат показания пред *Rechter-commissaris*.
12. *Rechter-commissaris* уведоми Съда, че предвид поставените от Комисията условия, той не може да приеме това предложение.
13. След публикуване на съобщението за това дело в *Официален вестник на Европейските общности* (ОВ С 288, 1988 г., стр. 5) нидерландското правителство, внесе писмено становище с дата 19 октомври 1988 г.
14. Съдът покани институциите на Общността и държавите-членки да представят становищата си по отношение на молбата, внесена в Съда от *Rechter-commissaris*; такива бяха представени от Съвета, Европейския парламент, Френската република, Федерална република Германия, Гръцката република, Ирландия, Италианската република, Кралство Нидерландия, Португалската република и Обединеното кралство.
15. За да се прецени дали възражението за недопустимост, направено от Комисията в основателно, трябва да се припомни, че с Решение от 15 юли 1964 г. по дело 6/64 *Costa/Enel*, *Recueil*, стр. 1143) Съдът вече постанови, за разлика от обикновените международни договор, Договорът за ЕИО създава собствена правна система, която с неговото влизане в сила става неразделна част от правните системи на държавите-членки.
16. В Решението си от 23 април 1986 г. (по дело 294/83 *Les Verts*/Европейски парламент, *Recueil* стр. 1357 Съдът установи принципа, че Европейската икономическа общност е правова общност, доколкото нито нейните държави-членки, нито нейните институции не могат да избегнат контрола за съобразност на приетите от тях мерки с основополагащата устройствена харта – Договора (точка 23). Договорът за ЕИО посочва Съда като съдебния орган, натоварен да гарантира спазването на закона както от държавите-членки, така и от институциите на Общността.
17. В правовата общност отношенията между държавите-членки и общностните институции се основават, според член 5 от Договора за ЕИО, на принципа на лоялно сътрудничество. Този принцип не само изисква от държавите-членки да вземат всички мерки за гарантиране прилагането и ефективността на общностното право, при необходимост и по наказателноправен ред (вж. Решение от 21 септември 1989 г., по дело 68/88, Комисия/Гърция, точка 23, *Recueil*, стр. 2965), но възлага и на държавите-членки и на институциите на Общността взаимно задължение за лоялно сътрудничество (вж. Решението от 10 февруари 1983 г. Люксембург/Европейски парламент, точка 37, *Recueil*, стр. 255).
18. Това задължение за лоялно сътрудничество, възложено на институциите на Общността, е от особено значение спрямо съдебните органи на държавите-членки, които отговарят за осигуряване прилагането и спазването на общностното право в рамките на националната правна система.

19. Анализирани в светлината на тези принципи, привилегиите и имунитетите, които Протоколът предоставя на Европейските общности, разкриват чисто функционален характер, доколкото са те предназначени да избегнат всяка намеса във функционирането и независимостта на общностите (вж. Определението на Съда от 11 април 1989 г. по дело 1/88 SA, точка 9, *Rescuel*, стр. 857).
20. Още повече, че функционалният, и следователно относителен, характер на привилегиите и имунитетите на общностите, е посочен изрично в разпоредбите на Протокола; член 1 предвижда, че Съдът може да разреши налагането на административни или съдебни принудителни мерки по отношение на имуществото и активите на общностите, а член 18 предвижда, че привилегии, имунитети и улеснения се предоставят на длъжностните лица и другите служители на общностите единствено в интерес на общностите.
21. Следователно Протоколът не позволява на общностните институции да пренебрегнат задължението си за лоялно сътрудничество по отношение на националните власти, и в частност по отношение на съдебните органи, задължение, което се упоменава в самия Протокол, в неговия член 19.
22. В настоящия случай молбата е била отправена от национален съд, който разглежда дело за нарушение на правилата на Общността, и с нея се иска предоставяне на информация относно съществуването на фактите, които съставляват тези нарушения. Всяка от институциите на Общността е длъжна да оказва активно съдействие по национални съдебни производства, като предоставя на националния съд документи и разрешава на своите служители да дават показания в рамките на тези производства; това намира приложение особено по отношение на Комисия, на която член 155 от Договора поверява задачата да осигурява прилагането на разпоредбите на Договора и на мерките, приети от институциите.
23. Съдът, който според член 164 от Договора отговаря за осигуряване спазването на закона при тълкуването и прилагането на Договора, трябва да може, по искане на национален съдебен орган и чрез подходяща за тази цел съдебна процедура, да провери дали в конкретния случай Комисията е спазила задължението си за лоялно сътрудничество.
24. Следователно Съдът е компетентен да провери дали позоваването от страна на институциите на Общността на Протокола с цел обосноваване на техния отказ за лоялно сътрудничество с националните органи, е основателно предвид необходимостта да се избегне всяко вмешателство във функционирането и независимостта на общностите.
25. При така описаните обстоятелства Комисията трябва да предостави на *Rechter-commissaris* поисканите от него документи, освен ако не посочи на Съда императивни причини, свързани с необходимостта от да се избегне всяко вмешателство във функционирането и независимостта на общностите, които биха обосנוвали отказът на такова разрешение.
26. Комисията трябва също така да разреши на длъжностните си лица, в съответствие с член 19 от Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, да бъдат разпитани като свидетели от *Rechter-commissaris* във връзка с направените от тях констатации в хода на проверките, осъществени в Нидерландия между 1983 г. и 1987 г. в сектор морски риболов, освен ако не

посочи на Съда императивни причини, свързани с необходимостта от опазване на интересите на общностите, които биха обосновали отказа на такова разрешение,

По изложените съображения Съдът постанови:

- 1) Обявява молбата на **Rechter-commissaris, Groningen**, за допустима.
- 2) Задължава Комисията да предаде на Съда списък на докладите, съставени между 1983 г. и 1987 г. от длъжностните лица на Комисията, които са осъществили проверки в Нидерландия във връзка с морския риболов, а по отношение на докладите, които отказва да предостави на **Rechter-commissaris, Groningen**, да предостави на Съда писмено становище с императивните причини относно необходимостта от избягване на всякаква намеса във функционирането и независимостта на общностите, което обуславят този отказ.
- 3) Докладите, по отношение на които Комисията не се позовава на упоменатите императивни причини, да бъдат предадени незабавно на **Rechter-commissaris, Groningen**.
- 4) Съдът ще се произнесе на по-късна дата относно докладите, по отношение на които Комисията се позовава на упоменатите императивни причини.
- 5) Задължава Комисията да разреши на своите длъжностни лица да дадат показания като свидетели пред **Rechter-commissaris, Groningen**, във връзка с направените от тях констатации при проверките, осъществени между 1983 г. и 1987 г. в областта на морския риболов, а по отношение на длъжностните лица, на които отказва да даде такова разрешение, да предостави на Съда писмено становище с императивните причини относно необходимостта от избягване на всякаква намеса във функционирането и независимостта на общностите, които обуславят отказа на такова разрешение.
- 6) Съдът ще се произнесе на по-късна дата по молбата относно длъжностните лица, на които Комисията отказва да разреши да свидетелстват във връзка с упоменатите императивни причини.
- 7) Разноски не се присъждат.

Люксембург, 13 юли 1990 година.

Подписи