



Jurisprudentie

Zaak C-831/18 P

Europese Commissie
tegen
RQ

Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 18 juni 2020

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Ambtenaren – Directeur-generaal van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) – Vrijstelling van rechtsvervolging – Besluit tot opheffing – Bezwarende handeling – Rechten van de verdediging”

1. *Hogere voorziening – Middelen – Loutere herhaling van de voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten – Niet-ontvankelijkheid – Betwisting van de uitlegging of de toepassing van het Unierecht door het Gerecht – Ontvankelijkheid*
[Art. 256, lid 1, alinea 2, VWEU; Statuut van het Hof van Justitie, art. 58, eerste alinea; Reglement voor de procesvoering van het Hof, art. 168, eerste alinea, d), en art. 169, lid 2]

(zie punten 42, 43, 62, 63)

2. *Beroepen van ambtenaren – Bezwarende handeling – Begrip – Besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar of personeelslid – Daaronder begrepen*
[Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, art. 11, a); Ambtenarenstatuut, art. 90, lid 2, en art. 91]

(zie punten 44-52)

3. *Hogere voorziening – Middelen – Middel gericht tegen een overweging ten overvloede – Falend middel – Afwijzing*
(Art. 256, lid 1, VWEU; Statuut van het Hof van Justitie, art. 58, eerste alinea)

(zie punt 53)

4. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op behoorlijk bestuur – Recht om te worden gehoord – Besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar – Niet vooraf horen van de ambtenaar wegens het door de nationale autoriteiten aangevoerde geheim van het onderzoek – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Afweging tussen de vereisten in verband met het geheim van het onderzoek en die van het recht om te worden gehoord*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, a), en art. 52, lid 1]

(zie punten 64-82)

5. *Ambtenaren – Beginselen – Rechten van de verdediging – Verplichting om de betrokkene te horen vóór de vaststelling van een voor hem bezwarend besluit – Omvang – Besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar – Niet vooraf horen van de ambtenaar wegens het door de nationale autoriteiten aangevoerde geheim van het onderzoek – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Afweging tussen de vereisten in verband met het geheim van het onderzoek en die van het recht om te worden gehoord – Verplichting voor de instellingen van de Unie om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten elementen overleggen die rechtvaardigen dat de betrokkene niet vooraf wordt gehoord – Verplichting tot loyale samenwerking*
(Art. 4, lid 3, VEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2)

(zie punten 94-102)

6. *Ambtenaren – Beginselen – Rechten van de verdediging – Verplichting om de betrokkene te horen vóór de vaststelling van een voor hem bezwarend besluit – Omvang – Besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar – Schending van het recht van de ambtenaar om te worden gehoord – Gevolgen – Nietigverklaring van het betrokken besluit – Voorwaarden – Mogelijkheid dat de administratieve procedure zonder die schending een andere afloop zou hebben om redenen die verband houden met het dienstbelang*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2)

(zie punten 105-117)

Samenvatting

Met zijn arrest Commissie/RQ (C-831/18 P) heeft het Hof het arrest van het Gerecht van 24 oktober 2018, RQ/Commissie¹, vernietigd waarbij het Gerecht het beroep tot nietigverklaring had toegewezen dat RQ – voormalig directeur-generaal van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) – had ingesteld tegen besluit C(2016) 1449 final van de Europese Commissie van 2 maart 2016 tot opheffing van zijn vrijstelling van rechtsvervolging. Het Hof heeft de zaak terugverwezen naar het Gerecht voor zover zij niet in staat van wijzen was.

In 2012 heeft een tabaksfabrikant een klacht ingediend bij de Commissie met ernstige beschuldigingen over de betrokkenheid van een Commissielid bij pogingen tot omkoping. OLAF, waarvan RQ toen directeur-generaal was, heeft een administratief onderzoek geopend en heeft, om aanvullende bewijselementen te verkrijgen, aan een getuige gevraagd om te bellen met iemand die beweerdelijk betrokken was bij de vermeende poging tot omkoping. De getuige heeft hiervoor met instemming en in aanwezigheid van RQ een mobiele telefoon gebruikt in de ruimten van OLAF. Na de afsluiting van dit administratieve onderzoek is bij een Belgische rechter een strafrechtelijke klacht ingediend, waarbij met name werd aangevoerd dat telefoongesprekken onrechtmatig waren afgeluisterd. Om deze klacht te kunnen onderzoeken heeft de bevoegde Belgische onderzoeksrechter de Commissie gevraagd om RQ's immuniteit op te heffen, zodat hij als verdachte kon worden gehoord. De Commissie heeft dit verzoek ingewilligd, waarna RQ beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van het besluit tot opheffing van zijn vrijstelling van rechtsvervolging. Het Gerecht heeft dat beroep toegewezen en geoordeeld dat de

¹ Arrest van het Gerecht van 24 oktober 2018, RQ/Commissie (T-29/17, EU:T:2018:717).

Commissie RQ's recht om te worden gehoord had geschonden en dat niet volledig kon worden uitgesloten dat het bestreden besluit zonder deze schending een andere inhoud zou kunnen hebben gehad.

Daarop heeft de Commissie hogere voorziening ingesteld bij het Hof, dat om te beginnen heeft bevestigd dat een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar een bezwarende handeling in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie vormt, waartegen beroep kan worden ingesteld bij de rechterlijke instanties van de Unie. Hof heeft in dit verband onderstreept dat met een besluit tot opheffing van de immuniteit van een ambtenaar de bescherming wordt ingetrokken die de in artikel 11, onder a), van Protocol nr. 7² bedoelde vrijstelling van rechtsvervolging hem verleent, en hij dus wordt blootgesteld aan maatregelen van het gemene recht van de lidstaten, met name detentie en strafvervolging. Het feit dat de voorrechten en de vrijstelling van rechtsvervolging uitsluitend in het belang van de Unie aan de ambtenaren worden verleend, doet niet af aan de vaststelling dat de opheffing van de immuniteit van een ambtenaar diens situatie aanmerkelijk wijzigt door hem het voordeel van die immuniteit te ontnemen, en bijgevolg een voor hem bezwarende handeling is.

Vervolgens heeft het Hof in herinnering gebracht dat het recht om te worden gehoord niet alleen is neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) maar ook in artikel 41 ervan, en bevestigd dat de Commissie RQ moest horen alvorens het besluit tot opheffing van zijn vrijstelling van rechtsvervolging vast te stellen, ook al is deze immuniteit van de ambtenaren uitsluitend bedoeld om de belangen van de Unie te beschermen. Dit laatste kan weliswaar betekenen dat er grenzen worden gesteld aan de argumenten die de betrokken ambtenaar met succes kan aanvoeren tegen de opheffing van zijn immuniteit, maar kan niet rechtvaardigen dat hij helemaal niet wordt gehoord voordat zijn immuniteit wordt opgeheven.

Wat de beperkingen betreft die kunnen worden gesteld aan de in het Handvest neergelegde rechten, zoals het recht om te worden gehoord, heeft het Hof eraan herinnerd dat artikel 52, lid 1, van het Handvest eist dat beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.

Het Hof heeft in dit verband benadrukt dat het geheim van het onderzoek waarin het Belgisch Wetboek van Strafvordering voorziet, weliswaar in een geval als dat van RQ zou kunnen rechtvaardigen dat hij niet wordt gehoord alvorens wordt besloten zijn immuniteit op te heffen, maar dat een dergelijke rechtvaardiging moet worden voorbehouden aan uitzonderlijke gevallen. Er mag immers niet van worden uitgegaan dat elk strafonderzoek automatisch het risico inhoudt dat de betrokkenen bewijzen en aanwijzingen proberen te verheimelijken of frauduleus overleg proberen te plegen, wat zou rechtvaardigen dat ze niet vooraf worden ingelicht over het naar hen gevoerde onderzoek. Het Gerecht heeft dan ook terecht geoordeeld dat de Commissie, alvorens te besluiten dat er sprake was van een uitzonderlijk geval waarin de immuniteit van RQ kon worden opgeheven zonder dat hij eerst werd gehoord, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking met de betrokken nationale autoriteiten maatregelen had moeten treffen waardoor zijn recht om te worden gehoord zo goed mogelijk kon worden geëerbiedigd zonder dat de belangen van het geheim van het onderzoek in gevaar werden gebracht.

² Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 266).

Het Gerecht heeft evenmin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het feit dat RQ niet was gehoord vóór het nemen van het litigieuze besluit, verder ging dan hetgeen noodzakelijk was ter bereiking van het doel om het geheim van het onderzoek te waarborgen, en derhalve niet strookte met de wezenlijke inhoud van zijn recht om te worden gehoord. Het Hof heeft dienaangaande onder meer bevestigd dat de Commissie er in een geval als dat van RQ voor moet zorgen dat de nationale autoriteiten voldoende overtuigende elementen overleggen ter rechtvaardiging van een ernstige aantasting van zijn recht om te worden gehoord. Een dergelijke aanpak vormt naar zijn aard geen inmenging in de procedure van de betrokken lidstaat, die volgens artikel 4, lid 3, VEU verplicht is tot loyale samenwerking.

Wat betreft de juridische gevolgen van de schending van RQ's recht om te worden gehoord, heeft het Hof er evenwel aan herinnerd dat schending van de rechten van de verdediging slechts leidt tot nietigverklaring van het na afloop van de betrokken administratieve procedure genomen besluit wanneer die procedure zonder die onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben. Bij de beoordeling van het effect van de schending van RQ's recht om te worden gehoord op de rechtmatigheid van het besluit tot opheffing van zijn vrijstelling van rechtsvervolging, zijn enkel overwegingen in verband met het belang van de dienst van belang. Bijgevolg had RQ moeten aantonen dat niet volledig viel uit te sluiten dat het besluit van de Commissie een andere inhoud zou hebben gehad indien hij argumenten en elementen in verband met het dienstbelang had kunnen aanvoeren. RQ heeft echter voor het Gerecht geen enkel argument van dien aard aangevoerd. Het Gerecht heeft dan ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de schending van RQ's recht om te worden gehoord de nietigverklaring van het besluit tot opheffing van zijn vrijstelling van rechtsvervolging rechtvaardigde.