



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. december 19.¹

C-831/18. P. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

RQ

„Fellebbezés – Az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja és 17. cikke – Uniós közszolgálat – Tisztviselők – A 31. EGK és 11. Euratom rendelet 90. cikkének (2) bekezdése – Az OLAF főigazgatója – A tisztviselő mentességének felfüggesztéséről szóló bizottsági határozat – A Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja – A meghallgatáshoz való jog”

1. A jelen fellebbezés, amellyel az Európai Bizottság a Törvényszék RQ kontra Bizottság ügyben hozott határozatát² támadja meg, több fontos kérdést is felvet az uniós intézmények valamely tisztviselőjének ahhoz való alapvető jogát illetően, hogy saját védelmében meghallgassák. Először is, az uniós tisztviselő nemzeti büntetőeljárás alóli mentességének felfüggesztéséről szóló határozat a személyzeti szabályzat³ alkalmazásában „öt hátrányosan érintő intézkedésnek [helyesen: számára sérelmet okozó aktusnak]” minősül-e? Másodszor, milyen tényezőket kell figyelembe venni annak értékelése során, hogy fel kell-e függeszteni egy tisztviselő mentességét az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyvvel (a továbbiakban: 7. jegyzőkönyv) összhangban? Harmadszor, hogyan kell értelmezni a meghallgatáshoz való jogot az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikkének (2) bekezdésében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jogra tekintettel?

Jogszabályok

A Charta

2. A Charta 41. cikkének (1) bekezdése mindenki számára biztosítja a jogot, hogy ügyeit az uniós intézmények részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A 41. cikk (2) bekezdésének a) pontja rögzíti, hogy a megfelelő ügyintézés elve magában foglalja „mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák”.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² 2018. október 24-i ítélet, T-29/17, EU:T:2018:717 (a továbbiakban: megtámadott ítélet).

³ A legutóbb a 2014. április 16-i 423/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2014. L 129., 12. o.) módosított, az Európai Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról, és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, 1961. december 18-i 31. EGK és 11. Euratom tanácsi rendelet (HL 1962. 45., 1385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.) (a továbbiakban: személyzeti szabályzat).

3. Az 51. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével mellett – többek között az Unió intézményei, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Saját hatáskörükben tiszteletben kell tartaniuk a Chartában foglalt jogokat és be kell tartaniuk az abban foglalt elveket, valamint elő kell mozdítaniuk azok alkalmazását.

4. Az 52. cikk (1) bekezdése értelmében a jogok – például a megfelelő ügyintézéshez való jog – gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

Az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló (7.) jegyzőkönyv

5. Az Európai Unió tisztviselőire (és egyéb alkalmazottaira) vonatkozó rendelkezéseket a 7. jegyzőkönyv V. fejezete tartalmazza. E fejezeten belül a 11. cikk a) pontja rögzíti, hogy az uniós tisztviselők hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében mentességet élveznek a bírósági eljárások alól.

6. Az „Általános rendelkezések” című VII. fejezetben található 17. cikk úgy rendelkezik, hogy többek között az uniós tisztviselőknek kizárólag az Unió érdekében lehet különféle kiváltságokat, mentességeket és könnyítéseket adni. A 17. cikk második bekezdése értelmében valamennyi uniós intézmény köteles visszavonni ezt a mentességet olyan esetben, amikor az illető intézmény megítélése szerint a mentesség visszavonása nem ellentétes az Európai Unió érdekével.

7. A 18. cikk megköveteli, hogy az uniós intézmények a 7. jegyzőkönyv alkalmazása érdekében együttműködjenek az érintett tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival.

A személyzeti szabályzat

8. A személyzeti szabályzat 23. cikke úgy rendelkezik, hogy a tisztviselőket megillető kiváltságok és mentességek biztosítása kizárólag az Európai Unió érdekében történik. A 7. jegyzőkönyvre is figyelemmel a tisztviselők nem mentesülnek sem magánjellegű 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.

9. A 24. cikk rögzíti, hogy az Európai Unió segítséget nyújt a tisztviselőknek különösen olyan, bármely személy ellen indított eljárásban, amelyre a tisztviselő beosztása vagy feladatainak ellátása miatt kerül sor.

10. A 90. cikk (2) bekezdése a VII. cím („Jogorvoslat”) részét képezi, és kimondja, hogy a tisztviselő a számára sérelmet okozó aktus ellen panaszt nyújthat be.

11. A 91. cikk (1) bekezdése értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tisztviselő és az Európai Unió között keletkező minden olyan jogvita tekintetében, amely az adott tisztviselőnek a 90. cikk (2) bekezdésének értelmében sérelmet okozó aktus jogszerűségére vonatkozik.

A 883/2013/EU, Euratom rendelet

12. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU, Euratom rendelet⁴ az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló vizsgálatok lefolytatására vonatkozó szabályokat határoz meg.⁵ A csalás, a korrupció és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelem során az OLAF a vizsgálati feladatainak ellátása érdekében a Bizottságtól való teljes függetlenséget élvez.⁶ A 17. cikk (1) bekezdése alapján az OLAF főigazgatóját a Bizottság nevezi ki. A 17. cikk (3) bekezdésének megfelelően a főigazgatónak vizsgálati és jelentéstételi feladatait többek között bármely kormánytól és intézménytől teljes mértékben függetlenül kell ellátnia. Ha a főigazgató úgy ítéli meg, hogy a Bizottság olyan intézkedést hozott, amely aláássa a függetlenségét, akkor erről azonnal értesíti a Felügyelő Bizottságot, továbbá határoz arról, hogy a Bizottság intézkedése miatt kíván-e keresetet benyújtani a Bírósághoz.⁷

Ténybeli háttér

13. A ténybeli háttér a megtámadott ítélet 1–6. pontja foglalja össze.

14. A tényállás alapjául ugyanazok a körülmények szolgálnak, mint amelyek a köznyelvben „Dalligate-ként” ismert botrányhoz vezettek.⁸ 2012 májusában a Swedish Match (a „snüssznek” nevezett dohányterméket gyártó társaság) panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz. A Swedish Match a Silvio Zammit máltai vállalkozót érintő korrupció kísérletére vonatkozó súlyos állításokat fogalmazott meg, amelyek szerint S. Zammit telefonbeszélgetést folytatott a European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) főtitkárával. A Swedish Match azt állította, hogy e telefonbeszélgetés során S. Zammit egy „igen magas pénzügyi összeg” kifizetését kérte a John Dallival, a Bizottság egészségügyért és fogyasztóvédelemért felelős tagjával (akit személyesen ismert) történő megbeszélés megszervezéséért, és ezzel a biztosnál fennálló befolyását arra használta, hogy bizonyos javasolt jogszabályokat a dohányágazat érdekeit szolgáló módon befolyásoljon.

15. 2012. május 25-én az OLAF e panasz tárgyában megindította az OF/2012/0617. számú igazgatási vizsgálatot. Az OLAF úgy döntött, hogy vizsgálata lefolytatása keretében felkéri az ESTOC főtitkárát, hogy ismét vegye fel telefonon a kapcsolatot S. Zammittal, annak érdekében, hogy a korrupció kísérletére vonatkozó további bizonyítékokat szerezzenek. Az ESTOC főtitkára jelezte, hogy hajlandó együttműködni az OLAF-fal e stratégia megvalósításában.

16. 2012. július 3-án az ESTOC főtitkára az OLAF helyiségeiből felhívta S. Zammitot, és köztük egy második beszélgetésre került sor. E telefonbeszélgetésre RQ, az OLAF főigazgatója beleegyezésével és jelenlétében került sor. Az OLAF ezenkívül a telefonbeszélgetést rögzítette is.

17. 2012. október 15-én az OLAF elfogadta a vizsgálatról szóló végleges jelentését. E jelentésben hivatkoztak az ESTOC főtitkára és S. Zammit közötti, 2012. július 3-i telefonbeszélgetésre.

4 Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 248., 1. o.).

5 (1)–(4) preambulumbekkezdés.

6 1. cikk; lásd még a (3) preambulumbekkezdést.

7 A Felügyelő Bizottság feladata, hogy az OLAF vizsgálati feladatköre ellátásának rendszeres nyomon követésével biztosítsa, hogy az OLAF független módon és megfelelően gyakorolja a 883/2013 rendelet szerinti feladatait (15. cikk).

8 John Dallit a 2010. február 10. és 2014. október 31. közötti időszakra nevezték ki a Bizottság máltai tagjának. Annak a Bizottságnak volt tagja, amelynek elnöki tisztségét José Manuel Durão Barroso (a továbbiakban: Barroso elnök) töltötte be. 2012. december 24-én J. Dalli eljárást indított a Törvényszék előtt (a Barroso elnök által állítólagosan 2012. október 16-án meghozott, J. Dallinak a Bizottság tagjaként betöltött megbízatását megszüntető szóbeli döntésének megsemmisítését kérve). Ez az eljárás a 2015. május 12-i Dalli kontra Bizottság ítélet (T-562/12, EU:T:2015:270) meghozatalához vezetett. A dohányágazat szabályozására irányuló bizottsági javaslatokhoz kapcsolódó állítólagos korrupció háttérkörülményei ugyanazokból a forrásokból származtak, mint amelyek a jelen eljárást kiváltó vizsgálatokhoz vezettek.

18. 2012. december 13-án J. Dalli polgári jogi igény támasztása mellett büntetőfeljelentést tett a belga bíróságok előtt. A feljelentésben J. Dalli felvette S. Zammit 2012. július 3-i telefonbeszélgetése OLAF általi állítólagos jogellenes lehallgatásának kérdését.

19. 2013. március 19-én a belga hatóságok felkérték a Bizottságot, hogy tegye hozzáférhetővé a vizsgálat tárgyát képező tényállással kapcsolatos irattárakat, valamint hogy mentesítse az OLAF ezen vizsgálatában részt vevő tisztviselőket a titoktartási kötelezettségük alól. 2013. november 21-én RQ mint az OLAF főigazgatója helyt adott a vizsgálati csoport tagjait és egységvezetőjét terhelő e kötelezettség alóli mentesítésre irányuló kérelemnek.

20. A 2014. november 21-i és 2015. február 6-i levelükkel a belga hatóságok azzal a kéréssel fordultak a Bizottsághoz, hogy függesse fel az OLAF személyzetének érintett tagjai (köztük RQ) mentességét, mivel azt kívánták megállapítani, hogy valóban sor került-e S. Zammit 2012. július 3-i telefonbeszélgetésének jogellenes lehallgatására. A belga hatóságok az OLAF személyzetének tagjait e tekintetben terheltként kívánták meghallgatni.

21. 2014. december 19-i és 2015. március 3-i leveleivel a Bizottság e kérésre vonatkozóan részletesebb magyarázatokat kért, hogy a tényállás teljes ismeretében tudjon határozatot hozni.

22. Mire a belga szövetségi ügyészség a saját hatáskörébe vonta az ügyet, a mentesség felfüggesztése iránti kérelem már RQ-ra korlátozódott. 2015. június 23-i levelében (a továbbiakban: 2015. június 23-i levél) a szövetségi ügyészség bizonyos olyan tényekről számolt be, amelyek véleménye szerint alátámasztják, hogy jogellenes telefonlehallgatásra került sor.

23. 2016. március 2-án a Bizottság elfogadta az RQ bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztése iránti kérelemre vonatkozó C(2016) 1449 final határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat). E határozattal a Bizottság a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének második bekezdésével összhangban részlegesen felfüggesztette a felperesnek a bírósági eljárás alóli mentességét.⁹ A mentesség felfüggesztése a 2015. június 23-i levélben említett telefonbeszélgetés lehallgatására vonatkozó tényállításokra korlátozódott. A Bizottság elutasította a belga hatóságok arra vonatkozó kérelmét, hogy RQ mentességét az egyéb állítások tekintetében felfüggeszse.

24. A Bizottság 2016. márciusban és áprilisban nyilvános kijelentéseket tett, amelyekben megerősítette, hogy a RQ továbbra is bírja a Bizottság bizalmát, és megilleti őt az ártatlanság vélelme. A Bizottság hangsúlyozta továbbá, hogy a vitatott határozat nem befolyásolja sem az OLAF működését, sem az RQ által az OLAF főigazgatójaként gyakorolt hatáskört. 2016. április 1-jén a Bizottság helyt adott RQ arra vonatkozó kérelmének, hogy a személyzeti szabályzat 24. cikke alapján fizesse meg RQ eljárási költségeit.

25. 2016. április 12-i levelével a belga szövetségi ügyészség RQ titoktartási kötelezettség alóli mentesítését kérte a Bizottságtól annak érdekében, hogy az érintett nemzeti hatóságok RQ-t ki tudják kérdezni és a nemzeti eljárásban terheltként tudják meghallgatni. A Bizottság a 2016. április 28-i levelével helyt adott e kérelemnek.

26. 2016. június 10-én RQ a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésével összhangban panaszt terjesztett elő a vitatott határozattal szemben. E panaszt a Bizottság kinevezésre jogosult hatósága a 2016. október 5-i Ares(2016) 5814495 határozatával elutasította.

⁹ Lásd a fenti 6. pontot.

A vitatott határozat

27. A vitatott határozat (1)–(8) preambulumbekzdése rögzíti a belga hatóságok RQ mentességének felfüggesztése iránti kérelmének ténybeli hátterét.¹⁰

28. Az alábbiakban összefoglalom a vitatott határozat meghozatala során a Bizottság által alapul vett okokat:

- A 7. jegyzőkönyv 17. cikke értelmében biztosítani kell, hogy a mentesség felfüggesztése ne jelentsen sérelmet az Európai Unió érdekeire, és konkrétan az uniós intézmények, szervek és szervezetek függetlenségére és megfelelő működésére. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy ez képezi a mentesség felfüggesztése megtagadásának alapjául szolgáló egyetlen érdemi kritériumot. Ellenkező esetben következetesen felfüggesztik a mentességet, és a 7. jegyzőkönyv nem teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy felülvizsgálják a kérelem alapjául szolgáló nemzeti bírósági eljárás megalapozottságát vagy méltányos jellegét.¹¹
- A határozathozatal során figyelemmel kell lenni a 883/2013 rendelet alapján az OLAF vizsgálataira irányadó meglehetősen különleges jogi keretre. Az uniós jogalkotó vizsgálati hatáskört biztosított az OLAF számára, amelyet az utóbbi (noha a Bizottsághoz kapcsolódik) magától a Bizottságtól teljesen független módon hajt végre. E különleges szabályozási keret annak biztosítására kötelezi a Bizottságot, hogy amikor helyt ad a mentesség felfüggesztése iránti kérelemnek, ne akadályozza az OLAF mint független uniós csalásellenes vizsgálati szervezet függetlenségét és megfelelő működését.¹²
- Az OLAF főigazgatójának mentessége csak akkor függeszthető fel, ha a Bizottságot kellően egyértelműen és pontosan tájékoztatták azon indokokról, amelyek alapján a belga hatóságok megállapítása szerint a vele tekintetben megfogalmazott állítások adott esetben igazolhatják a büntetőeljárásban terheltként való meghallgatását. Ha nem így lenne, az OLAF vizsgálatában érintett személyek az OLAF főigazgatójával szemben megfogalmazott, nyilvánvalóan megalapozatlan állítások útján megbéníthatnák e szervezet működését, ami ellentétes lenne az Európai Unió érdekeivel.¹³
- A jelen esetben a jogellenes telefonlehallgatásra vonatkozó állításokat illetően a 2015. június 23-i levelet követően a Bizottság már olyan egyértelmű és pontos valószínűsítő körülményekkel rendelkezett, amelyekből kitűnt, hogy a belga hatóságok észszerűen és mindenestre önkényes vagy visszaélésszerű eljárás nélkül állapíthatták meg, hogy az RQ-val szemben megfogalmazott állítások igazolták az ellene folyó eljárás folytatását. Ebben a helyzetben az RQ mentességének felfüggesztése iránti kérelem teljesítésének megtagadása ellentétes lenne a nemzeti hatóságokkal való lojális együttműködés elvével. A Bizottság tehát ezen állítások alapján köteles helyt adni a mentesség felfüggesztése iránti kérelemnek.¹⁴
- RQ-t továbbra is megilleti az ártatlanság véelme, és a mentesség felfüggesztéséről szóló határozat nem tartalmaz ítéletet sem a vele szemben megfogalmazott állítások megalapozottságáról, sem a megindított nemzeti eljárás méltányos jellegéről.¹⁵

¹⁰ Lásd a fenti 13–24. pontot.

¹¹ A (9) preambulumbekzdés.

¹² A (10) preambulumbekzdés.

¹³ A (11) preambulumbekzdés.

¹⁴ A (13) preambulumbekzdés.

¹⁵ A (14) preambulumbekzdés.

- Végül, RQ a személyzeti szabályzat 24. cikkének első albekezdése alapján jogi támogatást kérhet a Bizottságtól az eljárási és ügyvédi költségek fedezéséhez, amennyiben a belga hatóságok vele szemben folytatott vizsgálatának további szakaszai során költségek merülnének fel.¹⁶

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

29. 2017. január 17-én RQ keresetet indított a Törvényszék előtt a vitatott határozat megsemmisítése iránt.¹⁷ Keresetének alátámasztására RQ öt jogalapot adott elő. A következők megsértésére hivatkozott: i. a személyzeti szabályzat 23. cikke és a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének második bekezdése, a bírósági eljárás alóli mentesség felfüggesztésével kapcsolatos nyilvánvaló értékelési hibákkal együtt; ii. a személyzeti szabályzat 24. cikke és a gondoskodási kötelezettség; iii. az indokolási kötelezettség; iv. a bizalomvédelem elve; és v. a védelemhez való jog.

30. A Bizottság eredetileg két kifogást hozott fel RQ keresetének elfogadhatóságával szemben. Először is azzal érvelt, hogy a Törvényszék előtti T-251/16. sz. ügygel¹⁸ fennálló perfüggőség kizárja az új keresetet. Másodszor, a Bizottság azt állította, hogy a vitatott határozat nem minősül RQ számára sérelmet okozó aktusnak. A Törvényszék előtti tárgyaláson a Bizottság visszavonta az RQ keresetével szembeni első elfogadhatatlansági kifogását.

31. Amint azt a megtámadott ítélet rögzíti, a Törvényszék megsemmisítette a vitatott határozatot és kötelezte a Bizottságot a költségek viselésére. A Bizottság most ezt az ítéletet támadja az e Bírósághoz benyújtott fellebbezésében.

A fellebbezés és a Bíróság előtti eljárás

32. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
- utasítsa el az RQ által a Törvényszékhez benyújtott, a vitatott határozat megsemmisítése iránti keresetet, és érdemben döntsön az ügyben, vagy amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a per állása nem engedi meg az érdemben való határozathozatalt, az ügyet határozathozatalra utalja vissza a Törvényszékhez;
- RQ-t kötelezze a Bizottság részéről mind az elsőfokú eljárás, mind az e Bíróság előtti fellebbezés keretében felmerülő költségek viselésére.

33. A Bizottság előadja, hogy a megtámadott ítélet az alábbiak szerinti téves jogalkalmazáson alapul. Először, a Törvényszék tévesen határozott úgy, hogy a vitatott határozat RQ számára sérelmet okozó aktust jelentett. Másodszor, a Törvényszék tévesen értelmezte rendkívül tágan a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában rögzített meghallgatáshoz való jogot. Harmadszor, a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a Bizottság szóban forgó ügyben tanúsított magatartásának minősítése során.

¹⁶ A (15) preambulumbekkezdés.

¹⁷ A Törvényszék Hivatalához 2016. május 20-án benyújtott keresetlevéllel RQ párhuzamos eljárást indított, amelyben a vitatott határozatot az OLAF főigazgatójaként a 883/2013 rendelet 17. cikkének (3) bekezdésében rögzített különleges eljárás alapján támadta meg. E kereset jogalapját az képezi, hogy a vitatott határozat tévesen alkalmazza a jogot, mivel megkérdőjelezi RQ függetlenségét. Az ügy (T-251/16) a jelen ügy elbírálásáig felfüggesztésre került. RQ ezenkívül ideiglenes intézkedés iránti kérelmet is előterjesztett (a T-251/16 R ügyben), amellyel kérte a vitatott határozat felfüggesztését, amennyiben az felfüggesztette a mentességét. A Törvényszék 2016. július 20-i végzésével elutasította e kérelmet.

¹⁸ Lásd a fenti 16. lábjegyzetet.

Első jogalap: a személyzeti szabályzat 90. cikke (2) bekezdésének és a „sérelmet okozó aktus” kifejezés jelentésének, valamint a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének értelmezésére vonatkozó téves jogalkalmazás

34. Első jogalapjával a Bizottság a Törvényszék azon (a megtámadott ítélet 36–45. pontjában szereplő) megállapítását kifogásolja, hogy a vitatott határozat RQ számára sérelmet okozó aktusnak minősül.

A megtámadott ítélet

35. A Törvényszék először is emlékeztetett arra, hogy „az olyan kötelező joghatást kiváltó intézkedés minősül a tisztviselőnek sérelmet okozó aktusnak, amely az érintett személy érdekeit közvetlenül és azonnal érinti azzal, hogy jelentősen befolyásolja annak jogi helyzetét”.¹⁹ A 7. jegyzőkönyv alanyi jogokat teremt az említett személyek javára, amelyeknek tiszteletben tartását a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszer biztosítja. A 7. jegyzőkönyv 11. cikkében biztosított, bírósági eljárás alóli mentesség védelmet nyújt az uniós intézmények tisztviselői és alkalmazottai számára a hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében a tagállami hatóságok eljárásával szemben. Ennélfogva a tisztviselő bírósági eljárás alóli mentességét felfüggesztő határozat módosítja e személy jogi helyzetét. Azáltal, hogy e védelmet felfüggeszti, a tisztviselő személyes jogállását újra a tagállamok általános jogának rendeli alá, és ezáltal – anélkül, hogy bármilyen köztes jogszabály szükséges lenne – alkalmazhatóvá teszi velük szemben az olyan intézkedéseket, mint például a fogva tartás és a bírósági eljárás megindítása.²⁰

36. A nemzeti hatóságok arra vonatkozó mérlegelési jogköre, hogy a mentesség felfüggesztése után folytatják vagy megszüntetik a tisztviselővel vagy alkalmazottal szemben indult büntetőeljárást, nem befolyásolja ez utóbbi jogi helyzetének közvetlen érintettségét. Így a Bizottságnak az RQ mentessége felfüggesztéséről szóló határozata RQ számára sérelmet okozó aktusnak minősül.²¹

37. A Törvényszék ezt követően elutasította a Bizottság által felhozott valamennyi érvet, amelyek e következtetés megkérdőjelezésére irányultak. Először elutasította a Bizottság azon érvét, amely szerint a Bíróság Humblet kontra belga állam ügyben hozott ítélete,²² amely az uniós tisztviselők számára (az Európai Szén- és Acélközösség [a továbbiakban: ESZAK] akkori Főhatósága által) kifizetett illetmények, bérek és járandóságok nemzeti adókötelezettség alóli mentességére vonatkozott, nem erősítette meg, hogy a tisztviselő bírósági eljárást indíthat a mentesség felfüggesztéséről szóló intézményi határozattal szemben. Másodszor a Törvényszék megállapította, hogy jogilag megalapozatlan a Bizottság azon érve, amely szerint nem lehetséges a Bíróság korábbi, Mote kontra Parlament ítéletének²³ analógia útján történő alkalmazása, mivel az az ügy az Európai Parlament egy tagjának, és nem valamely tisztviselőnek a kiváltságaira és mentességeire vonatkozott. Harmadszor, a Törvényszék elutasította a Bizottság azon érvét, amely szerint a korábbi Közszolgálati Törvényszék A és G kontra Bizottság ügyben hozott határozatát²⁴ figyelmen kívül kell hagyni, mivel ezt az ítéletet nem erősítette meg a Törvényszék vagy a Bíróság.²⁵

38. A Törvényszék ennek megfelelően a fenti indokok alapján elutasította a Bizottság elfogadhatatlansági kifogását.²⁶

19 A megtámadott ítélet 36. pontja.

20 A megtámadott ítélet 36–38. pontja.

21 A megtámadott ítélet 39. és 40. pontja.

22 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

23 2008. október 15-i ítélet, T-345/05, EU:T:2008:440.

24 2010. január 13-i ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2.

25 A megtámadott ítélet 42–44. pontja.

26 A megtámadott ítélet 45. pontja.

A felek érvei

39. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék a következő tekintetben alkalmazta tévesen a jogot. Nincs állandó ítélkezési gyakorlat a tekintetben, hogy a valamely tisztviselő 7. jegyzőkönyv szerinti mentességét felfüggesztő határozat a tisztviselő számára sérelmet okozó aktusnak minősül-e. Nem feltételezhető, hogy a Bíróság a személyzeti szabályzat 90. és 91. cikkének értelmezése során egy régi ügyben, például az RQ ügyétől különböző Humblet kontra belga állam ügyben²⁷ követett érvelést alkalmazná. A 7. jegyzőkönyv 9. cikkének az európai parlamenti képviselőkre alkalmazandó szabályai lényegében az RQ-hoz hasonló tisztviselőknek biztosított védelemnél erősebb és személyesebb jellegű védelmet nyújtanak. Így a megtámadott ítéletben hivatkozott, európai parlamenti képviselőkre vonatkozó ítéletek nem relevánsak. A Törvényszék továbbá tévesen támaszkodott a Közszolgálati Törvényszék egy olyan ítéletére, amely nem döntő, mivel azt nem erősítette meg a Törvényszék vagy a Bíróság határozata.

40. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék ítélete a mentességhez való jog – tévesen – alanyi jogként való felfogásán és a 7. jegyzőkönyv 11. cikke szövegének téves értelmezésén alapul. E rendelkezés megfogalmazása arra utal, hogy a mentesség nem az érintett tisztviselő alanyi joga. A tisztviselő helyzetét csak közvetetten érinti, ha a mentességet a 7. jegyzőkönyv 17. cikke alapján felfüggesztik: a tisztviselő jogi helyzetére csak az gyakorol tényleges hatást, ha elítélik. A mentesség célja, hogy megelőzze az Európai Unió megfelelő működésének és függetlenségének akadályoztatását. A tisztviselő helyzetére nézve „sérelmet okozó” aktus az olyan aktus, amely kötelező joghatásokat vált ki, amelyek közvetlenül és azonnal érintik az érintett személy érdekeit azáltal, hogy módosítják jogi helyzetét. A Bizottság általános gyakorlata az, hogy rendszeresen felfüggeszti a mentességet annak érdekében, hogy ne akadályozza a nemzeti eljárásokat. Ezzel a Bizottság a lojális együttműködés elvének kíván eleget tenni. Az érintett tisztviselő védelmében érvényesülnek a rendes biztosítékok, mint az ártatlanság véelme, a védelemhez való jog és a szokásos eljárási garanciák. Amennyiben a tisztviselőnek jogorvoslati lehetőségre van szüksége, a megfelelő eljárás az, hogy a tisztviselő a szóban forgó határozat érvényességét a nemzeti eljárás keretében vitassa, és a nemzeti bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz.

41. RQ azt állítja, hogy a Bizottság első jogalapját mint elfogadhatatlant vagy mint megalapozatlant el kell utasítani.

42. A fellebbezés célja nem az, hogy megismételjék ugyanazokat a jogalapokat és érveket, mint amelyeket első fokon elbíráltak. Márpedig a Bizottság fellebbezésében pusztán megismétli az első fokon előadott érveket. Ebből következően az első jogalapot mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

43. Másodlagosan, a Bizottság tévesen állítja, hogy a mentesség felfüggesztése nem módosítja a tisztviselő jogi helyzetét. A felfüggesztés előtt a tisztviselő jogi és ténybeli szempontból védelemben részesül bármely nemzeti eljárással szemben. A mentesség felfüggesztését követően ez a védelem megszűnik. Az, hogy a Humblet kontra belga állam ítéletet²⁸ az ESZAK-Szerződés jegyzőkönyvével összefüggésben hozták meg, nem jelenti azt, hogy a jelen ügyben nem alkalmazható. Hasonlóképpen, nem állapítható meg, hogy a Mote kontra Parlament ítélet²⁹ analógia útján nem alkalmazható. Az A és G kontra Bizottság ítélet³⁰ hasznos precedenst jelent. A Bizottság nem fellebbezett ezen ítélet ellen, amely így jogerőre emelkedett.

27 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

28 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

29 2008. október 15-i ítélet, T-345/05, EU:T:2008:440.

30 2010. január 13-i ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2.

Értékelés

44. Első jogalapjával a Bizottság a Törvényszéknek a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésére és 91. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó értelmezését egyaránt kifogásolja. Tévesen alkalmazta-e a jogot a Törvényszék a személyzeti szabályzat 90. cikke (2) bekezdésének, különösen a „számára sérelmet okozó aktus” kifejezésnek az értelmezése során, és ennél fogva azon következtetés levonása során, hogy RQ keresete elfogadható?

45. Mind a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése, mind 91. cikkének (1) bekezdése ezt a kifejezést használja. Ez utóbbi rendelkezést nem fogom külön megvizsgálni: a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó következtetésemet úgy kell tekinteni, hogy az a 91. cikk (1) bekezdésére is alkalmazandó.

46. RQ elfogadhatatlansági kifogásának vizsgálatával kezdem.

47. RQ helyesen mutat rá, hogy a Törvényszék valamely határozata elleni fellebbezésnek nem az a célja, hogy pusztán megismételjék és újra előadják ugyanazokat a jogalapokat, amelyekre első fokon hivatkoztak.³¹ Amennyiben azonban a fellebbező az uniós jognak a Törvényszék általi értelmezését vagy alkalmazását kifogásolja, az elsőfokú eljárásban megvizsgált jogkérdések a fellebbezés keretében újból vita tárgyát képezhetik.

48. Fellebbezésében a Bizottság a Törvényszék saját ítélkezési gyakorlatából és a korábbi Közzolgálati Törvényszék ítélkezési gyakorlatából származó elvek Törvényszék általi értelmezését és alkalmazását vitatja. A Bizottság kifogásolja továbbá a 7. jegyzőkönyv 11. cikke a) pontjának és 17. cikkének Törvényszék általi értelmezését. A Bizottság tehát egyértelműen a megtámadott ítéletben szereplő érvelést vitatja, így azt a Bíróságnak meg kell vizsgálnia.

49. Ezért elutasítom RQ elfogadhatatlansági kifogását.

50. Ami a kérdés érdemét illeti, úgy tűnik számomra, hogy nem vitatott, hogy a megtámadott határozat a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése alkalmazásában „aktusnak” minősül. E határozat azzal a joghatással járt, hogy részlegesen felfüggesztette RQ-nak a nemzeti hatóságok által állítólagos bűncselekmények miatt a belga bíróságok előtt indított büntetőeljárás alóli mentességét, amelyet a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja alapján egyébként élvezett volna. A vitatott határozat tehát harmadik felekre (nevezetesen a belga hatóságokra) nézve joghatással járó aktus volt, mivel lehetővé tette számukra, hogy eljárjanak RQ-val szemben. Hatásai tehát túlterjedtek a Bizottság belső működésén.

51. A felek közötti jogvita lényegében arra irányul, hogy a vitatott határozat a személyzeti szabályzat 90. cikke (2) bekezdésének értelmében sérelmet okozott-e RQ számára.

52. Az elemzés kiindulópontját az állandó ítélkezési gyakorlat határozza meg, mivel meg kell vizsgálni a személyzeti szabályzat 90. cikke (2) bekezdésének szövegét, célkitűzéseit, összefüggését és rendszerét.³² A „számára sérelmet okoz” kifejezés általános és szokásos jelentése szerint bizonyíthatónak kell lennie annak, hogy a vitatott aktus oly módon változtatta meg az érintett tisztviselő jogi helyzetét, hogy az számára sérelmet jelentett.

31 2006. szeptember 12-i Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ítélet, C-131/03 P, EU:C:2006:541, 49. és 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

32 2012. november 22-i Probst ítélet, C-119/12, EU:C:2012:748, 20. pont.

53. Ezért elutasítom a Bizottság azon érvét, amely szerint csak azt kell figyelembe venni, hogy a vitatott határozat sértette-e magának az Európai Uniónak a működését. A 90. cikk célja, hogy lehetővé tegye a tisztviselők számára, hogy fellebbezenek az őket érintő, indokolással ellátott határozatokkal szemben. A 90. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a tisztviselő kérelmezheti, hogy a kinevezésre jogosult hatóság határozatot hozzon *személyével* kapcsolatban. A „személyével” szó arra utal, hogy a szóban forgó határozat magára a tisztviselőre irányul. A 90. cikk (2) bekezdése ezt követően lehetővé teszi a tisztviselő számára, hogy panaszt nyújtson be az ilyen határozat ellen, pontosan amiatt, hogy a határozat jogi következményei érintik az érintett személyt (a tisztviselőt). Megjegyzem továbbá, hogy a személyzeti szabályzat 90. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a kinevezésre jogosult hatóság részéről a panaszra a meghatározott határidőn belül történő válaszadás elmulasztása hallgatólagos határozatnak minősül, ami lehetőséget nyújt az érintett tisztviselőnek arra, hogy megtámadja a megtámadható határozat meghozatalának a kinevezésre jogosult hatóság általi *elmulasztását*. A hangsúly mindkét esetben azon van, hogy a kinevezésre jogosult hatóság intézkedésével (vagy mulasztásával) *érintett tisztviselőnek* lehetőséget biztosítsanak jogorvoslat kezdeményezésére. A Bizottság által előadott értelmezés tehát nem lehet helytálló.

54. Számomra úgy tűnik, hogy szükségszerű kapcsolat van a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontjában biztosított mentesség és az érintett uniós tisztviselőként fennálló feladatai között. E rendelkezés kifejezetten az uniós tisztviselők által hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedetekre hivatkozik. Ennek az az oka, hogy e mentesség köre nem olyan tág, hogy a pusztán magánszemélyként eljáró tisztviselőkre is kiterjedne.

55. Azon nemzeti hatóságoknak, amelyek valamely uniós tisztviselőt érintő nyomozást kívánnak folytatni vagy az ilyen nyomozást követően további intézkedéseket kívánnak hozni, kérelmezniük kell e tisztviselő mentességének felfüggesztését és e kérelemnek határozatban kell helyt adni. Ilyen határozat hiányában e hatóságok nem járhatnak el az érintett tisztviselővel szemben. A mentességet felfüggesztő határozat következményei tehát gyökeresen megváltoztatják a tisztviselő helyzetét. A felfüggesztést megelőzően állítólagos bűncselekmény miatt nem lehet eljárni az érintett tisztviselővel szemben. A mentesség felfüggesztését követően azonban a tisztviselővel szemben a nemzeti jogszabályok alapján büntetőeljárást lehet folytatni.

56. Rendkívül mesterséges lenne úgy kezelni a felfüggesztést, mint amely nem jelent jogi változást a tisztviselő helyzetére nézve. Épp ellenkezőleg, jelentős változásra kerül sor, amely súlyos negatív következményekkel jár a tisztviselő számára. Vele szemben így mindenképpen nyomozást fognak folytatni, amelyet egyébként elkerült volna. Esetleg a vádat is emelhetnek ellene, és fennáll őrizetbe vételének lehetősége is.

57. A Bizottság a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének szövegére kíván támaszkodni annak érdekében, hogy előadja, a nemzeti büntetőeljárás alóli mentesség a tisztviselőket nem alanyi jogként illeti meg, és emlékeztet arra, hogy a 17. cikk második bekezdésének szövege meghatározza a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontjában biztosított mentesség felfüggesztésének feltételeit. Ennek során a Bizottság összekever két külön kérdést. Az, hogy a mentességet fel kell-e függeszteni, attól elkülönülő és eltérő kérdés, hogy a vitatott határozat a személyzeti szabályzat 90. cikke (2) bekezdése értelmében sérelmet okoz-e az érintett tisztviselő számára. A 90. cikk (2) bekezdése a tisztviselő által megtámadni kívánt aktus jellegére vonatkozik, nem pedig annak értékelésére, hogy maga a határozat helytálló volt-e.

58. E tekintetben az a kulcsfontosságú megfontolás, hogy a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja a hivatalos minőségben eljáró uniós tisztviselőket közvetlenül megillető mentességet biztosít. Az ezt megvonó vagy felfüggesztő határozat súlyos negatív következményekkel jár az érintett tisztviselő számára, ezért a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése alapján megtámadható.

59. Annak megállapításához, hogy a vitatott határozat kivált-e kötelező joghatásokat, annak lényegét kell figyelembe venni, és a hatásait olyan objektív kritériumok alapján kell megítélni, mint a tartalom, adott esetben figyelembe véve a határozat elfogadásának körülményeit, valamint az elfogadó intézmény jogkörét.³³

60. Az itt szóban forgó vitatott határozat mind RQ, mind a nemzeti hatóságok számára kötelező joghatásokat vált ki. Az RQ számára fennálló hatások egyértelműek. Megszűnik a mentesség, amelyet addig a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja alapján élvezett. A belga hatóságok tekintetében fennálló joghatások ugyanilyen nyilvánvalóak. A vitatott határozat hiányában nem tudtak büntetőeljárást indítani RQ-val szemben. E határozat elfogadását követően a nemzeti eljárást már nem akadályozta RQ mentessége.³⁴

61. Ezért elutasítom a Bizottság azon érvét, amely szerint a vitatott határozathoz hasonló aktus esetében csupán előkészítő aktusról van szó, amely nem módosítja az érintett tisztviselő jogi helyzetét. Mivel RQ már nem rendelkezett (teljes) mentességgel a 7. jegyzőkönyv alapján, az e határozatból eredő következmények is közvetlen és azonnali hatást gyakoroltak rá.

62. Ezt a következtetést nem vonja kétségbe az ítélkezési gyakorlatnak a megtámadott ítélet 42–44. pontjában szereplő, Törvényszék általi elemzése.

63. A Törvényszék ott először a Bíróság Humblet kontra belga állam ítéletét³⁵ vizsgálta meg. J.-E. Humblet belga állampolgár volt, aki Luxemburgban az ESZAK tisztviselőjeként állt alkalmazásban. J.-E. Humblet-t úgy kezelték, mint aki megtartotta adóilletőségét Belgiumban (ahol szintén tartott fenn lakóhelyet), ahol felesége jövedelemben részesült. J.-E. Humblet feleségének jövedelmét Belgiumban vallották be, ahol azt a nemzeti joggal összhangban a férje mint családfő nevében adó terhelte. A belga hatóságok ezt követően megváltoztatták korábbi gyakorlatukat és előírták, hogy J.-E. Humblet az ESZAK tisztviselőjeként kapott illetményének összegét is vallja be, amely az ESZAK-Szerződés kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyve (a továbbiakban: ESZAK-jegyzőkönyv) alapján adómentes volt. A nemzeti hatóságok a szóban forgó adóévek tekintetében saját becslésük alapján adót vetettek ki J.-E. Humblet-ra, amelyet ő megtámadott. Az ESZAK-jegyzőkönyv 16. cikkére figyelemmel J.-E. Humblet úgy ítélte meg, hogy jogosult az ügyben a Bírósághoz fordulni.

64. A Bizottság a Törvényszék előtt azzal érvelt, hogy a Humblet kontra belga állam ítélet³⁶ nem erősíti meg, hogy az uniós tisztviselő bírósági eljárást indíthat a mentesség felfüggesztéséről szóló intézményi határozattal szemben. A Törvényszék elutasította ezt az érvet, és az említett ítéletet útmutatásként vette figyelembe.

33 2018. február 20-i Belgium kontra Bizottság ítélet, C-16/16 P, EU:C:2018:79, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

34 Lásd a fenti 56. pontot.

35 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

36 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

65. Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság által az említett ítéletben a hatáskör és az eljárás kérdésére vonatkozóan megfogalmazott érvelés valóban hasznos útmutatással szolgál RQ ügyére nézve. A Bíróság ott megállapította, hogy noha nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam jogalkotási vagy közigazgatási intézkedésének megsemmisítésére, a felvetett kérdés mindazonáltal a hatáskörébe tartozik, mivel e kérdés az ESZAK-jegyzőkönyvnek, különösen annak 11. cikke b) pontjának az értelmezésére és alkalmazására vonatkozik. A Bíróság ítéletében a következő, különösen releváns megállapításokat tette:

„Az [ESZAK-]jegyzőkönyv szerzői azzal, hogy az [ESZAK-]jegyzőkönyv 16. cikkén alapuló jogorvoslati jogot biztosítottak, egyértelműen biztosítani kívánták az ott rögzített kiváltságok és mentességek betartását, nem csupán a Közösség és intézményei érdekében, *hanem azon egyének érdekében is, akik számára e kiváltságokat és mentességeket biztosították*, másrészt a tagállamok és közigazgatási szerveik érdekében is, amelyeket védelemben kell részesíteni az e kiváltságok és mentességek túlságosan tág értelmezésével szemben.

[...]

Még ha a kiváltságokat és mentességeket »kizárólag a Közösség érdekében« adták is, nem szabad szem elől téveszteni, hogy azokat kifejezetten a »közösségi intézmények tisztviselői« számára biztosították.

Az a körülmény, hogy a kiváltságokat, mentességeket és kedvezményeket a közösségi közérdek céljából biztosították, kétségkívül igazolja a Főhatóságnak biztosított, arra vonatkozó hatáskört, hogy meghatározza a tisztviselők azon kategóriáit, amelyekre ezek vonatkoznak (12. cikk) vagy hogy adott esetben felfüggeszse a mentességet (a 13. cikk második bekezdése), ez azonban *nem jelenti azt, hogy e kiváltságokat a Közösség, és nem közvetlenül tisztviselői számára biztosítják*. Ezt az értelmezést továbbá a fent említett rendelkezések szövege is egyértelműen alátámasztja”.³⁷

66. Tökéletesen igaz, hogy a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése nem tükrözi az ESZAK-jegyzőkönyv 16. cikkének megfogalmazását. Ezzel együtt helyesen járt-e el a Törvényszék, amikor úgy döntött, hogy RQ ügyére analógia útján alkalmazza a Humblet kontra belga állam ítéletben³⁸ szereplő érvelést?

67. Véleményem szerint igen.

68. A Törvényszék a Humblet kontra belga állam ítéletből³⁹ azt a következtetést vonta le, hogy noha a feladataik ellátása során eljáró (ami szinonimnak tekinthető a magának az Európai Uniónak az érdekében történő eljárással) tisztviselőket illeti meg a mentesség, ebből nem következik szükségképpen az, hogy a kiváltságokat és mentességeket a jogalany, vagyis az Unió, és nem közvetlenül maga a tisztviselő részére biztosítják. Ennek alapján meg kell határozni, hogy a szóban forgó aktus sérelmet okoz-e az érintett tisztviselő számára.

69. Nem meggyőző a Bizottság azon érve, amely szerint a jogalkotó azzal, hogy a személyzeti szabályzatban nem az ESZAK-jegyzőkönyv 16. cikkének megfogalmazását használta, ki kívánta zárni annak lehetőségét, hogy a tisztviselők ilyen kereseteket indítsanak.

37 1960. december 16-i Humblet kontra belga állam ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, 570. o.; kiemelés tőlem.

38 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

39 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

70. A személyzeti szabályzat VII. címe a „Jogorvoslatok” címet viseli. E címben a jogalkotó a tisztviselők számára a rájuk vonatkozó határozatok megtámadására vonatkozó teljes körű eljárást biztosított. Mivel így konkrét jogorvoslati eljárás került kialakításra, véleményem szerint meggyőzőbb az ellenérv, amely szerint a jogalkotónak nem kellett átvennie az ESZAK-jegyzőkönyv 16. cikkének megfogalmazását ahhoz, hogy a szükséges jogorvoslati jogot létrehozza. Ezért következtetésre jutok, hogy a Bizottság erre vonatkozó érvét nem lehet elfogadni.

71. Ezt követően a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a Mote kontra Parlament ítéletre⁴⁰ és a Gollnisch kontra Parlament ítéletre⁴¹ hivatkozott. A Törvényszék ez utóbbit azon állítás alátámasztása érdekében idézte, hogy a 7. jegyzőkönyv szerinti kiváltságok és mentességek alanyi jogokat biztosítanak az említett személyek számára. Az előbbire azon (a Humblet kontra belga állam ítéleten⁴² alapuló) érvelés alátámasztása érdekében támaszkodott, hogy a kiváltságokat és mentességeket közvetlenül a tisztviselők számára biztosítják.

72. Mindkét ügy az európai parlamenti képviselők kiváltságaira és mentességeire vonatkozott, amelyeket a 7. jegyzőkönyv III. fejezetében található 7–9. cikk szabályoz. E rendelkezések szövege nem azonos az uniós tisztviselőkre vonatkozó szabályokat rögzítő 11. cikk a) pontjával. Ez nem meglepő, mivel nagymértékben különböző szerepekről van szó. Itt azonban nem az érintett személyt megillető mentesség *jellegeről* van szó. Nincs szükség tehát az európai parlamenti képviselők és a tisztviselők helyzetének összehasonlítására. A kérdés ehelyett az, hogy a személyzeti szabályzat biztosít-e *jogorvoslati lehetőséget* az uniós tisztviselő számára abban az esetben, ha mentességét felfüggesztik. Ebben az összefüggésben, tekintettel arra a következtetésemre, hogy a vitatott határozat valóban közvetlen és azonnali jogkövetkezményekkel jár RQ-ra nézve, számomra úgy tűnik, hogy a Törvényszék helytállóan alkalmazta analógia útján a Mote kontra Parlament ítéletben⁴³ és a Gollnisch kontra Parlament ítéletben⁴⁴ szereplő érvelést.

73. Végül a Bizottság kifogásolja, hogy a Törvényszék a – Bizottság által a korábbi Közzolgálati Törvényszék „elszigetelt” határozataként jellemzett – A és G kontra Bizottság ítéletre⁴⁵ támaszkodott.

74. Ez az ítélet az Edith Cressont, a Bizottság volt tagját érintő botrányból eredő számos jogvita egyikére, nevezetesen az E. Cresson volt kabinetfőnöke által a Bizottság ellen indított két keresetre vonatkozott. Az ügy jelentőségére tekintettel a Közzolgálati Törvényszék teljes ülésben járt el. Nem tűnik tehát helyénvalónak a Bizottság azon kísérlete, hogy az ezen ügyben hozott ítéletet jelentéktelenként és teljességgel irrelevánként állítsa be. Az A és G kontra Bizottság ítélet⁴⁶ 230. pontjában a Közzolgálati Törvényszék megismételte a Humblet kontra belga állam ítéletben⁴⁷ és a Mote kontra Parlament ítéletben⁴⁸ szereplő megállapításokat, amelyek szerint a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontjában biztosított mentességet felfüggesztő határozatok a tisztviselőket közvetlenül érintik. Az A és G kontra Bizottság ítélet⁴⁹ tehát a jelen ügy szempontjából egyértelműen releváns érvelést tartalmaz.

40 2008. október 15-i ítélet, T-345/05, EU:T:2008:440.

41 2013. január 17-i ítélet, T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23.

42 1960. december 16-i ítélet, 6/60 IMM, EU:C:1960:48.

43 2008. október 15-i ítélet, T-345/05, EU:T:2008:440.

44 2013. január 17-i ítélet, T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23.

45 2010. január 13-i ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2.

46 2010. január 13-i ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2.

47 1960. december 16-i ítélet, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

48 2008. október 15-i ítélet, T-345/05, EU:T:2008:440.

49 2010. január 13-i ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2.

75. E Bíróságot nem kötheti az említett ítélet, mivel nem kell a személyzeti szabályzat egyik korábbi értelmezését sem követnie. Ugyanígy azonban nincs alapos ok arra, hogy a Törvényszék vagy e Bíróság miért ne alkalmazhatná a jelen ügyben ugyanazt az érvelést, mint amelyet a Közszolgálati Törvényszék az A és G kontra Bizottság ítéletben⁵⁰ követett.

76. Végül a Bizottság azzal kíván érvelni, hogy a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésében foglalt lehetőség nem vehető igénybe. A Bizottság előadja, hogy a tisztviselő számára a megfelelő jogorvoslatot az jelenti, hogy a nemzeti büntetőeljárásban támadja meg a mentességét felfüggesztő határozatot, majd a nemzeti bíróság az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárásban terjeszt a szóban forgó intézkedés érvényességére vonatkozó kérdéseket a Bíróság elé.

77. Véleményem szerint a Bizottság erre vonatkozó érvei valószínűtlenek és tévesek.

78. Először is, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az érvényességre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát csak jogilag kötelező erejű uniós aktusok képezhetik.⁵¹ A Bizottság két, egymással összeegyeztethetetlen érvet ad elő. Egyrészt azt állítja, hogy a vitatott aktus *nem* vált ki az érintett tisztviselőt közvetlenül és azonnal érintő, kötelező joghatásokat, így a tisztviselő nem élhet a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése szerinti lehetőséggel. Másrészt azzal érvel, hogy ugyanez az aktus az EUMSZ 267. cikk szerinti érvénytelenségi eljárás tárgyát képezheti, ami azt feltételezi, hogy az aktus igenis kivált kötelező joghatásokat, amelyeket az érintett tisztviselő esetleg vitatni kíván.

79. Másodsor, még ha figyelmen kívül is lehetne hagyni a Bizottság érvelésének ellentmondásosságát, az előzetes döntéshozatali eljárás nem mindig jelentene megfelelő jogorvoslatot, mivel a szóban forgó nemzeti eljárástól függne, hogy sor kerülne-e, sőt, hogy sor kerülhetne-e előzetes döntéshozatal iránti kérelemre.⁵² Emlékeztetni kívánok továbbá arra, hogy a fél ugyan kérheti a nemzeti bíróságtól, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján terjesszen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet e Bíróság elé, azonban a nemzeti bíróságot nem kötelezheti arra.

80. Harmadszor, az előzetes döntéshozatali eljárás célja kizárólag az, hogy segítse a nemzeti bíróságokat abban az esetben, ha az előttük folyamatban levő ügy eldöntéséhez az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, irányadó döntésre van szükség. Számomra azonban valószínűtlennek tűnik, hogy abban az időpontban, amikor a mentességét felfüggesztő határozat kiváltja hatásait (azzal, hogy lehetővé teszi a szóban forgó uniós tisztviselőt érintő nyomozás megindítását), a nemzeti bíróság előtti olyan eljárás legyen folyamatban, amelynek keretében megfelelően sor kerülhetne az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre. Az érintett tisztviselőnek csak egy későbbi szakaszban – ha és amennyiben valamely bíróság szerephez jut a tisztviselő mint terhelt ellen indított büntetőeljárásban – lenne lehetősége arra, hogy kérje a mentességét felfüggesztő határozat érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelem e Bíróság elé terjesztését. Nem tűnik elrugaszkodottnak azt feltételezni, hogy e szakaszban a nemzeti bíróság erre reagálhatna úgy, hogy ilyen kérelem előterjesztése *már nem szükséges* számára az akkorra már előtte folyamatban levő büntetőeljárásban történő határozathozatalhoz.

81. A fenti indokokból véleményem szerint a Bizottság első jogalapja megalapozatlan.

50 2010. január 13-i ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2.

51 1987. október 22-i Foto-Frost ítélet, 314/85, EU:C:1987:452, 14. és 16. pont.

52 Lásd például: Jacobs főtanácsnok Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa, C-50/00 P, EU:C:2002:197, 61–65. pont.

Második jogalap: a Charta 41. cikke (2) bekezdése a) pontjának helytelen értelmezése és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének téves értelmezése és alkalmazása

82. Másodlagosan előterjesztett második jogalapjával a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen határozott úgy, hogy a Bizottság megsértette RQ meghallgatáshoz való jogát azzal, hogy nem mérlegelte RQ érdekeit a nemzeti hatóságoknak a vizsgálataik titkosságának tiszteletben tartására vonatkozó igényére tekintettel, mielőtt úgy határozott volna, hogy részlegesen felfüggeszti e tisztviselő mentességét.

A megtámadott ítélet

83. A Törvényszék ítéletének vonatkozó pontjai a következőket rögzítik:

„[...] az, hogy az érintett személyt a rá vonatkozó mentesség felfüggesztése előtt nem hallgatják meg, általában alkalmas arra, hogy biztosítsa a vizsgálat titkosságát.

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, 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 lojális együttműködés elvével összhangban 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 [...].

Mivel ugyanis a Bizottság a sérelmet okozó aktus elfogadásakor köteles tiszteletben tartani a meghallgatáshoz való jogot, körültekintően meg kell vizsgálnia, hogy miként egyeztethető össze az érintett személy említett jogának tiszteletben tartása a nemzeti hatóságok által hivatkozott jogszerű megfontolásokkal. E mérlegelés útján egyidejűleg biztosítható a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének második bekezdésével összhangban az uniós jogrend által az Unió tisztviselői és alkalmazottai számára biztosított jogoknak, és következésképpen az Unió érdekeinek a védelme, illetve a nemzeti büntetőeljárások hatékony és zökkenőmentes lebonyolítása, a lojális együttműködés elvének tiszteletben tartása mellett”.⁵³

A felek érvei

84. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azzal, hogy kimondta: a tisztviselő mentességét felfüggesztő határozat arányosságának biztosítása érdekében mérlegelni kell. A Törvényszék tehát tévesen állapította meg, hogy a Bizottság az ilyen mérlegelés keretében nem vette figyelembe RQ érdekeit. Annak megkövetelése, hogy a Bizottság ilyen módon mérlegeljen, sértené az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét. A Bizottság általános gyakorlata az, hogy tiszteletben tartja a vizsgálat titkosságához kapcsolódóan a szigorú titoktartás feltételét előíró nemzeti szabályokat, tehát a mentességet az érintett tisztviselő előzetes meghallgatása nélkül függeszti fel.

85. RQ azt állítja, hogy a második jogalap elfogadhatatlan, mivel a Bizottság csupán megismétli az első fokon előadott érveket. RQ másodlagosan azt állítja, hogy a második jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

⁵³ Lásd – megfelelően – a megtámadott ítélet 65–67. pontját.

Értékelés

86. Az RQ elfogadhatatlansági kifogásának az első jogalap tekintetében történő elutasítására vonatkozó indokok a második jogalap tekintetében is érvényesek.⁵⁴ Ennek megfelelően megállapítom, hogy a Bizottság második jogalapja elfogadható.

87. Második jogalapjával a Bizottság a Törvényszéknek a megtámadott ítéletben szereplő, a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában rögzített meghallgatáshoz való jog és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elve közötti viszonyra vonatkozó értelmezését vitatja. A Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjával fogom kezdeni.

88. A 41. cikkre vonatkozó magyarázó megjegyzés⁵⁵ megerősíti, hogy e rendelkezés „az Unió jogállami létén alapszik, melynek jellemzői olyan ítélkezési gyakorlatból fejlődtek ki, amely nevezetesen a megfelelő ügyintézés általános jogi alapelvként vezette be”.⁵⁶ A 41. cikk (1) és (2) bekezdését tehát általános alapelvek – mint a meghallgatáshoz való jog és a védelemhez való jog – támasztják alá.

89. A Bíróság a meghallgatáshoz való jog tekintetében megállapította, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog általános alapelvének minősül. E jogot jelenleg a Charta 47. és 48. cikke írja elő, amely biztosítja mind a védelemhez való jognak, mind a tisztességes eljáráshoz való jognak a valamennyi bírósági eljárás keretében történő tiszteletben tartását. A Bíróság mindig is megerősítette a meghallgatáshoz való jog fontosságát és az uniós jogrendszer belüli igen széles alkalmazási körét. A Bíróság így megállapította, hogy e jog alkalmazandó *minden* olyan eljárásra, amely sérelmet okozó jogi aktus elfogadásához vezethet.⁵⁷

90. A Charta 41. cikkének (2) bekezdése (nem kimerítő jelleggel) a megfelelő ügyintézéshez való jog három vetületét azonosítja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen, és c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. Az így azonosított három vetület egyértelműen összefügg egymással. Ha valamely határozat valakit hátrányosan fog érinteni, lehetőséget kell biztosítani számára arra, hogy érveit előadja. Ehhez az szükséges, hogy a teljes iratanyagba betekinthessen, kivéve azon elemeket, amelyek tekintetében *jogosan* lehet a bizalmas adatkezelésre vagy a titoktartásra hivatkozni. Az igazgatási szerveknek pedig ismertetniük kell az ezt követően meghozott döntés indokait, hogy a döntéssel hátrányosan érintett személy értékelni tudja az igazgatási szerv érvelésének megfelelőségét és el tudja dönteni, hogy kérje-e az adott döntés bírósági felülvizsgálatát a hatáskörrel rendelkező bíróságtól.

91. A meghallgatáshoz való jogot akkor is tiszteletben kell tartani, ha az alkalmazandó szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget. Amint azt a Bíróság más összefüggésben kifejtette, e jog 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. E jog azt a követelményt is magában foglalja, hogy a közigazgatási szerv a megkövetelt figyelemmel hallgassa meg az érintett személy által ily módon kifejtett észrevételeket,

⁵⁴ Lásd a fenti 44–49. pontot.

⁵⁵ A Chartára vonatkozó magyarázó megjegyzéseket a „Magyarázatok az Alapjogi Chartához” című dokumentum (HL 2007. C 303., 17. o.) tartalmazza.

⁵⁶ A magyarázó megjegyzés többek között az 1989. október 18-i Orkem kontra Bizottság ítéletre (374/87, EU:C:1989:387) hivatkozik (a meghallgatáshoz való jog vonatkozásában lásd a 25. pontot, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). A gondoskodási kötelezettség és a megfelelő ügyintézés elve általános terjedelméhez lásd: 1992. március 31-i Burban kontra Parlament ítélet, C-255/90 P, EU:C:1992:153, 7. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁵⁷ 2012. november 22-i M. ítélet, C-277/11, EU:C:2012:744, 81–85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

gondosan és pártatlan módon megvizsgálva az adott ügy valamennyi releváns elemét, és részletesen indokolva határozatát. Az a kötelezettség tehát, hogy a határozatot kellően sajátos és konkrét módon kell megindokolni annak lehetővé tétele érdekében, hogy az érdekelt megsérthesse azokat az elutasítási okokat, amelyek a kérelme ellen szólnak, a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvéből ered.⁵⁸

92. A Bizottság kifejtette, hogy jelenlegi gyakorlata azon az előfeltételezésen alapul, hogy a tisztviselő mentességét felfüggesztő határozat nem minősül a tisztviselő számára sérelmet okozó aktusnak. Az ilyen határozat elfogadására vonatkozó eljárás láthatóan a következőképpen alakul. A határozatot a Bizottság valamely tagja hozza meg, az elnök egyetértésével. Valamennyi ilyen határozatért a biztosi testület felelős. Ezen eljárásban nincs olyan rendelkezés, amely rendszerszerűen biztosítaná, hogy az érintett tisztviselőt a mentességét felfüggesztő határozat meghozatala előtt meghallgassák. Amennyiben az érintett nemzeti hatóságok a vizsgálat titkosságára hivatkoznak, és kéri a Bizottságtól, hogy ne tájékoztassa az érintett tisztviselőt arról, hogy a mentesség felfüggesztését kéri, a Bizottság következetesen helyt fog adni e kérelemnek. Amennyiben ezt nem kéri, a Bizottság tájékoztatja a tisztviselőt, hogy a mentességét felfüggesztik, de nem hallgatja meg azzal kapcsolatban, hogy fenn kellene-e tartani a mentességét.

93. Az első jogalappal összefüggésben megállapítottam, hogy a vitatott határozat RQ-t hátrányosan érintő intézkedést *jelent*. Ebből következik, hogy véleményem szerint a Bizottság gyakorlatának alapjául szolgáló előfeltételezés téves.

94. A Charta 41. cikkének (1) bekezdése „mindenkinek” biztosítja a jogot, hogy „ügyeit az Unió intézményei [...] részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék”. Az uniós intézményeknél foglalkoztatott tisztviselők tehát – csakúgy mint mindenki más – hivatkozhatnak a megfelelő ügyintézéshez való jogra. RQ esetében ez az alapvető jog a Charta 41. cikke (2) bekezdése a) pontjának megfelelően szükségképpen magában foglalta az ahhoz való jogot, hogy meghallgassák, mielőtt a Bizottság a vitatott határozatot meghozza. Ezért véleményem szerint a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy a Bizottság köteles volt tiszteletben tartani RQ védelemhez való jogát.

95. Mérlegelte-e a Bizottság RQ alapvető jogainak megsértését a vizsgálat titkosságára vonatkozó kérelemre tekintettel? Másként fogalmazva, elvégezte-e a Bizottság a Charta 52. cikkének (1) bekezdése által megkövetelt arányosság értékelését?

96. Az 52. cikk (1) bekezdése értelmében a Chartában elismert jogok és szabadságok korlátozhatók, feltéve hogy a korlátozásra a törvény által, e jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.⁵⁹

97. A közérdekű vagy általános érdekű célkitűzést itt a belga hatóságok által folytatott nyomozás jelenti. A Törvényszék megállapította, hogy ezt az eljárást a nemzeti jog írja elő.⁶⁰ Így az egyértelműen a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik, és nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság feladatkörén.

58 2012. november 22-i M. ítélet, C-277/11, EU:C:2012:744, 86–88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

59 Lásd: nagyra becsült néhai barátom és kollégám, Bot főtanácsnok ZZ ügyre vonatkozó indítványa, C-300/11, EU:C:2012:563, 65. pont.

60 A Törvényszék a vonatkozó nemzeti jogi keretet a megtámadott ítélet 61. és 62. pontjában írja le.

98. A jelen ügyben a korlátozást az jelenti, hogy a tisztviselőt megfosztották a meghallgatáshoz való jogtól. A megtámadott ítéletben a Törvényszék megvizsgálta, hogy a Bizottság a Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összhangban elvégezte-e az arányosság értékelését, mielőtt RQ mentességét felfüggesztette volna. A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság nem értékelte RQ alapvető jogai megsértésének RQ-ra gyakorolt hatását azon előnyökre tekintettel, amelyek abból származhatnak, ha a Bizottság helyt ad a vizsgálat titkosságára vonatkozó, a nemzeti hatóságok által előterjesztett kérelemnek.

99. A Törvényszék e következtetése nyilvánvalóan helyes. A mentesség felfüggesztésére vonatkozó bizottsági gyakorlatnak a Bizottság által adott saját leírása egyértelművé teszi, hogy ez az intézmény *rendszeresen* nem biztosít meghallgatást az érintett tisztviselő számára az ilyen kérelemre vonatkozó határozathozatal előtt. Sőt, azokban az esetekben, amikor a nemzeti hatóságok a vizsgálat titkosságára hivatkoznak, előfordulhat, hogy az érintett személyt még arról sem tájékoztatják, hogy ilyen kérelmet terjesztettek elő (amint az a jelen ügyben is történt).

100. A Bizottság – álláspontja szerint – csak annak vizsgálatára köteles, hogy az Európai Unió érdekei sérülhetnek-e. Ennek megfelelően a tisztviselő érdekeit nem kell figyelembe vennie. Ebből logikusan következik, hogy a Bizottság az RQ-éhoz hasonló ügyekben nem végzi el az arányosság értékelését.

101. Számomra úgy tűnik, hogy ez a megközelítés nyilvánvalóan sérti a Charta 52. cikke (1) bekezdésének követelményeit. Az arányosság megfelelő értékelése szükségképpen megköveteli a versengő érdekek értékelését. A jelen esetben a három főszereplő az érintett tisztviselő, a nemzeti hatóságok, és az Európai Unió, amelynek érdekeit (különösen pénzügyi érdekeit) védeni kell. A Bizottság kiindulópontja a mentesség felfüggesztése iránti kérelem vizsgálatát során e három főszereplő közül az elsőt teljességgel figyelmen kívül hagyja. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján elvégzendő mérlegelés alapjául az az előfeltételezés szolgál, hogy a tisztviselőnek joga van ahhoz, hogy meghallgassák. Az 52. cikk (1) bekezdése alapján elvégzendő mérlegelés célja így annak értékelése, hogy az említett jog kért *korlátozása* (amely a vizsgálat nemzeti hatóságok által hivatkozott titkosságából ered) igazolható és arányos-e.

102. E mérlegelés az uniós jog, nevezetesen a Charta 41. cikke (2) bekezdése a) pontjának és a 7. jegyzőkönyv 17. cikke második bekezdésének értelmezésével és alkalmazásával jár, és azt a szóban forgó intézménynek kell elvégeznie. Az intézmény nem fogja tudni bizonyítani, hogy a mentességet felfüggesztő határozata arányos volt, ha nem végzett ilyen értékelést.

103. Ezért azt állapítom meg, hogy a Bizottság jelenlegi gyakorlata, amelyet a Bíróság előtt bemutatottak, a Charta által biztosított jelentős eljárási jogokat hagy figyelmen kívül és összeegyeztethetetlen az ezen intézményt a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján terhelő, arra vonatkozó kötelezettségekkel, hogy tiszteletben tartsa a Chartában foglalt jogokat és betartsa az abban foglalt elveket, valamint előmozdítsa azok alkalmazását.

104. A Bizottság azt állítja, hogy amennyiben a Bíróság is erre a következtetésre jutna, és helybenhagyná a megtámadott ítéletet, e határozat jelentős következményekkel járna az uniós adminisztrációra nézve. Közelebbről, a Bizottságnak meg kellene változtatnia mindeddig következetes gyakorlatát, amely szerint felfüggeszti a mentességet és betartja a szigorú titoktartás feltételét előíró nemzeti szabályokat.

105. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elve megköveteli, hogy az Unió és a tagállamok „kölcsonösen tiszteletben tart[s]ák” és segítsék egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamoknak „a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében [meg kell tenniük] a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”. Ez az elv tehát kölcsönös kötelezettségeket hoz létre az uniós intézmények és a tagállamok között, valamint a tagállamok egymás közötti viszonyában is.

106. A Bizottság azt állítja, hogy amennyiben köteles lenne a tisztviselő érdekeire tekintettel értékelni az érintett tagállam érdekeit, a nemzeti hatóságoknak a nemzeti büntetőeljárásra vonatkozó értékelését saját értékelésével kellene felváltania, megsértve ezzel az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését.

107. Ezt az érvet elutasítom.

108. Először is, a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában a Törvényszék kimondja, hogy a Bizottságnak és a nemzeti hatóságoknak *együtt kell működniük* annak érdekében, hogy olyan megoldást találjanak, amely tiszteletben tartja a tisztviselőnek a Charta 41. cikkének (1) bekezdésében és (2) bekezdése a) pontjában biztosított jogait. Ez az együttműködés nem követeli meg, hogy a Bizottság beavatkozzon a nemzeti hatóságok hatáskörébe. Másodszor, a Bizottságnak eleget kell tennie a tisztviselő meghallgatáshoz való joga érvényre juttatására vonatkozó kötelezettségének. Harmadszor, a Bizottságnak a 7. jegyzőkönyv 17. cikke alapján az Európai Unió érdekeit is figyelembe kell vennie. A nemzeti hatóságokat ezért az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján az a kölcsönös kötelezettség terheli, hogy segítsék a Bizottságot a mentesség felfüggesztése iránti kérelmük értékelésére vonatkozó feladatának oly módon történő végrehajtásában, amely eleget tesz az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeinek.

109. A lojális együttműködés elvével összhangban, amennyiben a nemzeti hatóságok megtiltják az érintett tisztviselő pontos és teljes körű tájékoztatását, együtt kell működniük a Bizottsággal annak meghatározása érdekében, hogyan lehet a vizsgálat titkosságához fűződő jogos megfontolásokat a Bizottságot terhelő, a tisztviselő eljárási jogainak tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségekhez igazítani.⁶¹

110. A Bizottság előadja, hogy a mentesség felfüggesztésére irányuló eljárás a nemzeti jog állítólagos megsértéséből fakad. Az ilyen esetek különböznek azoktól az esetektől, amikor a Bizottság indít igazgatási eljárást valamely tisztviselő ellen; a tisztviselő védelemhez való jogát az ilyen eljárás nem alapozza meg.

111. Nem tudok egyetérteni ezzel az érveléssel.

112. A Bíróság által elbírálandó kérdés az, hogy tiszteletben tartották-e RQ védelemhez való jogát akkor, amikor a Bizottság elfogadta a vitatott határozatot, amely felfüggesztette az RQ-t a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja alapján megillető mentességet. E jegyzőkönyv, valamint a személyzeti szabályzat – a Bizottsággal szembeni jogorvoslati jogot biztosító – rendelkezéseinek értelmezése uniós jogi kérdés. A mögöttes büntetőeljárás nemzeti jog alá tartozik. Itt azonban nem magáról ez utóbbi nemzeti eljárásról van szó.

113. Végül a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítéletben említett mérlegelés elvégzése a nemzeti hatóságokkal folytatott részletes párbeszédet vonna maga után, ami késleltetné a nemzeti büntetőeljárást.

114. Mivel nem terjesztettek a Bíróság elé erre vonatkozó bizonyítékot, ez pusztán állítás. Még ha igaz is lenne, hogy a megkövetelt párbeszéd szükségképpen időbe telne, az adminisztratív kényelmetlenség nem jogszerű indoka a Charta által biztosított alapvető jogok korlátozásának.

115. Így megállapítom, hogy a második jogalap nem megalapozott.

⁶¹ Lásd analógia útján: 2013. június 4-i ZZ ítélet, C-300/11, EU:C:2013:363, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

Harmadik jogalap: a Bizottság magatartása helytálló minősítésének elmulasztásában megnyilvánuló téves jogalkalmazás

116. Harmadik (szintén másodlagosan előterjesztett) jogalapjával a Bizottság lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a Bizottság az ügy értékelése során nem vette megfelelően figyelembe RQ érdekeit. A Bizottság ezzel a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 69–72. pontjában szereplő megállapításait vitatja.

A megtámadott ítélet

117. A Törvényszék ítéletében négy fő megállapítást tett. Először is megjegyezte, hogy a nemzeti bírósági ügyirat *nem* tartalmaz arra utaló anyagokat, hogy a Bizottság valóban elvégezte-e a versengő érdekek mérlegelését. Másodszor a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság nem intézett kérdést a nemzeti hatóságokhoz arra nézve, hogy RQ-nak a Törvényszék határozata meghozatala előtti meghallgatása mennyiben jelentene veszélyt a vizsgálatok titkosságának tiszteletben tartására és végső soron a büntetőeljárás megfelelő lefolytatására. Harmadszor, a Törvényszék megállapította, hogy nem volt bizonyíték arra nézve, hogy fennáll-e annak valós veszélye, hogy RQ meghallgatása veszélyeztetné vagy ténylegesen veszélyeztetné a vizsgálat titkosságának tiszteletben tartását (például mert megszökhet, bizonyítékokat semmisíthet meg, vagy mivel ezen adott vizsgálatnak szükséges eleme a meglepetés). A Törvényszék megjegyezte továbbá, hogy a vizsgálatra vonatkozó egyes információk már nyilvánosak voltak. Negyedszer, a Törvényszék megállapította, hogy az, hogy a Bizottság lehetőséget kért a belga hatóságoktól arra, hogy az RQ mentességének felfüggesztése iránti kérelmeik tárgyában meghallgassa RQ-t (amit az ellenkérelemhez csatolt levelezés meg is erősített), nem elegendő annak megállapításához, hogy a Bizottság valóban helyesen mérlegelte RQ meghallgatáshoz fűződő érdekét a vizsgálatok titkosságának tiszteletben tartására tekintettel.⁶²

A felek érvei

118. Harmadik jogalapja első részében a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján nem állapíthatta meg érvényesen, hogy a Bizottság nem értékelte RQ érdekeit a mentessége felfüggesztéséről való döntés előtt. E jogalap második részében a Bizottság azzal érvel, hogy RQ nem bizonyította, hogy a Bizottság más határozatot hozott volna, ha RQ-t meghallgatták volna.⁶³

119. RQ azt állítja, hogy a harmadik jogalap (vagy legalábbis annak első része) nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel a Bizottság valójában a tények újbóli vizsgálatát kívánja elérni. Másodlagosan azt állítja, hogy a Bizottság tévesen értelmezte a megtámadott ítéletet, valamint hogy harmadik jogalapja megalapozatlan.

Értékelés

120. Álláspontom szerint a harmadik jogalap elfogadható.

⁶² A megtámadott ítélet 69–72. pontja.

⁶³ Az alábbi 135–147. pontban.

121. A Bizottság lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a Bizottságnak a vitatott határozat meghozatala során tanúsított magatartását akként minősítette, hogy a Bizottság nem mérlegelte a belga hatóságoknak a vizsgálat bizalmas kezelésére vonatkozó kérelmét RQ meghallgatáshoz való jogára tekintettel. A Bizottság azt állítja, hogy több levelet küldött a belga hatóságoknak, amelyekben további információkat kért a vizsgálat titkosságáról, és a mentességet csak azt követően függesztette fel részlegesen, hogy a nemzeti hatóságok választ adtak e kérdésekre. Állítása szerint ez jogilag elegendő annak bizonyítására, hogy elvégezte a szükséges mérlegelést.

122. A Bizottság tehát nem a Törvényszék ténymegállapításait kívánja megkérdőjelezni. Ehelyett azt vitatja, hogy a Törvényszék e tényekből joggal következtethetett-e arra, hogy a Bizottság nem mérlegelt. E kérdés pedig valóban a Bíróság felülvizsgálata alá tartozó jogkérdésnek minősül.⁶⁴ Ezért rátérek az ezen joggal összefüggésben előadott érdemi érvekre.

123. A Törvényszék a megtámadott ítélet 5. pontjában rögzíti, hogy a Bizottság részletesebb tájékoztatást kért a belga hatóságoktól, mielőtt a vitatott határozatot meghozta volna. A megtámadott ítélet 10. pontjában a Törvényszék a vitatott határozat (11) preambulumbekzdésére hivatkozik, ahol a Bizottság kijelentette, hogy csak akkor függesztheti fel RQ mentességét, ha a Bizottságot kellően egyértelműen és pontosan tájékoztatták azon indokokról, amelyek alapján a belga hatóságok a mentesség felfüggesztését kérték, és rámutatott, hogy ellenkező esetben az OLAF vizsgálatában érintett személyek az OLAF főigazgatójával szemben megfogalmazott, nyilvánvalóan megalapozatlan állítások útján megbéníthatnák e szervezet működését, ami ellentétes lenne az Unió érdekeivel. A Törvényszék rögzíti, hogy ezt követően a Bizottság kijelentette, hogy a 2015. június 23-i levél kézhezvételét követően olyan egyértelmű és pontos valószínűsítő körülményekkel rendelkezett, amelyekből kitűnt, hogy a belga hatóságok észszerűen és mindenesetre önkényes vagy visszaélészerű eljárás nélkül állapíthaták meg, hogy az RQ-val szemben megfogalmazott állítások igazolták az ellene folyó eljárás folytatását.⁶⁵

124. A Bizottság volt oly készséges, hogy fellebbezése A.1. mellékletében csatolta a Törvényszék előtti ellenkérelméhez mellékelt dokumentumokat. E dokumentumok között szerepel a Bizottság főtitkára által a vizsgálóbírónak küldött, 2014. december 19-i levél, amelyben további információkat kért a nemzeti vizsgálatról (a továbbiakban: 2014. december 19-i levél). E levél második bekezdésében (a 2. oldalon) a főtitkár kijelentette, hogy az OLAF különleges független jogállására tekintettel a Bizottság meg kívánja hallgatni az OLAF főigazgatóját (RQ-t), mielőtt döntene arról, hogy a mentességet felfüggeszse-e, annak érdekében, hogy a Bizottság a releváns információk teljes ismeretében tudja értékelni, hogy a mentesség ilyen felfüggesztése milyen következményekkel jár az OLAF függetlenségére és működésére, és ezáltal az Európai Unió érdekeire nézve. A Bizottság ezt követően felkérte a belga hatóságokat, hogy jelöljék meg, a vizsgálataikkal érintett valamennyi tisztviselővel szemben szükséges-e a vizsgálat titkosságának fenntartása, továbbá hogy az OLAF főigazgatóját tájékoztathatják-e a vizsgálatokról.

125. A belga hatóságok 2015. február 6-i levelükben adtak választ. A Bizottság azon kérdésére válaszul, hogy tájékoztathatja-e RQ-t a mentessége felfüggesztése iránti kérelemről, a belga hatóságok kijelentették, hogy mivel az ügy tényállása alapján úgy tűnik, hogy RQ-val szemben büntetőeljárás indulhat, a vizsgálat titkosságának elvét tiszteletben kell tartani, ez pedig kizárja, hogy kikérjék RQ véleményét a mentességének felfüggesztése iránti kérelemmel kapcsolatban. Amennyire meg tudom

64 2016. június 16-i SKW Stahl-Metallurgie és SKW Stahl-Metallurgie Holding kontra Bizottság ítélet, C-154/14 P, EU:C:2016:445, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65 A vitatott határozatot RQ keresetlevelének A.1. mellékleteként nyújtották be a Törvényszékhez. E határozat (4) preambulumbekzdése kimondja, hogy a Bizottság 2015. március 3-i levelével tájékoztatta a vizsgálóbírót, hogy további információkat kér az RQ-val szembeni állításokról. A Bizottság e levélben kijelentette, hogy amint megkapta a kért információkat, határozatot fog hozni, ennek során törekedve arra, hogy egyensúlyt teremtsen a belga hatóságokkal való lojális együttműködési kötelezettsége és az Európai Unió érdekei védelmének szükségessége között. Lásd még a lenti 128. pontot.

ítélni, úgy tűnik, hogy ezt az arra a kérdésre adott általános válaszként fogalmazták meg, hogy „megmondhatjuk-e a gyanúsítottaknak, hogy nyomozás folyik vele szemben?“, nem pedig arra a(z ettől eltérő) kérdésre adott konkrét válaszként, hogy „e konkrét ügy körülményei között elengedhetetlen-e a vizsgálat titkossága elvének tiszteletben tartása?“.

126. További, 2015. március 3-i levelében a főtitkár megismételte a Bizottság további információkra vonatkozó kérését. A főtitkár megerősítette továbbá, hogy a Bizottság „tiszteletben fogja tartani” a belga hatóságok azon kérését, hogy biztosítsa a vizsgálat titkosságát (a továbbiakban: 2015. március 3-i levél).

127. A Törvényszéknek a megtámadott ítélet 69–72. pontjában szereplő megállapításait a tényállás és a Törvényszék ügyiratai e teljesebb körű ismertetésével összefüggésben kell értelmezni.

128. Ezen elemek alapján úgy vélem, hogy a Törvényszék joggal állapíthatta meg, hogy a Bizottság valóban kérte a belga hatóságoktól az RQ-val szembeni állítások jellegének pontosítását, nem utolsósorban az irányadó időpontban az OLAF főigazgatójaként fennálló különleges helyzete miatt. A pontosítások kérése azonban és mindenekelőtt nem ugyanaz, mint annak biztosítása, hogy RQ meghallgatáshoz való jogát tiszteletben tartsák. A kért pontosításokkal a Bizottság továbbá nem azon információkat próbálta megszerezni, amelyek lehetővé tették volna számára annak eldöntését, hogy hogyan végezze el az érintett versengő érdekek mérlegelését. Ezért a Törvényszék – véleményem szerint helyesen – megállapította, hogy e pontosítások kérésével a Bizottság nem azt kísérelte meg, hogy meggyőződjön arról, kockázattal (RQ alapvető jogaira gyakorolt negatív hatással) járna-e az a döntés, hogy nem tájékoztatja RQ-t az ellene felhozott állításokról, és nem teszi lehetővé számára az állásfoglalást a mentességét felfüggesztő határozat meghozatala előtt, illetve hogy a belga hatóságok általi nyomozás lefolytatását érintő kockázattal járna-e, ha RQ-t tájékoztatnák és lehetővé tennék számára az állásfoglalást.⁶⁶ A Bizottság a 2015. március 3-i levélben pusztán megerősítette, hogy *tiszteletben fogja tartani* a belga hatóságoknak a vizsgálat titkosságára vonatkozó általános kérését. A vizsgálati folyamat további része csak arra vonatkozott, hogy a belga hatóságok ésszerűen tekinthették-e úgy, hogy az RQ-val szembeni állítások indokolják a vele szemben folytatott nyomozást.

129. A Törvényszék ítéletének középpontjában az áll, hogy a Bizottság elmulasztotta e lehetséges kockázatok értékelését, továbbá elmulasztotta a vizsgálat titkosságához fűződő érdekeknek RQ ezzel versengő, meghallgatáshoz való alapvető jogára tekintettel történő mérlegelését.

130. A Törvényszék (a megtámadott ítélet 71. pontjában) helyesen fogadta el, hogy bizonyos esetekben teljességgel helyénvaló az, ha az érintett személlyel nem közlik a mentesség felfüggesztése iránti kérelmet az arról való határozathozatal előtt. Idetartoznak azok az esetek, amikor fennáll annak valós veszélye, hogy az említett személy akadályozza a nemzeti eljárást azzal, hogy megszökik, bizonyítékokat semmisít meg, vagy ha a nyomozás szükséges eleme a meglepetésszerű hatás. Ugyanakkor a Bíróság rendelkezésére álló ügyiratokban semmi nem utalt arra, hogy a belga hatóságok a jelen ügyben ilyen érveket adtak volna elő.

131. A Törvényszék megjegyezte továbbá, hogy a folyamatban lévő vizsgálatra vonatkozó egyes információk már nyilvánosak voltak. Ezzel csak egyetérteni tudok. A ténybeli háttérnek a megtámadott ítélet 1–6. pontjában szereplő bemutatásából teljességgel egyértelműen kiderül, hogy a sajtó már élénk figyelmet szentelt a Bizottság volt tagját, John Dallit övező botránynak (amely az RQ ügyéhez vezető események láncolatának kiindulópontjául szolgált).

⁶⁶ A megtámadott ítélet 69. és 70. pontja.

132. Végül a Törvényszék (a megtámadott ítélet 72. pontjában) megállapította, hogy az, hogy a Bizottság lehetőséget kért a belga hatóságoktól arra, hogy a mentessége felfüggesztése iránti kérelmek tárgyában meghallgassa RQ-t (amit az ellenkérelemhez csatolt levelezés meg is erősített), nem elegendő annak megállapításához, hogy a Bizottság ezt követően valóban mérlegelte RQ meghallgatáshoz való joga gyakorlásához fűződő érdekét a belga hatóságoknak a vizsgálat titkosságának tiszteletben tartása iránti kérelmére tekintettel. Ismét egyetértek a Törvényszék értékelésével és az alapjául szolgáló logikával. Az arra vonatkozó kérdés, hogy a Bizottság a határozathozatali eljárás részeként kérheti-e RQ-tól észrevételek tételét (a 2014. december 19-i levélben), majd annak megerősítése, hogy a Bizottság tiszteletben fogja tartani a belga hatóságoknak a vizsgálat titkosságának fenntartására vonatkozó kérését (a 2015. március 3-i levélben), együtt *sem* képeznek arra vonatkozó értékelést, hogy e konkrét esetben a vizsgálat titkosságát mérlegelni kell-e RQ-nak a meghallgatáshoz való alapvető jogára tekintettel, és hogy megengedhető-e, hogy az előbbi felülírja az utóbbit. Erre a későbbiekben még visszatérek.⁶⁷

133. A Törvényszék (a megtámadott ítélet 74. pontjában) azt a következtetést vonta le, hogy az, hogy a Bizottság nem végzett ilyen mérlegelést, sérti a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében rögzített arányosság követelményét, mivel meghaladja a vizsgálatok titkosságának biztosításában álló cél eléréséhez szükséges mértéket, és nem tartja tiszteletben a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában rögzített, meghallgatáshoz való jog lényeges tartalmát. Egyetértek ezzel.

134. Ezért azt a következtetést vonom le, hogy a harmadik jogalap első része nem megalapozott.

135. A harmadik jogalap második része nehezebb kérdést vet fel. Bizonyítania kell-e a meghallgatáshoz való jogra hivatkozni kívánó tisztviselőnek, hogy a mentességet felfüggesztő határozat eltérő lett volna, ha gyakorolni tudta volna e jogát?

136. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor (a megtámadott ítélet 76. pontjában) megállapította, hogy nem zárható ki, hogy a vitatott határozat tartalma eltérő lett volna, „ha a Bizottság lehetőséget biztosított volna [RQ] számára a bírósági eljárás alóli mentességére, és konkrétabban – amint arra [RQ] a beadványaiban rámutat – az uniós érdekre, illetve az őt az OLAF főigazgatói álláshelyét betöltő tisztviselőként megillető szükséges önállóság megóvására vonatkozó álláspontjának hatékony ismertetésére”.

137. A Bíróság több ízben kimondta, hogy a védelemhez való jog tiszteletben tartása alapvető jelentőséggel bír az olyan eljárásokban, amelyek az érintett személy számára negatív következményekkel járó aktus elfogadásához vezetnek.⁶⁸ E személytől nem lehet megkívánni annak bizonyítását, hogy a bizottsági határozatnak eltérő lett volna a tartalma, csupán azt, hogy ez az eset nem teljességgel kizárt, mivel hogy az említett szabálytalanság hiányában az érintett személy jobban tudta volna biztosítani a védekezését.⁶⁹

138. Egy újabb keletű, egészen más összefüggésben hozott határozatában a Bíróság azonban kijelenti, hogy a védelemhez való jog, különösen a meghallgatáshoz való jog megsértése csak akkor vezet a vitatott aktus megsemmisítéséhez, ha e szabálytalanság hiányában az eljárás más eredményre vezetne.⁷⁰ R. Makhlouf ügye a korlátozó intézkedések vele szemben történő elfogadására vonatkozott. A Bíróság fellebbezés nyomán megállapította, hogy R. Makhlouf az elsőfokú eljárásban nem jelezte, hogy milyen

⁶⁷ Lásd az alábbi 145. pontot.

⁶⁸ 1991. június 27-i Al-Jubail Fertilizer kontra Tanács ítélet, C-49/88, EU:C:1991:276, 15. pont. Lásd még: 2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítélet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, 93. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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; lásd még: 43. pont. Ezt az ítélet három bíróból álló tanács hozta, főtanácsnoki indítvány igénybevétele nélkül, és az ítéletet maga a tanács nem tekintette elég jelentősnek ahhoz, hogy indokolt legyen a teljes fordítása és közzététele.

érveket terjesztett volna a Tanács elé a Tanács által vele közölt dokumentumok relevanciájának vagy bizonyító erejének vitatása érdekében. A Bíróság ennek megfelelően elutasította R. Makhlouf azon kifogását, amely szerint nem kérték fel, hogy terjessze elő az e dokumentumokra vonatkozó észrevételeit.

139. Először is, az említett ügy egyértelműen különbözik a jelen esettől, mivel ott R. Makhloufot tájékoztatták a rá vonatkozó ügyről és betekintést biztosítottak számára azon dokumentumokba, amelyeket a Tanács figyelembe vett, amikor úgy határozott, hogy vele szemben korlátozó intézkedéseket fogad el. Az említett eljárásban ugyanakkor semmilyen időpontban nem állapították meg, hogy R. Makhlouf e dokumentumok vitatásával gyakorolta volna a védelemhez való jogát. Ezzel szemben RQ-t a mentességét felfüggesztő határozat meghozatala előtt nem tájékoztatták a mentessége felfüggesztése iránti kérelemről.⁷¹ Nem volt tehát lehetősége arra, hogy az e határozat meghozatalához vezető közigazgatási eljárásban – akár tisztviselői, akár az OLAF főigazgatójakénti minőségében – észrevételeket tegyen.⁷²

140. Másodszor, a Bíróság a Makhlouf kontra Tanács ítélet⁷³ 52. pontjában hivatkozik az állandó ítélkezési gyakorlatában kialakított általános kritériumra, amelyet a fenti 137. pontban bemutattam.⁷⁴ A Bíróság ezt követően az adott ügy sajátos körülményei között igen megszorítóan értelmezte a meghallgatáshoz való jogot. Nem gondolom, hogy ez a jóval szigorúbb értelmezés és alkalmazás a jelen ügy igen különböző körülményei között megfelelő lenne.

141. Mit kell bizonyítania egy tisztviselőnek ahhoz, hogy olyan ítéletet hozzanak, amely szerint a védelemhez való jogának megsértése a számára sérelmet okozó aktus megsemmisítéséhez vezet?

142. Számomra úgy tűnik, hogy nem lenne helyénvaló, ha a Bíróság túlzott előírásokat fogalmazna meg. A releváns tényezők az egyes ügyek konkrét körülményeitől függően szükségképpen különbözőn fognak.

143. A megtámadott ítélet 76. pontja véleményem szerint kétféleképpen értelmezhető. Egyrésztől értelmezhető úgy, hogy azt sugallja, szükséges volt, hogy a vitatott határozat meghozatala előtt figyelembe vegyék RQ-nak az európai uniós érdekre, illetve az őt az OLAF főigazgatói álláshelyét betöltő tisztviselőként megillető szükséges önállóság megóvására vonatkozó álláspontját. A Törvényszék e megállapítása másrésztől értelmezhető úgy, mint amely arra utal, hogy „[a] lehetőség nem zárható ki teljességgel”, hogy amennyiben RQ számára biztosították volna a meghallgatás lehetőségét, a Bizottságnak lehetősége lehetett volna arra, hogy megismerje RQ arra vonatkozó álláspontját, hogy a mentességet felfüggesztő határozat milyen következményekkel járna az OLAF zavartalan működésére nézve. Ezek az információk képezhetnék volna az RQ által önként előadottak részét, vagy azokat RQ közölhette volna a Bizottság által a közigazgatási eljárás során RQ-nak adott esetben feltett kérdésekre válaszolva.

144. Írásbeli észrevételeiben RQ joggal adja elő, hogy az OLAF főigazgatói álláshelyét betöltő tisztviselőként volt véleménye az európai uniós érdekről és az e különleges feladatokat ellátó személy számára szükséges függetlenség megóvásáról, és azt ismertetni is kívánta. Szinte magától értetődőnek tartom, hogy „a lehetőség nem zárható ki teljességgel”, hogy RQ észrevételei (amelyek alapjául szükségképpen az OLAF főigazgatói pozíciójában teljesített tényleges szolgálat során szerzett

⁷¹ Lásd a fenti 126–128. pontot.

⁷² Emlékeztetek arra, hogy RQ az OLAF főigazgatói minőségében a 883/2013 rendelet 17. cikkének (3) bekezdése alapján keresetet indított a Bizottság ellen: T-251/16. sz. ügy (lásd a fenti 16. lábjegyzetet).

⁷³ 2018. június 14-i ítélet, C-458/17 P, nem tették közzé, EU:C:2018:441.

⁷⁴ A hivatkozott ítélet: a Bíróság 2014. július 3-i Kamino International Logistics és Datema Hellmann Worldwide Logistics ítélete, C-129/13 és C-130/13, EU:C:2014:2041, amely hivatkozik a 2009. október 1-jei Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ítéletre, C-141/08 P, EU:C:2009:598, 94. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatra.

tapasztalata szolgált volna) hatással *lehettek* volna a mentesség felfüggesztéséről szóló, végül elfogadott határozatra. Az ezzel ellenkező állásponhoz azt kell feltételezni, hogy a Bizottságon belül a határozathozatalért felelős személyek egyszerűen figyelmen kívül hagytak volna minden érvet, amelyet RQ előadott volna.

145. Vonakodom attól, hogy ilyen kedvezőtlen feltételezéssel éljek a Bizottság határozathozatali eljárását illetően. A jelen eljárásban szerencsére erre nincs is szükség. A Bizottság a 2014. december 19-i levélben kifejtette a belga hatóságoknak, hogy *a Bizottság meg kívánja hallgatni RQ-t*, nem azért, hogy tiszteletben tartsa a meghallgatáshoz való alapvető jogát, hanem azért, hogy a Bizottság „a releváns információk teljes ismeretében tudja értékelni, hogy a mentesség e felfüggesztése milyen következményekkel jár az OLAF függetlenségére és működésére, és ezáltal az Európai Unió érdekeire nézve”.⁷⁵ A Törvényszéknek tehát egyértelmű bizonyíték állt rendelkezésére arra vonatkozóan, hogy *maga a Bizottság úgy ítélte meg*, hogy RQ véleménye releváns és fontos lenne a mentesség felfüggesztéséről való megfelelő döntés meghozatalához. Erre tekintettel véleményem szerint logikusan nem lehet más következtetést levonni, mint hogy RQ meghallgatáshoz való jogának tiszteletben tartása nagyon valószínűen befolyással lehetett volna a közigazgatási eljárás kimenetelére és ennél fogva a mentesség felfüggesztése tekintetében végül meghozott határozatra. Ebből azonban nem következik, hogy az érintett személynek bizonyítania kelljen, hogy a szóban forgó határozat eltérő lett volna, ha a meghallgatáshoz való jogát tiszteletben tartották volna.

146. Általánosabban, a védelemhez való jog és különösen a meghallgatáshoz való jog alapjául szolgáló alapvető elv a tisztességes eljárás biztosításának szükségessége. Megfosztották-e az érintett személyt attól a lehetőségtől, hogy egy őt hátrányosan érintő határozat meghozatala előtt releváns információkat adjon? Véleményem szerint e tekintetben a lényeges kérdés az, hogy i. releváns lett volna-e az információ, amelyet elő kívánt adni, és ii. hátrányára fog-e változni a jogi helyzete, ha az aktust elfogadják? Nem gondolom, hogy az érintett személytől meg kellene követelni, hogy ennél többet bizonyítson. Megjegyzem továbbá, hogy a meghallgatáshoz való jog szorosan összefügg az igazgatási szerveknek a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában rögzített azon kötelezettségével, hogy döntéseiket indokolják. Amennyiben az igazgatási szerv nem vesz figyelembe minden olyan információt, amely a meghozandó döntése szempontjából releváns, valószínűleg nem tesz eleget e kötelezettségnek.

147. Ennél fogva úgy vélem, hogy a harmadik jogalap második részének nem lehet helyt adni, következésképpen a harmadik jogalap megalapozatlan.

Költségek

148. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése és 140. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottság mint a jelen fellebbezési eljárásban pervesztes fél viseli ezen eljárás költségeit.

Végkövetkeztetés

149. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

- utasítsa el a fellebbezést; és
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

⁷⁵ E levelet a fenti 126. pontban említettem.