



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 2. februar 2021¹

Sag C-758/19

**OH
mod
ID**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Polymeles Protodikio Athinon (retten i første instans i civile sager i Athen, Grækenland))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 268 TEUF, 270 TEUF, 340 TEUF og 343 TEUF – protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter – artikel 11, 17 og 19 – tidligere medlem af Kommissionen – retslig immunitet – søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold – ophævelse af immuniteten – Den Europæiske Domstols kompetence«

I. Indledning

1. Sagsøgeren i hovedsagen er en græsk statsborger, der blev midlertidigt ansat af Europa-Kommissionen. Han gjorde tjeneste i kabinettet for et daværende kommissionsmedlem (sagsøgte i hovedsagen, herefter »sagsøgte«). Som følge af et angiveligt brud på tillidsforholdet mellem disse to personer besluttede Kommissionen at opsigte sagsøgerens ansættelseskontrakt.

2. Det er sagsøgerens opfattelse, at han led både økonomisk og ikke-økonomisk skade på grund af, at hans ansættelsesforhold blev bragt til ophør. Han har anlagt et (civilretligt) søgsmål ved retten i første instans i Athen med påstand om erstatning for denne skade. Idet denne ret i første instans nærer tvivl om dens kompetence vedrørende dette spørgsmål, har den forelagt en række spørgsmål for Domstolen. Den ønsker navnlig oplyst, hvem der er den korrekte sagsøgte (den tidligere kommissær eller Den Europæiske Union), og ved hvilken ret (de nationale retter eller Den Europæiske Unions Domstol) et sådant søgsmål bør anlægges.

¹ – Originalsprog: engelsk.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Artikel 11 i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (herefter »protokol nr. 7«), der er knyttet som bilag til EU-traktaterne, bestemmer:

»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

[...]«

4. Følgende fremgår af samme protokols artikel 17:

»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.«

5. I henhold til artikel 19 i protokol nr. 7 finder protokollens artikel 11 og 17 anvendelse på Kommissionens medlemmer.

B. National ret

6. Ifølge den forelæggende ret finder bestemmelserne i den græske civile retsplejelov vedrørende de nationale retters kompetence og visse kategorier af personers retslige immunitet anvendelse på den foreliggende tvist.

7. Nærmere bestemt henhører udlændinge, som nyder retslig immunitet, ikke under græsk kompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, i den civile retsplejelov, med undtagelse af tvister om tingslige rettigheder over fast ejendom.

8. Derimod er det i den civile retsplejlovs artikel 24 fastsat, at græske statsborgere, der nyder retslig immunitet, samt funktionærer udstationeret i udlandet henhører under den kompetente ret i den retskreds, hvor de havde deres bopæl inden udstationeringen, eller under den kompetente ret i landets hovedstad.

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

9. Den 1. november 2014 blev sagsøgeren midlertidigt ansat af Kommissionen i henhold til artikel 2, litra c), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«)². Han blev ansat som vicekabinetschef for sagsøgte, der var blevet udpeget som kommissær.

10. I april 2016 meddelte Kommissionens Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed sagsøgeren, at hans ansættelsesforhold ville blive bragt til ophør med tre måneders varsel med virkning fra den 1. august 2016 med den begrundelse, at sagsøgte havde mistet tilliden til ham.

11. Idet det var sagsøgerens opfattelse, at hans ret til at blive hørt forud for vedtagelsen af afgørelsen om at opsiges hans kontrakt ikke blev respekteret, indgav han klage over denne afgørelse i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 90. Klagen blev forkastet den 29. november 2016.

12. Den 10. marts 2017 indbragte sagsøgeren denne beslutning for Retten og gjorde gældende, at hans ret til at blive hørt var blevet tilsidesat. Retten gav sagsøgte medhold og annullerede den anfægtede afgørelse ved dom af 10. januar 2019³.

13. Efter afsigelsen af denne dom gav Kommissionen sagsøgeren mulighed for at blive hørt. Den 10. april 2019 vedtog Kommissionen en ny afgørelse, hvorved sagsøgerens ansættelse som midlertidigt ansat blev bragt til ophør. Sagsøgeren indgav en administrativ klage over denne afgørelse, som blev forkastet ved Kommissionens afgørelse af 14. august 2019.

14. Den 2. december 2019 anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om annullation af den nye afgørelse om at opsiges hans kontrakt. Ved dom af 13. januar 2021 frifandt Retten Kommissionen⁴.

15. Sideløbende anlagde sagsøgeren den 13. september 2017 sag mod sagsøgte ved Polymeles Protodikio Athinon (retten i første instans i civile sager i Athen, Grækenland).

16. Sagsøgeren har for denne ret fremført, at sagsøgte har fremsat ærekrænkende udtalelser om den mangelfulde udøvelse af hans hverv. Dette medførte angiveligt, at sagsøgeren led både økonomisk og ikke-økonomisk skade. Førstnævnte i form af den løn, som Kommissionen ellers skulle have udbetalt i perioden fra den 1. november 2016 til den 31. oktober 2019 svarende til et beløb på 452 299,32 EUR. Sidstnævnte, som følger af skaden på hans omdømme, der hæmmer hans fremtidige karriere inden for EU's institutioner og organer, anses ifølge sagsøgeren for at udgøre et beløb på 600 000 EUR. Sagsøgeren har på dette grundlag nedlagt påstand om, at den nationale ret ved foreløbigt eksigibel afgørelse tilpligter sagsøgte at yde godtgørelse for den påførte økonomiske og ikke-økonomiske skade, trække visse angiveligt ærekrænkende udtalelser tilbage og betale sagsomkostningerne.

17. Den forelæggende ret har gjort opmærksom på, at søgsmålet er anlagt mod en tidligere kommissær, der, selv om vedkommende er græsk statsborger, nyder fritagelse for retsforfølgning i henhold til artikel 343 TEUF samt artikel 11, 17 og 19 i protokol nr. 7. I en erklæring af 22. december 2017, der er fremlagt for den forelæggende ret, har Kommissionens Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed anført, at »[sagsøgte] [...] i egenskab af medlem af Kommissionen nyder

2 – Ifølge denne bestemmelse omfatter »midlertidigt ansat« »den, der ansættes for at assistere en person, der udfører et i henhold til traktaten om Den Europæiske Union eller traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastsat hverv, en valgt formand for en af Unionens institutioner eller organer, eller en af de politiske grupper i Europa-Parlamentet eller Regionsudvalget eller en gruppe i Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg«. Jf. forordning nr. 31 (EØF), 11 (EURATOM), om vedtægten for tjenestemænd og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Det europæiske økonomiske Fællesskab og Det europæiske Atomenergifællesskab (EFT serie I, bind 1959-1962 s. 126), som ændret.

3 – Dom af 10.1.2019, RY mod Kommissionen (T-160/17, EU:T:2019:1).

4 – RY mod Kommissionen (sag T-824/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:6).

immunitet for de i embeds medfør foretagne handlinger, herunder mundtlige og skriftlige ytringer, i medfør af artikel 11 og 19 i [protokol nr. 7]. Immuniteten kan ophæves af kommissærkollegiet på anmodning fra en national retsinstant, medmindre denne ophævelse strider mod Unionens interesser«.

18. Polymeles Protodikio Athinon (retten i første instans i civile sager i Athen) har på denne baggrund, da den er i tvivl om, hvorledes de relevante EU-retlige bestemmelser skal fortolkes, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er begreberne »fritagelse for retsforfølgning« og »immunitet« i artikel 11 i [protokol nr. 7], sådan som de er udtrykt og henset til deres formål, sammenfaldende?
- 2) Omfatter og dækker »fritagelse for retsforfølgning/immunitet« i ovennævnte artikel 11, ud over straffesager, også civilretlige søgsmål, som skadelidte tredjemænd anlægges mod medlemmer af Kommissionen?
- 3) Kan en kommissærs »fritagelse for retsforfølgning/immunitet« også ophæves i forbindelse med et civilretligt søgsmål mod den pågældende som det i den foreliggende situation anlagte? Hvem skal i givet fald indlede ophævelsesproceduren?
- 4) Har Den Europæiske Unions retsinstanter kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold mod en kommissær som det i den foreliggende situation anlagte?»

19. Sagsøgeren, sagsøgte og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sagen.

IV. Bedømmelse

20. Efter min opfattelse findes dennes sags centrale spørgsmål i det fjerde spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt: Hvem er den korrekte sagsøgte, og hvad er det rette forum i en sag, hvor en EU-institutions tidligere ansatte kræver godtgørelse for den skade, der angiveligt er forvoldt af adfærden hos et tidligere medlem af denne institution. Jeg vil derfor begynde med dette spørgsmål. Jeg vil dernæst blot for fuldstændighedens skyld vende mig mod de første tre spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, da min foreslåede besvarelse af det fjerde spørgsmål overflødig gør en besvarelse af de øvrige spørgsmål.

A. Det fjerde spørgsmål

21. Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold som det i hovedsagen omhandlede, der er anlagt mod en kommissær.

22. Spørgsmålet forbinder to separate spørgsmål: sagsøgtens identitet og forummet. *Hvem* skal sagsøgeren anlægge sag mod for at kræve erstatning for den påståede skade (den tidligere kommissær eller Den Europæiske Union), og *ved hvilken ret* (de nationale retter eller Den Europæiske Unions Domstol) skal han indbringe sagen. Derudover er der faktisk et tredje spørgsmål, der er forbundet med, eller som endog går forud for de første to spørgsmål, uden hvilket spørgsmålet vedrørende sagsøgtens identitet og forummet næppe kan vurderes, men som ikke er nævnt: Præcis hvilken handling har forvoldt sagsøgeren skade? Nøjagtig hvilken *fejl* kræves der erstatning for?

23. Jeg vil i dette afsnit indlede med spørgsmålet om fastlæggelsen af den korrekte sagsøgte i forhold til, hvad der forekommer at være den uretmæssige handling, som skulle have påført sagsøgeren skade (1). Når fejls karakter og dermed den rette sagsøgte er fastlagt, bliver det klart, hvilket forum der er det rette for et sådant søgsmål (2).

1. Sagsøgte

24. I henhold til artikel 11 i protokol nr. 7 nyder Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte på hver af medlemsstaternes områder »fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger«. Denne fritagelse gælder også »efter tjenesteforholdets ophør«. Denne bestemmelse finder anvendelse på Kommissionens medlemmer, jf. artikel 19 i protokol nr. 7.

25. Derfor kan ansatte (og kommissærer) hvad angår de *i embeds medfør* foretagne handlinger ikke retsforfølges, uden at der foreligger en ophævelse af immuniteten fra den relevante EU-institution.

26. Ifølge Domstolen henviser kravet om, at den omhandlede handling udøves i embeds medfør, til de handlinger, »der i medfør af en indre og direkte sammenhæng udgør den nødvendige forlængelse af de opgaver, der påhviler institutionerne«⁵. Med andre ord omfatter artikel 11 i protokol nr. 7 handlinger, der »i kraft af deres karakter udgør en deltagelse af den person, der påberåber sig immunitet, ved udførelsen af de opgaver, som den institution, som den pågældende tilhører, varetager«⁶.

27. Immuniteten er således *funktionelt* begrænset. Der skal være en rimelig grad af tilknytning (en direkte sammenhæng) mellem de opgaver, som institutionerne er tillagt, og EU-tjenestemandens adfærd eller handling. Når dette krav imidlertid er opfyldt, omfatter immuniteten handlinger uanset retsområde (strafferet, forvaltningsret, civilret eller ethvert andet retsområde), og uanset om disse handlinger faktisk er lovlige⁷. Som det imidlertid fremgår klart af artikel 340, stk. 4, TEUF og artikel 11 i protokol nr. 7, kan (midlertidigt) ansatte, som har handlet ulovligt, være ansvarlige over for Unionen og derfor omfattet af tilsvarende procedurer i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 22 og ansættelsesvilkårenes artikel 11.

28. Bortset fra denne generelle afgrænsning afhænger spørgsmålet om, hvorvidt en specifik handling blev foretaget af en ansat i embeds medfør i høj grad af den konkrete sag. Det er klart, at *stedet, hvor handlingerne* er foretaget, næppe er afgørende: Den blotte omstændighed, at en handling er foretaget i en EU-institutions lokaler, under en officiel tjenesterejse eller i forbindelse med en arbejdsrelateret begivenhed, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå, at den er foretaget i embeds medfør⁸. Det samme gør sig gældende med hensyn til f.eks. ærekrænkende eller injurierende udtalelser, som en EU-ansat fremsætter over for en anden person, eller former for psykisk eller seksuel chikane, eller tilsidesættelser af lokale forskrifter om folkesundhed og sikkerhed, der alle kan anføres at være nødvendige for den effektive udøvelse af ens aktiviteter. Den omstændighed, at sådanne uheldige begivenheder kan finde sted på arbejdspladsen og omfatte ens kolleger eller samarbejdspartnere, betyder imidlertid bestemt ikke, at de automatisk er foretaget i embeds medfør.

5 – Dom af 10.7.1969, Sayag og Zurich (9/69, EU:C:1969:37, præmis 7).

6 – Generaladvokat Gands forslag til afgørelse Sayag og Zurich (9/69, EU:C:1969:31, s. 338).

7 – Jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, præmis 76, 77, 87 og 91), og af 12.9.2007, Nikolaou mod Kommissionen (T-259/03, EU:T:2007:254, præmis 162, 185-188, 192-199, 208 og 209). Jf. endvidere generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Kommissionen mod RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, punkt 54 og 55) og generaladvokat Hogans forslag til afgørelse Revisionsretten mod Pinxten (C-130/19, EU:C:2020:1052, punkt 28 og 32).

8 – Jf. f.eks. dom af 10.7.1969, Sayag og Zurich (9/69, EU:C:1969:37, præmis 9 og 10), og af 22.3.1990, Le Pen og Front National (C-201/89, EU:C:1990:133, præmis 11).

29. Således er det eneste kriterium den *tætte forbindelse* til de opgaver, som institutionerne varetager: helt enkelt sagt et nærhedskriterium. En løs og rent afledt forbindelse mellem de foretagne handlinger og udøvelsen af de omhandlede ansattes officielle hverv er ikke tilstrækkeligt til at udløse retslig immunitet⁹. Der gives alene retslig immunitet for handlinger, som har deres eksistensberettigelse i de embedshandlinger, som den pågældende ansatte har fået tildelt, og ikke for handlinger, der tillige kunne have været foretaget i en anden uofficiel sammenhæng.

30. Det påhviler med hensyn til *procedure* den nationale ret, der har fået forelagt en tvist (eller ethvert andet kompetent organ) at undersøge de relevante faktiske omstændigheder med henblik på at fastslå, om en ansats given handling blev foretaget i embeds medfør. Det er korrekt, at denne vurdering måske ikke altid er ligetil, da det kræver et vist kendskab til EU-institutionernes kompetencer og interne tilrettelæggelse. I tilfælde, hvor et sådant spørgsmål imidlertid verserer ved en national ret eller i sidste ende når dertil som led i retlig kontrol, kan der altid anmodes om en præjudiciel afgørelse i medfør af artikel 267 TEUF med henblik på fortolkning af artikel 11 i protokol nr. 7¹⁰.

31. I forbindelse med den foreliggende sag synes de fleste af disse generelle betragtninger imidlertid at være ganske hypotetiske af to grunde.

32. For det første er det, henset til de faktiske omstændigheder, der er beskrevet af den forelæggende ret, usandsynligt, at spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgtes handlinger blev foretaget »i embeds medfør«, overhovedet opstår i nærværende sag.

33. Ifølge den forelæggende rets forklaringer, som i denne henseende bekræftes af sagsøgerens indlæg, følger den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt, af den omstændighed, at hans ansættelsesforhold blev bragt til ophør. Kommissionens afgørelse om at opsiges sagsøgerens kontrakt synes at være den begivenhed, der siges at have forårsaget den påståede skade. Kommissæren har bestemt bidraget til den proces, der resulterede i sagsøgerens afskedigelse, men den endelige afgørelse med henblik herpå blev vedtaget den 27. april 2016 af Kommissionens Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed. Som Retten på korrekt vis bemærkede i sin dom i den af sagsøgeren anlagte sag, kunne Kommissionen uanset tabet af de to personers gensidige tillid ligeledes have besluttet at vedtage andre foranstaltninger end en afskedigelse, som f.eks. at sagsøgeren placeres i en anden stilling inden for Kommissionen¹¹.

34. Med andre ord ville en undersøgelse af, hvorvidt sagsøgtes handlinger blev foretaget i hans »embeds medfør«, have været relevant, hvis skaden følger af eller *direkte* kunne tilskrives disse handlinger. I den foreliggende sag er begivenhedsforløbet et andet: Kommissionens afgørelse om at bringe sagsøgerens kontrakt til ophør sker et sted mellem på den ene side kommissærens handlemåde og på den anden side den påståede skade, hvilket bryder årsagssammenhængen mellem disse to. Det forekommer, at den adfærd, som sagsøgeren har anfægtet, ikke er skadens direkte og afgørende årsag¹².

9 – Jf. i denne retning analogt dom af 6.9.2011, *Patriciello* (C-163/10, EU:C:2011:543, præmis 35 og 36).

10 – Jf. i denne retning dom af 6.9.2011, *Patriciello* (C-163/10, EU:C:2011:543, præmis 22 og 23). De nationale myndigheders overholdelse af de i protokol nr. 7 fastsatte regler kan i sidste ende tillige indirekte nå frem til Domstolen i form af traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 258 TEUF til 260 TEUF. Jf. analogt kendelse af 15.12.2020, *Junqueras i Vies mod Parlamentet* (T-24/20, EU:T:2020:601, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

11 – Dom af 10.1.2019, *RY mod Kommissionen* (T-160/17, EU:T:2019:1, præmis 38).

12 – Ifølge fast EU-retspraksis skal der være en direkte årsagssammenhæng mellem den uretmæssige handling og skaden, for at Unionens erstatningsansvar uden for kontraktforhold aktiveres (det må nødvendigvis antages, at denne betingelse endvidere gælder i størstedelen af andre, herunder nationale, retssystemer): Jf. i denne henseende dom af 5.9.2019, *Den Europæiske Union mod Guardian Europe og Guardian Europe mod Den Europæiske Union* (C-447/17 P og C-479/17 P, EU:C:2019:672, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

35. Kort sagt synes begivenhedsforløbet at være »kommissærens erklærede tab af tillid, Kommissionens afgørelse, den påståede skade«. Det synes ikke at være »kommissærens angivelige uretmæssige handling, den påståede skade«. Det står i et sådant tilfælde ikke klart for mig, hvorfor der er noget behov for at drøfte rækkevidden af den immunitet, som sagsøgte har, hvis handlingen, der forårsagede den hævdede skade (både økonomisk – den mistede indtægt fra Kommissionen samt ikke-økonomiske – skaden på hans omdømme¹³), reelt er en officiel afgørelse truffet af en EU-institution, nemlig Kommissionen. Under sådanne omstændigheder er den korrekte sagsøgte tydeligvis den, som foretager sidstnævnte handling, nemlig Kommissionen (eller snarere Den Europæiske Union repræsenteret ved Kommissionen).

36. Selv hvis det for det andet antages, at en undersøgelse af karakteren af sagsøgtes handlinger faktisk er nødvendig for, at den nationale ret kan afgøre sagen, hvilket på grundlag af det ovenfor først beskrevne punkt ikke synes at være tilfældet, forekommer det ganske klart, at disse handlinger er foretaget af sagsøgte i embeds medfør. Således er der intet i anmodningen om en præjudiciel afgørelse eller i det af sagsøgeren anførte, der giver anledning til at antage, at den påståede skade følger af handlinger, der ikke er direkte forbundet med sagsøgtes udførelse af hans (daværende) embedshandlinger som kommissær.

37. Faktisk synes det modsatte at være tilfældet. Den påståede skade synes i det væsentlige at følge af den omstændighed, at ansættelsesforholdet blev bragt til ophør, da sagsøgte angav at have mistet tilliden til sagsøgeren. Grundene til, at sagsøgeren søger erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk skade og størrelsen heraf, viser ganske klart, at der ikke hævdes at være noget tab forbundet med handlinger, der kan adskilles fra ophøret af hans ansættelse.

38. Efter min opfattelse ville beslutningen om at opsiges ansøgerens kontrakt – idet det antages, at der foreligger en tidligere og særskilt »personlig afgørelse« truffet af kommissæren, som kan betragtes selvstændigt i forhold til Kommissionens officielle afgørelse derefter, som faktisk opsigte kontrakten, hvilket ikke er tilfældet – under alle omstændigheder klart være omfattet af begrebet »de i embeds medfør foretagne handlinger«.

39. Det skal holdes for øje, at sagsøgeren blev midlertidigt ansat af Kommissionen til at gøre tjeneste i en kommissærs kabinet. Som Retten på korrekt vis fastslog i dommen i den af sagsøgeren første anlagte sag, råder et medlem af Kommissionen over et kabinet, der er sammensat af medarbejdere, som er dennes personlige rådgivere. Ansættelsen af disse medarbejdere finder sted intuitu personae, dvs. på en udpræget skønsmæssig måde, idet de pågældende udvælges såvel på grund af deres faglige og moralske kvaliteter som på grund af deres evne til at tilpasse sig vedkommende kommissionsmedlems egne metoder og hele kabinettets metoder¹⁴.

40. Retten fastslog endvidere i samme dom, at den vide skønsmæssige beføjelse, som kommissionsmedlemmet råder over ved valget af sine medarbejdere, navnlig er begrundet i den særlige karakter af de funktioner, som udøves i et kommissionsmedlems kabinet, og i nødvendigheden af at bevare gensidige tillidsforhold mellem kommissionsmedlemmet og dennes medarbejdere.

41. Jeg er enig. En kommissær skal have en vid skønsmæssig beføjelse ved valget af de medarbejdere, der skal gøre tjeneste i den pågældendes kabinet. Deres mulighed for at ansætte midlertidigt ansatte ved at vælge personer, som de kan have tillid til, og ud fra samme logik deres mulighed for at opsiges en persons ansættelseskontrakt, når der sker brud på tillidsforholdet, er afgørende for den effektive udøvelse af deres hverv.

13 – Jf. nærværende forslag til afgørelses punkt 16.

14 – Dom af 10.1.2019, RY mod Kommissionen (T-160/17, EU:T:2019:1, præmis 31).

42. Den omstændighed, at sagsøgte besluttede, at han ikke længere havde brug for sagsøgerens tjenester, og at han begrundede denne beslutning med manglende tillid til sagsøgeren, er derfor en handling, der er foretaget i embeds medfør. Der er en direkte og klar forbindelse mellem denne handling og kommissærens udførelse af de opgaver, som han har fået tillagt som medlem af Kommissionen.

43. Sammenfattende kan sagsøgte med hensyn til de i hovedsagen omhandlede handlinger ikke lovligt sagsøges ved den forelæggende ret uden Kommissionens ophævelse af immuniteten. Under henvisning til den immunitet, som han nyder i henhold til artikel 11 i protokol nr. 7 for sådanne handlinger, kan *sagsøgte* faktisk ikke sagsøges *personligt* af sagsøgeren ved *nogen* ret.

44. Ifølge artikel 340, stk. 1, TEUF skal *Unionen* imidlertid »erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv«. Som Domstolen fremhævede allerede i 1969 hvad angår ansvar uden for kontraktforhold, opstiller traktaterne et »ensartet system« med henblik på erstatningen for skader forvoldt af dets institutioner og af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv¹⁵.

45. Således er en person som sagsøgeren bestemt ikke frataget muligheden for at opnå erstatning ved en retsinstans¹⁶. I et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold som det i hovedsagen omhandlede er den korrekte sagsøgte imidlertid Den Europæiske Union, som skal repræsenteres ved den EU-institution, hvis adfærd angiveligt har forvoldt den påberåbte skade¹⁷.

2. Den kompetente ret

46. Den ovenfor anførte konklusion giver allerede et svar på det andet spørgsmål, som det fjerde spørgsmål forelagt af den forelæggende ret rejser. I henhold til artikel 268 TEUF skal et søgsmål som det, sagsøgeren har anlagt i hovedsagen, anlægges ved Den Europæiske Unions Domstol.

47. Ifølge Domstolens faste retspraksis har Den Europæiske Unions Domstol »enekompetence« med hensyn til søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold¹⁸. Nationale retter – som den forelæggende ret – har derfor ikke kompetence i denne typer sager¹⁹. Den omstændighed, at national lovgivning om erstatningssøgsmål indeholder særlige regler i visse situationer (f.eks. når skaden skyldes kriminel adfærd), kan ikke sætte spørgsmålstegn ved denne konklusion²⁰.

48. Når dette er sagt kan jeg ikke undlade at henlede opmærksomheden på, at der findes en anden kompetenceregulering, der kan være relevant i den foreliggende sag.

49. Artikel 270 TEUF fastsætter, at »Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at afgøre alle tvister mellem Unionen og dets ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten for Unionens tjenestemænd og de ansættelsesvilkår, der gælder for dens øvrige ansatte«. Navnlig fastsætter denne bestemmelse tillige Den Europæiske Unions Domstols enekompetence.

15 – Dom af 10.7.1969, Sayag og Zurich (9/69, EU:C:1969:37, præmis 5).

16 – Som Den Internationale Domstol nemlig bemærkede i sit responsum af 29.4.1999 om tvisten vedrørende den immunitet for retsforfølgning, der var indrømmet en særlig rapportør under menneskerettighedskommissionen (*I.C.J. Reports* 1999, s. 62, præmis 66), »adskiller spørgsmålet om immunitet for retsforfølgning sig fra spørgsmålet om erstatning for eventuelle skader, der påføres som følge af De Forenede Nationers handlinger eller af handlinger, der foretages af deres ansatte i embeds medfør«.

17 – Jf. dom af 13.12.2018, Den Europæiske Union mod Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, præmis 33).

18 – Jf. f.eks. dom af 27.9.1988, Asteris m.fl. (C-106/87, EU:C:1988:457, præmis 14 og 15), og af 29.7.2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, præmis 17).

19 – Jf. i denne retning dom af 13.2.1979, Granaria (C-101/78, EU:C:1979:38, præmis 16), og af 27.9.1988, Asteris m.fl. (C-106/87, EU:C:1988:457, præmis 14).

20 – Jf. i denne retning dom af 29.7.2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, præmis 23-26).

50. I medfør af artikel 270 TEUF bestemmes det i tjenstemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1 – der i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 46 finder anvendelse på midlertidigt ansatte – at »Den Europæiske Unions Domstol kan afgøre enhver tvist mellem Unionen og en af de i denne vedtægt, omfattede personer om lovligheden af en akt, der går imod denne person [...] I tvister, der angår pengebeløb, har Domstolen fuld prøvelsesret«.

51. I denne forbindelse har Domstolen gentagne gange fastslået, at »en tvist mellem en tjenstemand og hans nuværende institution, når den hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, er omfattet af artikel 270 TEUF og tjenstemandsvedtægtens artikel 90 og 91, selv hvis det drejer sig om et erstatningsøgsmål«²¹.

52. På denne baggrund forekommer det mig, henset til de faktiske omstændigheder, som anført af den forelæggende ret, at denne bestemmelse meget vel kan finde anvendelse på den foreliggende sag, da sagsøgeren blev midlertidigt ansat af Kommissionen i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 2, litra c)²². Sagsøgeren anfægter i realiteten lovligheden af Kommissionens afgørelse om at opsiges hans ansættelseskontrakt og indirekte et tidligere medlem af Kommissionens handling, der førte til denne afgørelses vedtagelse, og søger økonomisk erstatning for de skader, som han hævder at have lidt som følge heraf. Nærværende tvist er sammenfattende af økonomisk karakter og udspringer af et ansættelsesforhold mellem sagsøgeren og Kommissionen.

53. Denne sag ligner derfor tidligere sager, hvor Domstolen har fastslået, at søgsmål, som nuværende eller tidligere ansatte har anlagt, med krav om, at en institution holdes ansvarlig for en bestemt fejl og tilpligtes at betale et beløb, og hvor tvisten udspringer af et ansættelsesforhold mellem den pågældende person og institutionen, henhører under anvendelsesområdet for artikel 270 TEUF og tjenstemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, *ratione materiae*²³.

54. Det er således noget overraskende, at sagsøgeren ikke anlagde et erstatningsøgsmål om ansvar uden for kontraktforhold ved Retten i forbindelse eller parallelt med hans søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om opsigelse af hans kontrakt²⁴. Kravene i de to søgsmål synes at være forbundne. Kompetencen til at træffe afgørelse om det primære krav (f.eks. annullation af en ulovlig retsakt) i Unionens retsmiddelsystem medfører normalt kompetence til at træffe afgørelse om ethvert yderligt krav, der udspringer fra den samme retsakt eller den samme faktiske omstændighed (f.eks. de tab, der følger af den ulovlige retsakt)²⁵. Det var således i forbindelse med denne sag ved Retten, at sagsøgeren gyldigt kunne have rejst et hvilket som helst emne, som lå ham på sinde i forhold til enhver faktisk omstændighed forud for hans afskedigelse, herunder alle handlinger af forberedende karakter (herunder de af søgte foretagne).

55. Det er sammenfattende klart, at et søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold som det, sagsøgeren har anlagt ved den forelæggende ret, uanset om det er baseret på artikel 268 TEUF og 340 TEUF eller artikel 270 TEUF, skal rettes mod Den Europæiske Union og anlægges ved Den Europæisk Unions Domstol.

56. Når dette er sagt, vil jeg nu vende mig mod de andre forelagte spørgsmål, der kan besvares ganske kort og alene for fuldstændighedens skyld.

21 – Jf. bl.a. dom af 10.9.2015, fornyet prøvelse, *Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

22 – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 9 ovenfor.

23 – Jf. navnlig dom af 10.9.2015, fornyet prøvelse, *Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 39-41 og den deri nævnte retspraksis).

24 – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 12 og 14 ovenfor.

25 – Tilsvarende generaladvokat Wathelets stillingtagen i sagen, fornyet prøvelse, *Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, punkt 48).

B. Det første spørgsmål

57. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om begreberne »fritagelse for retsforfølgning« (»ετεροδικία«, »eterodikia«) og »immunitet« (»ασυλία«, »asilia«) i artikel 11, litra a), i den græske version af protokol nr. 7 har samme betydning.

58. Det spørgsmål er stillet på baggrund af de argumenter, som sagsøgeren har gjort gældende i hovedsagen. Han har, henset til de to udtryk, der er anvendt i den omhandlede bestemmelse, gjort gældende, at en *tidligere* kommissær ikke nyder fuldstændig retslig immunitet, men i stedet en mere begrænset form heraf. Efter hans opfattelse kan sidstnævnte form for immunitet ikke i overensstemmelse med national ret (navnlig artikel 3, stk. 2, i den græske civile retsplejelov) »beskytte« sagsøgte mod søgsmål, der anlægges ved nationale retter, når skaden følger af en strafferetlig overtrædelse.

59. Disse argumenter savner grundlag. Som sagsøgte og Kommissionen med rette har fremført i deres indlæg, skyldes den forelæggende rets tvivl udelukkende den græske sprogversion af protokol nr. 7.

60. Ifølge fast retspraksis udelukker nødvendigheden af en ensartet fortolkning af EU-retlige bestemmelser, at en bestemmelses ordlyd i tvivlstilfælde betragtes isoleret, idet det nævnte hensyn tværtimod kræver, at ordlyden fortolkes og anvendes på baggrund af versionerne på de andre officielle sprog²⁶ og på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i²⁷.

61. I nærværende sag viser en simpel sammenligning af protokollens forskellige sprogversioner, at det er meningen, at de to begreber skal have den samme betydning. Man kan sammenligne den græske version med f.eks. den spanske (»inmunidad de jurisdicción/dicha inmunidad«), den tyske (»Befreiung von der Gerichtsbarkeit/diese Befreiung«), den engelske (»immune from legal proceedings/this immunity«), den franske (»immunité de juridiction/cette immunité«) eller den italienske (»immunità di giurisdizione/questa immunità«) version.

62. Bestemmelsens formål og sammenhæng bekræfter endvidere denne fortolkning. Artikel 11, litra a), første punktum, i protokol nr. 7, fastlægger immunitetens *materielle* anvendelsesområde, hvorimod bestemmelsens andet punktum regulerer dens *tidsmæssige* anvendelsesområde. I begge tilfælde er der tale om den samme immunitet med det samme formål.

63. Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at begreberne »fritagelse for retsforfølgning« (»ετεροδικία«, »eterodikia«) og »immunitet« (»ασυλία«, »asilia«), i artikel 11, litra a), i den græske version af protokol nr. 7 har samme betydning.

C. Det andet spørgsmål

64. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om den i artikel 11 i protokol nr. 7 fastsatte fritagelse for retsforfølgning, ud over straffesager, også omfatter civile søgsmål.

65. Svaret på dette spørgsmål er også ligetil: Som sagsøgte og Kommissionen har argumenteret for (og i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende), *omfatter* den immunitet, der er indrømmet i artikel 11, civile søgsmål. Dette underbygges af en ordlydsmæssig, systematisk og teleologisk fortolkning af bestemmelsen.

26 – Jf. bl.a. dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

27 – Jf. bl.a. dom af 19.4.2007, Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

66. For det første finder bestemmelsens ordlyd klart anvendelse på (enhver) »retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger«. Der er ingen begrænsning i bestemmelsens ordlyd med hensyn til sagens art eller karakter (civilretlig, strafferetlig, administrativ eller for den sags skyld en hvilken som helst anden sag).

67. For det andet er en bred fortolkning af »immunitet« i overensstemmelse med bestemmelsens formål og mere generelt med den funktionelle karakter af de særlige privilegier, der er fastsat i protokol nr. 7. Disse særlige privilegier har til formål at sikre Unionens institutioner en fuldstændig og effektiv beskyttelse mod hindringer for eller risiko for skade på deres tilfredsstillende funktion og uafhængighed²⁸. Som det nærmere bestemt følger af artikel 17 i protokol nr. 7, indrømmes privilegier, immuniteter og lettelser Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte »udelukkende i Unionens interesse«²⁹. Privilegier og immuniteter indrømmes med andre ord for at sætte EU's ansatte i stand til at udøve deres hverv effektivt og uden indblanding udefra og uden frygt for at blive retsforfulgt for handlinger, de foretager ved udøvelsen af deres hverv³⁰.

68. Hvis dette er tilfældet, kan der næppe være tvivl om, at den korrekte udøvelse af EU-ansattes opgaver kan vanskeliggøres ikke blot af straffesager, men tillige af administrative anliggender eller civilretlige søgsmål (herunder søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold som det i hovedsagen omhandlede).

69. For det tredje har Domstolen fortolket begrebet »retligt forfølges« i artikel 8 i protokol nr. 7 (som omhandler Europa-Parlamentets medlemmers immunitet), således, at det ligeledes er til hinder for civilretlige søgsmål³¹. Henset til disse to bestemmelers lignende ordlyd og formål er det næppe tænkeligt, at dette begreb skal undergives en anden fortolkning, når det anvendes i samme protokols artikel 11.

70. For det fjerde skal jeg i øvrigt nævne, at den foreslåede fortolkning af artikel 11 i protokol nr. 7 endvidere er i overensstemmelse med artikel 31, stk. 1, i Wienerkonventionen om diplomatiske relationer³², hvorefter »en diplomatisk repræsentant skal nyde immunitet i sager henhørende under modtagerstatens strafferetspleje« og bortset fra visse undtagelser også i sager, der hører under »modtagerstatens borgerlige retspleje eller dens administrative myndighedsområde«.

71. Det andet spørgsmål bør derfor besvares således, at fritagelse for retsforfølgning i artikel 11 i protokol nr. 7 omfatter enhver retsforfølgning, herunder civilretlige søgsmål.

D. Det tredje spørgsmål

72. Endelig omhandler det tredje spørgsmål ophævelsen af fritagelsen for retsforfølgning. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om der også kan anmodes om denne ophævelse i forbindelse med et civilretligt søgsmål, og hvem der i givet fald skal indlede den omhandlede procedure.

28 – Jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Min fremhævelse. Denne bestemmelse er et udtryk for det i artikel 343 TEUF fastlagte princip, hvorefter Unionen nyder »de for udførelsen af dets opgave nødvendige privilegier og immuniteter«.

30 – Jf. bl.a. generaladvokat Gands forslag til afgørelse Sayag og Zurich (9/69, EU:C:1969:31, s. 339) og generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse Marra (C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:369, punkt 35).

31 – Jf. analogt dom af 21.10.2008, Marra (C-200/07 og C-201/07, EU:C:2008:579), og af 6.9.2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, præmis 34). Tilsvarende generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:379, punkt 51): »[D]en dækker alle former for retligt ansvar, navnlig det strafferetlige og civilretlige ansvar.«

32 – Undertegnet i Wien den 18.4.1961, ikrafttrådt den 24.4.1964 (*United Nations Treaty Series*, bind 500, s. 95). Selv om denne konvention alene finder anvendelse på stater, anses internationale organisationer generelt for at nyde immunitet: Jf. f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 18.2.1999, Waite og Kennedy mod Tyskland (CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, § 63), og af 27.6.2013, Stichting Mothers of Srebrenica m.fl. mod Nederlandene (CE:ECHR:2013:0611DECE006554212, § 139).

73. Ordlyden af artikel 17 i protokol nr. 7 indeholder igen ikke nogen begrænsning hvad angår den type sag, der er indledt over for Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte, for hvilken der kan anmodes om en ophævelse af immuniteten. Jeg ser derfor ingen grund til at antage, at der alene kan anmodes om en ophævelse af immuniteten i forbindelse med en straffesag.

74. Jeg ser heller ingen logik, der kan støtte en sådan sondring. Som forklaret i punkt 67 ovenfor indrømmes EU-ansatte privilegier og immuniteter i Unionens interesse for at sætte disse ansatte i stand til at udøve deres hverv effektivt og uden frygt for retsforfølgning (civilretligt, strafferetligt eller administrativt eller på anden vis) for de handlinger, de i denne forbindelse foretager. Der kan således naturligvis forekomme situationer, hvor Unionen beslutter, at indledningen og foretagelsen af sådanne retsforfølgninger – det være sig af civilretlig, strafferetlig eller anden karakter – ikke er i strid med dens interesser.

75. Således er det muligt at anmode om en ophævelse af immuniteten i forbindelse et civilretligt søgsmål.

76. Hvad angår det organ, der skal indlede proceduren for anmodning om en ophævelse af immuniteten, regulerer protokollens bestemmelser hverken, hvorledes proceduren for anmodning om ophævelse af immuniteten bør gennemføres på nationalt plan, eller identificerer de nationale myndigheder, der er kompetente i denne henseende. Jeg gør opmærksom på, at Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelse ligeledes ikke indeholder regler i denne henseende³³.

77. Dette er ganske forståeligt i betragtning af, at situationerne, hvori der kan anmodes om en sådan ophævelse af immuniteten og af hvilket nationalt organ, kan variere. Nøjagtigt hvilket organ der vil være det kompetente organ på nationalt plan, vil afhænge af sagens karakter (civilretlig, strafferetlig, administrativ eller andet). Det følger heraf, at disse aspekter i overensstemmelse med princippet om national procesautonomi alene kan underlægges national ret, når der ikke foreligger en EU-regel herom.

78. Når der ses på de forskellige medlemsstaters praksis, som den f.eks. fremgår af Parlamentets afgørelser om anmodninger om ophævelser af immuniteten med hensyn til dets medlemmer, eller af sager, der har nået Unionens retsinstanser³⁴, fremgår det, at der normalt indgives en anmodning om ophævelse af immuniteten af de retslige myndigheder med ansvar for sagen (navnlig den retsinstans, der har kompetence til at træffe afgørelse i tvisten, eller den anklagemyndighed, der varetager efterforskningen og/eller retsforfølgningen).

79. Selv om bestemmelserne i protokol nr. 7 ikke regulerer den proceduremæssige fase på nationalt plan, regulerer de imidlertid procedurens »EU-side«. Det fremgår således af artikel 17 deri, at det tilkommer enhver af Unionens institutioner ved anmodning om ophævelse af immuniteten at skønne, hvorvidt »ophævelse af immuniteten ikke strider mod Unionens interesser«. Hvis der i nærværende sag anmodes om ophævelse af immuniteten, tilkommer det Kommissionen (dvs. kommissærkollegiet) at undersøge denne anmodning og træffe afgørelse herom.

80. Det er klart, at afgørelsen om, hvorvidt anmodningen om ophævelse af immuniteten skal imødekommes, i vid udstrækning er politisk. Det kræver en vurdering af den effekt, som det søgsmål, der er anlagt mod den ansatte, kan få for den pågældende institutions integritet. Den kompetente EU-institution nyder derfor en vid skønsmæssig beføjelse i forbindelse med denne vurdering³⁵.

33 – Jf. fodnote 32 ovenfor. Jf. hvad angår ophævelser artikel 32 deri. Jf. generelt om denne bestemmelse E. Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4. udgave, Oxford University Press, 2016, s. 273-287.

34 – Jf. f.eks. dom af 24.10.2018, RQ mod Kommissionen (T-29/17, EU:T:2018:717, præmis 5 og 6), af 19.12.2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, præmis 92), og af 17.9.2020, Troszczynski mod Parlamentet (C-12/19 P, EU:C:2020:7, præmis 10).

35 – Jf. i denne retning dom af 8.11.2018, Troszczynski mod Parlamentet (T-550/17, EU:T:2018:754, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

81. Jeg foreslår derfor, at det tredje spørgsmål besvares således, at der tillige kan anmodes om ophævelse af fritagelsen for retsforfølgning i forbindelse med et civilretligt søgsmål. Det skal afgøres i national lovgivning, hvilke myndigheder der har kompetence til at fremsætte en sådan anmodning.

V. Forslag til afgørelse

82. Jeg vil foreslå, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål fra Polymeles Protodikio Athinon (retten i første instans i civile sager i Athen, Grækenland) som følger:

- »1) Begreberne »fritagelse for retsforfølgning« (»ετεροδικία«, »eterodikia«) og »immunitet« (»ασυλία«, »asilia«) i artikel 11, litra a), i den græske version af protokol nr. 7 har samme betydning.
- 2) Fritagelse for retsforfølgning i artikel 11 i protokol nr. 7 omfatter civilretlige søgsmål.
- 3) Der kan anmodes om den i artikel 17 i protokol nr. 7 omhandlede ophævelse af fritagelsen for retsforfølgning i forbindelse med et civilretligt søgsmål. Det skal afgøres i national lovgivning, hvilke myndigheder der har kompetence til at fremsætte en sådan anmodning.
- 4) Et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold, der anlægges af en tidligere EU-ansat om erstatning for det tab, den pågældende hævder at have lidt som følge af den uretmæssige opsigelse af dennes kontrakt, skal rettes mod Den Europæiske Union og anlægges ved Den Europæiske Unions Domstol.«