



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2020. június 18.*

„Fellebbezés – Közszolgálat – Tisztviselők – Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) főigazgatója – Bírósági eljárás alóli mentesség – Mentesség felfüggesztéséről szóló határozat – Sérelmet okozó aktus – Védelemhez való jog”

A C-831/18 P. sz. ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik: J.-P. Keppenne és J. Baquero Cruz, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2018. december 21-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

RQ, az Európai Bizottság korábbi tisztviselője (képviseli: É. Boigelot avocat),

felperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: M. Vilaras tanácselnök (előadó), S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe és N. Piçarra bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: V. Giacobbo-Peyronnel tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. szeptember 5-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2019. december 19-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Fellebbezésében az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2018. október 24-i RQ kontra Bizottság ítéletének (T-29/17, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2018:717) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék megsemmisítette az RQ bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztése iránti kérelemről szóló, 2016. március 2-i C(2016) 1449 final bizottsági határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat).

* Az eljárás nyelve: francia.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 7. jegyzőkönyv

- 2 Az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv (HL 2010. C 83., 266. o.; a továbbiakban: 7. jegyzőkönyv) 11. cikkének a) pontja értelmében:

„Az egyes tagállamok területén az Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai állampolgárságuktól függetlenül:

- a) a szerződéseknek az egyfelől a tisztviselők és egyéb alkalmazottak az Unióval szemben fennálló felelősségével kapcsolatos szabályokra vonatkozó rendelkezéseire, másfelől az Európai Unió Bíróságának az Unió, valamint az uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak közötti jogvitákkal kapcsolatos hatáskörére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel, hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében, szóbeli vagy írásbeli megnyilatkozásait is beleértve, mentességet élveznek a bírósági eljárások alól. Ez a mentesség hivataluk megszűnését követően is megilleti őket,

[...]”

- 3 A 7. jegyzőkönyv 17. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az Unió tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak kizárólag az Unió érdekében lehet különféle kiváltságokat, mentességeket és könnyítéseket adni.

Valamennyi uniós intézmény köteles visszavonni az egyes tisztviselői vagy egyéb alkalmazottai részére biztosított mentességet olyan esetben, amikor az illető intézmény megítélése szerint a mentesség visszavonása nem ellentétes az Unió érdekével.”

- 4 A 7. jegyzőkönyv 18. cikke értelmében:

„Az uniós intézmények e jegyzőkönyv alkalmazása érdekében kötelesek együttműködni az érintett tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival.”

A személyzeti szabályzat

- 5 Az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 23. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tisztviselőket megillető kiváltságok és mentességek biztosítása kizárólag az Unió érdekében történik. A [7.] jegyzőkönyvre is figyelemmel a tisztviselők nem mentesülnek sem magánjellelű kötelezettségeik teljesítése, sem a hatályos jogszabályok és rendőrségi előírások betartása alól.

Az érintett tisztviselő haladéktalanul köteles tájékoztatni a kinevezésre jogosult hatóságot, ha e kiváltságok és mentességek vita tárgyát képezik.

[...]”

- 6 A személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésében a következők szerepelnek:

„Az e személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy panaszt nyújthat be a kinevezésre jogosult hatósághoz az őt hátrányosan érintő intézkedés ellen; ez arra az esetre is vonatkozik, amikor az említett hatóság határozatot hozott, és arra az esetre is, amikor az elmulasztotta a személyzeti szabályzatban előírt intézkedés elfogadását. A panaszt három hónapon belül kell benyújtani. [...]

[...]

A kinevezésre jogosult hatóság a panasz benyújtásának időpontjától számított négy hónapon belül közli az érintett személlyel indokolással ellátott határozatát. Ha az előírt határidő végéig a panaszra nem érkezik válasz, azt a panasz elutasítását jelentő hallgatolagos határozatnak kell tekinteni, amely ellen a 91. cikk szerint jogorvoslattal lehet élni.”

A jogvita előzményei és a vitatott határozat

- 7 A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 1–18. pontja tartalmazza, és a jelen eljárás szempontjából azok a következőképpen foglalhatók össze.
- 8 2012-ben egy dohánytermékgyártó panaszt nyújtott be a Bizottsághoz, amelyben súlyos állítások szerepeltek a Bizottság egyik tagjának korrupció kísérletében való érintettségével kapcsolatban. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amelynek akkor RQ volt a főigazgatója, a szükséges vizsgálatok és ellenőrzések lefolytatása érdekében igazgatási vizsgálatot indított.
- 9 Az OLAF a vizsgálat első szakaszában beszerzett bizonyítékok alapján megállapította, hogy célszerű lehet felkérni egy tanút arra, hogy – esetlegesen további bizonyítékokat szolgáltatva – folytasson telefonbeszélgetést az állítólagos korrupció kísérletében állítólag érintett személlyel.
- 10 Erre a telefonbeszélgetésre 2012. július 3-án került sor. A tanú az OLAF helyiségeiben, RQ beleegyezésével és jelenlétében, mobiltelefont használva bonyolította le a hívást. Az OLAF rögzítette a telefonbeszélgetést, és azt a végleges vizsgálati jelentésben ismertette.
- 11 Az igazgatási vizsgálat befejezését követően egy belga bíróságon büntető feljelentést tettek, amelyben többek között telefonlehallgatások jogellenességére hivatkoztak. A feljelentés kivizsgálásának lehetővé tétele érdekében az illetékes belga vizsgálóbíró arra kérte a Bizottságot, hogy RQ mentességét gyanúsított kihallgatása érdekében függeszse fel. Miután a Bizottság további pontosítást kért, a belga szövetségi ügyész az OLAF által lefolytatott vizsgálat bizonyos olyan elemeiről tájékoztatta, amelyek azt valószínűsíthetik, hogy bűncselekménynek minősülő, jogellenes telefonlehallgatásra került sor.
- 12 E körülmények között 2016. március 2-án a Bizottság helyt adott a belga bíróság kérelmének, és elfogadta a vitatott határozatot, amelyben a telefonbeszélgetés lehallgatására vonatkozó tényállításokat illetően a 7. jegyzőkönyv 17. cikke második bekezdésének megfelelően felfüggesztette RQ bírósági eljárás alóli mentességét.
- 13 A vitatott határozat indokolásából kitűnik, hogy a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az illetékes nemzeti hatóságok olyan egyértelmű és pontos információkat szolgáltattak számára, amelyek lehetővé tették annak megállapítását, hogy az RQ-val szemben megfogalmazott állítások igazolták az ellene folyó eljárás folytatását, és ezért az RQ mentességének felfüggesztése iránti kérelem teljesítésének megtagadása ellentétes lenne a nemzeti hatóságokkal való lojális együttműködés elvével.
- 14 A vitatott határozatot 2016. március 11-én közölték RQ-val. A felperes a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése alapján panaszt nyújtott be a határozattal szemben, amelyet a kinevezésre jogosult hatóság 2016. október 5-én elutasított.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

- 15 A Törvényszék Hivatalához 2017. január 17-én benyújtott keresetlevelével RQ keresetet indított a vitatott határozat és a 2016. október 5-i határozat megsemmisítése iránt.
- 16 A megtámadott ítélettel a Törvényszék megsemmisítette a vitatott határozatot.
- 17 Ezen ítélet 45. pontjában előzetesen elutasította a Bizottság által emelt elfogadhatatlansági kifogást, amely azon alapult, hogy mivel az uniós tisztviselők és alkalmazottak mentességének felfüggesztéséről szóló határozatok nem módosítják jogi helyzetüket, a vitatott határozat nem minősül sérelmet okozó aktusnak.
- 18 E tekintetben a Törvényszék az említett ítélet 37. pontjában többek között megállapította, hogy „[a]z a körülmény, hogy a [7. jegyzőkönyv által érintett] kiváltságokat és mentességeket az uniós közérdek céljából írták elő, igazolja az intézmények azon hatáskörét, hogy adott esetben felfüggeszsek a mentességet, de nem jelenti azt, hogy e kiváltságokat és mentességeket kizárólag az Unió részére, és nem ugyanúgy az uniós tisztviselők, egyéb alkalmazottak vagy a Parlament tagjai számára biztosítják. A [7.] jegyzőkönyv tehát alanyi jogokat teremt az említett személyek javára, amelyeknek tiszteletben tartását a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszer biztosítja.”
- 19 A megtámadott ítélet 38. pontjában a Törvényszék hozzátette, hogy „a tisztviselő vagy alkalmazott mentességét felfüggesztő határozat módosítja e személy jogi helyzetét pusztán azért, hogy ezt a védelmet felfüggeszti, mivel személyes jogállását újra a tagállamok közjogának rendeli alá, és ezáltal – anélkül, hogy bármilyen köztes jogszabály szükséges lenne – alkalmazhatóvá teszi velük szemben az e jog által előírt intézkedéseket, többek között a fogva tartást és a bírósági eljárás megindítását”.
- 20 A jogvita érdemét illetően a Törvényszék elsőként RQ keresetének a védelemhez való jog megsértésére alapított ötödik jogalapját vizsgálta meg. E jogalap három részből állt, amelyek közül az első a meghallgatáshoz való jog megsértésére, a második az ártatlanság vélelme tiszteletben tartásának és a pártatlanságra vonatkozó kötelezettségnek a megsértésére, a harmadik pedig a gondossági kötelezettség megsértésére vonatkozott. A megtámadott ítélet 52–76. pontjában kifejtett indokok alapján a Törvényszék helyt adott e jogalap első részének, és ebből következően megsemmisítette a vitatott határozatot, anélkül hogy megvizsgálta volna az említett jogalap többi részét vagy a kereset többi jogalapját.
- 21 A megtámadott ítélet 52. pontjában a Törvényszék emlékeztetett az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint „a védelemhez való jog, és különösen a meghallgatáshoz való jog minden olyan eljárásban történő tiszteletben tartása, amely valamely személlyel szemben indult, és e jogalanyra nézve sérelmet okozó aktus elfogadásához vezethet, az uniós jog alapelvei közé tartozik, és ezt a jogot még a szóban forgó eljárásra vonatkozó szabályozás teljes hiánya esetén is biztosítani kell”. Az ítélet 55. és 56. pontjában pontosította, hogy szintén az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alapvető jogok, így a védelemhez való jog tiszteletben tartása is, korlátozhatók, feltéve hogy e korlátozások törvényben előírtak, tiszteletben tartják a szóban forgó alapvető jog lényeges tartalmát, a szóban forgó intézkedés által elérni kívánt közérdekű céloknak megfelelnek, és nem jelentenek a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást.
- 22 Az említett ítélet 57. pontjában a Törvényszék – miután megállapította, hogy nem képezi vita tárgyát, hogy RQ-t nem hallgatták meg a vitatott határozat meghozatala előtt – jelezte, hogy meg kell vizsgálni, hogy a meghallgatáshoz való jog jelen ügyben történő korlátozása megfelel-e a fent hivatkozott feltételeknek.
- 23 Miután a megtámadott ítélet 58. pontjában kifejtette, hogy a Bizottság a meghallgatáshoz való jog e korlátozását azzal indokolta, hogy tiszteletben kellett tartania a belga hatóságok által folytatott vizsgálat titkosságát, amit a belga hatóságok által hivatkozott belga jog megkövetel tőle, a Törvényszék, miután

megállapította, hogy a belga jog biztosítja a vizsgálat titkosságának elvét, ezen ítélet 63. pontjában megállapította, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 52. cikkével összhangban a vizsgálat titkossága főszabály szerint objektíve igazolhatja az érintett személy előzetes meghallgatásának elmaradását.

- 24 A Törvényszék ezt követően megvizsgálta, hogy RQ meghallgatásának hiánya szükséges és arányos volt-e a vizsgálat titkosságának védelméhez és a büntetőeljárás megfelelő lefolytatásához képest. A Törvényszék a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában hangsúlyozta, hogy ha valamely nemzeti hatóság a vizsgálat titkosságára hivatkozva megtiltja a mentesség felfüggesztése iránti kérelem alapjául szolgáló pontos és teljes körű okoknak az érintettel való közlését, a Bizottság feladata, hogy a lojális együttműködés elvével összhangban a nemzeti hatóságokkal együttműködve olyan intézkedéseket alkalmazzon, amelyek lehetővé teszik annak mérlegelését, hogy egyfelől az érintett személynek a neki sérelmet okozó aktus meghozatala előtt joga van a meghallgatáshoz, másfelől pedig hogy a vizsgálat titkosságához jogszerű megfontolások fűződnek.
- 25 A Törvényszék a megtámadott ítélet 69. pontjában úgy ítélte meg, hogy a rendelkezésére álló iratokból nem tűnik ki, hogy a Bizottság a vitatott határozat meghozatalakor elvégezte volna ezt a mérlegelést. E tekintetben az ezen ítélet 70–72. pontjában hivatkozott három tényezőre támaszkodott. Így először is megállapította, hogy a Bizottság nem kérdezte meg a nemzeti hatóságokat arról, hogy a felperes előzetes meghallgatása milyen okból jelentene veszélyt a vizsgálat titkosságának tiszteletben tartására nézve. Másodszer rámutatott arra, hogy a belga hatóságok nem hivatkoztak arra, hogy komoly kockázata állna fenn annak, hogy az érintett személy veszélyezteti a vizsgálat megfelelő lefolytatását, és ez alapján indokolt lehet nem tájékoztatni a mentesség vele szembeni felfüggesztése iránti kérelemről. Harmadszor hangsúlyozta a belga hatóságok által a Bizottság azon kérelmére adott válaszok hiányos jellegét, hogy meghallgassa RQ-t a mentesség felfüggesztése iránti kérelmeikkel kapcsolatban, és megállapította, hogy a Bizottság mindenestre nem kérdezte őket arról, hogy el lehet-e készíteni e kérelmek olyan nem bizalmas változatát, amelyet közölhetnek RQ-val.
- 26 Egyébiránt az említett ítélet 76. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy nem zárható ki teljesen, hogy a vitatott határozatnak más lett volna a tartalma, ha tiszteletben tartották volna RQ meghallgatáshoz való jogát, mivel RQ hatékonyan ismertethette volna a mentessége felfüggesztésével, és konkrétan az uniós érdekre, illetve az OLAF főigazgatói álláshelyét betöltő tisztviselőként szükséges függetlenségének megőrzésével kapcsolatos álláspontját.

A felek kérelmei a Bíróság előtt

- 27 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:
- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
 - jogerősen bírálja el a jogvitát, utasítsa el RQ keresetét, és kötelezze őt mind a Törvényszék, mind a jelen eljárás költségeinek viselésére, és
 - másodlagosan, amennyiben a per állása nem engedi meg, hogy a Bíróság döntést hozzon, utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé újbóli határozathozatalra.
- 28 RQ azt kéri, hogy a Bíróság:
- a fellebbezést mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant, de legalábbis mint megalapozatlant teljes egészében utasítsa el, és
 - a Bizottságot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére, beleértve az elsőfokú eljárás költségeit is.

A fellebbezésről

- 29 A Bizottság fellebbezésének alátámasztásául három jogalapra hivatkozik. Az első jogalap azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat sérelmet okozó aktusnak minősül. A másodlagosan előterjesztett második jogalap arra vonatkozik, hogy a Törvényszék jogilag tévesen értelmezte és alkalmazta a Charta 41. cikke (2) bekezdése a) pontját, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését. A harmadlagosan előterjesztett harmadik jogalap arra vonatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a Bizottság „magatartásának” minősítése során.

Az arra alapított első jogalapról, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott határozatot „sérelemet okozó aktusnak” minősítette

A felek érvei

- 30 Első jogalapjával a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a mentesség felfüggesztéséről szóló határozatok, mint amilyen a vitatott határozat is, sérelmet okoznak az uniós tisztviselőknek, és az uniós bíróságok előtt keresettel megtámadhatók.
- 31 Először is a Bizottság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatra támaszkodhat, noha e jogkérdést soha nem terjesztették a Bíróság elé.
- 32 Konkrétabban a Bizottság egyrészt azt állítja, hogy az 1960. december 16-i Humblet kontra État belge ítéletben (6/60-IMM, EU:C:1960:48) a Bíróság nem határozott a mentességet felfüggesztő határozat sérelmet okozó vagy sérelmet nem okozó aktus jellegének kérdéséről, mivel érvelését az ESZAK kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 16. cikkére alapította. Márpedig e rendelkezésnek nincs megfelelője a 7. jegyzőkönyvben.
- 33 Másrészt a 2008. október 15-i Mote kontra Parlament ítéletet (T-345/05, EU:T:2008:440) és a 2013. január 17-i Gollnisch kontra Parlament ítéletet (T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23) illetően ezen intézmény hangsúlyozza, hogy azok az Európai Parlament tagjaira, nem pedig az uniós tisztviselőkre vonatkoztak. Márpedig az Európai Parlament tagjainak mentessége nem ugyanolyan jellegű és terjedelmű, mint az Unió tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak mentessége.
- 34 Másodszer a Bizottság úgy véli, hogy a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének szövegéből, összefüggéseiből és céljából az következik, hogy a tisztviselő mentességének felfüggesztéséről szóló határozat nem okoz sérelmet a tisztviselőnek, mivel az nem az érintett tisztviselő, hanem csak az Unió és a mentesség felfüggesztését kérő tagállam jogi helyzetét módosítja.
- 35 Ebből a cikkből ugyanis kitűnik – amit az 1990. július 13-i Zwartveld és társai végzés (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19. pont) és az EUMSZ 343. cikk is megerősít –, hogy a bírósági eljárások alóli mentességet az Unió maga is védelemben részesíti, és azt főszabály szerint fel kell függeszteni, kivéve ha ez ellentétes az Unió érdekeivel. Ugyanígy a személyzeti szabályzat 23. cikke, amely a személyzeti szabályzat egyetlen olyan rendelkezése, amely utal a tisztviselők kiváltságaira és mentességeire, megerősíti – amint ez a szövegéből is kitűnik –, hogy ezeknek a kiváltságoknak és mentességeknek a „biztosítása kizárólag az Unió érdekében történik”.
- 36 Ezenkívül a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének célja magának az Uniónak a védelme olyan szélsőséges esetekben, amikor feladatának teljesítését a nemzeti bíróságok eljárása veszélyezteti.

- 37 A Bizottság ezért azt kifogásolja, hogy a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a 7. jegyzőkönyv alanyi jogokat keletkeztet az érintett személyek javára. Márpedig az érintett tisztviselő tekintetében a bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztéséről szóló határozatot olyan előkészítő aktusnak kell tekinteni, amely a nemzeti bírósági eljárás rendes lefolytatását érintő eljárási akadályok megszüntetésére korlátozódik. A bűnösség megállapítása esetén kizárólag a jogerős nemzeti büntető határozat befolyásolná valójában a tisztviselő jogi helyzetét. Egyébiránt a nemzeti eljárás keretében az említett tisztviselő továbbra is vitathatja a mentességet felfüggesztő határozat érvényességét, és kétség esetén a nemzeti bíróság köteles előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjeszteni a Bíróság elé. A Bizottság úgy véli, hogy az ilyen határozat hasonló az OLAF-nak a tisztviselőre vonatkozó vizsgálatot megindító vagy a vizsgálat végén a végleges jelentését a nemzeti igazságügyi hatóságoknak továbbító határozatához. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen jogi aktusok előkészítő jellegűek, és nem képezhetik megsemmisítés iránti kereset tárgyát.
- 38 Ennélfogva a Bizottság úgy véli, hogy a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 38. pontjában szereplő azon indokolása, amely szerint a tisztviselő vagy alkalmazott mentességét felfüggesztő határozat pusztán azáltal módosítja a tisztviselő vagy alkalmazott jogi helyzetét, hogy megszünteti a 7. sz. jegyzőkönyv 11. cikke alapján a tagállami hatóságok által indított eljárásokkal szemben biztosított védelmet, a mentességnek az alanyi jogként értelmezett téves felfogásából ered.
- 39 RQ úgy véli, hogy ezt a fellebbezési jogalapot mint elfogadhatatlant el kell utasítani. Álláspontja szerint a Bizottság ugyanazokat az érveket ismétli meg, mint amelyeket az első fokon előterjesztett, és így valójában pusztán a Törvényszékhez benyújtott keresetlevél újbóli vizsgálatát kívánja elérni, ami nem tartozik a Bíróság hatáskörébe.
- 40 Másodlagosan RQ úgy véli, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a vitatott határozatot sérelmet okozó aktusnak minősítette.

A Bíróság álláspontja

- 41 Előljáróban meg kell állapítani, hogy RQ állításaival ellentétben az első jogalap elfogadható.
- 42 Amennyiben ugyanis a fellebbező az uniós jognak a Törvényszék általi értelmezését vagy alkalmazását kifogásolja, az elsőfokú eljárásban megvizsgált jogkérdések a fellebbezés keretében újból vita tárgyát képezhetik. Ha ugyanis a fellebbező ily módon nem tudná fellebbezését a Törvényszék előtt már felhasznált jogalapokra és érvekre alapítani, a fellebbezési eljárás részben értelmét vesztené (2016. szeptember 20-i Mallis és társai kontra Bizottság és EKB ítélet, C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 43 Márpedig első jogalapjával a Bizottság az uniós jognak a Törvényszék általi értelmezését és alkalmazását vitatja, amely alapján a Törvényszék a Bizottság által előtte kifejtett érveléssel ellentétben azt állapította meg, hogy a vitatott határozat RQ-nak sérelmet okozó aktusnak minősül, amely megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti.
- 44 A Bizottság első jogalapjának érdemi vizsgálatát illetően emlékeztetni kell arra, hogy csak a felperesre kötelező joghatással járó, érdekeinek – jogi helyzete lényeges megváltoztatásával történő – közvetlen és azonnali befolyásolására alkalmas jogi aktusok vagy intézkedések minősülnek sérelmet okozónak a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése értelmében (2006. szeptember 14-i Bizottság kontra Fernández Gómez ítélet, C-417/05 P, EU:C:2006:582, 42. pont; lásd ebben az értelemben: 1987. január 21-i Stroggili kontra Számvevőszék ítélet, 204/85, EU:C:1987:21, 6. és 9. pont; 1989. február 14-i Bossi kontra Bizottság ítélet, 346/87, EU:C:1989:59, 23. pont).

- 45 Márpedig – ahogyan erre a Törvényszék a megtámadott ítélet 38. pontjában rámutatott – a tisztviselő mentességét felfüggesztő határozat, mint amilyen a vitatott határozat is, pusztán azáltal módosítja a tisztviselő jogi helyzetét, hogy a számára a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontjában foglalt, bírósági eljárás alóli mentesség által biztosított védelmet felfüggeszti, és személyes jogállását újra a tagállamok közjogának rendeli alá, és ezáltal – anélkül, hogy bármilyen közbenső intézkedés szükséges lenne – alkalmazhatóvá teszi velük szemben az e jog által előírt intézkedéseket, többek között a fogva tartást és a bírósági eljárás megindítását.
- 46 Következésképpen mivel az uniós tisztviselőnek a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontjában biztosított, bírósági eljárás alóli mentességét az intézménye kinevezésre jogosult hatóságának határozata felfüggeszti, és ezáltal a tisztviselő jogi helyzetét módosítja, a Bizottság tévesen állítja, hogy a Törvényszék nem fogadhatott volna el a 2008. október 15-i Mote kontra Parlament ítéletben (T-345/05, EU:T:2008:440) elfogadotthoz hasonló megoldást.
- 47 Kétségtelen, hogy az Unió számára a 7. jegyzőkönyvben elismert kiváltságok és mentességek funkcionális jellegűek, mivel céljuk az Unió működése és függetlensége akadályozásának elkerülése, ami különösen azt jelenti, hogy az Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai számára biztosított kiváltságokat, mentességeket és könnyítéseket kizárólag az Unió érdekében kell biztosítani (1990. július 13-i Zwartveld és társai végzés, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 19. és 20. pont).
- 48 Az uniós tisztviselő mentességét felfüggesztő határozat azonban ettől még jelentősen módosítja a tisztviselő helyzetét, megfosztva őt a mentesség kedvezményétől, következésképpen pedig neki sérelmet okozó aktusnak minősül.
- 49 Egyébiránt a jelen ítélet 44. pontjában ismertetett ítélkezési gyakorlat értelmében egy intézkedés nemcsak akkor minősül a tisztviselőnek „sérelmet okozó aktusnak”, ha a tisztviselő számára biztosított alanyi jogot sért vagy érint, hanem általánosabban, ha jelentősen módosítja a tisztviselő jogi helyzetét.
- 50 Ebből következően az a kérdés, hogy a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja „alanyi jogokat” teremt-e „az említett személyek javára”, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 37. pontjában megállapította, nem releváns a tisztviselő mentességének felfüggesztéséről szóló határozat sérelmet okozó aktusnak való minősítése szempontjából. Ugyanez vonatkozik az 1960. december 16-i Humblet kontra État belge ítéletre (6/60-IMM, EU:C:1960:48) a Törvényszék által a megtámadott ítélet 42. pontjában adott értelmezés kérdésére.
- 51 A Bizottság azon érvelését is el kell utasítani, amely szerint a tisztviselő mentességének felfüggesztéséről szóló határozatot „előkészítő aktusnak” kell minősíteni, mivel – amint arra a főtanácsnok az indítványának 61. pontjában lényegében rámutatott – az érintett jogi helyzetének megváltozása a vitatott határozathoz hasonló határozat meghozatalából ered. Ez a határozat anélkül zárja le az érintett tisztviselő mentességének felfüggesztésére irányuló eljárást, hogy előírná, hogy annak az intézménynek, amelyhez a tisztviselő tartozik, később olyan aktust kell elfogadnia, amelyet a tisztviselő vitathat.
- 52 A megtámadott ítélet 38. pontjában kifejtett indok, amelyben a Törvényszék megállapította, hogy az uniós tisztviselő vagy alkalmazott mentességének felfüggesztéséről szóló határozat módosítja annak jogi helyzetét, elegendő ahhoz, hogy indokolja a vitatott határozatnak a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „sérelmet okozó aktusnak” való minősítését.
- 53 Következésképpen a megtámadott ítélet 37. és 42. pontját úgy kell tekinteni, mint amelyek mellékes indokolást tartalmaznak, így a Bizottság érvelésének e pontokat érintő részét mint hatástalant el kell utasítani (lásd ebben az értelemben: 2004. április 29-i Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 68. pont; 2012. november 29-i Egyesült Királyság kontra Bizottság ítélet, C-416/11 P, nem tették közzé, EU:C:2012:761, 45. pont).

54 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A Charta 41. cikke (2) bekezdése a) pontjának, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének jogilag téves értelmezésére és alkalmazására alapított második jogalapról

A felek érvei

55 Második jogalapjával a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a meghallgatáshoz való jogot, amikor a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottságnak mérlegelnie kell egyfelől az érintett tisztviselő meghallgatáshoz való jogát, másfelől pedig a vizsgálat titkosságát. Lényegében azzal érvel, hogy a meghallgatáshoz való jog Törvényszék által elfogadott tág értelmezése „az uniós intézményeknek a tagállami igazságügyi hatóságokat megillető hatáskörökbe való indokolatlan és módszeres beavatkozásához vezet”.

56 E tekintetben a Bizottság hangsúlyozza, hogy kivételesen folytatott levélváltást RQ-t illetően a nemzeti hatóságokkal, tekintettel az általa a mentesség felfüggesztése iránti kérelem idején betöltött OLAF főigazgatói tisztségre. Hangsúlyozza, hogy „rendes gyakorlata szerint” a vizsgálat titkosságához kapcsolódó szigorú bizalmassági feltétel tiszteletben tartása érdekében nem szokott információcserét folytatni a nemzeti hatóságokkal vagy az érintett tisztviselővel. A fennálló érdekeknek a megtámadott ítéletben megkövetelt mérlegelése az Unió valamennyi intézményének és szervének állandó gyakorlatát megkérdőjelezné.

57 Egyébiránt azzal érvel, hogy a Törvényszék, noha megköveteli ezt a mérlegelést, nem határozza meg annak következményeit, különösen abban az esetben, ha az érintett intézmény úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó tisztviselő meghallgatáshoz fűződő érdeke megelőzi a vizsgálat titkosságának tiszteletben tartását. Így szerinte a Törvényszék nem pontosította, hogy az érintett intézmény a nemzeti jogot megsértve dönthet-e úgy, hogy meghallgatja az érintettet, vagy ezen okból meg kell tagadnia mentessége felfüggesztését.

58 A Bizottság hozzáteszi, hogy az érdekek mérlegelésére vonatkozó, a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában rögzített követelmény sérti a kölcsönös bizalom és a lojális együttműködés elvét. A nemzeti hatóságoknak az érintett tisztviselő meghallgatására irányuló bizottsági kérelemmel szembeni tiltakozása esetén a Bizottság nem ellenőrizheti vagy helyettesítheti a nemzeti hatóságoknak a nemzeti büntetőjoggal kapcsolatos kérdésre vonatkozó értékelését. Ezt az érvelést az 1990. július 13-i Zwartveld és társai végzés (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 18. pont) is alátámasztja.

59 Végül a Bizottság arra hivatkozik, hogy az érintett tisztviselő előzetes meghallgatásának nincs haszna, mivel az intézménynek fel kell függesztenie a tisztviselő mentességét, kivéve kizárólag ha ez az Unió érdekeivel ellentétes. Márpedig a tisztviselő az egyedi helyzete alapján nem határozhatja meg, illetve nem befolyásolhatja az Unió érdekeit.

60 RQ elsődlegesen a második jogalap elfogadhatatlanságára hivatkozik, azzal az indokkal, hogy azzal a Bizottság csupán megismétli az elsőfokú eljárásban előterjesztett jogalapokat.

61 Másodlagosan RQ azt adja elő, hogy ez a jogalap nem megalapozott.

A Bíróság álláspontja

62 A jelen ítélet 42. pontjában kifejtettekkel azonos okokból az RQ által a második jogalappal szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

- 63 A második jogalappal ugyanis a Bizottság lényegében azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottságnak mérlegelnie kellett egyfelől a mentessége büntetőeljárás céljából való felfüggesztése iránti kérelemmel érintett tisztviselő meghallgatáshoz való jogát, másfelől pedig a nyomozás titkosságát. Ebben az összefüggésben a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy a Bíróság előtt olyan érveket hozzon fel, amelyeket már előadott a Törvényszék előtt, és amelyeket az elutasított.
- 64 A második jogalap érdemi vizsgálatát illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog egyik alapelvének minősül (2012. november 22-i M. ítélet, C-277/11, EU:C:2012:744, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 65 Ami közelebről a bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot illeti, az az említett alapelv szerves részét képezi, és jelenleg nemcsak a Charta 47. és 48. cikkében szerepel, amely biztosítja a védelemhez való jognak és a tisztességes eljáráshoz való jognak minden bírósági eljárás keretében történő tiszteletben tartását, hanem a Charta 41. cikkében is, amely a megfelelő ügyintézéshez való jogot biztosítja (2012. november 22-i M. ítélet, C-277/11, EU:C:2012:744, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 66 Az említett 41. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a megfelelő ügyintézéshez való ezen jog magában foglalja többek közt mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.
- 67 Ez a rendelkezés, amint az magából a szövegéből következik, általánosan alkalmazandó. Ebből az következik, hogy a meghallgatáshoz való jogot tiszteletben kell tartani minden olyan eljárásban, amely sérelmet okozó aktus elfogadásához vezethet, még akkor is, ha az alkalmazandó szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget. Az említett jog továbbá mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse az álláspontját minden közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti (lásd: 2012. november 22-i M. ítélet, C-277/11, EU:C:2012:744, 84–87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 68 Így a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor – miután helyesen állapította meg, hogy a vitatott határozat az érintett tisztviselőnek sérelmet okozó aktusnak minősül, amint az az első fellebbezési jogalap elutasításából következik – a megtámadott ítélet 52–54. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a tisztviselő mentességének felfüggesztéséről szóló határozat meghozatala előtt köteles volt a tisztviselőt meghallgatni.
- 69 Kétségtelen, hogy – amint arra a jelen ítélet 47. pontja is emlékeztet – az Unió tisztviselőinek és alkalmazottainak a 7. jegyzőkönyvből következő mentessége funkcionális jellegű, és kizárólag az Unió érdekeinek védelmét szolgálja, valamint annak elkerülését, hogy az Unió működése és függetlensége elé akadályokat állítsanak.
- 70 Mindazonáltal ez a körülmény, noha korlátozhatja azon érvek körét, amelyekre az érintett tisztviselő érvényesen hivatkozhat annak érdekében, hogy meggyőzze az őt alkalmazó intézményt, hogy ne függesse fel a mentességét, a Bizottság állításával ellentétben nem igazolhatja azt a tényt, hogy a tisztviselőt egyáltalán nem hallgatják meg a mentessége felfüggesztése előtt. Az ilyen határozat közvetlenül sértené a jelen ítélet 67. pontjában ismertetett állandó ítélkezési gyakorlatot.
- 71 Ezt követően azt is meg kell állapítani, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Chartában szereplő jogok gyakorlásának korlátozását, ideértve a 41. cikkében foglalt meghallgatáshoz való jogot is. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése mindazonáltal azt írja elő, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és a szóban forgó alapvető jog lényeges

tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezenkívül megköveteli, hogy az arányosság elvére figyelemmel az ilyen korlátozás szükséges legyen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket szolgálja.

- 72 A jelen ügyben a Törvényszék a megtámadott ítélet 61. pontjában megállapította, hogy a belga büntetőeljárás törvény rendelkezései rögzítik a vizsgálat titkosságának elvét, és azt is, hogy az említett elv alól a törvény kivételt tehet.
- 73 A Törvényszék az ítélet 59. pontjában továbbá rámutatott arra, hogy a vizsgálat titkossága az azt előíró tagállamokban olyan közrendi elv, amelynek nemcsak az a célja, hogy védje a nyomozást, és megakadályozza a csalárd összejátszásokat vagy a bizonyítékok és valószínűsítő körülmények eltitkolására irányuló kísérleteket, hanem egyúttal az is, hogy védelemben részesítse azon gyanúsítottakat vagy eljárás alá vont személyeket, akiknek a bűnösségét nem állapították meg.
- 74 E körülményekre tekintettel a Törvényszék a megtámadott ítélet 63. pontjában úgy ítélte meg, hogy a vele szemben indult büntetőeljárás miatt mentessége felfüggesztésére irányuló kérelemmel érintett tisztviselő előzetes meghallgatásának elmaradását „a Charta 52. cikkével összhangban a vizsgálat titkossága főszabály szerint objektíve igazolhatja”, mivel – amint arra a Törvényszék ezen ítélet 65. pontjában rámutatott – „az, hogy az érintett személyt a rá vonatkozó mentesség felfüggesztése előtt nem hallgatják meg, általában alkalmas arra, hogy biztosítsa a vizsgálat titkosságát”.
- 75 Az ilyen intézkedés arányosságának és szükségességének elemzése során a Törvényszék az említett ítélet 66. pontjában hangsúlyozta, hogy „ha kivételes esetekben valamely nemzeti hatóság a vizsgálat titkosságára hivatkozva megtiltja a mentesség felfüggesztése iránti kérelem alapjául szolgáló pontos és teljes körű okoknak az érintettel való közlését, a Bizottság feladata, hogy [...] a nemzeti hatóságokkal együttműködve olyan intézkedéseket alkalmazzon, amelyek egyrészt a vizsgálat titkossága, másrészt pedig azon szükséglet összehangolására irányulnak, hogy a jogalany számára kellően biztosítsák az alapvető jogait, köztük a meghallgatáshoz való jogot”.
- 76 A Törvényszék így a megtámadott ítélet 67. pontjában úgy ítélte meg, hogy a Bizottságnak mérlegelnie kell a mentessége felfüggesztése iránti kérelemmel érintett tisztviselő meghallgatáshoz való jogának tiszteletben tartását és a nemzeti hatóságok által hivatkozott megfontolásokat, biztosítva ennek során az érintett tisztviselő jogainak védelmét és a 7. jegyzőkönyvnek megfelelően az Unió érdekeit is, valamint a nemzeti büntetőeljárás hatékony és zökkenőmentes lebonyolítását.
- 77 A Bizottság állításával ellentétben a Törvényszék ezen indokolása jogilag nem téves.
- 78 Noha – amint ez a megtámadott ítéletből következik – a Törvényszék nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az intézmény a mentesség felfüggesztéséről szóló határozatot az érintett személy meghallgatása nélkül hozza meg, ennek ellenére ezt a lehetőséget kivételes, kellően indokolt esetekre kell fenntartani.
- 79 Nem vélelmezhető ugyanis, hogy minden büntetőeljárásban automatikusan felmerül annak veszélye, hogy az érintett személyek megpróbálják eltitkolni a nyomokat és a bizonyítékokat, vagy egymás között csalárd módon egyeztetni próbálnak, ami alapján indokolt, hogy előzetesen ne tájékoztassák őket a velük szemben folytatott vizsgálatról.
- 80 Ebből az következik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 66. pontjában helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a Bizottságnak, mielőtt megállapítaná az érintett személy mentességének az előzetes meghallgatása nélkül történő felfüggesztését igazoló kivételes eset fennállását, az érintett nemzeti hatóságokkal való lojális együttműködés elvét tiszteletben tartva olyan intézkedéseket kell tennie, amelyek lehetővé teszik az érintett meghallgatáshoz való jogának tiszteletben tartását, ugyanakkor nem veszélyeztetik a vizsgálat titkosságával védeni kívánt érdekeket.

- 81 A Bizottság állításával ellentétben az ilyen mérlegelés elvégzésére vonatkozó kötelezettség nem sérti a kölcsönös bizalom, valamint a Bizottság és a nemzeti hatóságok közötti lojális együttműködés elvét.
- 82 A megtámadott ítélet 66. pontjában említett mérlegelés ugyanis lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy tiszteletben tartsa mind az érintett nemzeti hatóságokat esetlegesen terhelő eljárási követelményeket, mind pedig – amennyire lehetséges – az érintett meghallgatáshoz való jogát, illetve hogy kivételes esetekben igazolja, hogy – tekintettel az ilyen meghallgatás által veszélyeztetett érdekekre – az érintettet mentessége felfüggesztése előtt nem lehet meghallgatni.
- 83 Ezenkívül a Bizottságnak a jelen ítélet 57. pontjában kifejtett azon érvét illetően, miszerint a Törvényszék nem pontosította, hogy milyen választ kell adni a mentesség felfüggesztése iránti kérelemre abban az esetben, ha a megtámadott ítélet 67. pontjában említett mérlegelés alapján a Bizottság úgy véli, hogy az érintett meghallgatáshoz való joga elsőbbséget élvez a vizsgálat titkosságával szemben, elegendő rámutatni arra, hogy mivel a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a szükséges mérlegelést a jelen ügyben nem végezték el, erről az esetről nem kell határoznia.
- 84 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a második jogalapot el kell utasítani.

A Bizottság által a vitatott határozat meghozatalakor lefolytatott eljárás Törvényszék általi téves értékelésére alapított harmadik jogalapról

A felek érvei

- 85 Harmadik jogalapjával a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék azáltal, hogy tévesen értékelte a Bizottság által a vitatott határozat meghozatalakor lefolytatott eljárást, tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a Bizottság nem tartotta tiszteletben a fennálló érdekeknek a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában megkövetelt mérlegelését.
- 86 A Bizottság konkrétan úgy véli, hogy még ha feltételezzük is, hogy az ilyen mérlegelésre irányuló követelmény megalapozott, úgy kell tekinteni, hogy a Bizottság a jelen ügyben mindenképpen elvégezte a szükséges ellenőrzést. Állítása szerint a vitatott határozatot csak azt követően hozta meg, hogy többszöri levélváltást folytatott a belga hatóságokkal, részletes magyarázatokat kapott a belga ügyésztől, a helyszínen megvizsgálta a büntetőeljárás iratait, és végül belga büntetőjogi szakértőhöz fordult.
- 87 Ezenkívül a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 71. pontjában aránytalan követelményeket írt elő azon intézkedések tekintetében, amelyeket a Bizottságnak RQ meghallgatáshoz való jogának tiszteletben tartása érdekében el kellett volna fogadnia. Ezek az intézkedések szerinte automatikusan azt eredményezik, hogy az uniós intézmények indokolatlanul beavatkoznak a nemzeti büntető igazságszolgáltatás működésébe.
- 88 Végül a Bizottság vitatja a megtámadott ítélet 76. pontjában szereplő azon indokot, amely szerint nem zárható ki teljesen, hogy a Bizottság határozatának tartalma eltérő lett volna, ha RQ-nak lehetősége lett volna hatékonyan ismertetni az Unió érdekével és az OLAF főigazgatójaként szükséges függetlenségének megőrzésével kapcsolatos álláspontját. A Bizottság szerint ugyanis egyrészt nem volt releváns, hogy RQ az OLAF főigazgatója volt, mivel a saját nevében nyújtotta be keresetét, másrészt az érintett tisztviselő pozíciója nem határozhatja meg vagy befolyásolhatja az Unió érdekének értékelését, amely az intézmények kizárólagos hatáskörébe tartozik.
- 89 RQ úgy véli, hogy a jelen jogalap a Törvényszék ténybeli értékelésére vonatkozik, és ezért mint elfogadhatatlant el kell utasítani. Másodlagosan RQ azt adja elő, hogy ez a jogalap nem megalapozott.

A Bíróság álláspontja

- 90 A Bizottság által a harmadik fellebbezési jogalap alátámasztására előadott érvelés lényegében két részből áll.
- 91 A jogalap első részében a Bizottság arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 74. pontjában úgy ítélte meg, hogy az, hogy a vitatott határozat meghozatala előtt RQ-t nem hallgatták meg, meghaladja a vizsgálat titkosságának biztosításában álló cél eléréséhez szükséges mértéket, következésképpen nem tartották tiszteletben a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában biztosított meghallgatáshoz való jog lényeges tartalmát.
- 92 Meg kell állapítani, hogy ezzel az érveléssel a Bizottság nem a tényállás Törvényszék általi értékelését, hanem azok jogi minősítését vonja kétségbe. Ugyanis arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 74. pontjában a rendelkezésre álló iratok alapján tévesen állapította meg, hogy a Bizottság megsértette RQ meghallgatáshoz való jogát, és e tekintetben tévesen alkalmazta a jogot.
- 93 Következésképpen RQ állításaival ellentétben a harmadik jogalap első része elfogadható. Amennyiben ugyanis a Törvényszék megállapította, illetve értékelte a tényállást, a Bíróság rendelkezik hatáskörrel a tényállás jogi minősítésének és az abból a Törvényszék által levont jogkövetkezményeknek a felülvizsgálatára (2006. április 6-i General Motors kontra Bizottság ítélet, C-551/03 P, EU:C:2006:229, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 94 Ezen első rész érdemi vizsgálatát illetően meg kell állapítani, hogy a megtámadott ítélet 69. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a jelen ügyben nem végezte el az ezen ítélet 67. és 68. pontjában említetteknek megfelelő mérlegelést.
- 95 Értékelését a megtámadott ítélet 70–72. pontjában tett megállapításokra alapította, amelyek szerint először is a Bizottság nem kérte a hatáskörrel rendelkező belga hatóságokat, hogy jelöljék meg azokat az indokokat, amelyek miatt RQ-nak a mentessége esetleges felfüggesztését megelőző meghallgatása kockázatot jelentene a vizsgálat titkosságának tiszteletben tartására, vagy hogy készítsék el a mentesség felfüggesztése iránti kérelmük olyan nem bizalmas változatát, amelyet közölni lehet RQ-val. Másodszor az említett hatóságok nem hivatkoztak olyan körülményre sem, például RQ szökésének vagy a bizonyítékok általa történő megsemmisítésének veszélyére, amely igazolhatta volna a mentessége felfüggesztésére irányuló kérelem közlésének elmaradását. Végül harmadszor, a belga hatóságok által a Bizottság kéréseire adott válaszok hiányosak voltak, és nem adtak magyarázatot arra, miért tagadták meg, hogy a Bizottság meghallgassa RQ-t a mentessége felfüggesztése iránti kérelem tárgyában.
- 96 E ténybeli megállapításokra tekintettel, amelyek a fellebbezés szakaszában nem kérdőjelezhetők meg, kivéve a tények és bizonyítékok elferdítésének esetét, amelyre a Bizottság a jelen ügyben semmilyen módon nem hivatkozott (lásd ebben az értelemben: 2010. március 18-i Trubowest Handel és Makarov kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-419/08 P, EU:C:2010:147, 30. és 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), a Törvényszék téves jogalkalmazás nélkül mondhatta ki a megtámadott ítélet 74. pontjában, hogy az, hogy a vitatott határozat meghozatala előtt a felperest nem hallgatták meg, meghaladja az említett cél eléréséhez szükséges mértéket, következésképpen megsértették a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában biztosított meghallgatáshoz való jogot.
- 97 Ennek keretében a Bizottság nem hozhatja fel kifogásként a Törvényszékkel szemben, hogy figyelmen kívül hagyta azt a tény, hogy levélváltást folytatott az illetékes belga hatóságokkal. Ezeket ugyanis figyelembe vette, ám a tények szabad mérlegelése keretében úgy vélte, hogy a Bizottság állításával ellentétben az ezen információcseréket követően általa beszerzett magyarázatok hiányosak és nem elég részletesek.

- 98 A Bizottság továbbá a Törvényszék értékelésének megalapozottságát megkérdőjelezendő nem hivatkozhat arra sem, hogy a helyszínen megvizsgálta a büntetőeljárás iratait, és konzultált egy belga büntetőjogi szakértővel. Márpedig ezek a tények – még ha bizonyítottságukat feltételezzük is – semmiképpen nem elegendők annak bizonyításához, hogy RQ meghallgatáshoz való jogát tiszteletben tartották. A Bizottság ugyanis nem állítja, hogy a Törvényszék előtt olyan elemekre hivatkozott, amelyek a nemzeti büntetőeljárás iratainak vizsgálatából vagy a belga szakértővel való konzultációból következnek, és alkalmasak lennének az RQ előzetes meghallgatása elmaradásának igazolására.
- 99 Végül a Bizottság nem hivatkozhat a jelen ítélet 87. pontjában kifejtett azon érvre sem, amely szerint lényegében a Törvényszék a megtámadott ítélet 71. pontjában olyan aránytalan követelményeket támasztott a tisztviselő mentességének előzetes meghallgatása nélkül történő felfüggesztésére, amelyek az uniós intézményeknek a tagállami büntető igazságszolgáltatás működésébe való beavatkozásához vezetnének.
- 100 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a megtámadott ítélet 71. pontjában a Törvényszék, még ha példálózó jelleggel említett is több olyan körülményt, amelyek között elképzelhető a tisztviselő mentességének előzetes meghallgatása nélkül történő felfüggesztése, lényegében azt állapította meg, hogy a vitatott határozat meghozatalához vezető eljárásban a belga hatóságok nem terjesztettek elő elegendő bizonyítékot ilyen eljárás igazolására.
- 101 Márpedig nem mondható, hogy aránytalanul minősülne a Bizottságot terhelő azon kötelezettség, hogy a meghallgatáshoz való jog súlyos megsértésének igazolása érdekében olyan megfelelő bizonyítékokat szerezzen be a nemzeti hatóságoktól, mint amelyeket a Törvényszék példaként felhozott. Már csak azért sem, mert a Bizottság állításával ellentétben az ilyen bizonyítékok szolgáltatása jellegénél fogva nem jár azon érintett tagállam eljárásába való beavatkozással, amelyre – csakúgy mint a Bizottságra – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt lojális együttműködési kötelezettség vonatkozik, amelynek értelmében az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.
- 102 Következésképpen a harmadik jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 103 E jogalap második részét illetően először is meg kell állapítani, hogy a Bizottság ezzel nem a tényállás Törvényszék általi értékelését vonja kétségbe, hanem azt állítja, hogy a Törvényszék lényegében tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 76. pontjában úgy ítélte meg, hogy nem zárható ki, hogy ha RQ számára lehetővé tették volna, hogy a mentessége felfüggesztésével kapcsolatos álláspontját ismertesse, akkor a vitatott határozatnak más lett volna a tartalma.
- 104 Így a harmadik jogalap első részében megjelöltekkel azonos okok miatt e jogalap második része elfogadható.
- 105 E második rész érdemi vizsgálatát illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a védelemhez való jog, és különösen a meghallgatáshoz való jog megsértése csak akkor vonja maga után a szóban forgó közigazgatási eljárás végén hozott határozat megsemmisítését, ha e szabálytalanság hiányában ez az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna (2014. július 3-i Kamino International Logistics és Datema Hellmann Worldwide Logistics ítélet, C-129/13 és C-130/13, EU:C:2014:2041, 79. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. június 14-i Makhlouf kontra Tanács ítélet, C-458/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:441, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 106 E tekintetben a Bíróság pontosította, hogy a védelemhez való jogának megsértésére hivatkozó felperestől nem lehet megkövetelni annak bizonyítását, hogy az érintett uniós intézmény határozatának tartalma eltérő lett volna, hanem csupán azt, hogy ez az eset nem zárható ki teljesen (2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítélet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 107 Ezt a kérdést továbbá az egyes ügyek sajátos ténybeli és jogi körülményei alapján kell megítélni (lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 10-i G. és R. ítélet, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 40. pont).
- 108 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint azt a 7. jegyzőkönyv 17. cikke és a személyzeti szabályzat 23. cikke is kimondja – az Unió tisztviselőit és alkalmazottait megillető kiváltságokat és mentességeket kizárólag az Unió érdekében biztosítják.
- 109 Márpedig az uniós tisztviselő számára e rendelkezések alapján biztosított mentesség célját figyelembe kell venni annak megítélésekor, hogy a meghallgatáshoz való jog esetleges megsértése milyen hatással van a mentességet felfüggesztő határozat jogszerűségére.
- 110 Egyébként az Emberi Jogok Európai Bírósága a parlamenti mentelmi jogra vonatkozó ítéletében szintén ebben az értelemben mutatott rá arra, hogy a parlamenti mentelmi jog intézményi céljának megőrzésére vonatkozó követelményekre tekintettel kell értékelni a mentelmi jog végrehajtásának az érintett jogaira gyakorolt hatását (EJEB, 2009. december 3., Kart kontra Törökország, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, 95. §).
- 111 Ebből az következik, hogy az említett kérelem elbírálása szempontjából nem relevánsak a mentesség felfüggesztése iránti kérelemmel érintett tisztviselő személyes helyzetével kapcsolatos olyan megfontolások, amelyek a leginkább alkalmasak lennének arra, hogy a tisztviselő hivatkozzon rájuk, ha e kérelemmel kapcsolatban meghallgatnák. E tekintetben kizárólag a szolgálati érdekekhez kapcsolódó megfontolásoknak van jelentősége.
- 112 Következésképpen az a tisztviselő, aki a mentességét felfüggesztő határozattal szemben keresetet nyújtott be, nem hivatkozhat az ilyen határozat megsemmisítése iránti kérelmének alátámasztása érdekében absztrakt módon csupán arra, hogy megsértették a meghallgatáshoz való jogot. Azt kell bizonyítania, hogy nem zárható ki teljesen, hogy az érintett uniós intézmény határozatának tartalma eltérő lett volna, ha szolgálati érdekekkel kapcsolatos érvekre és bizonyítékokra hivatkozhatott volna.
- 113 Márpedig a megtámadott ítéletből nem tűnik ki, hogy a Törvényszék megvizsgálta volna azt, hogy RQ ilyen bizonyításra vonatkozó érveket terjesztett elő.
- 114 A Bíróság eljárási szabályzata 167. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Bíróság elé terjesztett elsőfokú eljárási iratokban ugyanis az olvasható, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 76. pontjában – szinte ugyanazokkal a kifejezésekkel – pusztán átvette az RQ keresetlevelében szereplő, meglehetősen homályos állítást, amely arra az érvelésre vonatkozott, amelyet RQ akkor terjeszthetett volna elő, ha a vitatott határozat meghozatala előtt meghallgatták volna.
- 115 Ezen állításon kívül RQ a Törvényszékhez benyújtott beadványaiban egyáltalán nem szolgáltat olyan, szolgálati érdekekkel kapcsolatos információval, amely indokolhatná mentességének fenntartását, és amelyre hivatkozhatott volna akkor, ha a vitatott határozat elfogadását megelőzően meghallgatták volna.
- 116 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy RQ meghallgatáshoz való jogának megsértése indokolja a vitatott határozat megsemmisítését, noha RQ nem bizonyította, hogy nem zárható ki teljesen, hogy a Bizottság határozatának tartalma eltérő lett volna, ha lehetősége lett volna gyakorolni a meghallgatáshoz való jogát.
- 117 Ennélfogva a harmadik jogalap második részének helyt kell adni, és a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

A Törvényszékhez benyújtott keresetről

- 118 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése szerint a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet maga is érdemben eldöntheti, ha a per állása megengedi, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.
- 119 A jelen ügyben a per állása megengedi a határozathozatalt RQ keresete ötödik jogalapjának a meghallgatáshoz való jog megsértésére alapított első részét illetően.
- 120 A második és a harmadik fellebbezési jogalap elemzése során kifejtett indokokból ugyanis kitűnik, hogy bár a Bizottság nem tartotta tiszteletben RQ-nak a vitatott határozat meghozatala előtt történő meghallgatáshoz való jogát, az ilyen jogsértés nem igazolhatja a határozat megsemmisítését, mivel RQ nem bizonyította, hogy nem zárható ki teljesen, hogy e jogsértés hiányában az említett határozatnak eltérő lett volna a tartalma.
- 121 Következésképpen el kell utasítani RQ keresete ötödik jogalapjának a meghallgatáshoz való jog megsértésére alapított első részét.
- 122 Egyebekben a per állása nem engedi meg a határozathozatalt, mivel az RQ által a keresetének alátámasztására felhozott többi jogalapot és kifogást a Törvényszék nem vizsgálta meg.
- 123 Következésképpen az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé.

A költségekről

- 124 Mivel az ügyet visszautalták a Törvényszék elé, a jelen fellebbezési eljárás költségeiről jelenleg nem kell határozni.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2018. október 24-i RQ kontra Bizottság ítéletét (T-29/17, EU:T:2018:717) hatályon kívül helyezi.**
- 2) **A Bíróság elutasítja az Európai Unió Törvényszéke előtti kereset ötödik jogalapjának első részét.**
- 3) **A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé, hogy az határozzon a kereset első, második, harmadik és negyedik jogalapjáról, valamint a kereset ötödik jogalapjának második és harmadik részéről.**
- 4) **A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.**

Aláírások