Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. juli 2021 *

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

I sag C-758/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Polymeles Protodikeio Athinon (retten i første instans i civile sager i Athen, Grækenland) ved afgørelse af 18. juni 2019, indgået til Domstolen den 16. oktober 2019, i sagen

OH

mod

ID,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan og N. Jääskinen (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– OH ved dikigoros G. Trantas,

– ID ved dikigoros E. Politis,

– Europa-Kommissionen ved M. Konstantinidis, T.S. Bohr og S. Delaude, som befuldmægtigede,

* Processprog: græsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. februar 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 343 TEUF samt artikel 11, 17 og 19 i protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter (EUT 2016, C 202, s. 266, herefter »protokollen vedrørende privilegier og immuniteter«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem OH, der er en tidligere midlertidigt ansat ved Europa-Kommissionen, og ID, der er en tidligere EU-kommissær med græsk statsborgerskab (herefter »kommissionsmedlemmet«), vedrørende en culpøs adfærd, som OH foreholder sidstnævnte, og som førte Kommissionen til at opsige hans ansættelseskontrakt.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 11, litra a), i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter har følgende ordlyd:

»Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte skal uanset deres nationalitet på hver af medlemsstaternes områder nyde følgende privilegier og immuniteter:

a) fritagelse for retsforfølgning for de i embeds medfør foretagne handlinger, herunder mundtlige og skriftlige ytringer, dog med det forbehold, at bestemmelserne i traktaterne dels om reglerne vedrørende tjenestemænds og andre ansattes ansvar over for Unionen, dels om Den Europæiske Unions Domstols kompetence til at afgøre tvister mellem Unionen og dens tjenestemænd og øvrige ansatte finder anvendelse. Denne fritagelse gælder også efter tjenesteforholdets ophør.«

4 Nævnte protokols artikel 17 fastsætter:

»Privilegier, immuniteter og lettelser indrømmes Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte udelukkende i Unionens interesse.

Enhver af Unionens institutioner skal ophæve den en tjenestemand eller anden ansat tilståede immunitet, såfremt den skønner, at ophævelse af immuniteten ikke strider mod Unionens interesser.«

5 Protokollens artikel 19 bestemmer:

»Artik[el] 11-14 og 17 finder anvendelse på Det Europæiske Råds formand.

De finder ligeledes anvendelse på Kommissionens medlemmer.«

Græsk ret

6 I henhold til artikel 3, stk. 2, i Kodikas Politikis Dikonomias (den civile retsplejelov) henhører udenlandske statsborgere, som nyder retslig immunitet, ikke under græsk kompetence, medmindre tvisten vedrører tingslige rettigheder over fast ejendom.

7 Endvidere fremgår det af den civile retsplejelovs artikel 24, at græske statsborgere, der nyder retslig immunitet, samt embedsmænd udstationeret i udlandet henhører under den kompetente ret i den retskreds, hvor de havde deres bopæl inden udstationeringen, eller, såfremt de ikke havde nogen bopæl på græsk område, under den kompetente ret i denne medlemsstats hovedstad.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8 Den 1. november 2014 blev OH midlertidigt ansat af Kommissionen i henhold til artikel 2, litra c), i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union (herefter »ansættelsesvilkårene«) med henblik på at udøve hvervet som vicekabinetschef for kommissionsmedlemmet, idet han blev indplaceret i lønklasse AD 12, løntrin 2.

9 Med virkning fra den 1. oktober 2015 blev OH tildelt stillingen som ekspert i dette kabinet, idet han blev placeret i lønklasse AD 13, løntrin 2.

10 Ved skrivelse af 27. april 2016 meddelte Kommissionen OH, at hans ansættelseskontrakt som midlertidigt ansat ville ophøre med virkning fra den 1. august 2016, under henvisning til, at tillidsforholdet til kommissionsmedlemmet var blevet brudt.

11 Den 27. juli 2016 indgav OH i henhold til artikel 90 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »tjenestemandsvedtægten«) en klage over afgørelsen om opsigelse af hans kontrakt, hvilken blev afvist af Kommissionen den 28. november 2016.

12 Den 10. marts 2017 anlagde OH sag ved Den Europæiske Unions Ret til prøvelse af denne afgørelse om afvisning.

13 Ved dom af 10. januar 2019, RY mod Kommissionen (T-160/17, EU:T:2019:1), annullerede Retten Kommissionens afgørelse om opsigelse af OH's kontrakt med den begrundelse, at hans ret til at blive hørt forud for afgørelsen ikke var blevet iagttaget. Ifølge Retten havde Kommissionen ikke ført bevis for, at OH var blevet sat i stand til effektivt at fremkomme med sit synspunkt inden opsigelsen af hans kontrakt.

14 Efter afsigelsen af denne dom blev OH hørt af Kommissionen, der på ny opsagde hans ansættelseskontrakt ved afgørelse af 10. april 2019. OH indgav herefter en ny klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90 til prøvelse af sidstnævnte afgørelse, hvilken klage Kommissionen afviste den 14. august 2019.

15 Den 2. december 2019 anlagde sagsøgeren et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af sidstnævnte afgørelse om afvisning. Ved dom af 13. januar 2021, RY mod Kommissionen (T-824/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:6), frifandt Retten Kommissionen.

16 I september 2017 og sideløbende med de for Retten iværksatte sager anlagde OH sag ved den forelæggende ret, Polymeles Protodikeio Athinon (retten i første instans i civile sager i Athen, Grækenland), med påstand om, at kommissionsmedlemmet blev tilpligtet at erstatte den skade, som OH hævdede at have lidt som følge af, at kommissionsmedlemmet havde fremsat ærekrænkende beskyldninger mod ham ved at foreholde ham at have været årsagen til bruddet på det gensidige tillidsforhold og have udvist mangler ved udøvelsen af sit hverv. Denne adfærd fra kommissionsmedlemmet førte nemlig til, at Kommissionen opsagde OH's ansættelseskontrakt, hvorved han led en økonomisk skade, som han har opgjort til 452 299 EUR, svarende til et løntab for perioden fra den 1. november 2016 til den 31. oktober 2019. OH har for den forelæggende ret ligeledes nedlagt påstand om, at kommissionsmedlemmet tilpligtes at betale ham et beløb på 600 000 EUR for ikke-økonomisk skade, og om, at det pålægges kommissionsmedlemmet at trække de falske og ærekrænkende beskyldninger, som angiveligt har påført OH skade, tilbage.

17 Den forelæggende ret har anført, at OH's søgsmål er anlagt mod en tidligere EU-kommissær, der, selv om vedkommende er græsk statsborger, nyder fritagelse for retsforfølgning i henhold til artikel 343 TEUF samt artikel 11, 17 og 19 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter. I denne sammenhæng ønsker den nævnte ret oplysninger om, hvorledes de relevante EU-retlige bestemmelser skal fortolkes, og om, hvorvidt den har kompetence til at afgøre en sådan tvist.

18 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at Kommissionens Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed den 22. december 2017 fremlagde en erklæring, hvorefter »[kommissionsmedlemmet] i [denne] egenskab […] nyder immunitet for de i embeds medfør foretagne handlinger, herunder mundtlige og skriftlige ytringer, i medfør af artikel 11 og 19 i [protokollen vedrørende privilegier og immuniteter]. Immuniteten kan ophæves af kommissærkollegiet på anmodning fra en national retsinstans, medmindre denne ophævelse strider mod Unionens interesser«.

19 På denne baggrund har Polymeles Protodikeio Athinon (retten i første instans civile sager i Athen) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er begreberne »fritagelse for retsforfølgning« og »immunitet« i [artikel 11 i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter], sådan som de er udtrykt[,] og henset til deres formål, sammenfaldende?

2) Omfatter og dækker »fritagelse for retsforfølgning/immunitet« i ovennævnte artikel 11 [i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter], ud over straffesager, også civilretlige søgsmål, som skadelidte tredjemænd anlægger mod medlemmer af Kommissionen?

3) Kan en kommissærs »fritagelse for retsforfølgning/immunitet« også ophæves i forbindelse med et civilretligt søgsmål mod den pågældende som det i den foreliggende situation anlagte? Hvem skal i givet fald indlede ophævelsesproceduren?

4) Har Den Europæiske Unions retsinstanser kompetence til at træffe afgørelse i et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold mod en kommissær som det i den foreliggende situation anlagte?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det fjerde spørgsmål

20 Med det fjerde spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Den Europæiske Unions Domstol har kompetence til at afgøre et søgsmål om erstatningsansvar uden for kontraktforhold, der er anlagt af en tidligere midlertidigt ansat i Kommissionen på baggrund af en culpøs adfærd, som denne foreholder det medlem af denne institution, som den pågældende arbejdede for, og som førte til, at institutionen bragte ansættelsesforholdet med denne ansatte til ophør.

21 Det skal for det første bemærkes, at Domstolen i overensstemmelse med artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340, stk. 2 og 3, TEUF, har kompetence til at afgøre tvister vedrørende erstatning for skader forvoldt af EU-institutionerne eller af disses ansatte under udøvelsen af deres hverv.

22 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at Domstolen har enekompetence til at påkende tvister vedrørende Unionens ansvar uden for kontraktforhold, hvorved en tilsvarende kompetence er udelukket for de nationale retsinstanser (jf. i denne retning dom af 13.2.1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, præmis 16, og af 29.7.2010, Hanssens-Ensch, C-377/09, EU:C:2010:459, præmis 17).

23 Dette gælder navnlig i tilfælde af et søgsmål med påstand om erstatning for en skade, der er forvoldt af EU-ansatte som følge af handlinger, der i medfør af en indre og direkte sammenhæng udgør den nødvendige forlængelse af de opgaver, som påhviler institutionerne (jf. i denne retning dom af 10.7.1969, Sayag, 9/69, EU:C:1969:37, præmis 7).

24 For det andet, og således som Domstolen har fastslået gentagne gange, er enhver tvist mellem på den ene side en tjenestemand eller en EU-ansat og på den anden side den pågældendes nuværende institution, når tvisten hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, omfattet af artikel 270 TEUF og tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, selv hvis det drejer sig om et erstatningssøgsmål (dom af 10.9.2015, fornyet prøvelse Missir Mamachi di Lusignano mod Kommissionen, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, præmis 38, og af 4.6.2020, Schokker mod EASA, C-310/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:435, præmis 50).

25 For det første fastsætter artikel 270 TEUF nemlig, at Domstolen har kompetence til at afgøre alle tvister mellem Unionen og dens ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene. For det andet bestemmer tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, at Domstolen kan afgøre enhver tvist mellem Unionen og en af de af denne vedtægt omfattede personer om lovligheden af en akt, der går imod denne person.

26 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at søgsmålet om erstatningsansvar uden for kontraktforhold er blevet anlagt mod en tidligere EU-kommissær ved den forelæggende ret af OH i dennes egenskab af tidligere midlertidigt ansat ved Kommissionen.

27 Den forelæggende ret har endvidere anført, at den økonomiske og ikke-økonomiske skade, som OH kræver erstattet af kommissionsmedlemmet, er baseret på medlemmets ærekrænkende beskyldninger, for så vidt som han har foreholdt OH at være årsagen til bruddet på det gensidige tillidsforhold og have udvist mangler ved udøvelsen af sit hverv, hvilke beskyldninger foranledigede Kommissionen til at bringe hans ansættelseskontrakt i denne institution til ophør.

28 I denne henseende skal det bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 37 og 42 i forslaget til afgørelse, at det i hovedsagen forholder sig således, at den hævdede skade følger af, at ansættelsesforholdet som sådan blev bragt til ophør, idet kommissionsmedlemmet havde erklæret, at han ikke længere havde tillid til OH. En sådan erklæring falder nødvendigvis inden for rammerne af kommissærmedlemmets udøvelse af sine funktioner. Denne erklæring blev nemlig fremsat til støtte for sidstnævntes afgørelse om, at han ikke længere ønskede at gøre brug af OH's tjenester, idet det bemærkes, at denne afgørelse henhører under hans kompetence til at organisere sit kabinet ved at lade sig omgive af personer, som han har et tillidsforhold til, således at han bedst muligt kan udføre de opgaver, han er blevet tildelt i sin egenskab af EU-kommissær.

29 Det følger heraf, at en adfærd som den, OH foreholder kommissionsmedlemmet, i realiteten henhører under sidstnævntes forvaltning af personalet i hans kabinet. En sådan adfærd må derfor anses for at være uløseligt forbundet med udøvelsen af dette medlems hverv, idet der er tale om en nødvendig forlængelse af den opgave, som påhviler ham i denne egenskab, som omhandlet i den praksis fra Domstolen, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 23.

30 Det fremgår desuden af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at sagsøgeren i hovedsagen blev midlertidigt ansat af Kommissionen i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 2, litra c).

31 Selv om det måtte vise sig, at årsagsforbindelsen mellem på den ene side den adfærd, som kommissionsmedlemmet foreholdes, og på den anden side den af OH hævdede skade ikke er direkte, for så vidt som denne skade finder sin årsag i den endelige afgørelse om afskedigelse, som generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat for Menneskelige Ressourcer og Sikkerhed traf den 27. april 2016 – og dette uanset om kommissionsmedlemmet indledte den procedure, der førte til vedtagelsen af denne afgørelse – finder tvisten i hovedsagen derfor sit udspring i det ansættelsesforhold, der knyttede OH til en institution, nemlig Kommissionen.

32 OH har i øvrigt gjort gældende, at den adfærd, som han foreholder kommissionsmedlemmet, ikke alene har skadet hans fremtid og hans erhvervsmæssige beskæftigelse i Unionen, men ligeledes har frataget ham det vederlag på 452 299,32 EUR, som han ville have oppebåret, såfremt hans ansættelseskontrakt ikke var blevet opsagt før tid.

33 Under disse omstændigheder finder et søgsmål om erstatningsansvar uden for kontraktforhold, der anlægges af en tidligere midlertidigt ansat ved Unionen, såsom OH, på grund af en fejl, som et tidligere kommissionsmedlem, under hvilken den midlertidigt ansatte gjorde direkte tjeneste, angiveligt begik i forbindelse med sin afgørelse om ikke at fortsætte dette tjenesteforhold, sit udspring i det ansættelsesforhold, der knyttede denne ansatte til Kommissionen. Et sådant søgsmål henhører derfor under anvendelsesområdet for artikel 270 TEUF og for tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, som finder anvendelse i medfør af ansættelsesvilkårenes artikel 46. Det er ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for artikel 268 TEUF, sammenholdt med artikel 340 TEUF, for så vidt som der herved er nedlagt påstand om erstatning for de skadelige følger af angiveligt retsstridige handlinger, som er blevet begået af et medlem af Kommissionen under udøvelsen af sit hverv.

34 I overensstemmelse med disse bestemmelser har Domstolen følgelig enekompetence til at påkende en sådan tvist.

35 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at Domstolen har enekompetence til at afgøre et søgsmål om erstatningsansvar uden for kontraktforhold, der er anlagt af en tidligere midlertidigt ansat i Kommissionen på baggrund af en culpøs adfærd, som denne foreholder det medlem af denne institution, som den pågældende arbejdede for, og som førte til, at institutionen bragte ansættelsesforholdet med denne ansatte til ophør, hvorved en tilsvarende kompetence er udelukket for de nationale retsinstanser. Et sådant søgsmål skal ikke rettes mod det pågældende medlem af Kommissionen, men mod Unionen, repræsenteret ved Kommissionen.

Det første, det andet og det tredje spørgsmål

36 Henset til besvarelsen af det fjerde spørgsmål er det ufornødent at besvare det første til det tredje spørgsmål, idet den forelæggende ret ikke har kompetence til at påkende tvisten i hovedsagen.

Sagsomkostninger

37 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Den Europæiske Unions Domstol har enekompetence til at afgøre et søgsmål om erstatningsansvar uden for kontraktforhold, der er anlagt af en tidligere midlertidigt ansat i Europa-Kommissionen på baggrund af en culpøs adfærd, som denne foreholder det medlem af denne institution, som den pågældende arbejdede for, og som førte til, at institutionen bragte ansættelsesforholdet med denne ansatte til ophør, hvorved en tilsvarende kompetence er udelukket for de nationale retsinstanser. Et sådant søgsmål skal ikke rettes mod det pågældende medlem af Kommissionen, men mod Unionen, repræsenteret ved Kommissionen.

Underskrifter