



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 18. junija 2020\*

„Pritožba – Javni uslužbenci – Uradniki – Generalni direktor Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) – Imuniteta pred sodnimi postopki – Sklep o odvzemu – Akt, ki posega v položaj – Pravica do obrambe“

V zadevi C-831/18 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 21. decembra 2018,

**Evropska komisija**, ki jo zastopata J.-P. Keppenne in J. Baquero Cruz, agenta,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

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

tožeča stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras (poročevalec), predsednik senata, S. Rodin, D. Šváby, sodnika, K. Jürimäe, sodnica, in N. Piçarra, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. septembra 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 19. decembra 2019

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. oktobra 2018, RQ/Komisija (T-29/17, EU:T:2018:717; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to za nič en razglasilo Sklep Komisije C(2016) 1449 final z dne 2. marca 2016 v zvezi z zahtevo za odvzem imunitete RQ pred sodnimi postopki (v nadaljevanju: sporni sklep).

\* Jezik postopka: francoščina.

## Pravni okvir

### *Protokol št. 7*

- 2 Člen 11(a) Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (UL 2010, C 83, str. 266; v nadaljevanju: protokol št. 7) določa:

„Na ozemlju vsake države članice in ne glede na njihovo državljanstvo, uradniki in drugi uslužbenci Unije:

- (a) uživajo, ob upoštevanju določb pogodb, ki se nanašajo na odgovornost uradnikov in drugih uslužbencev do Unije, in ob upoštevanju pristojnosti Sodišča Evropske unije v sporih med Unijo in njenimi uradniki in drugimi uslužbenci, imuniteto pred sodnimi postopki za dejanja, storjena pri opravljanju uradnih dolžnosti, vključno z izgovorjenimi ali zapisanimi besedami. To imuniteto uživajo tudi po prenehanju funkcije [...]"

- 3 Člen 17 Protokola št. 7 določa:

„Uradnikom in drugim uslužbencem Unije se priznajo privilegiji, imunitete in olajšave izključno v interesu Unije.

Vsaka institucija Unije mora uradniku ali drugemu uslužbencu odvzeti priznano imuniteto, kadar meni, da odvzem imunitete ni v nasprotju z interesi Unije.“

- 4 Člen 18 Protokola št. 7 določa:

„Institucije Unije sodelujejo s pristojnimi organi zadevnih držav članic pri uporabi tega protokola.“

### *Kadrovski predpisi*

- 5 Člen 23 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) določa:

„Posebne pravice in imunitete uradnikov se odobrijo samo v interesu Unije. Ob upoštevanju Protokola [št. 7] zadevn[i] uradniki niso oproščeni izpolnjevanja svojih zasebnih dolžnosti ali spoštovanja veljavnih zakonov in policijskih predpisov.

Kadar se posebne pravice in imunitete spodbijajo, zadevni uradnik nemudoma obvesti organ za imenovanja.

[...]"

- 6 Člen 90(2) Kadrovskih predpisov določa:

„Vsaka oseba, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, lahko pri organu za imenovanja vloži pritožbo zoper akt, ki je imel zanj negativne posledice [posega v njen položaj], ne glede na to, ali je omenjeni organ sprejel odločitev ali pa ni sprejel nobenega od ukrepov, predpisanih v Kadrovskih predpisih. Pritožbo je treba vložiti v treh mesecih. [...]"

[...]

Organ obvesti zadevno osebo o svoji obrazloženi odločitvi v štirih mesecih od datuma vložitve zahteve. Če po izteku tega roka ni odgovora na pritožbo, se šteje, da gre za molk organa, ki pomeni zavrnitev zahteve, zoper katero se lahko vloži pritožba na podlagi člena 91.“

### **Dejansko stanje in sporna odločba**

- 7 Dejansko stanje je navedeno v točkah od 1 do 18 izpodbijane sodbe, za potrebe tega postopka pa ga je mogoče povzeti tako.
- 8 Proizvajalec tobačnih izdelkov je leta 2012 pri Komisiji vložil pritožbo, ki je vsebovala resne obtožbe o vpletenosti člana Komisije v poskuse korupcije. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), katerega generalni direktor je bil RQ, je uvedel upravno preiskavo, da bi opravil zahtevane preveritve in preglede.
- 9 Urad OLAF je na podlagi informacij, zbranih v prvi fazi te preiskave, ocenil, da bi bilo primerno pričlo prositi, naj opravi telefonski pogovor, ki bi lahko zagotovil dodatne dokaze, z osebo, ki naj bi bila vpletena v zatrjevani poskus korupcije.
- 10 Ta telefonski pogovor je potekal 3. julija 2012. Priča je opravila telefonski pogovor, pri katerem je ob soglasju in v navzočnosti RQ uporabila mobilni telefon v prostorih urada OLAF. Urad OLAF je ta telefonski pogovor posnel in ga opisal v končnem poročilu o preiskavi.
- 11 Po zaključku te upravne preiskave je bil pri belgijskem sodišču vložen predlog za kazenski pregon, v okviru katerega je bil med drugim naveden tožbeni razlog nezakonitega prisluškovanja telefonskim pogovorom. Da bi lahko obravnavalo ta predlog, je pristojno belgijsko kazensko sodišče Komisijo pozvalo, naj RQ odvzame imuniteto, da bi ga lahko zaslišalo kot obdolženca. Ker je Komisija želela podrobnejša pojasnila, jo je belgijski zvezni tožilec obvestil o nekaterih elementih preiskave, ki jo je vodil urad OLAF, ki bi jih bilo mogoče šteti za indice za nezakonito prisluškovanje telefonskim pogovorom, ki je kaznivo.
- 12 V teh okoliščinah je Komisija 2. marca 2016 ugodila zahtevi belgijskega sodišča in sprejela sporni sklep, s katerim je v skladu s členom 17, drugi odstavek, Protokola št. 7 RQ odvzela imuniteto pred sodnimi postopki v zvezi z dejanskimi navedbami glede prisluškovanja telefonskemu pogovoru.
- 13 Iz obrazložitve spornega sklepa je razvidno, da je Komisija menila, da so ji pristojni nacionalni organi predložili zelo jasne in natančne navedbe, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da trditve, navedene zoper RQ, upravičujejo nadaljevanje preiskave v zvezi z njim, in da bi bila zato zavrnitev odvzema njegove imunitete v nasprotju z načelom lojalnega sodelovanja z nacionalnimi organi.
- 14 RQ je bil sporni sklep vročen 11. marca 2016. V skladu s členom 90(2) Kadrovskih predpisov je zoper ta sklep vložil pritožbo, ki jo je organ za imenovanja zavrnil 5. oktobra 2016.

### **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba**

- 15 RQ je 17. januarja 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa in odločbe z dne 5. oktobra 2016.
- 16 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sporni sklep razglasilo za ničen.
- 17 Najprej je v točki 45 te sodbe zavrnilo ugovor nedopustnosti tožbe, ki ga je vložila Komisija in ki se je nanašal na to, da sklepi o odvzemu imunitete uradnikom in uslužbencem Unije ne spreminjajo njihovega pravnega položaja, zato naj sporni sklep ne bi bil akt, ki posega v položaj.

- 18 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 37 navedene sodbe med drugim poudarilo, da „[t]o, da so privilegiji in imunitete[, na katere se nanaša Protokol št. 7,] določeni v javnem interesu Unije, utemeljuje pristojnost, dano institucijam, da odvzamejo imuniteto, vendar ne pomeni, da so ti privilegiji in imunitete dodeljeni izključno Uniji, ne pa tudi njenim uradnikom, drugim uslužbencem in članom Parlamenta. Protokol torej ustvarja subjektivno pravico zadevnih oseb, katere upoštevanje je zagotovljeno s sistemom pravnih sredstev, določenih s Pogodbo.“
- 19 Splošno sodišče je v točki 38 izpodbijane sodbe dodalo, da „sklep o odvzemu imunitete uradniku ali uslužbencu že z učinkom ukinitve tega varstva spremeni njegov pravni položaj, tako da ima ta spet status osebe, za katero velja splošno pravo držav članic, in je, ne da bi bilo potrebno kakršno koli vmesno pravilo, tako izpostavljena ukrepom, ki jih to splošno pravo vzpostavlja, zlasti priporu in sodnemu postopku“.
- 20 Splošno sodišče je v okviru presoje utemeljenosti spora na prvem mestu preučilo peti tožbeni razlog RQ, ki se je nanašal na kršitev pravice do obrambe. Ta tožbeni razlog je imel tri dele, ki so se nanašali, prvič, na kršitev pravice do izjave, drugič, na kršitev domneve nedolžnosti in dolžnosti nepristranskosti, in tretjič, na kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja. Splošno sodišče je iz razlogov, navedenih v točkah od 52 do 76 izpodbijane sodbe, ugodilo prvemu delu tega tožbenega razloga in zato sporni sklep razglasilo za ničen, ne da bi preučilo ostale dele navedenega tožbenega razloga niti ostale tožbene razloge.
- 21 Splošno sodišče je v točki 52 izpodbijane sodbe opozorilo na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je „spoštovanje pravice do obrambe in zlasti do izjave v vsakem postopku, ki se uvede zoper osebo in v okviru katerega je mogoče sprejeti akt, s katerim se posega v njen položaj, temeljno načelo prava Unije in mora biti zagotovljeno tudi, če ni nobenih pravil, ki urejajo zadevni postopek“. V točkah 55 in 56 te sodbe je pojasnilo, da so v skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso temeljne pravice, kot je spoštovanje pravice do obrambe, lahko omejene, če so določene z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino zadevne temeljne pravice, če dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu, ki se jih poskuša doseči z zadevnim ukrepom, in če glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega.
- 22 Splošno sodišče je v točki 57 navedene sodbe poudarilo, da ni sporno, da RQ pred sprejetjem spornega sklepa ni bil zaslišan, in navedlo, da je treba preveriti, ali omejitev pravice do izjave v obravnavani zadevi izpolnjuje zgoraj navedene pogoje.
- 23 Splošno sodišče je po tem, ko je v točki 58 izpodbijane sodbe navedlo, da je Komisija to omejitev pravice do izjave utemeljila z nujnostjo spoštovanja tajnosti preiskave, ki so jo izvajali belgijski organi, kot to zahteva belgijsko pravo, na katero se sklicujejo ti organi, in ugotovilo, da belgijsko pravo določa načelo zaupnosti preiskave, v točki 63 te sodbe sklenilo, da je okoliščino, da zadevna oseba ni bila predhodno zaslišana, načeloma mogoče objektivno utemeljiti z zaupnostjo preiskave v skladu s členom 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 24 Splošno sodišče je nato preučilo, ali je bilo to, da RQ ni bil zaslišan, nujno in sorazmerno z varovanjem zaupnosti preiskave in pravilnim potekom kazenskega postopka. V točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe je poudarilo, da če nacionalni organ nasprotuje temu, da bi bila zadevna oseba natančno in v celoti obveščena o razlogih, na katerih temelji sklep o odvzemu imunitete, tako da se sklicuje na razloge v zvezi z zaupnostjo preiskave, mora Komisija v sodelovanju z nacionalnimi organi v skladu z načelom lojalnega sodelovanja izvesti ukrepe, ki omogočajo tehtanje na eni strani spoštovanja pravice zadevne osebe do izjave pred sprejetjem akta, ki posega v njen položaj, in na drugi strani legitimnih preudarkov, ki se nanašajo na zaupnost preiskave.
- 25 Splošno sodišče je v točki 69 izpodbijane sodbe presodilo, da iz spisa, ki mu je bil predložen, ni razvidno, da je Komisija pri sprejetju spornega sklepa opravila tako tehtanje. V zvezi s tem se je oprlo na tri elemente, navedene v točkah od 70 do 72 te sodbe. Tako je, prvič, navedlo, da Komisija od

nacionalnih organov ni zahtevala navedbe razlogov, iz katerih bi predhodno zaslišanje tožeče stranke pomenilo tveganje za spoštovanje zaupnosti preiskave. Drugič, navedlo je, da belgijski organi niso zatrjevali nikakršnega resnega tveganja, ki bi ga zadevna oseba pomenila za nemoten potek preiskave, kar bi lahko upravičilo to, da ji zahteva za odvzem imunitete, ki se je nanašala nanjo, ni bila posredovana. Tretjič, poudarilo je, da so bili odgovori belgijskih organov na predlog Komisije, naj se RQ zasliši v zvezi z njihovimi zahtevami za odvzem imunitete, pomanjkljivi, in ugotovilo, da jih Komisija vsekakor ni vprašala, ali bi bilo mogoče pripraviti nezaupno različico teh zahtev, ki bi jo bilo mogoče posredovati RQ.

- 26 Poleg tega je Splošno sodišče v točki 76 navedene sodbe navedlo, da ni mogoče v celoti izključiti, da bi sporni sklep lahko imel drugačno vsebino, če bi bila spoštovana pravica RQ do izjave, saj bi ta lahko učinkovito predstavil svoje stališče glede odvzema svoje imunitete in, natančneje, glede interesa Unije in ohranitve svoje neodvisnosti, ki jo nujno potrebuje kot uradnik na delovnem mestu generalnega direktorja urada OLAF.

### **Predlogi strank pred Sodiščem**

- 27 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
  - dokončno odloči o sporu, tako da zavrne tožbo RQ, ter RQ naloži plačilo stroškov postopka pred Splošnim sodiščem in v tem postopku ter
  - podredno, če stanje postopka ne dovoljuje, da bi o zadevi odločilo Sodišče, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to ponovno odloči o tožbi.
- 28 RQ Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo v celoti zavrže kot očitno nedopustno in jo vsaj zavrne kot neutemeljeno, ter
  - Komisiji naloži plačilo stroškov, vključno s stroški, ki so nastali na prvi stopnji.

### **Pritožba**

- 29 Komisija v utemeljitev pritožbe navaja tri razloge. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da je sporni sklep akt, ki posega v položaj. Drugi pritožbeni razlog, naveden podredno, se nanaša na to, da je Splošno sodišče pri razlagi in uporabi člena 41(2)(a) Listine in člena 4(3) PEU napačno uporabilo pravo. Tretji pritožbeni razlog, naveden še bolj podredno, se nanaša na to, da je Splošno sodišče pri opredelitvi „ravnanja“ Komisije napačno uporabilo pravo.

***Prvi pritožbeni razlog: Splošno sodišče je napačno uporabilo pravo s tem, da je sporni sklep opredelilo za akt, ki posega v položaj***

#### *Trditve strank*

- 30 Komisija s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da sklepi o odvzemu imunitete, kot je sporni sklep, posegajo v položaj uradnikov Unije in so lahko predmet tožbe pred sodišči Unije.

- 31 Na prvem mestu Komisija trdi, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se lahko opre na ustaljeno sodno prakso, čeprav to pravno vprašanje ni bilo še nikoli predloženo Sodišču.
- 32 Natančneje, Komisija trdi, prvič, da se Sodišče v sodbi z dne 16. decembra 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), ni izreklo o vprašanju, ali je sklep o odvzemu imunitete akt, ki posega v položaj, ker je svoje razlogovanje oprlo na člen 16 Protokola o privilegijih in imunitetah ESPJ. Ta določba pa naj v Protokolu št. 7 ne bi imela enakovredne določbe.
- 33 Drugič, glede sodb z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), in z dne 17. januarja 2013, Gollnisch/Parlament (T-346/11 in T-347/11, EU:T:2013:23), Komisija poudarja, da se nanašata na poslance Evropskega parlamenta in ne na uradnike Unije. Imuniteta članov Parlamenta pa naj ne bi imela enakih značilnosti in enakega obsega kot imuniteta uradnikov in drugih uslužbencev Unije.
- 34 Na drugem mestu Komisija meni, da iz besedila, sobesedila in namena člena 17 Protokola št. 7 izhaja, da sklep o odvzemu imunitete uradniku ne posega v njegov položaj, ker ne spreminja pravnega položaja zadevnega uradnika, temveč le pravni položaj Unije in pravni položaj države članice, ki zahteva odvzem.
- 35 Iz tega člena naj bi namreč izhajalo, kar potrjujeta sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 19), in člen 343 PDEU, da se zaščita, ki jo daje imuniteta pred sodnimi postopki, odobri Uniji in da je treba to imuniteto praviloma odvzeti, razen če to ni v nasprotju z interesi Unije. Prav tako naj bi člen 23 Kadrovskih predpisov, edina določba Kadrovskih predpisov, ki se sklicuje na privilegije in imunitete uradnikov, potrjeval, kot je razvidno iz njegovega besedila, da se ti privilegiji in imunitete „odobrijo samo v interesu Unije“.
- 36 Poleg tega naj bi bil namen člena 17 Protokola št. 7 zaščita Unije v izjemnih primerih, ko bi delovanje nacionalnih sodišč ogrozilo izvajanje njenih nalog.
- 37 Komisija zato Splošnemu sodišču očita, da je razsodilo, da Protokol št. 7 za zadevne osebe ustvarja subjektivne pravice. Za zadevnega uradnika pa naj bi bilo treba sklep o odvzemu imunitete pred sodnimi postopki šteti za pripravljalni akt, ki naj bi zgolj odpravljal postopkovno oviro za običajno nadaljevanje nacionalnega sodnega postopka. Samo pravnomočna nacionalna kazenska odločba, s katero bi bil obsojen, naj bi lahko dejansko vplivala na pravni položaj uradnika. Poleg tega naj bi lahko navedeni uradnik v okviru nacionalnega postopka vedno izpodbijal veljavnost sklepa o odvzemu imunitete, nacionalno sodišče pa naj bi moralo v primeru dvoma Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje. Komisija meni, da je tak sklep podoben odločbi urada OLAF o uvedbi preiskave zoper uradnika ali o posredovanju končnega poročila državnim pravosodnim organom po koncu preiskave. V skladu z ustaljeno sodno prakso naj bi bili taki akti pripravljalni in naj ne bi mogli biti predmet ničnostne tožbe.
- 38 Zato Komisija meni, da obrazložitev Splošnega sodišča iz točke 38 izpodbijane sodbe, da sklep o odvzemu imunitete uradniku ali uslužbencu spremeni njegov pravni položaj zgolj zaradi odprave zaščite pred pregonom organov držav članic, do katerega je upravičen na podlagi člena 11 Protokola št. 7, izhaja iz napačnega razumevanja imunitete kot subjektivne pravice.
- 39 RQ meni, da je treba prvi pritožbeni razlog zavreči kot nedopusten. Po njegovem mnenju Komisija ponavlja iste argumente, kot jih je navedla na prvi stopnji, in tako v resnici želi doseči zgolj ponovno obravnavo tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, za kar pa naj Sodišče ne bi bilo pristojno.
- 40 Podredno RQ meni, da Splošno sodišče s tem, da je sporni sklep opredelilo za akt, ki posega v položaj, nikakor ni napačno uporabilo prava.

*Presoja Sodišča*

- 41 Najprej je treba navesti, da je v nasprotju s trditvami RQ prvi pritožbeni razlog dopusten.
- 42 Kadar namreč pritožnik izpodbija to, kako je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Unije, se lahko pravna vprašanja, obravnavana na prvi stopnji, ponovno obravnavajo v pritožbi. Če namreč pritožnik pritožbe v tem smislu ne bi mogel utemeljiti z razlogi in argumenti, ki jih je že navedel pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma izgubil smisel (sodba z dne 20. septembra 2016, Mallis in drugi/Komisija in ECB, od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 43 Komisija s prvim pritožbenim razlogom izpodbija to, kako je Splošno sodišče razlagalo in uporabilo pravo Unije, na podlagi česar je to sodišče v nasprotju z argumentacijo, ki jo je pred njim navedla Komisija, ugotovilo, da je sporni sklep akt, ki posega v položaj RQ in zoper katerega je mogoče vložiti ničnostno tožbo.
- 44 Glede vsebinske preučitve prvega pritožbenega razloga Komisije je treba opozoriti, da v smislu člena 90(2) Kadrovske predpisev v položaj posegajo le akti ali ukrepi, ki imajo take zavezujoče pravne učinke, da s tem, da znatno spreminjajo pravni položaj tožeče stranke, neposredno in nemudoma vplivajo na njene interese (sodba z dne 14. septembra 2006, Komisija/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, točka 42; glej v tem smislu sodbi z dne 21. januarja 1987, Strogili/Računsko sodišče, 204/85, EU:C:1987:21, točki 6 in 9, in z dne 14. februarja 1989, Bossi/Komisija, 346/87, EU:C:1989:59, točka 23).
- 45 Kot pa je Splošno sodišče navedlo v točki 38 izpodbijane sodbe, sklep o odvzemu imunitete uradniku, kakršen je sporni sklep, že z učinkom ukinitve zaščite, ki jo temu uradniku daje imuniteta pred sodnimi postopki, določena v členu 11(a) Protokola št. 7, spreminja pravni položaj navedenega uradnika, tako da ima ta spet status osebe, za katero velja splošno pravo držav članic, in je, ne da bi bilo potrebno kakršno koli vmesno pravilo, tako izpostavljen ukrepom, ki jih to splošno pravo vzpostavlja, zlasti priporu in sodnemu pregonu.
- 46 Ker je torej imuniteta uradnika Unije pred sodnimi postopki, podeljena s členom 11(a) Protokola št. 7, odvzeta s sklepom organa njegove institucije, pristojnega za imenovanja, ki tako spreminja njegov pravni položaj, Komisija napačno trdi, da Splošno sodišče ni moglo sprejeti podobne rešitve, kot je bila sprejeta v sodbi z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 Res je, da so privilegiji in imunitete, ki so Uniji priznani s Protokolom št. 7, funkcionalni, ker je njihov namen prepričati oviranje delovanja in neodvisnosti Unije, kar zlasti pomeni, da so privilegiji, imunitete in olajšave, dodeljeni uradnikom in drugim uslužbencem Unije, dodeljeni izključno v interesu Unije (sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točki 19 in 20).
- 48 To pa ne spremeni dejstva, da sklep o odvzemu imunitete uradnika Unije znatno spremeni položaj tega uradnika tako, da mu odvzame prednosti te imunitete, in je zato akt, ki posega v njegov položaj.
- 49 Poleg tega iz sodne prakse, navedene v točki 44 te sodbe, izhaja, da se ukrep opredeli za „akt, ki posega v položaj“ uradnika, ne le kadar krši ali posega v njegovo subjektivno pravico, ampak tudi splošneje, kadar znatno spremeni njegov pravni položaj.
- 50 Iz tega sledi, da vprašanje, ali člen 11(a) Protokola št. 7 ustvarja „subjektivno pravico [...] zadevnih oseb“, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 37 izpodbijane sodbe, ni upoštevno za opredelitev sklepa o odvzemu imunitete uradniku za akt, ki posega v položaj. Enako velja za vprašanje razlage sodbe z dne 16. decembra 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 42 izpodbijane sodbe.

- 51 Zavrtni je treba tudi argumentacijo Komisije, da se mora sklep o odvzemu imunitete uradniku opredeliti za „pripravljalni akt“, ker je, kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 61 sklepnih predlogov, sprememba pravnega položaja zadevne osebe posledica sprejetja sklepa, kakršen je sporni sklep. S tem sklepom se konča postopek odvzema imunitete zadevnemu uradniku, ne da bi bilo predvideno sprejetje poznejšega akta institucije, ki ji pripada ta uradnik, ki bi ga ta lahko izpodbijal.
- 52 Obrazložitev, navedena v točki 38 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče ugotovilo, da sklep o odvzemu imunitete uradniku ali uslužbencu Unije spreminja njegov pravni položaj, zadostuje za utemeljitev opredelitve spornega sklepa za „akt, ki posega v položaj“, v smislu člena 90(2) Kadrovskih predpisov.
- 53 Zato je treba šteti, da so v točkah 37 in 42 izpodbijane sodbe navedeni dodatni razlogi, tako da je treba del argumentacije Komisije, ki se nanaša na te razloge, zavrtni kot brezpredmeten (glej v tem smislu sodbi z dne 29. aprila 2004, Komisija/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, točka 68, in z dne 29. novembra 2012, Združeno kraljestvo/Komisija, C-416/11 P, neobjavljena, EU:C:2012:761, točka 45).
- 54 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih ugotovitev je treba prvi pritožbeni razlog zavrtni kot neutemeljen.

***Drugi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri razlagi in uporabi člena 41(2)(a) Listine in člena 4(3) PEU***

*Trditve strank*

- 55 Komisija z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe presodilo, da mora Komisija tehtati na eni strani pravico zadevnega uradnika do izjave in na drugi strani zaupnost preiskave, napačno razlagalo pravico do izjave. V bistvu trdi, da široka razlaga pravice do izjave, ki jo je uporabilo Splošno sodišče, „vodi v neupravičeno sistematično vmešavanje institucij Unije v pristojnosti sodnih organov držav članic“.
- 56 Komisija v zvezi s tem poudarja, da si je le izjemoma dopisovala z nacionalnimi organi v zvezi z RQ glede funkcije generalnega direktorja urada OLAF, ki jo je ta opravljal v času zahteve za odvzem imunitete. Poudarja, da si „v svoji običajni praksi“ nikoli ne dopisuje z nacionalnimi organi ali zadevnim uradnikom, da bi spoštovala strog pogoj zaupnosti, povezan z zaupnostjo preiskave. Tehtanje zadevnih interesov, ki se zahteva z izpodbijano sodbo, bi ogrozilo ustaljeno prakso vseh institucij in organov Unije.
- 57 Komisija poleg tega trdi, da Splošno sodišče, čeprav zahteva tako tehtanje, ne pojasnjuje njegovih posledic, zlasti kadar zadevna institucija ugotovi, da interes zadevnega uradnika do izjave prevlada nad spoštovanjem zaupnosti preiskave. Splošno sodišče naj tako ne bi pojasnilo, ali bi se lahko zadevna institucija v nasprotju z nacionalnim pravom odločila, da bo zadevno osebo zaslišala, oziroma ali bi morala iz tega razloga zavrtni odvzem njene imunitete.
- 58 Komisija dodaja, da zahteva po tehtanju interesov, kot je navedena v točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe, krši načeli vzajemnega zaupanja in lojalnega sodelovanja. Ker nacionalni organi nasprotujejo predlogu Komisije, da se zadevni uradnik zasliši, naj Komisija ne bi mogla nadzorovati ali nadomestiti presoje nacionalnih organov v zvezi z vprašanjem nacionalnega kazenskega prava s svojo presojo. To argumentacijo naj bi podpiral sklep z dne 13. julija 1990, Zwartveld in drugi (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, točka 18).



- 59 Nazadnje se Komisija sklicuje na nekoristnost predhodnega zaslišanja zadevnega uradnika, saj mora institucija temu uradniku odvzeti imuniteto, razen če to ni v nasprotju z interesi Unije. Uradnik pa ne more določati ali vplivati na interese Unije glede na svoj posamični položaj.
- 60 RQ se primarno sklicuje na nedopustnost drugega pritožbenega razloga, ker naj bi Komisija z njim le ponavljala tožbene razloge, navedene na prvi stopnji.
- 61 Podredno RQ trdi, da ta pritožbeni razlog ni utemeljen.

### *Presoja Sodišča*

- 62 Ugovor nedopustnosti drugega pritožbenega razloga, ki ga je navedel RQ, je treba zavrnilo iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 42 te sodbe.
- 63 Komisija namreč z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je napačno uporabilo pravo s tem, da je v točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe presodilo, da mora Komisija tehtati med, na eni strani, pravico do izjave uradnika, na katerega se nanaša zahteva za odvzem imunitete zaradi kazenske preiskave, in, na drugi strani, tajnostjo kazenske preiskave. V takih okoliščinah Komisija pred Sodiščem lahko navaja argumente, ki jih je navedla že pred Splošnim sodiščem in ki jih je to zavrnilo.
- 64 Glede vsebinske preučitve drugega pritožbenega razloga je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije (sodba z dne 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, točka 81 in navedena sodna praksa).
- 65 V zvezi z, natančneje, pravico do izjave v vsakem postopku je ta sestavni del navedenega temeljnega načela in zdaj ni določena le s členoma 47 in 48 Listine, ki zagotavljata spoštovanje pravice do obrambe in pravice do poštenega sojenja v okviru vsakega sodnega postopka, ampak tudi s členom 41 te listine, ki zagotavlja pravico do dobrega upravljanja (sodba z dne 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, točka 82 in navedena sodna praksa).
- 66 Odstavek 2 navedenega člena 41 namreč določa, da ta pravica do dobrega upravljanja vključuje zlasti pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.
- 67 Kot je razvidno iz njenega besedila, se ta določba uporablja splošno. Iz tega sledi, da je treba pravico do izjave upoštevati v vsakem postopku, v katerem se lahko izda akt, ki posega v položaj, tudi če se z ureditvijo, ki se uporablja, to ne zahteva izrecno. Poleg tega navedena pravica zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da koristno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej v tem smislu sodbo z dne 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, točke od 84 do 87 in navedena sodna praksa).
- 68 Splošno sodišče torej ni napačno uporabilo prava s tem, da je po tem, ko je pravilno ugotovilo, da je sporna odločba akt, ki posega v položaj zadevnega uradnika, kot to izhaja iz zavrnitve prvega pritožbenega razloga, v točkah od 52 do 54 izpodbijane sodbe presodilo, da bi morala Komisija pred sprejetjem sklepa o odvzemu imunitete temu uradniku navedenega uradnika zaslišati.
- 69 Res je, kot je bilo opozorjeno v točki 47 te sodbe, da je imuniteta uradnikov in uslužbencev Unije, ki je določena v Protokolu št. 7, funkcionalna in namenjena izključno varstvu interesov Unije, tako da se prepreči oviranje njenega delovanja in njene neodvisnosti.

- 70 Vendar, čeprav lahko ta okoliščina omeji argumente, ki jih zadevni uradnik lahko veljavno navede, da bi prepričal institucijo, ki ji pripada, naj mu ne odvzame imunitete, pa v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ne more upravičiti tega, da se tega uradnika pred odvzemom imunitete ne zasliši. Taka odločitev bi bila neposredno v nasprotju z ustaljeno sodno prakso, navedeno v točki 67 te sodbe.
- 71 Ob tem je treba navesti tudi, da člen 52(1) Listine dopušča omejitve pri uresničevanju pravic, ki jih ta listina priznava, vključno s pravico do izjave, priznana v njenem členu 41. Vendar člen 52(1) Listine zahteva, da je vsaka omejitev predpisana z zakonom in da spoštuje bistveno vsebino zadevne temeljne pravice. Poleg tega zahteva, da je ob upoštevanju načela sorazmernosti taka omejitev potrebna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija.
- 72 V obravnavani zadevi je Splošno sodišče v točki 61 izpodbijane sodbe ugotovilo, da določbe belgijskega zakonika o kazenskem postopku določajo načelo zaupnosti preiskave, in pojasnilo, da so z zakonom predvidene izjeme od navedenega načela.
- 73 Poleg tega je Splošno sodišče v točki 59 te sodbe navedlo, da je zaupnost preiskave v državah članicah, v katerih je določena, načelo javnega reda, katerega namen ni samo zaščititi preiskave, da se preprečijo goljufiva usklajevanja in poskusi prikrivanja dokazov in indicev, temveč tudi obvarovati osumljence ali obdolžence, katerih krivda ni ugotovljena.
- 74 Glede na te elemente je Splošno sodišče v točki 63 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je okoliščino, da uradnik, na katerega se nanaša zahteva za odvzem njegove imunitete zaradi kazenske preiskave v zvezi z njim, ni bil predhodno zaslišan, „načeloma mogoče [...] utemeljiti z zaupnostjo preiskave v skladu s členom 52 Listine“, ker je, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 65 te sodbe, „praviloma z nezaslišanjem zadevne osebe, preden se ji odvzame imuniteta, mogoče zagotoviti zaupnost preiskave“.
- 75 Splošno sodišče je pri analizi sorazmernosti in nujnosti takega ukrepa v točki 66 navedene sodbe poudarilo, da kadar „v ustrezno utemeljenih primerih nacionalni organ nasprotuje temu, da bi bila zadevna oseba natančno in v celoti obveščena o razlogih, na katerih temelji sklep o odvzemu imunitete, tako da se sklicuje na razloge v zvezi z zaupnostjo preiskave, mora Komisija v sodelovanju z nacionalnimi organi [...] izvesti ukrepe, s katerimi uskladi na eni strani legitimne preudarke, ki se nanašajo na zaupnost preiskave, in na drugi strani nujnost, da se posamezniku v zadostni meri zagotovi spoštovanje njegovih temeljnih pravic, kot je pravica do izjave“.
- 76 Splošno sodišče je tako v točki 67 izpodbijane sodbe ugotovilo, da mora Komisija tehtati spoštovanje pravice do izjave uradnika, na katerega se nanaša zahteva za odvzem imunitete, in preudarke, ki so jih navedli nacionalni organi, da bi hkrati zagotovila varstvo pravic zadevnega uradnika, interese Unije v skladu s Protokolom št. 7 ter učinkovit in neoviran potek nacionalnega kazenskega postopka.
- 77 V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, Splošno sodišče pri tej obrazložitvi ni napačno uporabilo prava.
- 78 Čeprav Splošno sodišče, kot izhaja iz izpodbijane sodbe, ni izključilo možnosti, da institucija sprejme sklep o odvzemu imunitete, ne da bi zaslišala zadevno osebo, pa mora biti taka možnost pridržana za izjemne in ustrezno utemeljene primere.
- 79 Ni namreč mogoče domnevati, da vsaka kazenska preiskava sistematično vključuje tveganje, da bodo zadevne osebe poskusile prikriti dokaze in indice ali da se bodo goljufivo dogovarjale, kar bi upravičevalo, da se jih predhodno ne obvesti o obstoju preiskave v zvezi z njimi.

- 80 Iz tega sledi, da je Splošno sodišče v točki 66 izpodbijane sodbe upravičeno ugotovilo, da mora Komisija, preden ugotovi, da obstaja izjemen primer, ki upravičuje odvzem imunitete zadevni osebi, ne da bi bila ta oseba predhodno zaslišana, ob spoštovanju načela lojalnega sodelovanja z zadevnimi nacionalnimi organi izvesti ukrepe, ki hkrati omogočajo spoštovanje pravice zadevne osebe do izjave, ne da bi se pri tem ogrozili interesi, katerih varovanju je namenjena tajnost preiskave.
- 81 V nasprotju s trditvami Komisije obveznost takega tehtanja ni v nasprotju z načeloma vzajemnega zaupanja in lojalnega sodelovanja med Komisijo in nacionalnimi organi.
- 82 Tehtanje, navedeno v točki 66 izpodbijane sodbe, Komisiji namreč omogoča, da upošteva tako postopkovne zahteve, ki lahko zavezujejo zadevne nacionalne organe, kot tudi, kot je najbolj mogoče, pravico zadevne osebe do izjave. V izjemnih primerih pa to tehtanje Komisiji omogoča tudi, da nemožnost zaslišati zadevno osebo pred odvzemom njene imunitete upraviči z interesi, ki bi jih tako zaslišanje ogrozilo.
- 83 Poleg tega v zvezi z argumentom Komisije, navedenim v točki 57 te sodbe, da Splošno sodišče ni pojasnilo, kakšen bi moral biti odgovor na zahtevo za odvzem imunitete, če bi Komisija s tehtanjem, predvidenim v točki 67 izpodbijane sodbe, ugotovila, da ima pravica zadevne osebe do izjave prednost pred zaupnostjo preiskave, zadostuje navesti, da se Splošnemu sodišču, ker je ugotovilo, da se v obravnavani zadevi zahtevano tehtanje ni opravilo, o tej hipotezi ni bilo treba izreči.
- 84 Iz vseh navedenih ugotovitev izhaja, da je treba drugi pritožbeni razlog zavriniti.

***Tretji pritožbeni razlog: Splošno sodišče je napačno presodilo postopek Komisije za sprejetje spornega sklepa***

*Trditve strank*

- 85 Komisija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je napačno presodilo postopek, ki ga je Komisija izvedla za sprejetje spornega sklepa, napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da ni opravila tehtanja zadevnih interesov, kot je zahtevano v točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe.
- 86 Komisija zlasti meni, da bi bilo treba šteti, če je zahteva po takem tehtanju utemeljena, da je v obravnavani zadevi zahtevani nadzor vsekakor opravila. Trdi, da je sporni sklep sprejela šele po tem, ko je izmenjala več dopisov z belgijskimi organi, prejela podrobna pojasnila belgijskega državnega tožilca, na kraju samem preučila spis kazenskega postopka in se nazadnje posvetovala z izvedencem belgijskega kazenskega prava.
- 87 Poleg tega Komisija Splošnemu sodišču očita, da je v točki 71 izpodbijane sodbe določilo nesorazmerne zahteve glede na ukrepe, ki bi jih Komisija morala sprejeti za upoštevanje pravice RQ do izjave. Ti ukrepi naj bi sistematično vodili do neupravičenega vmešavanja institucij Unije v delovanje nacionalnih kazenskih sodišč.
- 88 Nazadnje, Komisija izpodbija obrazložitev iz točke 76 izpodbijane sodbe, v skladu s katero naj ne bi bilo popolnoma izključeno, da bi bila vsebina sklepa Komisije drugačna, če bi bilo RQ omogočeno, da učinkovito izrazi svoje stališče glede interesa Unije in ohranitve svoje neodvisnosti, ki jo nujno potrebuje kot generalni direktor urada OLAF. Po mnenju Komisije namreč, prvič, to, da je RQ generalni direktor urada OLAF, ni bilo upoštevno, ker je RQ tožbo vložil osebno, in drugič, položaj zadevnega uradnika ne more določati ali vplivati na oceno interesa Unije, ki je v izključni pristojnosti institucij.

89 RQ meni, da se ta pritožbeni razlog nanaša na presojo dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče, in se mora zato zavreči kot nedopusten. RQ podredno trdi, da ta pritožbeni razlog ni utemeljen.

### *Presoja Sodišča*

90 Argumentacija, ki jo Komisija navaja v utemeljitev tretjega pritožbenega razloga, ima v bistvu dva dela.

91 Komisija s prvim delom tega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 74 izpodbijane sodbe presodilo, da je to, da RQ pred sprejetjem spornega sklepa ni bil zaslišan, preseglo tisto, kar je potrebno za uresničitev cilja zagotavljanja zaupnosti preiskave, zaradi česar ni bilo upoštevano bistvo pravice do izjave, določene v členu 41(2)(a) Listine.

92 Navesti je treba, da Komisija s to argumentacijo ne izpodbija presoje dejstev, ki jo je opravilo Splošno sodišče, temveč pravno opredelitev teh dejstev. Zlasti trdi, da je Splošno sodišče v točki 74 izpodbijane sodbe na podlagi spisa, ki mu je bil predložen, napačno ugotovilo, da je Komisija kršila pravico RQ do izjave, s čimer je v zvezi s tem napačno uporabilo pravo.

93 Zato je v nasprotju s trditvami RQ prvi del tretjega pritožbenega razloga dopusten. Kadar Splošno sodišče ugotovi ali presodi dejansko stanje, je namreč Sodišče pristojno, da opravi nadzor nad pravno opredelitvijo tega dejanskega stanja in nad pravnimi posledicami, ki jih iz njega izpelje Splošno sodišče (sodba z dne 6. aprila 2006, General Motors/Komisija, C-551/03 P, EU:C:2006:229, točka 51 in navedena sodna praksa).

94 Glede vsebinske preučitve tega prvega dela je treba navesti, da je Splošno sodišče v točki 69 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija v obravnavani zadevi ni opravila tehtanja, skladnega s tistim, ki je navedeno v točkah 67 in 68 te sodbe.

95 Svojo presojo je oprlo na ugotovitve iz točk od 70 do 72 izpodbijane sodbe, v skladu s katerimi, prvič, Komisija od pristojnih belgijskih organov ni zahtevala, naj navedejo razloge, iz katerih bi zaslišanje RQ pred morebitnim odvzemom njegove imunitete pomenilo tveganje za spoštovanje zaupnosti preiskave, ali naj pripravijo nezaupno različico svoje zahteve za odvzem imunitete, ki bi lahko bila posredovana RQ. Drugič, navedeni organi niso navedli nobene okoliščine, kot je tveganje, da bi RQ pobegnil ali uničil dokaze, ki bi lahko upravičila, da se ga ne obvesti o zahtevi za odvzem njegove imunitete. Nazadnje in tretjič, odgovori belgijskih organov na predloge Komisije so bili pomanjkljivi in niso omogočali razumeti, zakaj so ti organi zavrnil predlog, da bi Komisija RQ zaslišala v zvezi z zahtevo za odvzem njegove imunitete.

96 Glede na te dejanske ugotovitve, ki jih na stopnji pritožbe ni mogoče izpodbijati, če ne gre za izkrivljanje dejstev in dokazov, ki pa ga Komisija v obravnavani zadevi nikjer ne zatrjuje (glej v tem smislu sodbo z dne 18. marca 2010, Trubowest Handel in Makarov/Svet in Komisija, C-419/08 P, EU:C:2010:147, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa), je lahko Splošno sodišče v točki 74 izpodbijane sodbe, ne da bi napačno uporabilo pravo, presodilo, da je nezaslišanje pritožnika pred sprejetjem spornega sklepa presegalo to, kar je potrebno za uresničitev cilja, ki se ga poskuša doseči, in je zato kršilo pravico do izjave, določeno v členu 41(2)(a) Listine.

97 V tem okviru Komisija Splošnemu sodišču ne more očitati, da ni upoštevalo dejstva, da si je dopisovala s pristojnimi belgijskimi organi. To dopisovanje je namreč to sodišče upoštevalo, kljub temu pa je v okviru svoje proste presoje dejstev ocenilo, da so bila v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, pojasnila, ki jih je ta pridobila po tem dopisovanju, pomanjkljiva in ne dovolj podrobna.

- 98 Prav tako se Komisija, da bi izpodbila utemeljenost presoje Splošnega sodišča, ne more sklicevati na dejstvo, da je spis kazenskega postopka preučila na kraju samem in se je posvetovala z izvedencem belgijskega kazenskega prava. Tudi če bi bilo dokazano, tako dejstvo nikakor ne more zadostovati za dokaz, da je bila pravica RQ do izjave upoštevana. Komisija namreč ne trdi, da se je pred Splošnim sodiščem sklicevala na elemente, ki naj bi izhajali iz preučitve spisa nacionalnega kazenskega postopka ali posvetovanja z belgijskim izvedencem in bi lahko upravičili, da RQ ni bil predhodno zaslišan.
- 99 Nazadnje, Komisija se prav tako ne more sklicevati na argument, naveden v točki 87 te sodbe, da je Splošno sodišče v točki 71 izpodbijane sodbe naložilo nesorazmerne zahteve za odvzem imunitete uradniku, ne da bi se ga predhodno zaslišalo, ker bi te zahteve povzročile vmešavanje institucij Unije v delovanje kazenskih sodišč države članice.
- 100 V zvezi s tem je treba navesti, da je Splošno sodišče v točki 71 izpodbijane sodbe, čeprav je primeroma navedlo več okoliščin, v katerih bi bilo morebiti mogoče, da se uradniku odvzame imuniteta, ne da bi se ga prej zaslišalo, v bistvu ugotovilo, da belgijski organi v postopku, v katerem je bil sprejet sporni sklep, niso predložili zadostnih dokazov, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti uporabo takega postopka.
- 101 Ni pa mogoče šteti, da obveznost Komisije, da doseže, da ji nacionalni organi predložijo dovolj tehtne dokaze, ki upravičujejo resen poseg v pravico do izjave, kot so ti, ki jih je Splošno sodišče primeroma navedlo, ni sorazmerna. To velja še toliko manj, ker predložitev takih dokazov po svoji naravi v nasprotju s trditvami Komisije ne posega v postopek zadevne države članice, ki jo enako kot Komisijo zavezuje obveznost lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, v skladu s katerim se Unija in države članice medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.
- 102 Zato je treba prvi del tretjega pritožbenega razloga zavrni kot neutemeljen.
- 103 V zvezi z drugim delom tega pritožbenega razloga je treba najprej navesti, da Komisija z njim ne izpodbija presoje dejstev, ki jo je opravilo Splošno sodišče, ampak trdi, da je to sodišče v bistvu napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 76 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ni mogoče izključiti, da bi bila vsebina spornega sklepa drugačna, če bi bilo RQ omogočeno, da izrazi svoje stališče o odvzemu svoje imunitete.
- 104 Tako je iz istih razlogov, kot so navedeni v zvezi s prvim delom tretjega pritožbenega razloga, drugi del tega pritožbenega razloga dopusten.
- 105 Glede vsebinske preučitve tega drugega dela je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, povzroči razglasitev ničnosti sklepa, sprejetega v zadevnem upravnem postopku, le če bi bil lahko izid tega postopka, če te nepravilnosti ne bi bilo, drugačen (sodbi z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics in Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 in C-130/13, EU:C:2014:2041, točka 79 in navedena sodna praksa, in z dne 14. junija 2018, Makhoul/Svet, C-458/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:441, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 106 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da od pritožnika, ki se sklicuje na kršitev svoje pravice do obrambe, ni mogoče zahtevati, da dokaže, da bi sklep zadevne institucije Unije imel drugačno vsebino, temveč le, da ta možnost ni v celoti izključena (sodba z dne 1. oktobra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Svet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, točka 94 in navedena sodna praksa).
- 107 Poleg tega je treba to vprašanje presojati glede na posebne dejanske in pravne okoliščine vsake posamezne zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 40).

- 108 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so privilegiji in imunitete uradnikov in uslužbencev Unije, kot določata člen 17 Protokola št. 7 in člen 23 Kadrovskih predpisov, podeljeni izključno v interesu Unije.
- 109 Pri presoji vpliva morebitne kršitve pravice do izjave na zakonitost sklepa o odvzemu te imunitete pa je treba upoštevati cilj imunitete, podeljene uradniku Unije, kot izhaja iz teh določb.
- 110 Poleg tega je v tem smislu tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi, ki se je nanašala na parlamentarno imuniteto, poudarilo, da je treba vpliv izvajanja te imunitete na pravice zadevne osebe presojati glede na zahteve po ohranitvi institucionalnega cilja take imunitete (sodba ESČP z dne 3. decembra 2009, Kart proti Turčiji, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, točka 95).
- 111 Iz tega sledi, da preudarki v zvezi z osebnim položajem uradnika, na katerega se nanaša zahteva za odvzem imunitete, ki bi jih ta uradnik lahko najbolje navedel, če bi bil zaslišan v zvezi s to zahtevo, za odločanje o navedeni zahtevi niso upoštevni. V zvezi s tem so pomembni le preudarki, povezani z interesom službe.
- 112 Zato se uradnik, ki je vložil tožbo zoper sklep o odvzemu njegove imunitete, v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti takega sklepa ne more omejiti na abstraktno sklicevanje na kršitev pravice do izjave. Dokazati mora, da ni popolnoma izključeno, da bi bila vsebina sklepa zadevne institucije Unije drugačna, če bi lahko navedel argumente in dokaze, ki zadevajo interes službe.
- 113 Iz izpodbijane sodbe pa ni razvidno, da je Splošno sodišče preverilo, da je RQ predložil argumente za tako dokazovanje.
- 114 Iz spisa postopka na prvi stopnji, ki je bil Sodišču predložen v skladu s členom 167(2) Poslovnika Sodišča, je namreč razvidno, da je Splošno sodišče v točki 76 izpodbijane sodbe zgolj s skoraj enakim besedilom ponovilo precej nejasno trditev, navedeno v tožbi RQ, v zvezi z argumentacijo, ki bi jo ta lahko navedel, če bi bil pred sprejetjem spornega sklepa zaslišan.
- 115 Razen te trditve RQ v vlogah, ki jih je predložil Splošnemu sodišču, ni podal nobene navedbe v zvezi z interesom službe, ki bi lahko upravičila ohranitev njegove imunitete in ki bi jo lahko uveljavljal, če bi bil zaslišan pred sprejetjem spornega sklepa.
- 116 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da kršitev pravice RQ do izjave upravičuje razglasitev ničnosti spornega sklepa, čeprav ta ni dokazal, da ni popolnoma izključeno, da bi imel sklep Komisije drugačno vsebino, če bi mu bilo omogočeno uveljavljanje pravice do izjave, napačno uporabilo pravo.
- 117 Zato je treba drugemu delu tretjega pritožbenega razloga ugoditi in izpodbijano sodbo razveljaviti.

### **Tožba pred Splošnim sodiščem**

- 118 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 119 V obravnavani zadevi stanje postopka glede prvega dela petega tožbenega razloga RQ, ki se nanaša na kršitev pravice do izjave, dovoljuje odločitev o sporu.
- 120 Iz obrazložitve, navedene v okviru analize drugega in tretjega pritožbenega razloga, je namreč razvidno, da Komisija sicer ni upoštevala pravice RQ do izjave pred sprejetjem spornega sklepa, vendar taka kršitev ne more upravičiti razglasitve ničnosti te odločbe, ker RQ ni dokazal, da ni popolnoma izključeno, da bi bila vsebina navedenega sklepa, če ne bi prišlo do te kršitve, drugačna.

- 121 Zato je treba prvi del petega tožbenega razloga RQ, ki se nanaša na kršitev pravice do izjave, zavrniti.
- 122 Stanje postopka glede ostalega ne dovoljuje odločitve o sporu, saj Splošno sodišče ni preučilo drugih tožbenih razlogov in očitkov, ki jih je RQ navedel v utemeljitev tožbe.
- 123 Zadevo je zato treba vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.

### **Stroški**

- 124 Ker je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 24. oktobra 2018, RQ/Komisija (T-29/17, EU:T:2018:717), se razveljavi.**
- 2. Prvi del petega razloga tožbe pred Splošnim sodiščem Evropske unije se zavrne.**
- 3. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije v odločanje o prvem, drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu ter o drugem in tretjem delu petega tožbenega razloga.**
- 4. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi