



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

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”

I mål C-831/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 21 december 2018,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J.-P. Keppenne och J. Baquero Cruz, båda i egenskap av ombud,

sökande,

i vilket den andra parten är:

**RQ**, tidigare tjänsteman vid Europeiska kommissionen, företrädd av É. Boigelot, avocat,

sökande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras (referent) samt domarna S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 september 2019,

och efter att den 19 december 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: franska.

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 24 oktober 2018, RQ/kommissionen (T-29/17, EU:T:2018:717) (nedan kallad den överklagade domen), genom vilken tribunalen ogiltigförklarade kommissionens beslut C(2016) 1449 final av den 2 mars 2016 angående en begäran om upphävande av RQ:s immunitet (nedan kallat det omtvistade beslutet).

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Protokoll nr 7*

- 2 I artikel 11 a i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUT C 83, 2010, s. 266) (nedan kallat protokollet) föreskrivs följande:

”Inom varje medlemsstats territorium och oberoende av statstillhörighet ska tjänstemän och övriga anställda i unionen

- a) åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning, inbegripet muntliga och skriftliga uttalanden, om inte annat följer av bestämmelserna i de fördrag som dels behandlar reglerna för tjänstemännens och de anställdas ansvar gentemot unionen, och dels Europeiska unionens domstols behörighet att döma i tvister mellan unionen och dess tjänstemän och övriga anställda; de ska åtnjuta denna immunitet även efter det att deras uppdrag har upphört, ...”

- 3 I artikel 17 i protokoll 7 anges följande:

”Privilegier, immunitet och lättnader ska endast beviljas unionens tjänstemän och övriga anställda om det ligger i unionens intresse.

Var och en av unionens institutioner ska upphäva den immunitet som har beviljats en tjänsteman eller en annan anställd, om institutionen anser att upphävandet av immuniteten inte strider mot unionens intresse.”

- 4 I artikel 18 i protokoll 7 anges följande:

”Unionens institutioner ska vid tillämpningen av detta protokoll samarbeta med de berörda medlemsstaternas ansvariga myndigheter.”

#### *Tjänsteföreskrifterna*

- 5 Artikel 23 i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) har följande lydelse:

”De privilegier och den immunitet som tjänstemännen åtnjuter har beviljats enbart i unionens intresse. Om inte annat följer av [protokoll nr 7] skall tjänstemännen inte vara undantagna från att uppfylla sina privaträttsliga skyldigheter eller från att följa gällande lagar och ordningsföreskrifter.

Om privilegierna och immuniteten ifrågasätts skall tjänstemannen omedelbart underrätta tillsättningsmyndigheten.

...”

6 I artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”Varje person som omfattas av dessa tjänsteföreskrifter kan vända sig till tillsättningsmyndigheten med klagomål mot en åtgärd som går honom emot; detta gäller oavsett om myndigheten har fattat ett beslut eller har underlåtit att vidta en åtgärd som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna. Klagomål skall anföras inom tre månader. ...

...

Myndigheten skall delge den berörda personen sitt motiverade beslut inom fyra månader från och med den dag då klagomålet lämnades in. Om det vid utgången av denna tidsfrist ännu inte har lämnats något svar, ska detta anses vara ett tyst avslag som kan överklagas enligt artikel 91.”

### **Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet**

- 7 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1–18 i den överklagade domen och kan, i den mån den är relevant i det aktuella förfarandet, sammanfattas enligt följande.
- 8 Under år 2012 ingav en tillverkare av tobaksvaror ett klagomål till kommissionen. Klagomålet innehöll allvarliga anklagelser om att en ledamot av kommissionen hade deltagit i ett försök till mutbrott. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), som RQ då var generaldirektör för, inledde en administrativ utredning för att genomföra de verifikationer och kontroller som krävdes.
- 9 På grundval av den information som hade samlats in under den första etappen av denna utredning ansåg Olaf att det kunde vara lämpligt att be ett vittne att genomföra ett telefonsamtal, i syfte att få ihop ytterligare bevis, med en person som påstods vara inblandad i det påstådda försöket till mutbrott.
- 10 Detta telefonsamtal ägde rum den 3 juli 2012. Vittnet genomförde telefonsamtalet på en mobiltelefon, i närvaro av och med samtycke från RQ, i Olafs lokaler. Telefonsamtalet spelades in av Olaf och återges i slutrapporten från utredningen.
- 11 Efter denna administrativa utredning 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 efterfrågade ytterligare preciseringar, varefter den belgiska federala åklagaren underrättade kommissionen om vissa uppgifter i Olafs utredning som skulle kunna betraktas som indicier på olaglig telefonavlyssning som var straffbar.
- 12 Under dessa omständigheter biföll kommissionen den 2 mars 2016 den belgiska domstolens begäran och antog det omtvistade beslutet. Genom detta beslut upphävde kommissionen delvis sökandens immunitet mot rättsliga förfaranden enligt artikel 17 andra stycket i protokoll nr 7, vad avser påståendet om avlyssning av ett telefonsamtal.
- 13 Det framgår av skälen till det omtvistade beslutet att kommissionen ansåg att de behöriga nationella myndigheterna hade lämnat mycket klara och precisa uppgifter som gjorde det möjligt att anse att de anklagelser som riktats mot RQ motiverade en fortsatt utredning mot honom, och att det därför skulle strida mot principen om lojalt samarbete med de nationella myndigheterna att vägra att upphäva RQ:s immunitet.
- 14 Det omtvistade beslutet delgavs RQ den 11 mars 2016. RQ anförde klagomål mot detta beslut i enlighet med artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Tillsättningsmyndigheten avlog klagomålet den 5 oktober 2016.

## Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 15 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 17 januari 2017 väckte RQ talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och av beslutet av den 5 oktober 2016.
- 16 Tribunalen ogiltigförklarade det omtvistade beslutet genom den överklagade domen.
- 17 I punkt 45 i den överklagade domen avtog tribunalen till att börja med kommissionens invändning om rättegångshinder, nämligen att beslut att häva immunitet inte går tjänstemän och övriga anställda emot, eftersom de inte påverkar deras rättsliga ställning
- 18 I detta avseende påpekade tribunalen bland annat, i punkt 37 i den överklagade domen, att "[d]en omständigheten att [de privilegier och den immunitet som berörs av protokoll nr 7] föreskrivs i unionens allmänintresse motiverar de befogenheter som institutionerna fått att, i förekommande fall, upphäva immuniteten. Detta innebär emellertid inte att privilegierna och immuniteten har beviljats enbart unionen och inte också dess tjänstemän, övriga anställda och parlamentets ledamöter. Genom protokollet skapas alltså en personlig rätt till förmån för de berörda personerna, vilken säkerställs genom den rätt att väcka talan som föreskrivs i fördraget."
- 19 I punkt 38 i den överklagade domen tillade tribunalen att "[e]tt beslut om upphävande av en tjänstemans eller anställds immunitet ändrar ... vederbörandes rättsliga ställning, enbart genom att detta skydd upphävs, eftersom det medför att tjänstemannens eller den anställdes ställning som en person som omfattas av medlemsstaternas allmänna rättsregler återupprättas. Tjänstemannen eller den anställde kan därmed, utan att några mellanliggande regler är nödvändiga, bli föremål för olika åtgärder, bland annat frihetsberövande eller åtal, som föreskrivs i dessa allmänna rättsregler."
- 20 I sak prövade tribunalen först den femte grunden för RQ:s talan, avseende åsidosättande av rätten till försvar. Denna grund bestod av tre delar avseende, för det första, åsidosättande av rätten att yttra sig, för det andra, åsidosättande av oskuldspresumtionen och av skyldigheten att vara opartisk och, för det tredje, åsidosättande av omsorgsplikten. Av de skäl som anges i punkterna 52–76 i den överklagade domen biföll tribunalen talan såvitt avsåg den första delen av denna grund och ogiltigförklarade följaktligen det omtvistade beslutet, utan att pröva vare sig övriga delar av denna grund eller de övriga grunderna för talan.
- 21 I punkt 52 i den överklagade domen erinrade tribunalen om fast rättspraxis, av vilken det framgår att "principen om rätten till försvar, och särskilt rätten att yttra sig, ska iakttas i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denne emot, [och] är en grundläggande princip i unionsrätten som ska säkerställas även när det saknas regler för det aktuella förfarandet". I punkterna 55 och 56 i denna dom preciserade tribunalen att det av ytterligare fast rättspraxis framgår att de grundläggande rättigheterna, såsom iakttagandet av rätten till försvar, får inskränkas under förutsättning att de är föreskrivna i lag och är förenliga med det väsentliga innehållet i den aktuella grundläggande rättigheten, faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke-godtagbart ingrepp.
- 22 I punkt 57 i den överklagade domen angav tribunalen, efter att ha konstaterat att det var utrett att RQ inte hade hörts innan det omtvistade beslutet antogs, att det fanns anledning att kontrollera huruvida den begränsning av rätten att yttra sig som gjorts i förevarande fall uppfyller ovannämnda villkor.
- 23 Efter att i punkt 58 i den överklagade domen ha angett att kommissionen hade motiverat denna begränsning av rätten att yttra sig med att det var nödvändigt att iaktta den undersökningssekretess som de belgiska myndigheterna hade gjort gällande, fann tribunalen, i punkt 63 i den överklagade

domen, att den omständigheten att den berörde inte hörts innan beslutet fattades i princip kan anses motiverad av förundersökningssekretessen enligt artikel 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

- 24 Tribunalen prövade därefter huruvida underlåtenheten att höra RQ var nödvändig och proportionerlig i förhållande till skyddet för förundersökningssekretessen och ett korrekt genomförande av det straffrättsliga förfarandet. I punkterna 66 och 67 i den överklagade domen framhöll tribunalen att om en nationell myndighet motsätter sig att den berörde ges tillgång till de exakta och fullständiga skäl som ligger till grund för begäran om upphävande av immuniteten, med åberopande av skäl som är knutna till förundersökningssekretessen, så ska kommissionen, i samarbete med de nationella myndigheterna, i enlighet med principen om lojalt samarbete, vidta åtgärder för att förena hänsyn till den berörda personens rätt att yttra sig innan det antas en rättsakt som går denne emot och hänsyn till legitima överväganden som är knutna till förundersökningssekretessen.
- 25 Tribunalen förklarade i punkt 69 i den överklagade domen att det inte framgår av de handlingar som ingetts till tribunalen att kommissionen hade gjort en sådan avvägning när den antog det omtvistade beslutet. Tribunalen grundade sig i detta avseende på tre omständigheter som togs upp i punkterna 70–72 i domen. Tribunalen påpekade för det första att kommissionen inte hade frågat de nationella myndigheterna varför ett föregående hörande av RQ skulle medföra risker för förundersökningssekretessen. Tribunalen angav för det andra att de belgiska myndigheterna inte hade gjort gällande att det förelåg någon allvarlig risk för att den berörda personen skulle kunna påverka utredningens korrekta genomförande på ett sätt som skulle kunna motivera att den berörda personen inte fick ta del av begäran om upphävande av dennes immunitet. För det tredje framhöll tribunalen att de belgiska myndigheternas svar på kommissionens begäran om att RQ skulle höras angående myndigheternas begäranden om upphävande av immunitet var bristfälliga och konstaterade att kommissionen under alla omständigheter inte hade frågat dem om möjligheten att upprätta en icke-konfidentiell version av dessa begäranden som skulle kunna tillställas RQ.
- 26 Vidare fann tribunalen, i punkt 76 i den överklagade domen, att det inte helt kunde uteslutas att det omtvistade beslutet hade kunnat få ett annat innehåll om RQ:s rätt att yttra sig hade iakttagits, eftersom RQ hade kunnat framföra sina synpunkter på upphävandet av sin immunitet, särskilt vad gäller unionens intresse och nödvändigheten att bevara hans oberoende ställning som den tjänsteman som innehar posten som generaldirektör för Olaf.

### **Parternas yrkanden vid domstolen**

- 27 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
  - slutligt avgöra målet genom att ogilla RQ:s talan och förplikta RQ att ersätta rättegångskostnaderna såväl vid tribunalen som i förevarande mål, och
  - i andra hand, om målet inte är färdigt för avgörande av domstolen, återförvisa målet till tribunalen för förnyad prövning.
- 28 RQ har yrkat att domstolen ska
- avvisa överklagandet i dess helhet, eftersom det är uppenbart att det inte kan tas upp till sakprövning eller i vart fall är ogrundat, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som uppkommit i första instans.

## Prövning av överklagandet

- 29 Kommissionen har anfört tre grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att det omtvistade beslutet utgör en rättsakt som går någon emot. Den andra grunden, som åberopats i andra hand, avser tribunalens felaktiga rättstillämpning vid tolkningen och tillämpningen av artikel 41.2 a i stadgan och artikel 4.3 FEU. Den tredje grunden, som åberopats i tredje hand, avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin kvalificering av kommissionens ”agerande”.

***Den första grunden: Tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att det omtvistade beslutet utgör en ”rättsakt som går någon emot”***

### *Parternas argument*

- 30 Kommissionen har som första grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den förklarade att beslut om upphävande av immunitet, såsom det omtvistade beslutet, går unionens tjänstemän emot och kan bli föremål för talan vid unionsdomstolarna.
- 31 Kommissionen har för det första gjort gällande att det var fel av tribunalen att anse att den kunde grunda sig på fast rättspraxis, trots att denna rättsfråga aldrig har varit föremål för prövning vid domstolen.
- 32 Kommissionen har närmare bestämt gjort gällande att domstolen, i domen av den 16 december 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), inte uttalade sig i frågan huruvida ett beslut om upphävande av immuniteten utgör en rättsakt som går någon emot, eftersom den grundade sitt resonemang på artikel 16 i protokollet om EKSG:s immunitet och privilegier. Denna bestämmelse har emellertid ingen motsvarighet i protokoll nr 7.
- 33 Vad vidare gäller domen av den 15 oktober 2008, Mote/parlamentet (T-345/05, EU:T:2008:440), och domen av den 17 januari 2013, Gollnisch/parlamentet (T-346/11 och T-347/11, EU:T:2013:23), har denna institution understrukit att dessa domar avser ledamöter av Europaparlamentet och inte tjänstemän i unionen. Immuniteten för ledamöter av Europaparlamentet är emellertid inte av samma art och har inte samma räckvidd som immuniteten för tjänstemän och övriga anställda i unionen.
- 34 Kommissionen anser för det andra att det framgår av ordalydelsen, sammanhanget och syftet med artikel 17 i protokoll nr 7 att ett beslut att upphäva en tjänstemans immunitet inte går tjänstemannen emot, eftersom det inte förändrar den berörda tjänstemannens rättsliga ställning, utan endast ställningen för unionen och den medlemsstat som begär upphävande.
- 35 Det framgår nämligen av denna artikel, vilket bekräftas såväl av beslutet av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkt 19), som av artikel 343 FEUF, att skyddet för immunitet mot rättsliga förfaranden har beviljats unionen själv och att denna immunitet i allmänhet ska upphävas, såvida det inte strider mot unionens intressen. På samma sätt bekräftar artikel 23 i tjänsteföreskrifterna, som är den enda bestämmelse i tjänsteföreskrifterna som hänvisar till tjänstemännens immunitet och privilegier, såsom framgår av dess ordalydelse, att denna immunitet och dess privilegier ”har beviljats enbart i unionens intresse”.
- 36 Syftet med artikel 17 i protokoll nr 7 är dessutom att skydda unionen i extrema fall, där fullgörandet av unionens uppgifter skulle äventyras av de nationella domstolarnas agerande.



- 37 Kommissionen menar därför att tribunalen gjorde fel när den slog fast att protokoll nr 7 ger upphov till subjektiva rättigheter till förmån för de berörda personerna. Med avseende på den berörda tjänstemannen ska beslutet att upphäva dennes immunitet mot rättsliga förfaranden betraktas som en förberedande rättsakt som inskränker sig till att undanröja ett normalt förfarandehinder för att genomföra ett nationellt rättsligt förfarande. Endast det slutliga straffrättsliga avgörandet kan, om det innebär en fällande dom, påverka tjänstemannens rättsliga ställning i verklig mening. Tjänstemannen kan för övrigt, inom ramen för det nationella förfarandet, fortfarande bestrida giltigheten av beslutet om upphävande av immuniteten, och den nationella domstolen är i tveksamma fall skyldig att ställa en tolkningsfråga till domstolen. Kommissionen anser att ett sådant beslut är jämförbart med ett beslut av Olaf att inleda en utredning avseende en tjänsteman eller att, efter en utredning, översända sin slutrapport till de nationella domstolarna. Enligt fast rättspraxis är sådana rättsakter av förberedande karaktär och kan inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 38 Kommissionen anser därför att tribunalens motivering, i punkt 38 i den överklagade domen, nämligen att ett beslut om upphävande av en tjänstemans eller anställds immunitet ändrar vederbörandes rättsliga ställning enbart genom att beslutet upphäver det skydd som vederbörande, enligt artikel 11 i protokoll nr 7, åtnjuter vad avser rättsliga åtgärder som vidtas av medlemsstaternas myndigheter, bygger på tribunalens felaktiga uppfattning av immuniteten som en subjektiv rättighet.
- 39 RQ anser att den första grunden för överklagandet ska avvisas. Enligt RQ har kommissionen upprepat samma argument som de som anfördes i första instans och denna delgrund syftar således i själva verket till att få till stånd en omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet.
- 40 I andra hand anser RQ att tribunalen inte gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att kvalificera det omtvistade beslutet som en rättsakt som går honom emot.

#### *Domstolens bedömning*

- 41 Tribunalen konstaterar inledningsvis att den första grunden, i motsats till vad RQ har gjort gällande, kan tas upp till sakprövning.
- 42 När en klagande bestrider tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten kan nämligen de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om en klagande inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan åberopats vid tribunalen skulle nämligen överklagandeinstitutet förlora en del av sin betydelse (dom av den 20 september 2016, Mallis m.fl./kommissionen och ECB, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 43 Kommissionen har genom sin första grund ifrågasatt tribunalens tolkning och tillämpning av unionsrätten, vilken ledde till att tribunalen avfärdade kommissionens argumentation vid densamma och slog fast att det omtvistade beslutet utgör en rättsakt som går RQ emot och som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 44 Vad gäller prövningen i sak av kommissionens första grund ska det erinras om att begreppet rättsakter som går någon emot, i den mening som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, endast omfattar sådana rättsakter eller åtgärder som har bindande rättsverkningar som direkt och omedelbart kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning (dom av den 14 september 2006, kommissionen/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, punkt 42; se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 1987, Strogili/revisionsrätten, 204/85, EU:C:1987:21, punkterna 6 och 9, och dom av den 14 februari 1989, Bossi/kommissionen, 346/87, EU:C:1989:59, punkt 23).

- 45 Sålösom tribunalen påpekade i punkt 38 i den överklagade domen ändrar ett beslut om upphävande av en tjänstemans immunitet, såsom det omtvistade beslutet, tjänstemannens rättsliga ställning enbart genom att det skydd som tjänstemannen åtnjuter genom den immunitet mot rättsliga förfaranden som föreskrivs i artikel 11 a i protokoll nr 7 upphävs, eftersom det medför att tjänstemannens ställning som en person som omfattas av medlemsstaternas allmänna rättsregler återupprättas. Tjänstemannen kan därmed, utan att några mellanliggande regler är nödvändiga, bli föremål för olika åtgärder, bland annat frihetsberövande eller åtal, som föreskrivs i dessa allmänna rättsregler.
- 46 Eftersom den immunitet mot domstolsprövning som föreskrivs i artikel 11 a i protokoll nr 7 för en unionstjänsteman upphävs genom ett beslut av dennes institutions tillsättningsmyndighet, som således ändrar tjänstemannens rättsliga ställning, har kommissionen således fel i sitt påstående att tribunalen inte kunde välja en liknande lösning som den som valdes i domen av den 15 oktober 2008, Mote/parlamentet (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 Det är visserligen riktigt att de privilegier och den immunitet som unionen tillerkänns genom protokoll nr 7 är av funktionell karaktär, eftersom de syftar till att undvika att det uppstår hinder för unionens funktion och självständighet, vilket särskilt innebär att de privilegier, den immunitet och de privilegier som beviljats unionens tjänstemän och övriga anställda uteslutande beviljats i unionens intresse (beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punkterna 19 och 20).
- 48 Ett beslut om upphävande av en unionstjänstemans immunitet förändrar icke desto mindre denna tjänstemans situation på ett väsentligt sätt genom att vederbörande fräntas denna immunitet, och detta upphävande utgör följaktligen en rättsakt som går honom emot.
- 49 Det framgår dessutom av den rättspraxis som det har erinrats om i punkt 44 i förevarande dom att en åtgärd inte endast anses utgöra en ”rättsakt som går någon emot” i förhållande till en tjänsteman när den åsidosätter eller påverkar en rättighet som denne har tillerkänts, utan detta gäller även mer allmänt så snart denna åtgärd väsentligt förändrar tjänstemannens rättsliga ställning.
- 50 Frågan huruvida artikel 11 a i protokoll nr 7 skapar ”en subjektiv rättighet för de berörda personerna” saknar således, såsom tribunalen påpekat i punkt 37 i den överklagade domen, betydelse för frågan huruvida ett beslut att upphäva en tjänstemans immunitet ska kvalificeras som en rättsakt som går tjänstemannen emot. Detsamma gäller frågan om tribunalens tolkning, i punkt 42 i den överklagade domen, av domen av den 16 december 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Tribunalen kan inte heller godta kommissionens argument att ett beslut att upphäva en tjänstemans immunitet ska kvalificeras som en ”förberedande rättsakt”, eftersom, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 61 i sitt förslag till avgörande, förändringen av den berördes rättsliga ställning är en följd av antagandet av ett sådant beslut som det omtvistade beslutet. Ett sådant beslut avslutar förfarandet för upphävande av den berörda tjänstemannens immunitet, utan att det föreskrivs att en senare rättsakt ska antas av den institution som tjänstemannen tillhör och som tjänstemannen kan bestrida.
- 52 Det skäl som anges i punkt 38 i den överklagade domen, i vilket tribunalen fann att ett beslut att upphäva immuniteten för en tjänsteman eller anställd i unionen förändrar dennes rättsliga ställning, är tillräckligt för att motivera att det omtvistade beslutet kvalificeras som en ”rättsakt som går någon emot”, i den mening som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna.
- 53 Punkterna 37 och 42 i den överklagade domen ska följaktligen anses innehålla överflödiga domskäl, vilket innebär att den del av kommissionens argumentation som avser dessa punkter saknar verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2004, kommissionen/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punkt 68, och dom av den 29 november 2012, Förenade kungariket/kommissionen, C-416/11 P, ej publicerad, EU:C:2012:761, punkt 45).



54 Av det anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

***Den andra grunden: Felaktig rättstillämpning vid tolkningen och tillämpningen av artikel 41.2 a i stadgan och artikel 4.3 FEU***

*Parternas argument*

- 55 Kommissionen har genom sin andra grund gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av rätten att yttra sig när den, i punkterna 66 och 67 i den överklagade domen, förklarade att kommissionen var skyldig att göra en avvägning mellan å ena sidan den berörda tjänstemannens rätt att yttra sig och å andra sidan förundersökningssekretessen. Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att tribunalens vida tolkning av rätten att yttra sig "leder till att unionsinstitutionerna på ett oberättigat och systematiskt sätt kan ingripa i medlemsstaternas rättsliga myndigheters behörighet".
- 56 Kommissionen har i detta avseende understrukit att det ska ses som ett rent undantagsfall att den skriftväxlade med de nationella myndigheterna avseende RQ, vilket skedde med hänsyn till den befattning som Olafs generaldirektör som han hade vid begäran om upphävande av immuniteten. Kommissionen har understrukit att den "i sin normala praxis" undviker att kommunicera med de nationella myndigheterna eller med den berörda tjänstemannen, detta just för att iaktta det strikta krav på sekretess som följer av förundersökningssekretess. Den avvägning mellan de föreliggande intressena som krävs enligt den överklagade domen innebär ett ifrågasättande av unionens samtliga institutioners och organs fasta praxis.
- 57 Kommissionen har dessutom gjort gällande att tribunalen, trots att den kräver en sådan avvägning, inte preciserat följderna av denna, särskilt inte när den berörda institutionen anser att den ifrågavarande tjänstemannens intresse av att få yttra sig har företräde framför kravet på iakttagande av förundersökningssekretessen. Tribunalen har således inte preciserat huruvida den berörda institutionen, i strid med nationell rätt, kunde besluta att höra den berörde, eller om den borde vägra att upphäva hans immunitet av detta skäl.
- 58 Kommissionen har tillagt att kravet på intresseavvägning, i den form detta beskrivs i punkterna 66 och 67 i den överklagade domen, strider mot principerna om ömsesidigt förtroende och lojalt samarbete. När de nationella myndigheterna motsätter sig kommissionens begäran att höra den berörda tjänstemannen, får kommissionen inte kontrollera eller ersätta de nationella myndigheternas bedömning med sin egen i en fråga om nationell straffrätt. Denna argumentation stöds av beslut av den 13 juli 1990, Zwartveld m.fl. (C-2/88 -IMM, EU:C:1990:315, punkt 18).
- 59 Kommissionen har slutligen gjort gällande att det inte är meningsfullt att först höra den berörda tjänstemannen, eftersom institutionen är skyldig att upphäva tjänstemannens immunitet, utom när detta strider mot enbart unionens intressen. Tjänstemannen kan emellertid inte bestämma eller påverka unionens intressen mot bakgrund av sin individuella situation.
- 60 RQ har i första hand gjort gällande att den andra grunden inte kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen genom denna grund endast har upprepat de grunder som åberopades i första instans.
- 61 RQ har i andra hand hävdade att överklagandet inte kan vinna bifall på denna grund.

*Domstolens bedömning*

- 62 Av samma skäl som dem som angetts i punkt 42 i förevarande dom ska RQ:s invändning om rättegångshinder avseende den andra grunden ogillas.

- 63 I denna grund gör kommissionen nämligen gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att, i punkterna 66 och 67 i den överklagade domen, slå fast att kommissionen var skyldig att göra en avvägning mellan, å ena sidan, rätten att yttra sig för en tjänsteman som omfattas av en begäran om upphävande av hans immunitet för en brottsutredning och, å andra sidan, förundersökningssekretessen. I ett sådant sammanhang får kommissionen vid domstolen åberopa argument som den redan har framfört vid tribunalen och som tribunalen har underkänt.
- 64 Vad gäller prövningen i sak av den andra grunden ska det erinras om att iakttagandet av rätten till försvar enligt domstolens fasta praxis utgör en grundläggande princip i unionsrätten (dom av den 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 81 och där angiven rättspraxis).
- 65 Vad närmare bestämt rör rätten att yttra sig i alla förfaranden, ska det påpekas att denna rätt ingår som en integrerad del av denna grundläggande princip och att den numera är stadfäst inte bara i artiklarna 47 och 48 i stadgan, som garanterar iakttagandet av rätten till försvar och rätten till en rättvis rättegång i alla domstolsförfaranden, utan även i artikel 41 i stadgan, som säkerställer rätten till en god förvaltning (dom av den 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 82 och där angiven rättspraxis).
- 66 I artikel 41.2 i stadgan föreskrivs nämligen att en god förvaltning bland annat innefattar att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.
- 67 Det framgår således redan av bestämmelsen ordalydelse att den är allmänt tillämplig. Av detta följer att rätten att yttra sig ska iakttas i varje förfarande som kan leda till att det antas en rättsakt som går någon emot, även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift. Rätten att yttra sig innebär dessutom att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet, och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkterna 84–87 och där angiven rättspraxis).
- 68 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den – efter att med rätta ha konstaterat att det omtvistade beslutet utgör en rättsakt som går den berörde tjänstemannen emot, såsom framgår av domstolens skäl för att underkänna den första grunden för överklagandet – i punkterna 52–54 i den överklagade domen slog fast att kommissionen var skyldig att låta tjänstemannen yttra sig innan den antog ett beslut om upphävande av immuniteten.
- 69 Den immunitet som unionens tjänstemän och övriga anställda åtnjuter enligt protokoll nr 7 är visserligen, såsom det erinrats om i punkt 47 i förevarande dom, av funktionell karaktär och syftar uteslutande till att skydda unionens intressen, genom att förhindra att unionens funktion och oavhängighet motverkas.
- 70 Även om denna omständighet kan medföra en begränsning av de argument som den berörda tjänstemannen med framgång kan göra gällande för att övertyga den institution vid vilken han är anställd att inte upphäva hans immunitet, kan den emellertid, tvärtemot vad kommissionen har hävdad, inte motivera att tjänstemannen inte alls hörs innan hans immunitet upphävs. Ett sådant beslut strider direkt mot den fasta rättspraxis som det erinrats om i punkt 67 i förevarande dom.
- 71 Med detta sagt ska det även påpekas att artikel 52.1 i stadgan tillåter begränsningar i utövandet av de rättigheter som slås fast i stadgan, däribland rätten att yttra sig enligt artikel 41 i stadgan. Enligt artikel 52.1 i stadgan krävs emellertid att varje begränsning är föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga. Det krävs dessutom att en sådan begränsning, med iakttagande av proportionalitetsprincipen, är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

- 72 I förevarande fall konstaterade tribunalen, i punkt 61 i den överklagade domen, att den belgiska straffprocesslagen stadfäster principen om förundersökningssekretess, samtidigt som tribunalen preciserade att undantag från denna princip föreskrivs i lag.
- 73 I punkt 59 i denna dom påpekade tribunalen dessutom att i de medlemsstater där förundersökningssekretess föreskrivs utgör denna sekretess en princip som utgör tvingande rätt och som inte bara syftar till att skydda utredningarna, i syfte att undvika bedrägliga samråd och försök att dölja bevis och indicier, utan också för att skydda den misstänkte eller anklagade, vars skuld inte bevisats.
- 74 Mot bakgrund av dessa omständigheter fann tribunalen, i punkt 63 i den överklagade domen, att den omständigheten att en tjänsteman som omfattas av en begäran om upphävande av dennes immunitet inom ramen för en brottsutredning som berör vederbörande ”i princip [kan] anses motiverad av förundersökningssekretessen enligt artikel 52 i stadgan”, eftersom, såsom tribunalen påpekade i punkt 65 i den överklagade domen, det står klart att ”som en allmän regel utgör underlåtenheten att höra den berörda personen innan dennes immunitet upphävs en lämplig åtgärd för att säkerställa förundersökningssekretess”.
- 75 Vid bedömningen av huruvida en sådan åtgärd är proportionerlig och nödvändig framhöll tribunalen, i punkt 66 i nämnda dom, att när ”en nationell myndighet, i vederbörligen motiverade fall, motsätter sig att den berörde ges tillgång till de exakta och fullständiga skäl som ligger till grund för begäran om upphävande av immuniteten, med åberopande av skäl som är knutna till förundersökningssekretessen, så ska kommissionen, i samarbete med de nationella myndigheterna ... vidta åtgärder för att förena legitima överväganden som är knutna till förundersökningssekretessen och nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes grundläggande rättigheter, såsom rätten att yttra sig”.
- 76 Tribunalen fann således, i punkt 67 i den överklagade domen, att kommissionen ska göra en avvägning mellan iakttagandet av rätten att yttra sig för den tjänsteman som avses i begäran om upphävande av immuniteten och de överväganden som de nationella myndigheterna har åberopat, för att säkerställa såväl skyddet för den berörda tjänstemannens rättigheter som unionens intressen, i enlighet med protokoll nr 7, och intresset att nationella straffrättsliga förfaranden genomförs på ett effektivt och smidigt sätt.
- 77 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande bygger inte tribunalens slutsatser på en felaktig rättstillämpning.
- 78 Även om tribunalen, såsom framgår av den överklagade domen, inte uteslöt möjligheten för en institution att upphäva immuniteten utan att höra den berörda personen, kvarstår det faktum att en sådan möjlighet måste förbehållas undantagsfall som är vederbörligen motiverade.
- 79 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.
- 80 Av detta följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den, i punkt 66 i den överklagade domen, fann att kommissionen, innan den slog fast att det förelåg ett undantagsfall som motiverar att den berörda personens immunitet upphävs utan att denne först har beretts tillfälle att yttra sig, med iakttagande av principen om lojalt samarbete gentemot de berörda nationella myndigheterna, är skyldig att vidta åtgärder som gör det möjligt att iaktta den berördes rätt att yttra sig, utan att äventyra de intressen som förundersökningssekretessen är avsedd att skydda.

- 81 Tvärtemot vad kommissionen har påstått strider inte skyldigheten att göra en sådan avvägning mot principerna om ömsesidigt förtroende och lojalt samarbete mellan kommissionen och de nationella myndigheterna.
- 82 Den avvägning som nämns i punkt 66 i den överklagade domen gör det nämligen möjligt för kommissionen att iaktta såväl de processuella krav som de berörda nationella myndigheterna kan ställas inför som, i den utsträckning det är möjligt, den berördes rätt att yttra sig. Den ger också kommissionen möjlighet att, i undantagsfall, motivera varför det är omöjligt för den berörde att yttra sig innan dennes immunitet upphävs, med hänsyn till de intressen som ett sådant hörande skulle äventyra.
- 83 Vad gäller kommissionens argument, som det redogjorts för i punkt 57 i förevarande dom, nämligen att tribunalen underlätit att precisera vilket svar som skulle ges på en begäran om upphävande av immuniteten för det fall den avvägning som avses i punkt 67 i den överklagade domen skulle leda till att kommissionen anser att den berördes rätt att yttra sig har företräde framför förundersökningssekretessen, är det tillräckligt att påpeka att tribunalen inte hade anledning att göra någon sådan bedömning, eftersom den ansåg att den nödvändiga avvägningen i förevarande fall inte hade gjorts.
- 84 Det följer av det ovanstående att överklagandet inte kan bifallas vad avser den andra grunden.

***Den tredje grunden: Tribunalen har gjort en felaktig bedömning av kommissionens agerande i samband med att den antog det omtvistade beslutet***

*Parternas argument*

- 85 Kommissionen har genom sin tredje grund gjort gällande att tribunalen, genom att göra en felaktig bedömning av kommissionens agerande i samband med att den antog det omtvistade beslutet, gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, detta genom att anse att kommissionen inte hade iakttagit den intresseavvägning som krävs enligt vad som anges i punkterna 66 och 67 i den överklagade domen.
- 86 Kommissionen anser i synnerhet att även om det antas att kravet på en sådan avvägning är välgrundat, ska det anses att kommissionen i förevarande fall under alla omständigheter hade genomfört nödvändiga kontroller. Kommissionen har hävdat att den innan den antog det omtvistade beslutet haft en omfattande skriftväxling med de belgiska myndigheterna, erhållit detaljerade förklaringar från den belgiska åklagaren, undersökt handlingarna i brottmålet på plats och slutligen konsulterat en expert på belgisk straffrätt.
- 87 Kommissionen hävdar dessutom att tribunalen, i punkt 71 i den överklagade domen, ställt upp oproportionerliga krav vad avser de åtgärder som tribunalen anser att kommissionen borde ha vidtagit för att iaktta RQ:s rätt att yttra sig. Dessa åtgärder skulle leda till att unionsinstitutionerna på ett systematiskt och otillbörligt sätt blandar sig i den nationella rättsskipningen i brottmål.
- 88 Kommissionen har slutligen bestritt det skäl som anges i punkt 76 i den överklagade domen, nämligen att det inte är helt uteslutet att kommissionens beslut skulle ha fått ett annat innehåll om RQ hade beretts tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sina synpunkter i frågan om unionens intressen och i frågan om hur han kan bevara sitt nödvändiga oberoende i egenskap av Olafs generaldirektör. Kommissionen anser nämligen dels att RQ:s ställning som generaldirektör för Olaf inte var relevant, eftersom RQ hade väckt sin talan personligen, dels att den berörde tjänstemannens ställning inte kunde vara avgörande för eller påverka bedömningen av unionens intresse, vilket omfattas av institutionernas exklusiva behörighet.

- 89 RQ anser att förevarande grund avser tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna och därför inte kan tas upp till sakprövning. RQ har i andra hand gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall på denna grund.

#### *Domstolens bedömning*

- 90 De argument som kommissionen har anfört till stöd för den tredje grunden för överklagandet består av två delar.
- 91 I den första delen av denna grund har kommissionen gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att, i punkt 74 i den överklagade domen, slå fast 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, såsom denna stadfästs i artikel 41.2 a i stadgan.
- 92 Domstolen påpekar att kommissionen genom denna argumentation inte ifrågasätter tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna, utan den rättsliga kvalificeringen av dessa. Kommissionen har särskilt kritiserat tribunalen för att den, i punkt 74 i den överklagade domen, på grundval av handlingarna i målet, ansett att kommissionen hade åsidosatt RQ:s rätt att yttra sig. Kommissionen menar att tribunalen härvid gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.
- 93 I motsats till vad RQ har påstått kan den tredje grundens första del följaktligen tas upp till sakprövning. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna är domstolen nämligen behörig att pröva den rättsliga kvalificeringen av dessa omständigheter och de rättsföljder som tribunalen har funnit att denna ska medföra (dom av den 6 april 2006, General Motors/kommissionen, C-551/03 P, EU:C:2006:229, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 94 Vad gäller prövningen i sak av den första delgrunden ska det påpekas att tribunalen, i punkt 69 i den överklagade domen, förklarat att kommissionen i förevarande fall inte gjort en avvägning som uppfyller de krav som nämns i punkterna 67 och 68 i samma dom.
- 95 Tribunalen grundade sin bedömning på konstaterandena i punkterna 70–72 i den överklagade domen, enligt vilka kommissionen, för det första, inte hade begärt att de behöriga belgiska myndigheterna skulle ange skälen till att ett förhör med RQ, före ett eventuellt upphävande av hans immunitet, skulle medföra risker för förundersökningssekretessen eller begärt att de behöriga belgiska myndigheterna skulle upprätta en icke-konfidentiell version av deras begäran om upphävande av immunitet som kommissionen kunde delge RQ. För det andra har nämnda myndigheter inte anfört någon omständighet, såsom en risk för att RQ avviker eller förstör bevisning, som skulle kunna motivera att RQ inte borde underrättas om begäran om upphävande av hans immunitet. Slutligen var de belgiska myndigheternas svar på kommissionens begäran ofullständiga på ett sätt som gör att det inte går att förstå deras vägran att låta RQ yttra sig angående begäran om upphävande av hans immunitet.
- 96 Mot bakgrund av dessa konstateranden om de faktiska omständigheterna, vilka inte kan ifrågasättas i ett mål om överklagande utom i fall av missuppfattning av de faktiska omständigheterna och bevisningen, vilket kommissionen inte har påstått i förevarande fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2010, Trubowest Handel och Makarov/rådet och kommissionen, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punkterna 30 och 31, och där angiven rättspraxis), kunde tribunalen således, i punkt 74 i den överklagade domen, utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning, slå fast att underlåtenheten att höra RQ innan det omtvistade beslutet antogs går utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet och följaktligen strider mot rätten att yttra sig, såsom denna stadfästs i artikel 41.2 a i stadgan



- 97 Kommissionen kan i detta sammanhang inte hävda att tribunalen bortsett från att kommissionen kommunicerat med de behöriga belgiska myndigheterna. Tribunalen har nämligen beaktat denna kommunikation men, inom ramen för sin självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna, i motsats till vad kommissionen har påstått, förklarat att den ansåg att de förklaringar som kommissionen erhållit till följd av dessa utbyten var ofullständiga och inte tillräckligt detaljerade.
- 98 Kommissionen kan inte heller, i syfte att ifrågasätta tribunalens bedömning, åberopa omständigheterna att kommissionen undersökt handlingarna i brottmålet på plats och konsulterat en expert på belgisk straffrätt. Sådana omständigheter är, även om det antas att de är styrkta, i vilket fall som helst inte tillräckliga för att visa att RQ:s rätt att yttra sig har iakttagits. Kommissionen har nämligen inte påstått att den vid tribunalen åberopat omständigheter, vilka framgår av handlingarna i det nationella straffrättsliga förfarandet eller av konsultationen med den belgiska experten, som kan motivera att RQ inte hördes i förväg.
- 99 Slutligen kan kommissionen inte heller åberopa det argument som anges i punkt 87 i förevarande dom, nämligen att tribunalen, i punkt 71 i den överklagade domen, uppställt oproportionerliga krav för att upphäva en tjänstemans immunitet utan att först höra tjänstemannen, i det avseendet att de leder till att unionsinstitutionerna blandar sig i rättsskipningen i brottmål i en medlemsstat.
- 100 Det ska härvid påpekas att även om tribunalen, i punkt 71 i den överklagade domen, i exemplifierande syfte angav flera omständigheter under vilka det skulle kunna vara möjligt att upphäva en tjänstemans immunitet utan att först höra honom, konstaterade den huvudsakligen att de belgiska myndigheterna i det förfarande som ledde till antagandet av det omtvistade beslutet inte hade lagt fram tillräckliga uppgifter för att motivera ett sådant förfarande.
- 101 Det kan emellertid inte anses att kommissionens skyldighet att se till att de nationella myndigheterna förser kommissionen med tillräckligt övertygande bevisning för att den ska kunna motivera en allvarlig kränkning av rätten att yttra sig, såsom den som tribunalen har nämnt som exempel, är oproportionerlig. Detta gäller i än högre grad eftersom tillhandahållandet av sådana uppgifter, i motsats till vad kommissionen har påstått, inte till sin natur innebär en inblandning i den berörda medlemsstatens förfarande, vilken, i likhet med kommissionen, är bunden av skyldigheten att lojalt samarbeta enligt artikel 4.3 FEU, enligt vilken unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.
- 102 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.
- 103 Vad avser den andra delen av denna grund ska det till att börja med påpekas att kommissionen i denna delgrund inte har ifrågasatt tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna, utan gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 76 i den överklagade domen slog fast att det inte kunde uteslutas att det omtvistade beslutet skulle ha fått ett annat innehåll om RQ hade getts tillfälle att yttra sig över upphävandet av hans immunitet.
- 104 Av samma skäl som angetts i den tredje grundens första del kan den andra delen av denna grund således tas upp till sakprövning.
- 105 Vad gäller prövningen i sak av den andra delgrunden erinrar domstolen om att enligt domstolens fasta praxis hindrar ett åsidosättande av rätten till försvar, i synnerhet rätten att yttra sig, 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 (dom av den 3 juli 2014, Kamino International Logistics och Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 och C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 79 och där angiven rättspraxis, och dom av den 14 juni 2018, Makhlouf/rådet, ej publicerad, C-458/17 P, EU:C:2018:441, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

- 106 Domstolen har i detta avseende preciserat att det inte krävs att en sökande som gör gällande att hans eller hennes rätt till försvar har åsidosatts visar att ett beslut av den berörda unionsinstitutionen skulle ha fått ett annat innehåll, utan endast att ett sådant antagande inte är helt uteslutet (dom av den 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/rådet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punkt 94 och där angiven rättspraxis).
- 107 Bedömningen av denna fråga ska dessutom göras med hänsyn till de särskilda faktiska och rättsliga omständigheterna i varje enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 40).
- 108 Det ska i detta hänseende erinras om, såsom anges i artikel 17 i protokoll nr 7 och i artikel 23 i tjänsteföreskrifterna, att de privilegier och den immunitet som unionens tjänstemän och övriga anställda åtnjuter har beviljats enbart i unionens intresse.
- 109 Syftet med den immunitet som beviljats en tjänsteman i unionen, såsom denna framgår av dessa bestämmelser, ska emellertid beaktas vid bedömningen av vilken inverkan ett eventuellt åsidosättande av rätten att yttra sig har på lagenligheten av ett beslut om upphävande av denna immunitet.
- 110 Denna inställning framgår också av en dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, där denna, i fråga parlamentarisk immunitet, angett att det är mot bakgrund av kraven på att bevara det institutionella syftet med en sådan immunitet som det ska bedömas vilken inverkan dess genomförande har på den berörda personens rättigheter (Europadomstolen, 3 december 2009, Kart mot Turkiet, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).
- 111 Härav följer att överväganden avseende den personliga situationen för den tjänsteman som berörs av en begäran om upphävande av immuniteten – vilka är överväganden som tjänstemannen enklare skulle ha kunnat göra gällande om han eller hon hade hörts med anledning av denna begäran – saknar relevans för prövningen av nämnda begäran. Det enda som i detta avseende är av betydelse är överväganden som har samband med tjänstens intresse.
- 112 En tjänsteman som har väckt talan mot ett beslut att upphäva hans immunitet kan följaktligen inte begränsa sig till att abstrakt åberopa ett åsidosättande av rätten att yttra sig till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av ett sådant beslut. Det ankommer på denne tjänsteman att visa att det inte är helt uteslutet att den berörda unionsinstitutionens beslut skulle ha fått ett annat innehåll om han hade kunnat anföra argument och omständigheter hänförliga till tjänstens intresse.
- 113 Det framgår emellertid inte av den överklagade domen att tribunalen kontrollerat huruvida RQ anfört argument avseende en sådan bevisning.
- 114 Det framgår nämligen av handlingarna i första instans, vilka översänts till domstolen i enlighet med artikel 167.2 i domstolens rättegångsregler, att tribunalen, i punkt 76 i den överklagade domen, endast, i nästan samma ordalag, återgett ett ganska vagt påstående i RQ:s ansökan om de argument som RQ hade kunnat framföra om han hade hörts innan det omtvistade beslutet antogs.
- 115 Utöver detta påstående har RQ i sina inlagor till tribunalen inte angett något om tjänstens intresse som skulle kunna motivera att hans immunitet måste upprätthållas, vilket han hade kunnat göra gällande om han hade fått yttra sig innan det omtvistade beslutet antogs.
- 116 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att åsidosättandet av RQ:s rätt att yttra sig motiverade en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, trots att RQ inte hade visat att det inte var helt uteslutet att kommissionens beslut skulle ha fått ett annat innehåll om RQ hade haft möjlighet att utöva sin rätt att yttra sig.

117 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den tredje grundens andra del och den överklagade domen ska upphävas.

### **Prövning av talan vid tribunalen**

118 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

119 I förevarande fall är målet färdigt för avgörande, vad gäller den första delen av den femte grunden för RQ:s talan, avseende åsidosättande av rätten att yttra sig.

120 Det framgår nämligen av de skäl som angetts i samband med prövningen av den andra och den tredje grunden för överklagandet att även om kommissionen inte iakttog RQ:s rätt att yttra sig innan den antog det omtvistade beslutet, så står det klart att ett sådant åsidosättande inte kan motivera en ogiltigförklaring av detta beslut, eftersom RQ inte har visat att det inte var helt uteslutet att beslutet skulle ha fått ett annat innehåll om detta åsidosättande inte hade förelegat.

121 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första delen av den femte grunden för RQ:s talan, vilken avser åsidosättande av rätten att yttra sig.

122 I övrigt är målet inte färdigt för avgörande, eftersom de övriga grunder och anmärkningar som RQ har åberopat till stöd för sin talan inte har prövats av tribunalen.

123 Målet ska därför återförvisas till tribunalen.

### **Rättegångskostnader**

124 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader avseende detta överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 24 oktober 2018, RQ/kommissionen (T-29/17, EU:T:2018:717), upphävs.**
- 2) **Talan vid Europeiska unionens tribunal kan inte vinna bifall såvitt avser den femte grundens första del.**
- 3) **Målet återförvisas till Europeiska unionens domstol, så att denna kan ta ställning till den första till den fjärde grunden för talan samt den femte grundens andra och tredje del.**
- 4) **Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter