



# Rättsfallssamlingen

Mål C-831/18 P

**Europeiska kommissionen**  
**mot**  
**RQ**

**Domstolens dom (fjärde avdelningen) av den 18 juni 2020**

”Överklagande – Personalmål – Tjänstemän – Generaldirektören för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) – Immunitet mot rättsliga förfaranden – Beslut att upphäva denna immunitet – Rättsakt som går någon emot – Rätten till försvar”

1. *Överklagande – Grunder – Enbart upprepning av grunder och argument som framförts vid tribunalen – Avvisning – Ifrågasättande av tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten – Upptagande till prövning*  
(Artikel 256.1 andra stycket FEUF; domstolens stadga, artikel 58 första stycket; domstolens rättegångsregler, artiklarna 168.1 d och 169.2)

(se punkterna 42, 43, 62 och 63)

2. *Talan väckt av tjänstemän – Rättsakt som går någon emot – Begrepp – Beslut om upphävande av en tjänstemans eller anställds immunitet – Omfattas*  
(Protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier, artikel 11 a; tjänsteföreskrifterna, artiklarna 90.2 och 91)

(se punkterna 44–52)

3. *Överklagande – Grunder – Grund som rör ett överflödigt skäl – Verkningslös grund – Avvisning*  
(Artikel 256.1 FEUF; domstolens stadga, artikel 58 första stycket)

(se punkt 53)

4. *Grundläggande rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten till god förvaltning – Rätten att yttra sig – Beslut om upphävande av en tjänstemans immunitet – Tjänstemannen har inte beretts tillfälle att dessförinnan yttra sig på grund av den begäran om förundersökningssekretess som framställts av de nationella myndigheterna – Tillåtet – Villkor – Intresseavvägning mellan förundersökningssekretessen och rätten att yttra sig*  
(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 41.2 a och 52.1)

(se punkterna 64–82)

5. *Tjänstemän – Principer – Rätten till försvar – Skyldighet att låta den berörda personen yttra sig innan en rättsakt som går denne emot antas – Räckvidd – Beslut om upphävande av en tjänstemans immunitet – Tjänstemannen har inte beretts tillfälle att dessförinnan yttra sig på grund av den begäran om förundersökningssekretess som framställts av de nationella myndigheterna – Tillåtet – Villkor – Intresseavvägning mellan förundersökningssekretessen och rätten att yttra sig – Unionsinstitutionernas skyldighet att från de nationella myndigheterna inhämta uppgifter som motiverar att den berörde inte först hörs – Skyldigheten till lojalt samarbete*  
(Artikel 4.3 FEU; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 41.2)

(se punkterna 94–102)

6. *Tjänstemän – Principer – Rätten till försvar – Skyldighet att låta den berörda personen yttra sig innan en rättsakt som går denne emot antas – Räckvidd – Beslut om upphävande av en tjänstemans immunitet – Åsidosättande av tjänstemannens rätt att yttra sig – Följder – Ogiltigförklaring av det aktuella beslutet – Villkor – Möjlighet att det administrativa förfarandet hade lett fram till ett annat resultat om nämnda åsidosättande, vilket skedde på grund av tjänstens intresse, inte hade ägt rum*  
(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 41.2)

(se punkterna 105–117)

## Resumé

Genom dom i mål C-831/18 P, kommissionen mot RQ, upphävde domstolen tribunalens dom av den 24 oktober 2018, RQ mot kommissionen,<sup>1</sup> i vilken tribunalen hade bifallit den talan som väckts av RQ, tidigare generaldirektör för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), genom att ogiltigförklara Europeiska kommissionens beslut C(2016) 1449 final av den 2 mars 2016 om upphävande av RQ:s immunitet mot rättsliga förfaranden. Domstolen återförvisade målet till tribunalen, eftersom målet inte var färdigt för avgörande.

Under år 2012 ingav en tillverkare av tobaksvaror ett klagomål till kommissionen. Klagomålet innehöll allvarliga anklagelser om att en av kommissionens ledamöter hade deltagit i ett försök till mutbrott. Olaf, som RQ då var generaldirektör för, inledde en administrativ utredning. För att kunna inhämta ytterligare bevisning bad Olaf ett vittne att ringa upp en person som påstods vara inblandad i det påstådda försöket till mutbrott. Vittnet genomförde telefonsamtalet med hjälp av en mobiltelefon, i närvaro av och med samtycke från RQ, i Olafs lokaler. Efter att denna administrativa utredning hade avslutats ingavs en brottsanmälan till belgisk domstol, i vilken det bland annat hävdades att olaglig telefonavlyssning hade ägt rum. För att kunna pröva klagomålet begärde den behöriga belgiska undersökningsdomaren att kommissionen skulle upphäva RQ:s immunitet för att han skulle kunna höras som misstänkt. Kommissionen biföll denna begäran, varefter RQ väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet att upphäva hans immunitet mot rättsliga förfaranden. Tribunalen biföll talan med motiveringen att kommissionen hade åsidosatt RQ:s rätt att yttra sig, utan att det helt kunde uteslutas att det angripna beslutet hade kunnat få ett annat innehåll utan detta åsidosättande.

<sup>1</sup> Tribunalens dom av den 24 oktober 2018, RQ/kommissionen (T-29/17, EU:T:2018:717)

Kommissionen överklagade domen till domstolen som till att börja med fastställde att ett beslut att upphäva en tjänstemans immunitet utgör en rättsakt som går någon emot, i den mening som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, vilken kan bli föremål för en talan vid unionsdomstolarna. Domstolen underströk i detta sammanhang att ett beslut om upphävande av den immunitet mot rättsliga förfaranden som en tjänsteman åtnjuter enligt artikel 11 a i protokoll nr 7<sup>2</sup> medför att tjänstemannen kan bli föremål för olika åtgärder, bland annat frihetsberövande eller åtal, som föreskrivs i medlemsstaternas allmänna rättsregler. Den omständigheten att tjänstemännens privilegier och immunitet mot domstolsprövning uteslutande beviljas i unionens intresse ändrar inte det faktum att ett upphävande av en tjänstemans immunitet förändrar denna tjänstemans situation på ett väsentligt sätt genom att vederbörande fräntas denna immunitet, detta upphävande utgör följaktligen en rättsakt som går denne emot

Efter att ha erinrat om att rätten att yttra sig inte bara föreskrivs i artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), utan även i artikel 41 i samma stadga, bekräftade domstolen därefter att kommissionen var skyldig att höra RQ innan den antog beslutet att upphäva hans immunitet mot rättsliga förfaranden, trots att denna immunitet för tjänstemän uteslutande syftar till att skydda unionens intressen. Även om sistnämnda omständighet kan medföra en begränsning av de argument som den berörda tjänstemannen med framgång kan göra gällande mot ett beslut att upphäva hans immunitet, kan den nämligen inte motivera att denne tjänsteman inte alls hörs innan hans immunitet upphävs

Vad gäller de inskränkningar som kan göras i de rättigheter som slås fast i stadgan, såsom rätten att yttra sig, har domstolen erinrat om att det enligt artikel 52.1 i stadgan krävs att varje begränsning är föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i den aktuella grundläggande rättigheten. Enligt denna bestämmelse krävs dessutom att begränsningen, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

Domstolen underströk i detta avseende att även om det i ett sådant fall som RQ:s fall skulle kunna vara motiverat att inte höra vederbörande innan beslutet att upphäva hans immunitet fattas på grund av den förundersökningssekretess som föreskrivs i den belgiska straffprocesslagen, måste en sådan motivering emellertid förbehållas undantagsfall. Det kan nämligen inte presumeras att varje brottsutredning systematiskt medför en risk för att de berörda personerna försöker dölja bevis och indicier, eller att det förekommer bedrägliga samråd mellan dem, som motiverar att de inte i förväg underrättas om att förundersökningen kommer att äga rum. Av detta följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att kommissionen, innan den slog fast att det förelåg ett undantagsfall som motiverade att RQ:s immunitet skulle upphävas utan att denne först hade beretts tillfälle att yttra sig, med iakttagande av principen om lojalt samarbete gentemot de berörda nationella myndigheterna, borde ha vidtagit åtgärder som i möjligaste mån gjorde det möjligt att iaktta hans rätt att yttra sig, utan att äventyra de intressen som förundersökningssekretessen är avsedd att skydda.

Tribunalen gjorde sig inte heller skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att underlåtenheten att höra RQ innan det omtvistade beslutet antogs går utöver vad som var nödvändigt för att uppnå syftet att säkerställa förundersökningssekretess och följaktligen strider mot det väsentliga innehållet i rätten att yttra sig. Domstolen bekräftade härvid bland annat att kommissionen, i ett fall som RQ:s fall, är skyldig att se till att de nationella myndigheterna förser

<sup>2</sup> Protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUT C 83, 2010, s. 266)

den med tillräckligt övertygande bevisning för att den ska kunna motivera en allvarlig kränkning av rätten att yttra sig. Ett sådant tillvägagångssätt utgör inte till sin natur en inblandning i den berörda medlemsstatens förfarande, vilken är bunden av den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU.

När det gäller de rättsliga följderna av att RQ:s rätt att yttra sig har åsidosatts, erinrade domstolen emellertid om att ett åsidosättande av rätten till försvar endast kan leda till en ogiltigförklaring av det beslut som fattats efter det administrativa förfarandet i fråga endast om förfarandet utan denna oegentlighet kunde leda till ett annat resultat. För att bedöma vilken betydelse åsidosättandet av RQ:s rätt att yttra sig har för lagenligheten av beslutet att upphäva hans immunitet mot rättsliga förfaranden, är det endast överväganden som har samband med tjänstens intresse som är av betydelse. Följaktligen borde RQ ha visat att det inte var helt uteslutet att kommissionens beslut skulle ha fått ett annat innehåll om han hade kunnat göra gällande argument och omständigheter hänförliga till tjänstens intresse. Eftersom RQ inte anförde något argument vid tribunalen som stöder ett sådant påstående, gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att åsidosättandet av RQ:s rätt att yttra sig motiverade en ogiltigförklaring av beslutet att upphäva hans immunitet mot rättsliga förfaranden.