



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

18. juni 2020*

»Appel – personalesag – tjenestemænd – generaldirektøren for Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) – retlig immunitet – afgørelse om ophævelse – bebyrdende retsakt – ret til forsvar«

I sag C-831/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 21. december 2018,

Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og J. Baquero Cruz, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

RQ, tidligere tjenestemand ved Europa-Kommissionen, ved avocat É. Boigelot,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras (refererende dommer), og dommerne S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe og N. Piçarra,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. september 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. december 2019,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 24. oktober 2018, RQ mod Kommissionen (T-29/17, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2018:717), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse C(2016) 1449 final af 2. marts 2016 vedrørende en anmodning om ophævelse af RQ's retlige immunitet (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Protokol nr. 7

- 2 Artikel 11, litra a), i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2010 C 83, s. 266, herefter »protokol nr. 7«) har følgende ordlyd:

»Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte skal uanset deres nationalitet på hver af medlemsstaternes områder nyde følgende privilegier og immuniteter:

- a) fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger, herunder mundtlige og skriftlige ytringer, dog med det forbehold, at bestemmelserne i traktaterne dels om reglerne vedrørende tjenestemænds og andre ansattes ansvar over for Unionen, dels om Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at afgøre tvister mellem Unionen og dens tjenestemænd og øvrige ansatte, finder anvendelse. Denne fritagelse gælder også efter tjenesteforholdets ophør [...]«

- 3 Artikel 17 i protokol nr. 7 fastsætter:

»Privilegier, immuniteter og lettelser indrømmes Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Unionens interesse.

Enhver af Unionens institutioner skal ophæve den en tjenestemand eller anden ansat tilståede immunitet, såfremt den skønner, at ophævelse af immuniteten ikke strider mod Unionens interesser.«

- 4 Artikel 18 i protokol nr. 7 har følgende ordlyd:

»Ved anvendelse af denne protokol handler Unionens institutioner i gensidig forståelse med de pågældende medlemsstaters ansvarlige myndigheder.«

Vedtægten

- 5 Artikel 23 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«) bestemmer:

»De privilegier og immuniteter, der tilkommer tjenestemænd, er udelukkende givet i Unionens interesse. Medmindre andet er bestemt i [protokol nr. 7] vedrørende privilegier og immuniteter, er tjenestemænd hverken fritaget for opfyldelse af deres personlige pligter eller for iagttagelse af gældende lovgivning og politiets forskrifter.

Såfremt der opstår spørgsmål om disse privilegier og immuniteter, skal den pågældende tjenestemand straks underrette ansættelsesmyndigheden.

[...]«

6 Vedtægtens artikel 90, stk. 2, bestemmer:

»Enhver person, der er omfattet af denne vedtægt, kan for ansættelsesmyndigheden indbringe en klage over en akt, der går ham imod; det gælder såvel, når ansættelsesmyndigheden har truffet en afgørelse, som når den har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning. Klagen skal indbringes inden for en frist på 3 måneder. [...]

[...]

Myndigheden meddeler den pågældende sin begrundede beslutning inden for en frist af 4 måneder fra den dag, hvor klagen er fremsat. Er der ikke afgivet svar på klagen inden for denne frist, anses dette som en stiltiende afvisning, der kan gøres til genstand for en klage i henhold til artikel 91.«

Sagens baggrund og den omtvistede afgørelse

- 7 Baggrunden for sagen er anført i den appellerede doms præmis 1-18 og kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.
- 8 I 2012 indgav en fabrikant af tobaksvarer en klage til Kommissionen, som indeholdt alvorlige påstande om, at en EU-kommissær var involveret i forsøg på bestikkelse. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), for hvilket RQ var generaldirektør, indledte en administrativ undersøgelse for at foretage den nødvendige kontrol.
- 9 På grundlag af de oplysninger, der blev indsamlet i løbet af denne undersøgelses første fase, mente OLAF, at det kunne være hensigtsmæssigt at anmode et vidne om at føre en telefonsamtale, som kunne bibringe yderligere dokumentation, med en person, der angiveligt var involveret i det angivelige bestikkelsesforsøg.
- 10 Denne telefonsamtale fandt sted den 3. juli 2012. Vidnet foretog opkaldet med mobiltelefon i OLAF's lokaler med samtykke fra RQ og under dennes tilstedeværelse. OLAF optog denne telefonsamtale og refererede den i sin endelige undersøgelsesrapport.
- 11 Efter afslutningen af denne administrative undersøgelse blev der indgivet en anmeldelse til de belgiske myndigheder, hvor de ulovlige telefonaflytninger bl.a. blev påberåbt. Med henblik på klagens behandling anmodede den kompetente belgiske undersøgelsesdommer Kommissionen om at ophæve RQ's immunitet for at afhøre denne som tiltalt. Idet Kommissionen udbad sig mere detaljerede oplysninger herom, gav den belgiske føderale offentlige anklager den indsigt i visse elementer af OLAF's undersøgelse, som kunne anses for at være tegn på ulovlig telefonaflytning, som er strafbar.
- 12 På denne baggrund imødekom Kommissionen den belgiske retsinstans anmodning og vedtog den 2. marts 2016 den omtvistede afgørelse, hvorved Kommissionen i henhold til artikel 17, andet afsnit, i protokol nr. 7 ophævede RQ's retlige immunitet vedrørende de faktuelle påstande om aflytning af en telefonsamtale.
- 13 Det fremgår af begrundelsen for den omtvistede afgørelse, at Kommissionen fandt, at de kompetente nationale myndigheder havde givet den klare og præcise oplysninger, der gjorde det muligt at fastslå, at beskyldningerne mod RQ begrundede en undersøgelse heraf, og at det derfor ville være i strid med princippet om loyal samarbejde med de nationale myndigheder at afvise at ophæve hans immunitet.
- 14 Den omtvistede afgørelse blev meddelt RQ den 11. marts 2016. I overensstemmelse med vedtægtens artikel 90, stk. 2, indgav RQ en klage over den omtvistede afgørelse, som blev afvist af ansættelsesmyndigheden den 5. oktober 2016.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. januar 2017 anlagde RQ sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og af afgørelsen af 5. oktober 2016.
- 16 Retten annullerede den omtvistede afgørelse ved den appellerede dom.
- 17 Retten forkastede indledningsvis – i den appellerede doms præmis 45 – Kommissionens formalitetsindsigelse, hvorved den gjorde gældende, at idet afgørelser om ophævelse af immuniteten for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte ikke ændrer deres retsstilling, udgør den omtvistede afgørelse ikke en bebyrdende retsakt.
- 18 I denne henseende bemærkede Retten i den nævnte doms præmis 37, at »[d]en omstændighed, at privilegierne og immuniteterne [i protokol nr. 7] er fastsat i EU's almene interesse, begrundes, at der er givet institutionerne beføjelse til i givet fald at ophæve immuniteten, men betyder ikke, at disse privilegier og immuniteter udelukkende er tillagt EU og ikke ligeledes EU-tjenestemænd, øvrige ansatte og medlemmer af Europa-Parlamentet. [Protokol nr. 7] skaber derfor en subjektiv ret til fordel for disse personer, hvis overholdelse er sikret i kraft af søgsmålsadgangen i henhold til traktaten«.
- 19 I den appellerede doms præmis 38 tilføjede Retten, at »[e]n beslutning om at ophæve en tjenstemands eller en anden ansats immunitet ændrer vedkommendes retsstilling alene som følge af, at denne beskyttelse ophæves, idet den indebærer, at den pågældende igen får samme retsstilling, som gælder for personer, der er omfattet af medlemsstaternes almindelige retsregler, således at der kan iværksættes de foranstaltninger over for den pågældende, som er fastsat i de almindelige retsregler, navnlig tilbageholdelse og retsforfølgning, uden at det er nødvendigt at anvende nogen mellemkommende regler«.
- 20 Angående sagens realitet undersøgte Retten først det af RQ fremsatte femte anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar. Dette anbringende indeholdt tre led vedrørende for det første tilsidesættelse af retten til forsvar, for det andet tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning og pligten til upartiskhed og for det tredje tilsidesættelse af omsorgspligten. Af de grunde, der er angivet i den appellerede doms præmis 52-76, tiltrådte Retten dette anbringendes første led og annullerede følgelig den omtvistede afgørelse uden at undersøge det nævnte anbringendes øvrige led eller søgsmålets andre anbringender.
- 21 I den appellerede doms præmis 52 bemærkede Retten, at »overholdelsen af retten til forsvar, herunder retten til at blive hørt, i forbindelse med enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en [bebyrdende retsakt,] ifølge fast retspraksis er et grundlæggende EU-retligt princip, som skal sikres, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure«. Retten præciserede i den appellerede doms præmis 55 og 56, at det af ligeledes fast retspraksis følger, at de grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, kan underlægges begrænsninger, forudsat at de er fastlagt i lovgivningen og respekterer den pågældende grundlæggende rettigheds væsentligste indhold, tilgodeser de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb.
- 22 I den appellerede doms præmis 57 anførte Retten efter at have bemærket, at det var ubestridt, at RQ ikke var blevet hørt af Kommissionen inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, at det skulle efterprøves, om begrænsningen af retten til at blive hørt i den foreliggende sag opfyldte de ovenfor nævnte betingelser.
- 23 Efter i den appellerede doms præmis 58 at have fremført, at Kommissionen havde begrundet denne begrænsning ved behovet for at respektere tavshedspligten i forbindelse med den efterforskning, der forestås af de belgiske myndigheder, således som krævet i den belgiske lovgivning, der var blevet

påberåbt af disse myndigheder, fastslog Retten, idet den konstaterede, at princippet om tavshedspligt i forbindelse med efterforskningen var fastsat i belgisk ret, i den appellerede doms præmis 63, at den manglende forudgående høring af den pågældende person i princippet kan være objektivt begrundet i tavshedspligt i forbindelse med efterforskningen i henhold til artikel 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

- 24 Retten undersøgte dernæst, om denne manglende høring af RQ var nødvendig og stod i et rimeligt forhold til sikringen af tavshedspligten i forbindelse med efterforskningen og den korrekte afvikling af straffesagen. I den appellerede doms præmis 66 og 67 fremhævede Retten, at hvis en national myndighed i behørigt begrundede tilfælde modsætter sig underretning af den pågældende om den præcise og fuldstændige begrundelse for anmodningen om ophævelse af immunitet ved at påberåbe sig hensyn til tavshedspligt i forbindelse med efterforskningen, skal Kommissionen i samarbejde med de nationale myndigheder i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde træffe foranstaltninger, der gør det muligt at foretage en afvejning af dels opfyldelsen af den berørte parts ret til at blive hørt inden vedtagelsen af en bebyrdende retsakt, dels de legitime hensyn til tavshedspligt i forbindelse med efterforskningen.
- 25 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 69, at det ikke fremgår af de sagsakter, som Retten rådede over, at Kommissionen havde foretaget en sådan afvejning i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Retten støttede sig i denne henseende på tre elementer, der er nævnt i den appellerede doms præmis 70-72. For det første bemærkede Retten således, at Kommissionen ikke havde anmodet de nationale myndigheder om grundene til, at den forudgående høring af sagsøgeren indebar risici for overholdelsen af tavshedspligten i forbindelse med efterforskningen. For det andet anførte den, at de belgiske myndigheder ikke havde oplyst, at der forelå nogen reel risiko for, at den pågældende ville hindre efterforskningens korrekte afvikling, hvilket kunne begrunde den manglende høring af vedkommende angående anmodningen om ophævelse af den pågældendes immunitet. For det tredje fremhævede Retten de belgiske nationale myndigheders ufuldstændige besvarelser på Kommissionens anmodning om at høre RQ angående deres anmodninger om ophævelse af immunitet og konstaterede, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke havde anmodet dem om muligheden for at udarbejde en ikkefortrolig version af disse anmodninger, som kunne meddeles RQ.
- 26 I øvrigt fandt Retten i den appellerede doms præmis 76, at det ikke fuldstændigt kunne udelukkes, at den omtvistede afgørelse ville have fået et andet indhold, hvis RQ's ret til at blive hørt var blevet overholdt, eftersom denne på behørig vis kunne have fremsat sine synspunkter om ophævelsen af hans immunitet og mere specifikt, hans synspunkt vedrørende Unionens interesser og opretholdelsen af hans nødvendige uafhængighed som tjenestemand, der beklæder stillingen som generaldirektør for OLAF.

Parternes påstande for Domstolen

- 27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Der træffes endelig afgørelse i sagen, idet RQ's søgsmål afvises, og han pålægges at betale sagsomkostningerne såvel i sagen for Retten som i nærværende appelsag.
 - Subsidiært hjemvises sagen til Retten til fornyet afgørelse, såfremt sagen ikke findes moden til endelig påkendelse.

28 RQ har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes i det hele, idet det er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling og under alle omstændigheder er ugrundet.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, herunder sagsomkostningerne for Retten.

Appellen

29 Til støtte for appellen har Kommissionen fremsat tre anbringender. Det første anbringende vedrører en retlig fejl begået af Retten, da den fastslog, at den omtvistede afgørelse udgør en bebyrdende retsakt. Det andet anbringende, der er fremsat subsidiært, vedrører Rettens retlige fejl ved fortolkningen og anvendelsen af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), og artikel 4, stk. 3, TEU. Det tredje anbringende, der er fremsat mere subsidiært, vedrører en retlig fejl begået af Retten i forbindelse med kvalificeringen af Kommissionens »adfærd«.

Det første anbringende vedrører en retlig fejl begået af Retten, da den kvalificerede den omtvistede afgørelse som en »bebyrdende retsakt«

Parternes argumenter

- 30 Med det første anbringende har Kommissionen anført, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at afgørelserne om ophævelse af immunitet, såsom den omtvistede afgørelse, er bebyrdende for EU-tjenestemænd og kan gøres til genstand for et søgsmål ved Unionens retsinstanser.
- 31 For det første har Kommissionen gjort gældende, at det var med urette, at Retten fastslog, at den kunne støtte sig på fast retspraksis, da dette retsspørgsmål aldrig har været indbragt for Domstolen.
- 32 Nærmere bestemt har Kommissionen anført dels, at i dom af 16. december 1960, Humblet mod Den Belgiske Stat (6/60-IMM, EU:C:1960:48), tog Domstolen ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelse om ophævelse af immunitet er en bebyrdende retsakt, for så vidt som den støttede sin begrundelse på artikel 16 i protokollen vedrørende Euratoms privilegier og immuniteter. Der findes imidlertid ikke en tilsvarende bestemmelse i protokol nr. 7.
- 33 Dels for så vidt angår dom af 15. oktober 2008, Mote mod Parlamentet (T-345/05, EU:T:2008:440), og dom af 17. januar 2013, Gollnisch mod Parlamentet (T-346/11 og T-347/11, EU:T:2013:23), har Kommissionen fremhævet, at de angik medlemmer af Europa-Parlamentet og ikke EU-tjenestemænd. Parlamentets medlemmers immunitet er ikke af samme art og har ikke samme rækkevidde som immuniteten for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte.
- 34 For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at det følger af ordlyden af samt sammenhængen og formålet med artikel 17 i protokol nr. 7, at afgørelsen om ophævelse af en tjenestemands immunitet ikke er bebyrdende for denne, eftersom den ikke ændrer retsstillingen for den pågældende tjenestemand, men alene for Unionen og den medlemsstat, der har anmodet herom.
- 35 Det fremgår således af denne artikel, hvilket bekræftes både af kendelse af 13. juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 19), og af artikel 343 TEUF, at beskyttelsen af den retlige immunitet er tildelt selve Unionen, og at denne generelt skal ophæves, medmindre det er i strid med Unionens interesser. På samme måde bekræfter vedtægtens artikel 23, som er den eneste bestemmelse i vedtægten, der henviser til tjenestemænds privilegier og immuniteter, således som det fremgår af selve ordlyden, at disse privilegier og immuniteter »udelukkende [er] givet i Unionens interesse«.

- 36 I øvrigt består formålet med artikel 17 i protokol nr. 7 i at beskytte selve Unionen i ekstreme tilfælde, hvor varetagelsen af Unionens opgaver bringes i fare ved søgsmål ved de nationale domstole.
- 37 Kommissionen har derfor kritiseret Retten for at have fastslået, at protokol nr. 7 skaber subjektive rettigheder til fordel for de omhandlede personer. Med hensyn til den pågældende tjenestemand skulle afgørelsen om at ophæve immuniteten imidlertid anses for at være en forberedende akt, som kun skulle ophæve en processuel forhindring for at fortsætte den nationale judicielle procedure på normal vis. Alene den endelige nationale strafferetlige afgørelse vil reelt, i tilfælde af domfældelse, kunne påvirke denne tjenestemands retsstilling. Inden for rammerne af den nationale procedure vil den nævnte tjenestemand i øvrigt altid kunne anfægte gyldigheden af afgørelsen om ophævelse af immuniteten, og den nationale retsinstans vil i tvivlstilfælde være forpligtet til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål desangående. Kommissionen har anført, at en sådan afgørelse er analog med en afgørelse fra OLAF, hvorved der indledes en undersøgelse med hensyn til en tjenestemand, eller hvorved den ved afslutningen på en undersøgelse fremsender sin endelige rapport til de nationale retsinstanser. I henhold til fast retspraksis er sådanne retsakter af forberedende karakter og kan ikke gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- 38 Kommissionen har anført, at Rettens begrundelse i den appellerede doms præmis 38, hvorefter en beslutning om at ophæve en tjenestemands eller en anden ansats immunitet ændrer vedkommendes retsstilling alene som følge af ophævelsen af den beskyttelse, som vedkommende har i henhold til artikel 11 i protokol nr. 7, mod medlemsstaternes myndigheders retsforfølgelse, hidrører fra en fejlagtig opfattelse af immuniteten som en subjektiv ret.
- 39 RQ har anført, at det første appelanbringende bør afvises. Ifølge RQ har Kommissionen gentaget de samme argumenter som dem, den fremførte i første instans, og tilsigter dermed reelt blot at opnå, at stævningen for Retten pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence.
- 40 Subsidiært er RQ af den opfattelse, at Retten ikke begik nogen retlig fejl, idet den kvalificerede den omtvistede afgørelse som en bebyrdende retsakt.

Domstolens bemærkninger

- 41 Indledningsvis bemærkes, at det første anbringende i modsætning til det af RQ hævdede kan antages til realitetsbehandling.
- 42 Retsspørgsmål, som Retten har behandlet i første instans, kan således diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten. Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (dom af 20.9.2016, Mallis m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:702, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Med sit første anbringende har Kommissionen imidlertid anfægtet Rettens fortolkning og anvendelse af EU-retten, som har medført, at den – i modsætning til de argumenter, som Kommissionen har fremført for Retten – fastslog, at den omtvistede afgørelse udgjorde en bebyrdende retsakt for RQ, som kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål.
- 44 Hvad angår realitetsprøvelsen af Kommissionens første anbringende skal det bemærkes, at kun de akter eller foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, og som kan berøre sagsøgerens interesser direkte og umiddelbart gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgør akter, der går vedkommende imod som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2 (dom af 14.9.2006, Kommissionen

mod Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, præmis 42; jf. i denne retning dom af 21.1.1987, Strogili mod Revisionsretten, 204/85, EU:C:1987:21, præmis 6 og 9, og af 14.2.1989, Bossi mod Kommissionen, 346/87, EU:C:1989:59, præmis 23).

- 45 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 38, ændrer en afgørelse om at ophæve en tjenestemands immunitet, såsom den omtvistede afgørelse, denne tjenestemands retsstilling alene som følge af ophævelsen af den beskyttelse, der er tildelt denne tjenestemand ved den retlige immunitet, der er fastsat i artikel 11, litra a), i protokol nr. 7, idet den med hensyn til vedkommende indebærer, at den pågældende igen får samme retsstilling, som gælder for personer, der er omfattet af medlemsstaternes almindelige retsregler, således at der kan iværksættes de foranstaltninger over for den pågældende, som er fastsat i de almindelige retsregler, navnlig tilbageholdelse og retsforfølgning, uden at det er nødvendigt at anvende nogen mellemkommende regler.
- 46 For så vidt som den retlige immunitet, som en EU-tjenestemand er tildelt i henhold til artikel 11, litra a), i protokol nr. 7, ophæves ved afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden ved tjenestemandens institution, hvilket således ændrer vedkommende retsstilling, er det derfor med urette, at Kommissionen har anført, at Retten ikke kunne vedtage en løsning, der svarer til den, der blev valgt i dom af 15. oktober 2008, Mote mod Parlamentet (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 De privilegier og immuniteter, som i henhold til protokol nr. 7 indrømmes Unionen, har ganske vist en funktionel karakter, idet de har til formål at undgå, at der opstilles hindringer for Unionens funktion og uafhængighed, hvilket navnlig indebærer, at privilegier, immuniteter og lettelser indrømmes Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Unionens interesse (kendelse af 13.7.1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 19 og 20).
- 48 Det forholder sig ikke desto mindre således, at en afgørelse om ophævelse af en EU-tjenestemands retlige immunitet væsentligt ændrer denne tjenestemands stilling, idet vedkommende fratages denne immunitet, og udgør følgelig en bebyrdende retsakt.
- 49 Det fremgår desuden af den i nærværende doms præmis 44 nævnte retspraksis, at en foranstaltning kan kvalificeres som »bebyrdende retsakt« i forhold til en tjenestemand ikke alene, når den tilsidesætter eller påvirker en subjektiv ret, der er tildelt denne tjenestemand, men tillige mere overordnet, når den væsentligt ændrer vedkommendes retsstilling.
- 50 Heraf følger, at spørgsmålet om, hvorvidt artikel 11, litra a), i protokol nr. 7 skaber »en subjektiv ret [...] for disse personer«, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 37, er uden betydning for kvalificeringen af, hvorvidt en afgørelse om ophævelse af en tjenestemands immunitet er en bebyrdende retsakt. Det samme gør sig gældende for spørgsmålet om Rettens fortolkning, i den appellerede doms præmis 42, af dom af 16. december 1960, Humblet mod Den Belgiske Stat (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Kommissionens argumentation, hvorefter en afgørelse om ophævelse af en tjenestemands immunitet skal kvalificeres som en »forberedende akt«, skal ligeledes forkastes, for så vidt som ændringen af den pågældendes retsstilling – således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 61 i sit forslag til afgørelse – følger af vedtagelsen af en afgørelse, såsom den omtvistede afgørelse. Denne afgørelse afslutter proceduren vedrørende ophævelsen af den pågældende tjenestemands immunitet, uden at det er fastsat, at den institution, som tjenestemanden tilhører, skal vedtage en efterfølgende retsakt, som den pågældende tjenestemand ville kunne anfægte.
- 52 Den begrundelse, der er anført i den appellerede doms præmis 38, hvorved Retten fastslog, at en afgørelse om ophævelse af en EU-tjenestemands eller EU-ansats retlige immunitet, som ændrer vedkommendes retsstilling, er tilstrækkelig som begrundelse for at kvalificere den omtvistede afgørelse som en »akt, der går [vedkommende] imod« som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2.

- 53 Følgelig skal den appellerede doms præmis 37 og 42 anses for at være præmisser, som er anført for fuldstændighedens skyld, hvorfor Kommissionens argumentation desangående skal forkastes som irrelevant (jf. i denne retning dom af 29.4.2004, Kommissionen mod CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, præmis 68, og af 29.11.2012, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, C-416/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:761, præmis 45).
- 54 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende vedrørende en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), og artikel 4, stk. 3, TEU

Parternes argumenter

- 55 Med det andet anbringende har Kommissionen anført, at Retten, idet den i den appellerede doms præmis 66 og 67 fastslog, at Kommissionen skulle foretage en afvejning mellem dels den pågældende tjenstemands ret til at blive hørt, dels tavshedspligten i forbindelse med efterforskningen, foretog en fejlagtig fortolkning af retten til at blive hørt. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den udvidede fortolkning af retten til at blive hørt, som Retten har lagt til grund, »fører til et systematisk, ubegrundet indgreb fra Unionens institutioner i medlemsstaternes retsinstitutters egne beføjelser«.
- 56 I denne henseende har Kommissionen fremhævet, at det er undtagelsesvist, at den har afholdt drøftelser med de nationale myndigheder angående RQ, henset til det hverv som generaldirektør for OLAF, som han bestred på tidspunktet for anmodningen om ophævelse af immuniteten. Kommissionen har fremhævet, at den »i sin normale praksis« ikke afholder nogen drøftelser med de nationale myndigheder eller den pågældende tjenstemand for at overholde den strenge betingelse om fortrolighed, der er knyttet til tavshedspligten i forbindelse med en efterforskning. Afvejningen af de foreliggende interesser, som kræves i henhold til den appellerede dom, rejser tvivl om alle EU-institutioners og -organers faste praksis.
- 57 Kommissionen har desuden gjort gældende, at Retten – alt imens den stiller krav om en sådan afvejning – ikke præciserer konsekvenserne heraf, bl.a. når den pågældende institution finder, at den omhandlede tjenstemands interesse i at blive hørt går forud for overholdelsen af tavshedspligten i forbindelse med efterforskningen. Retten har således ikke præciseret, om den pågældende institution i strid med national ret kunne beslutte at høre den berørte part, eller om den kunne afslå at ophæve vedkommendes immunitet af denne grund.
- 58 Kommissionen har tilføjet, at kravet om interesseafvejning, således som anført i den appellerede doms præmis 66 og 67, tilsidesætter principperne om gensidig tillid og loyalt samarbejde. Konfronteret med de nationale myndigheders modvilje mod Kommissionens anmodning om at høre den pågældende tjenstemand, kan Kommissionen ikke efterprøve eller sætte sin egen bedømmelse i stedet for de nationale myndigheders bedømmelse af et spørgsmål vedrørende national straffelovgivning. Denne argumentation understøttes af kendelse af 13. juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, præmis 18).
- 59 Endelig har Kommissionen påberåbt sig, at en forudgående høring af den pågældende tjenstemand ikke tjener noget formål, eftersom institutionen har pligt til at hæve vedkommendes immunitet, medmindre dette strider mod Unionens interesser. Tjenestemanden ville imidlertid ikke kunne bestemme eller påvirke Unionens interesser i lyset af vedkommendes individuelle situation.
- 60 RQ har principalt gjort gældende, at det andet anbringende skal afvises, eftersom Kommissionen med dette anbringende alene gentager de anbringender, den fremsatte i første instans.

61 Subsidiært har RQ anført, at dette anbringende er ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 62 Af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 42, skal RQ's formalitetsindsigelse vedrørende det andet anbringende forkastes.
- 63 Med sit andet anbringende har Kommissionen i det væsentlige foreholdt Retten at have begået en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 66 og 67 fastslog, at Kommissionen skulle foretage en afvejning mellem dels retten til at blive hørt for den tjenestemand, som anmodningen om ophævelse af immunitet med henblik på en strafferetlig efterforskning angår, dels tavshedspligten i forbindelse med den strafferetlige efterforskning. I en sådan sammenhæng kan Kommissionen fremføre de argumenter for Domstolen, som den allerede har fremført for Retten, og som blev forkastet af denne.
- 64 Hvad angår realitetsbehandlingen af det andet anbringende skal det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis udgør retten til et forsvar et grundlæggende princip i EU-retten (dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Hvad nærmere bestemt angår retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure udgør denne ret en integrerende del af det ovennævnte grundlæggende princip, og denne ret er i dag knæsat ikke alene ved chartrets artikel 47 og 48, som sikrer respekt for retten til forsvar samt retten til en retfærdig rettergang inden for rammen af enhver retssag, men ligeledes ved chartrets artikel 41, som sikrer retten til en god forvaltning (dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Chartrets artikel 41, stk. 2, bestemmer således, at denne ret til en god forvaltning navnlig omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.
- 67 Som det følger af selve dens ordlyd, finder denne bestemmelse generel anvendelse. Heraf følger, at retten til at blive hørt skal overholdes i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende retsakt, selv om de anvendelige regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet. Ydermere garanterer retten til at blive hørt enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. i denne retning dom af 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 84-87 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Det er ligeledes uden at begå retlige fejl, at Retten – efter med rette at have konstateret, at den omtvistede afgørelse udgør en bebyrdende retsakt for den pågældende tjenestemand, således som det fremgår af forkastelsen af det første appelanbringende – i den appellerede doms præmis 52-54 fastslog, at Kommissionen, inden den vedtog en afgørelse om ophævelse af denne tjenestemands immunitet, havde pligt til at høre vedkommende.
- 69 Således som det er anført i nærværende doms præmis 47, har den immunitet for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte, der følger af protokol nr. 7, ganske vist en funktional karakter og har udelukkende til formål at sikre Unionens interesser ved at undgå, at der opstilles hindringer for Unionens funktion og uafhængighed.
- 70 Selv om denne omstændighed kan føre til en afgrænsning af de argumenter, som den pågældende tjenestemand gyldigt kan fremføre med henblik på at overbevise den institution, som vedkommende tilhører, om ikke at ophæve sin immunitet, kan den, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort

gældende, ikke begrunde det forhold, at denne tjenestemand ikke høres, før vedkommendes immunitet ophæves. En sådan afgørelse tilsidesætter direkte den faste retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 67.

- 71 Når dette er sagt, skal det ligeledes bemærkes, at chartrets artikel 52, stk. 1, tillader begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes heri, herunder retten til at blive hørt, der er fastsat i chartrets artikel 41. Chartrets artikel 52, stk. 1, kræver imidlertid, at enhver begrænsning skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere den pågældende grundlæggende rettigheds væsentligste indhold. Den kræver desuden, at under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er en sådan begrænsning nødvendig og svarer faktisk til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.
- 72 I den foreliggende sag konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 61, at bestemmelserne i den belgiske code d’instruction criminelle (strafferetsplejelov) fastsætter princippet om tavshedspligten i forbindelse med en efterforskning og fastslår samtidig, at undtagelser fra dette princip er fastsat ved lov.
- 73 I den appellerede doms præmis 59 bemærkede Retten desuden, at i medlemsstater, hvor der stilles krav om tavshedspligt, er tavshedspligten i forbindelse med en efterforskning et grundlæggende retsprincip, som ikke kun har til formål at beskytte efterforskninger med henblik på at undgå svigagtige høringer og forsøg på at skjule beviser og indicier, men også at sikre mistænkte eller tiltalte, hvis skyld ikke er bevist.
- 74 På baggrund af disse forhold fastslog Retten i den appellerede doms præmis 63, at den manglende forudgående høring af en tjenestemand, som er gestand for en anmodning om ophævelse af vedkommendes immunitet med henblik på en strafferetlig efterforskning af denne tjenestemand, »i princippet [kan] være objektivt begrundet i tavshedspligt i forbindelse med [efterforskningen] i henhold til chartrets artikel 52«, for så vidt som – således som Retten har bemærket i den appellerede doms præmis 65 – »undladelsen af at høre den berørte inden ophævelsen af hans immunitet som hovedregel kan sikre tavshedspligt under efterforskningen«.
- 75 I forbindelse med undersøgelsen af, om en sådan foranstaltning er forholdsmæssig og nødvendig, fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 66, at »hvis en national myndighed i behørigt begrundede tilfælde modsætter sig underretning af den pågældende om den præcise og fuldstændige begrundelse for anmodningen om ophævelse af immunitet ved at påberåbe sig hensyn til tavshedspligt under efterforskningen, skal Kommissionen i samarbejde med de nationale myndigheder [...] træffe foranstaltninger til at forene dels de legitime hensyn til tavshedspligt i forbindelse med efterforskningen, dels hensynet til, at den retsundergivne i tilstrækkeligt omfang sikres respekten for sine grundlæggende rettigheder, såsom retten til at blive hørt«.
- 76 I den appellerede doms præmis 67 fastslog Retten således, at Kommissionen skulle foretage en afvejning af overholdelsen af retten til at blive hørt for den tjenestemand, der er genstand for en anmodning om ophævelse af immunitet, og de legitime hensyn, der gøres gældende af de nationale myndigheder, således at både beskyttelsen af den pågældende tjenestemands rettigheder og af Unionens interesser i henhold til protokol nr. 7 samt den gnidningsløse og effektive gennemførelse af nationale strafferetlige procedurer sikres.
- 77 I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, er Rettens begrundelser i denne forbindelse ikke behæftet med retlige fejl.
- 78 Selv om Retten, således som det følger af den appellerede dom, ikke udelukkede muligheden for, at en institution vedtager en afgørelse om ophævelse af immunitet uden at høre den pågældende person, forholder det sig ikke desto mindre således, at en sådan mulighed skal forbeholdes ekstraordinære og behørigt begrundede tilfælde.

- 79 Det kan således ikke antages, at enhver strafferetlig efterforskning systematisk indebærer en risiko for, at de omhandlede personer vil forsøge at skjule beviser og indicier eller indgå svigagtige aftaler, som kan begrunde, at de ikke på forhånd gives meddelelse om, at der foregår en efterforskning, som vedrører dem.
- 80 Heraf følger, at Retten i den appellerede doms præmis 66 med rette fastslog, at før Kommissionen konkluderer, at der er tale om et ekstraordinært tilfælde, som kan begrunde, at den omhandlede persons immunitet ophæves, uden at vedkommende høres på forhånd, skal den under overholdelse af princippet om loyalt samarbejde med de pågældende nationale myndigheder iværksætte foranstaltninger, som gør det muligt at overholde den berørtes ret til at blive hørt, uden at de interesser, som tavshedspligten har til formål at sikre, bringes i fare.
- 81 I modsætning til det af Kommissionen anførte er pligten til at foretage en sådan afvejning ikke i strid med principperne om gensidig tillid og loyalt samarbejde mellem Kommissionen og de nationale myndigheder.
- 82 Den afvejning, der er nævnt i den appellerede doms præmis 66, gør det således muligt for Kommissionen at overholde både de processuelle krav, der sandsynligvis er pålagt de pågældende nationale myndigheder, og så vidt muligt den berørtes ret til at blive hørt. I ekstraordinære tilfælde gør den det ligeledes muligt for Kommissionen at begrunde, hvorfor den berørte ikke kan høres forud for ophævelsen af vedkommendes immunitet i betragtning af de interesser, som en sådan høring ville bringe i fare.
- 83 Hvad angår det i nærværende doms præmis 57 af Kommissionen fremførte argument, ifølge hvilket Retten undlod at præcisere, hvilket svar der skal gives på en anmodning om ophævelse af immunitet i tilfælde, hvor den afvejning, der er nævnt i den appellerede doms præmis 67, vil medføre, at Kommissionen får den opfattelse, at den berørtes ret til at blive hørt går forud for tavshedspligten, skal det alene bemærkes, at Retten, idet den fastslog, at den krævede afvejning ikke var blevet foretaget i den foreliggende sag, ikke skulle tage stilling til dette hypotetiske tilfælde.
- 84 Det følger af det ovenfor anførte, at det andet anbringende skal forkastes.

Det tredje anbringende vedrørende Rettens fejlagtige vurdering af den procedure, som Kommissionen fulgte i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse

Parternes argumenter

- 85 Med det tredje anbringende har Kommissionen anført, at Retten, idet den foretog en fejlagtig vurdering af den procedure, som Kommissionen fulgte i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, begik en retlig fejl, for så vidt som den fastslog, at Kommissionen ikke havde foretaget en afvejning af de foreliggende interesser, således som det kræves i den appellerede doms præmis 66 og 67.
- 86 Kommissionen er af den opfattelse, at det – forudsat at kravet om en sådan afvejning er begrundet – skal lægges til grund, at den i den foreliggende sag under alle omstændigheder havde foretaget den krævede kontrol. Den har anført, at den først vedtog den omtvistede afgørelse efter at have afholdt adskillige drøftelser med de belgiske myndigheder, modtaget detaljerede forklaringer fra den belgiske anklagemyndighed, gennemgået sagsakterne i den strafferetlige procedure på stedet og endelig rådført sig med en ekspert i belgisk strafferet.

- 87 Desuden har Kommissionen foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 71 har fastsat krav, der er uforholdsmæssige i forhold til de foranstaltninger, som Kommissionen burde have iværksat for at overholde RQ's ret til at blive hørt. Disse foranstaltninger fører systematisk til et utilbørligt indgreb fra EU-institutionernes side i det nationale strafferetssystemets funktionsmåde.
- 88 Endelig har Kommissionen anfægtet begrundelsen i den appellerede doms præmis 76, hvorefter det ikke helt kan udelukkes, at Kommissionens afgørelse kunne have haft et andet indhold, såfremt RQ havde haft lejlighed til at fremsætte sine synspunkter vedrørende Unionens interesser og opretholdelsen af hans nødvendige uafhængighed som generaldirektør for OLAF. Kommissionen har anført dels, at RQ's egenskab som generaldirektør for OLAF ikke var relevant, for så vidt som RQ havde indbragt sit søgsmål som privatperson, dels, at den omhandlede tjenestemandstilling ikke kunne bestemme eller påvirke vurderingen af Unionens interesser, hvilket falder inden for institutionernes enekompetence.
- 89 RQ har anført, at dette anbringende omhandler Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder og dermed skal afvises. Subsidiært har RQ anført, at dette anbringende er ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 90 Den af Kommissionen fremførte argumentation til støtte for det tredje appelanbringende indeholder i det væsentlige to led.
- 91 Med dette anbringendes første led har Kommissionen gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 74 fastslog, at den manglende høring af RQ inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse gik videre, end hvad der var nødvendigt for at nå målet om at sikre tavshedspligten i forbindelse med en forundersøgelse, og var følgelig i strid med det væsentligste indhold af retten til at blive hørt, som er knæsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).
- 92 Det skal bemærkes, at Kommissionen med denne argumentation ikke anfægter Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder, men den retlige vurdering heraf. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at Retten på grundlag af de sagsakter, den rådede over, i den appellerede doms præmis 74 med urette fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat RQ's ret til at blive hørt, hvorved den begik en retlig fejl.
- 93 I modsætning til det, som RQ har gjort gældende, kan det tredje anbringendes første led følgelig antages til realitetsbehandling. Når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen således kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og af de retlige konsekvenser, Retten har draget (dom af 6.4.2006, General Motors mod Kommissionen, C-551/03 P, EU:C:2006:229, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Hvad angår realitetsbehandlingen af dette første led skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 69 anførte, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke havde foretaget en afvejning i overensstemmelse med den, der er omhandlet i denne doms præmis 67 og 68.
- 95 Retten støttede sin vurdering på de konstateringer, der anført i den appellerede doms præmis 70-72, hvorefter Kommissionen for det første ikke havde anmodet de kompetente belgiske myndigheder om at angive årsagerne til, at en høring af RQ forud for den eventuelle ophævelse af vedkommendes immunitet indebar risici for overholdelsen af tavshedspligten i forbindelse med efterforskningen, eller om, at de udarbejdede en ikkefortrolig version af anmodningerne om ophævelse af immunitet, som kunne meddeles RQ. For det andet angav de nævnte myndigheder ikke nogen omstændigheder, såsom en risiko for, at RQ ville forsvinde, eller at han ville ødelægge bevismateriale, der ville kunne begrunde den manglende meddelelse angående anmodningen om ophævelse af hans immunitet. Endelig og for

det tredje var de belgiske myndigheders besvarelser på Kommissionens anmodninger ufuldstændige og gjorde det ikke muligt at forstå begrundelsen for deres afvisning af, at Kommissionen hørte RQ vedrørende anmodningen om ophævelse af hans immunitet.

- 96 På baggrund af disse konstateringer af faktisk karakter, hvorom der ikke vil kunne rejses tvivl under en appelsag, medmindre der er tale om en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og bevismidlerne, hvilket Kommissionen i den foreliggende sag på ingen måde har gjort gældende (jf. i denne retning dom af 18.3.2010, Trubowest Handel og Makarov mod Rådet og Kommissionen, C-419/08 P, EU:C:2010:147, præmis 30 og 31 og den deri nævnte retspraksis), kunne Retten i den appellerede doms præmis 74 uden at begå en retlig fejl fastslå, at den omstændighed, at appellanten ikke blev hørt inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, og tilsidesatte dermed retten til at blive hørt, der er knæsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a).
- 97 I denne sammenhæng kan Kommissionen ikke kritisere Retten for at have set bort fra den omstændighed, at Kommissionen havde afholdt drøftelser med de kompetente belgiske myndigheder. Retten har således taget disse drøftelser i betragtning, men den fastslog alligevel inden for rammerne af sin selvstændige vurdering af de faktiske omstændigheder, at i modsætning til det af Kommissionen anførte var de forklaringer, som Kommissionen havde opnået efter disse drøftelser, ufuldstændige og ikke tilstrækkeligt detaljerede.
- 98 På samme måde kan Kommissionen med henblik på at anfægte rigtigheden af Rettens vurdering ikke påberåbe sig den omstændighed, at den havde gennemgået sagsakterne i den strafferetlige procedure på stedet og rådført sig med en ekspert i belgisk strafferet. Forudsat at disse forhold lægges til grund, er sådanne faktiske omstændigheder imidlertid under alle omstændigheder ikke tilstrækkelige til at bevise, at RQ's ret til at blive hørt er blevet overholdt. Kommissionen har således ikke hævdet, at den for Retten havde påberåbt sig forhold, der hidrører fra gennemgangen af sagsakterne i den nationale strafferetlige procedure eller fra rådførelsen med den belgiske ekspert, og som kunne begrunde den manglende forudgående høring af RQ.
- 99 Endelig kan Kommissionen heller ikke påberåbe sig det argument, som er anført i nærværende doms præmis 87, hvorefter Retten i den appellerede doms præmis 71 i det væsentlige havde pålagt uforholdsmæssige krav med henblik på at kunne ophæve en tjenestemands immunitet uden at høre vedkommende på forhånd, for så vidt som de ville have ført til EU-institutionernes indgreb i en medlemsstats strafferetssystemets funktionsmåde.
- 100 Det skal i denne henseende bemærkes, at i den appellerede doms præmis 71 konstaterede Retten i det væsentlige, selv om den som eksempel angav flere omstændigheder, hvorunder det ville kunne påtænkes at hæve en tjenestemands immunitet uden at høre vedkommende på forhånd, at i den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, havde de belgiske myndigheder ikke fremført tilstrækkelige beviser, som kunne begrunde en sådan fremgangsmåde.
- 101 Det kan imidlertid ikke lægges til grund, at Kommissionens pligt til at opnå af de nationale myndigheder, at de tilvejebringer tilstrækkelige beviser med henblik på at begrunde et alvorligt indgreb i retten til at blive hørt, såsom dem, der nævnes af Retten som eksempler, er uforholdsmæssig. I modsætning til det af Kommissionen anførte gælder dette så meget desto mindre, når tilvejebringelsen af sådanne beviser ikke i sig selv medfører indgreb i proceduren i den pågældende medlemsstat, som i lighed med Kommissionen er bundet af pligten til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, ifølge hvilken Unionen og medlemsstaterne respekterer hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.
- 102 Følgelig skal det tredje anbringendes første led forkastes som ugrundet.

- 103 Hvad angår dette anbringendes andet led skal det indledningsvis bemærkes, at Kommissionen med dette anbringende ikke har anfægtet Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder, men har anført, at Retten i det væsentlige begik en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 76 fastslog, at det ikke kunne udelukkes, at såfremt RQ havde haft lejlighed til at fremføre sine synspunkter angående ophævelsen af sin immunitet, ville den omtvistede afgørelse have haft et andet indhold.
- 104 Af de samme grunde som dem, der er anført vedrørende det tredje anbringendes første led, kan dette anbringendes andet led således antages til realitetsbehandling.
- 105 Hvad angår realitetsbehandlingen af dette andet led skal det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis kan en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, kun medføre, at den afgørelse, der er truffet efter afslutningen af den administrative procedure, annulleres, hvis det må antages, at proceduren kunne føre til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget (dom af 3.7.2014, Kamino International Logistics og Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 og C-130/13, EU:C:2014:2041, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.6.2018, Makhlouf mod Rådet, C-458/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:441, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 I denne henseende har Domstolen præciseret, at det ikke kan pålægges en sagsøger, der har påberåbt sig tilsidesættelsen af sin ret til forsvar, at godtgøre, at afgørelsen fra den pågældende EU-institution ville have fået et andet indhold, men blot, at en sådan mulighed ikke helt kan udelukkes (dom af 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware mod Rådet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 Bedømmelsen af dette spørgsmål skal desuden foretages ud fra de faktiske omstændigheder og de specifikke retsregler i den konkrete sag (jf. i denne retning dom af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 40).
- 108 I denne henseende skal det bemærkes, således som det er anført i artikel 17 i protokol nr. 7 og i vedtægtens artikel 23, at de privilegier og immuniteter, der tilkommer Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte, udelukkende er givet i Unionens interesse.
- 109 Formålet med den immunitet, der tildeles en EU-tjenestemand, således som det fremgår af disse bestemmelser, skal dog tages i betragtning med henblik på vurderingen af, hvorledes en eventuel tilsidesættelse af retten til at blive hørt påvirker lovligheden af en afgørelse om ophævelse af denne immunitet.
- 110 Det er desuden i denne retning, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes har bemærket i en dom angående parlamentarisk immunitet, at det med henblik på at bevare det institutionelle formål med en sådan immunitet er nødvendigt at vurdere den indvirkning, som iværksættelsen heraf har på den berørtes rettigheder (Menneskerettighedsdomstolen, 3.12.2009, Kart mod Tyrkiet, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).
- 111 Heraf følger, at betragtninger vedrørende den personlige situation for den tjenestemand, der er genstand for en anmodning om ophævelse af immunitet, betragtninger, som denne tjenestemand ville have de bedste forudsætninger for at kunne gøre gældende, såfremt vedkommende blev hørt i forbindelse med denne anmodning, er uden relevans i forhold til behandlingen af den nævnte anmodning. I denne henseende er kun betragtninger, der er knyttet til tjenestens interesse, relevante.
- 112 En tjenestemand, der har indbragt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om ophævelse af vedkommendes immunitet, kan dermed ikke nøjes med i abstrakte vendinger at påberåbe sig tilsidesættelse af retten til at blive hørt til støtte for sin påstand om annullation af en sådan afgørelse.

Det tilkommer tjenestemanden at bevise, at det ikke fuldstændig kan udelukkes, at afgørelsen fra en pågældende EU-institution kunne have fået et andet indhold, såfremt vedkommende kunne have gjort sine argumenter og forhold angående tjenestens interesse gældende.

- 113 Det fremgår imidlertid ikke af den appellerede dom, at Retten efterprøvede, om RQ havde fremført argumenter, der knyttede sig til en sådan bevisførelse.
- 114 Det fremgår således af gennemgangen af sagsakterne fra første instans, som er blevet fremsendt til Domstolen i medfør af artikel 167, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at Retten i den appellerede doms præmis 76 begrænsede sig til med næsten samme ordlyd at gentage en vag erklæring i RQ's stævning vedrørende de argumenter, som denne ville have kunnet fremføre, hvis han var blevet hørt inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.
- 115 Ud over denne erklæring har RQ i sine skriftlige indlæg for Retten ikke henvist til forhold, som er i tjenestens interesse, som kunne begrunde, at hans immunitet skulle opretholdes, og som han kunne have gjort gældende, hvis han var blevet hørt forud for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.
- 116 På denne baggrund skal det fastslås, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at tilsidesættelsen af RQ's ret til at blive hørt begrundede den omtvistede afgørelses annullation, selv om RQ ikke havde bevist, at det ikke var fuldstændig udelukket, at Kommissionens afgørelse kunne have haft et andet indhold, hvis han havde haft lejlighed til at udøve sin ret til at blive hørt.
- 117 Det tredje anbringendes andet led skal derfor tiltrædes, og den appellerede dom skal ophæves.

Søgsmålet for Retten

- 118 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 119 I den foreliggende sag er sagen moden til påkendelse for så vidt angår det af RQ fremsatte femte anbringendes første led om tilsidesættelse af retten til at blive hørt.
- 120 Det fremgår således af de grunde, der er anført inden for rammerne af analysen af det andet og det tredje appelanbringende, at selv om Kommissionen ikke har overholdt RQ's ret til at blive hørt inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, kan en sådan tilsidesættelse ikke begrunde denne afgørelses annullation, idet RQ ikke har bevist, at det ikke var fuldstændig udelukket, at den nævnte afgørelse kunne have haft et andet indhold, såfremt denne tilsidesættelse ikke havde fundet sted.
- 121 Dermed skal det af RQ fremsatte femte anbringendes første led om tilsidesættelse af retten til at blive hørt forkastes.
- 122 I øvrigt er sagen ikke moden til påkendelse, idet de andre anbringender og klagepunkter, som RQ har fremsat til støtte for sit søgsmål, ikke er blevet behandlet af Retten.
- 123 Følgelig skal sagen hjemvises til Retten.

Sagsomkostninger

- 124 Da sagen hjemvises til Retten, skal spørgsmålet om appelsagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

- 1) **Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 24. oktober 2018, RQ mod Kommissionen (T-29/17, EU:T:2018:717), ophæves.**
- 2) **Det femte anbringendes første led i søgsmålet for Retten forkastes.**
- 3) **Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende det første til det fjerde anbringende og det femte anbringendes andet og tredje led.**
- 4) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter