



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített hetedik tanács)

2018. október 24. *

„Közszolgálat – Tisztviselők – Az OLAF főigazgatója – A felperes bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztéséről szóló határozat – Perfüggség – Sérelmet okozó aktus – Indokolási kötelezettség – Segítségnyújtási és gondoskodási kötelezettség – Jogos bizalom – Védelemhez való jog”

A T-29/17. sz. ügyben,

RQ, az Európai Bizottság tisztviselője (képviselet: É. Boigelot ügyvéd)

felperesnek

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

alperes ellen

a felperes bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztése iránti kérelemre vonatkozó 2016. március 2-i C(2016) 1449 final bizottsági határozat, és szükség esetén a felperes által az első határozattal szemben benyújtott panaszt elutasító 2016. október 5-i Ares(2016) 5814495 bizottsági határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 270. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített hetedik tanács),

tagjai: V. Tomljenović elnök, E. Bieliūnas (előadó), A. Marcoulli, R. Barents és A. Kornezov bírák,

hivatalvezető: G. Predonzani tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2018. április 12-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: francia.

Ítéletet

A jogvita előzményei

A jogvita alapját képező tényállás

- 1 2012 májusában a Swedish Match, egy dohánytermékeket gyártó társaság panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz, amelyben John Dalli egészségügyért és fogyasztóvédelemért felelős biztos korrupció kísérletében való érintettségével kapcsolatos súlyos állítások szerepeltek. A panaszt benyújtó társaság szerint Silvio Zammit máltai vállalkozó a J. Dallihoz fűződő kapcsolatait felhasználva pénzügyi előnyt kívánt kicsikarni a panaszt benyújtó társaságtól és a European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) szövetségtől az arra irányuló közbenjárásának ellentételezéseként, hogy a dohánytermékekre vonatkozó esetleges jövőbeli jogszabályjavaslatokat a dohányágazat érdekeit szolgáló módon befolyásolja. A panasz említést tett többek között az ESTOC főtitkára és S. Zammit között 2012. március 29-én létrejött telefonbeszélgetésről, amelynek során ez utóbbi egy igen magas pénzösszeg kifizetését kérte a J. Dallivel folytatott, a dohányágazat érdekében való lehetséges közbenjárásának előzetes szakaszát képező megbeszélés ellentételezéseként.
- 2 Az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF) e panasz tárgyában az OF/2012/0617. szám alatt nyilvántartásba vett közigazgatási vizsgálatot indított. A vizsgálat első szakasza során beszerzett bizonyítékok alapján megállapította, hogy célszerű lehet az ESTOC főtitkárának arra való felhívása, hogy ismét vegye fel telefonon a kapcsolatot S. Zammittal, ezzel esetlegesen olyan további bizonyítékokat szolgáltatva, amelyek révén megfelelőbben megtervezhetők a további vizsgálati cselekmények, és igazolható vagy cáfolható a korrupció kísérletével kapcsolatos tények valóságtartalma, és adott esetben pontosítható e kísérlet terjedelme. Az ESTOC főtitkára jelezte, hogy hajlandó az OLAF-fal történő ez irányú együttműködésre.
- 3 Az S. Zammit és az ESTOC főtitkára közötti e második telefonos beszélgetésre 2012. július 3-án került sor. Az ESTOC főtitkára az OLAF helyiségeiben, az OLAF főigazgatója, RQ felperes beleegyezésével és jelenlétében, mobiltelefont használva bonyolította le a hívást. Az OLAF rögzítette a telefonbeszélgetést, és azt az OLAF által 2012. október 15-én elfogadott végleges vizsgálati jelentésben ismertette.
- 4 E közigazgatási vizsgálat befejezését követően J. Dalli 2012. december 13-án polgári jogi igény támasztása mellett büntetőfeljelentést tett a belga bíróságok előtt, amelynek keretében többek között a telefonlehallgatás jogellenességére alapított jogalapra hivatkozott. E feljelentés alapján az első belga vizsgálóbíró a 2013. március 19-i levelében felhívta a Bizottságot a vizsgálat tárgyát képező tényállással kapcsolatos irattárak sérthetetlenségének megszüntetésére, valamint az e vizsgálatban részt vevő tisztviselők titoktartási kötelezettség alóli mentesítésére. 2013. november 21-én az OLAF főigazgatója helyt adott az OLAF vizsgálati csoportjának tagjait és egységvezetőjét terhelő titoktartási kötelezettség alóli mentesítésre irányuló kérelemnek.
- 5 A 2014. november 21-i és 2015. február 6-i leveleivel az első, illetve az előbbi feladatait átvevő második vizsgálóbíró azzal a kéréssel fordult a Bizottsághoz, hogy a telefonlehallgatás esetleges jogellenes volta valóságtartalmának megállapítására irányuló igazságügyi nyomozás keretében függesszék fel az OLAF négy ügynöke, köztük a felperes mentességét a terheltként való meghallgatásuk érdekében. Az erre választ adó 2014. december 19-i és 2015. március 3-i leveleivel a Bizottság az ügy teljes ismeretében történő határozathozatalhoz szükséges részletesebb magyarázatokat kért.
- 6 Ezt követően a belga szövetségi ügyészség a saját hatáskörébe vonta az ügyet, és a 2015. június 23-i levelével (a továbbiakban: 2015. június 23-i levél) ismét a mentesség felfüggesztését kérte, amely kérelem időközben a felperesre korlátozódott. A belga szövetségi ügyész bizonyos olyan bizonyítékokról számolt be, amelyek véleménye szerint alátámasztják, hogy az OLAF által folytatott

vizsgálat által feltárt valószínűsítő körülmények alapján a telefonlehallgatás bűncselekménynek minősülő jogellenes cselekmény volt. E tekintetben többek között az ESTOC főtitkárának a belga igazságügyi hatóságok előtt tett tanúvallomására hivatkozott, amely szerint az OLAF a felperes irodájában S. Zammit tudtán kívül rögzítette az említett főtitkár és az S. Zammit közötti telefonbeszélgetést. E beszélgetést ezenfelül kihangosították, így azt a jelen lévő valamennyi személy hallhatta.

A megtámadott határozat

- 7 E körülmények között a Bizottság 2016. március 2-án elfogadta a felperes bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztése iránti kérelemre vonatkozó C(2016) 1449 final határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat). E határozattal a Bizottság az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv (HL 2010. C 83., 266. o.) 17. cikkének második albekezdésével összhangban részlegesen – nevezetesen a 2015. június 23-i levélben említett telefonbeszélgetés lehallgatására vonatkozó tényállítások tekintetében – felfüggesztette a felperes mentességét, és egyúttal elutasította a mentesség felfüggesztését az egyéb állítások tekintetében.
- 8 A megtámadott határozat indokolásában a Bizottság egyrészt rámutatott arra, hogy a 7. sz. 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 gyakorlata szerint ez képezi a mentesség felfüggesztésének alapjául szolgáló egyetlen érdemi kritériumot. Ellenkező esetben következetesen felfüggesztik a mentességet, és a 7. sz. jegyzőkönyv nem teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy felülvizsgálják a kérelem alapjául szolgáló nemzeti bírósági eljárás megalapozottságát vagy méltányos jellegét.
- 9 Másrészt a Bizottság a megtámadott határozat (10) preambulumbekkezdésében hangsúlyozta, hogy figyelemmel kell lenni az OLAF vizsgálataira irányadó meglehetősen különleges jogi keretre. Így 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 rendelettel (HL 2013. L 248., 1. o.) az uniós jogalkotó vizsgálati hatáskört biztosított az OLAF számára, amelyet az utóbbi – a Bizottsághoz kapcsolódva – teljesen független módon hajt végre, beleértve a magától a Bizottságtól való függetlenséget is. 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, az uniós bíróság által az érintett tisztviselőnek a 883/2013 rendelet 17. cikke (3) bekezdése alapján benyújtott keresete nyomán gyakorolt felülvizsgálat terhe mellett.
- 10 A Bizottság a megtámadott határozat (11) preambulumbekkezdésében ezt annak kifejtésével folytatta, hogy csak akkor függesztheti fel az OLAF főigazgatójának mentességét, ha őt kellően egyértelműen és pontosan tájékoztatta azon indokokról, amelyek alapján a kérelmet előterjesztő igazságügyi hatóság megállapítása szerint a vele tekintetben megfogalmazott állítások adott esetben igazolhatják a terheltként való meghallgatását. Ennek hiányában 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 jelen esetben a jogellenes telefonlehallgatásra vonatkozó állításokat illetően a Bizottság megállapította, hogy a 2015. június 23-i levelet követően már olyan egyértelmű és pontos valószínűsítő körülményekkel rendelkezett, amelyekből kitűnt, hogy a kérelmet előterjesztő igazságügyi hatóság észszerűen és mindenesetre önkényes vagy visszaélésszerű eljárás nélkül állapíthatta meg, hogy a felperessel szemben megfogalmazott állítások igazolták az ellene folyó eljárás folytatását. Ebben a helyzetben a felperes

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.

- 11 A Bizottság ehhez hasonlóan a megtámadott határozat (14) preambulumbekkezdésében rámutatott arra, hogy a felperest megilleti az ártatlanság vétele, és a mentesség felfüggesztéséről szóló határozat nem tartalmaz ítéletet sem a vele szemben megfogalmazott állítások megalapozottságáról, sem a megindított nemzeti eljárás méltányos jellegéről. Ezenfelül a megtámadott határozat (15) preambulumbekkezdésében hangsúlyozta, hogy a felperes az Európai Unió személyzeti szabályzata (a továbbiakban: 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.
- 12 A megtámadott határozat 1. cikkének (1) bekezdésében a Bizottság ezért úgy határozott, hogy kizárólag a 2012. július 3-i telefonbeszélgetés lehallgatására vonatkozó tényállítások tekintetében függeszti fel a felperes bírósági eljárások alóli mentességét. Ugyanezen cikk (2) bekezdésében ezzel szemben az egyéb tényállítások tekintetében elutasította a kérelmet.

A megtámadott határozatot követő események

- 13 A megtámadott határozatot 2016. március 11-én közltek a felperessel.
- 14 A Bizottság a 2016. márciusban és áprilisban tett nyilvános kijelentéseivel megerősítette, hogy a felperest továbbra is megilleti a Bizottság bizalma és az ártatlanság vétele. Ráadásul a nyilvánosság előtt hangsúlyozta, hogy a megtámadott határozat nem befolyásolta sem az OLAF működését, sem a felperes által az OLAF főigazgatójaként gyakorolt hatáskört.
- 15 Egyébiránt a felperes kérelme nyomán a Bizottság 2016. április 1-jén a személyzeti szabályzat 24. cikkének első albekezdésében előírt támogatást nyújtott a felperes számára a belga hatóságok által indított eljárás keretében felmerülő ügyvédi költségeinek az átvállalása érdekében.
- 16 Végül a 2016. április 12-i levelével a belga szövetségi ügyészség a felperes titoktartási kötelezettség alóli mentesítését kérte a Bizottságtól a felperes kihallgatása érdekében. A Bizottság a 2016. április 28-i levelével helyt adott e kérelemnek.
- 17 Emellett 2016. június 10-én a felperes a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésével összhangban panaszt terjesztett elő a megtámadott határozattal szemben.
- 18 E panaszt a Bizottság kinevezésre jogosult hatóságának 2016. október 5-i Ares(2016) 5814495 határozata elutasította (a továbbiakban: a kinevezésre jogosult hatóság határozata).

Az eljárás és a felek kérelmei

- 19 A Törvényszék Hivatalához 2017. január 17-én benyújtott keresetlevelével a felperes előterjesztette a jelen keresetet.
- 20 A 2017. február 8-i levelével a Bizottság a Törvényszék eljárási szabályzata 69. cikkének d) pontjával összhangban az eljárás felfüggesztését kérte a T-251/16. sz. alatt iktatott Directeur général de l'OLAF kontra Bizottság ügy végleges elbírálásáig.
- 21 2017. március 16-án a Törvényszék hetedik tanácsának elnöke a felperes meghallgatását követően elutasította a felfüggesztés iránti kérelmet.

- 22 A Törvényszék hetedik tanácsának javaslatára a Törvényszék az eljárási szabályzat 28. cikke alapján úgy határozott, hogy az ügyet kibővített ítélkező testület elé utalja.
- 23 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - szükség esetén semmisítse meg a kinevezésre jogosult hatóság határozatát;
 - a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.
- 24 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el a keresetet;
 - a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

- 25 Keresetének alátámasztása érdekében a felperes öt jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első a személyzeti szabályzat 23. cikkének és a 7. jegyzőkönyv 17. cikkének a megsértésén, valamint a bírósági eljárás alóli mentesség felfüggesztésével kapcsolatos nyilvánvaló értékelési hibákon, a második a személyzeti szabályzat 24. cikkének és a gondoskodási kötelezettségnek a megsértésén, a harmadik az indokolási kötelezettség megsértésén, a negyedik a bizalomvédelem elvének a megsértésén, az ötödik pedig a védelemhez való jog megsértésén alapul.
- 26 A Bizottság kezdetben felvetette a kereset elfogadhatóságának kérdését egyrészt a T-251/16. szám alatt iktatott üggyel fennálló perfüggőség, másrészt pedig a sérelmet okozó aktus hiánya miatt.
- 27 A tárgyaláson a Bizottság jelezte, hogy a felperes által az OLAF főigazgatójaként szerzett szolgálati jogviszony megszűnése miatt visszavonja a perfüggőségre alapított első elfogadhatatlansági kifogását, amit a tárgyalásról készült jegyzőkönyvben rögzítettek.
- 28 A jelen ügy körülményei között a Törvényszék úgy véli, hogy körül kell határolni a kereset tárgyát, mielőtt megvizsgálná először is a Bizottság által felhozott második, a sérelmet okozó aktus hiányára alapított elfogadhatatlansági kifogást, és másodsor az ügy érdemi részét illetően a védelemhez való jog megsértésére alapított ötödik joglapot.

A kereset tárgyáról

- 29 Második kereseti kérelmével a felperes szükség esetén a kinevezésre jogosult hatóság határozatának megsemmisítését kéri.
- 30 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a panaszt elutasító határozat ellen irányuló kereseti kérelmek hatására a bíróság megvizsgálja azt az aktust is, amellyel szemben a panaszt benyújtották, ezért az ilyen kereseti kérelmek nem rendelkeznek önálló tartalommal. Meg kell tehát állapítani, hogy a kinevezésre jogosult hatóság határozatának a megsemmisítésére irányuló második kereseti kérelemnek és a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló első kereseti kérelemnek ugyanaz a tárgya (lásd ebben az értelemben: 2007. november 20-i Ianniello kontra Bizottság ítélet, T-205/04, EU:T:2007:346, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 31 Ebből következik, hogy a megsemmisítés iránti jelen keresetet úgy kell tekinteni, hogy az kizárólag a megtámadott határozat ellen irányul.

A kereset elfogadhatóságáról

- 32 A sérelmet okozó aktus hiányára alapított második elfogadhatatlansági kifogásának alátámasztása érdekében a Bizottság arra hivatkozik, hogy a 7. jegyzőkönyv 11. cikkének a) pontja nem biztosítja az uniós tisztviselők számára alanyi jogon a bírósági eljárások alóli mentességet. Az említett jegyzőkönyv 17. cikkének szövege, összefüggései és célja ugyanis a jelek szerint ellentétes egy ilyen értelmezéssel.
- 33 Hozzáteszi, hogy a tisztviselő tekintetében a mentesség felfüggesztéséről szóló határozat többé-kevésbé olyan előkészítő jellegű aktusnak minősülne, amely a nemzeti eljárás rendes lefolytatásának lehetővé tételére korlátozódna. A bűnösség megállapítása esetén kizárólag a jogerős nemzeti büntető határozat befolyásolná a tisztviselő jogi helyzetét.
- 34 Végül a Bizottság úgy véli, hogy a 2010. január 13-i A és G kontra Bizottság ítélet (F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2), amely kimondja, hogy a tisztviselő bírósági eljárások alóli mentességének felfüggesztése az érintett tisztviselő vagy alkalmazott számára sérelmet okozó aktusnak minősül, a Közzszolgálati Törvényszék olyan elszigetelt ítélete, amelyet a Törvényszék vagy a Bíróság nem erősített meg.
- 35 A felperes állítása szerint az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a megtámadott határozat a mentességet felfüggesztő részében sérelmet okozó aktusnak minősül, amellyel szemben panaszt nyújthat be, majd keresetet terjeszthet elő a Törvényszék előtt.
- 36 Emlékeztetni kell 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 (lásd: 2016. november 23-i Alsteens kontra Bizottság ítélet, T-328/15 P, nem tették közzé, EU:T:2016:671, 113. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Bár a 7. jegyzőkönyvben elismert, az Uniót megillető kiváltságok és mentességek funkcionális jellegűek, és céljuk az Unió működése és függetlensége akadályainak elkerülése, nem szabad szem előtt téveszteni, hogy azokat kifejezetten az Európai Parlament tagjai, valamint az uniós intézmények tisztviselői és egyéb alkalmazottai számára biztosították. Az a körülmény, hogy a kiváltságokat és mentességeket az uniós közérdek céljából írták elő, igazolja az intézmények azon hatáskörét, hogy adott esetben felfüggesztik 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 jegyzőkönyv tehát alanyi jogokat teremt az említett személyek javára, amelyeknek tiszteletben tartását a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszer biztosítja (lásd: 2013. január 17-i Gollnisch kontra Parlament ítélet, T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 38 A 7. jegyzőkönyv 11. cikkében előírt, bírósági eljárás alóli mentesség védelmet nyújt a tisztviselők és alkalmazottak számára a hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében a tagállami hatóságok eljárásával szemben. A tisztviselő vagy alkalmazott mentességét felfüggesztő határozat módosítja e személy jogi helyzetét, pusztán azáltal, hogy ezt a védelmet felfüggeszti, mivel személyes jogállását újra a tagállamok általános jogának 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 (lásd: 2010. január 13-i A és G kontra Bizottság ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2, 231. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 39 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, mivel a mentességet felfüggesztő határozat joghatásai a tisztviselői vagy alkalmazotti mivolta alapján őt megillető védelem megszüntetésére korlátozódnak, és nem tesznek szükségessé semmilyen kiegészítő végrehajtási intézkedést (lásd: 2010. január 13-i A és G kontra Bizottság ítélet, F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2, 232. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 40 A fentiekből következik, hogy a Bizottságnak a felperes bírósági eljárás alóli mentessége felfüggesztéséről szóló határozata a felperes számára sérelmet okozó aktusnak minősül.
- 41 E következtetést nem kérdőjelezi meg a Bizottság érvei.
- 42 Először is, el kell utasítani a Bizottság azon érvét, amely szerint a Humblet kontra belga állam ügyben 1960. december 16-án hozott (6/60-IMM, EU:C:1960:48) ítélet, amely az uniós tisztviselők és egyéb alkalmazottak számára az Unió által kifizetett illetmények, bérek és járandóságok nemzeti adókötelezettség alóli mentességére vonatkozott, nem erősíti meg, hogy a tisztviselő bírósági eljárást indíthat a mentesség felfüggesztéséről szóló intézményi határozattal szemben. Ebben az ítéletben a Bíróság ugyanis kimondta, hogy az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) kiváltságairól és mentességeiről szóló, 1951. április 18-i jegyzőkönyv 16. cikkén alapuló kereset célja az említett jegyzőkönyvben biztosított kiváltságok és mentességek védelme, az uniós tisztviselők és alkalmazottak különböző kiváltságai és mentességei között történő különbségtétel nélkül. Így a Bíróság általános jelleggel megállapította, hogy 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. Végül a Bíróság kimondta, hogy az érintett személyek alanyi jogát a jegyzőkönyv – és nem annak valamely cikke – keletkezteti. Következésképpen ezen ítélet egyetlen eleme alapján sem állapítható meg, hogy az uniós tisztviselők és alkalmazottak számára biztosított kiváltságok és mentességek különböző kategóriáit eltérően kellene kezelni.
- 43 Másodszor, ami a 2008. október 15-i Mote kontra Parlament ítéletet (T-345/05, EU:T:2008:440) illeti, bár igaz, hogy – amint azt a Bizottság állítja – ezen ítélet a Parlament egy tagjának, és nem valamely tisztviselőnek a helyzetére vonatkozott, ez nem változtat azon, hogy a Törvényszék ebben az ítéletben éppen úgy határozott, hogy analógia útján az 1960. december 16-i Humblet kontra belga állam ítéletben (6/60-IMM, EU:C:1960:48) elfogadott megoldást kell alkalmazni, jóllehet ez utóbbi egy tisztviselőre vonatkozott. Következésképpen jogilag megalapozatlan a Bizottság azon érve, amely szerint a jelen esetben nem lehetséges a 2008. október 15-i Mote kontra Parlament ítélet (T-345/05, EU:T:2008:440) analógia útján történő alkalmazása.
- 44 Harmadsorban és végezetül, a megállapított elvek figyelmen kívül hagyásához nem elegendő önmagában az a körülmény, hogy – amint azt a Bizottság állítja – a 2010. január 13-i A és G kontra Bizottság ítélet (F-124/05 és F-96/06, EU:F:2010:2) valóban az egyetlen olyan precedens, amely egyszerre vonatkozik a bírósági eljárások alóli mentességre és a tisztviselőkre. Márpedig, mivel elutasításra került a Bizottság által azon következtetés levonása érdekében felhozott többi érv, hogy a bírósági eljárások alóli mentességet felfüggesztő határozat nem minősül sérelmet okozó aktusnak, nincs ok eltérni az ezen ítéleten alapuló ítélkezési gyakorlattól.
- 45 Következésképpen el kell utasítani a Bizottság által felhozott, arra alapított elfogadhatatlansági kifogást, hogy a bírósági eljárások alóli mentességet felfüggesztő határozatok nem minősülnek a tisztviselőknek és alkalmazottaknak sérelmet okozó aktusoknak azon az alapon, hogy nem változtatják meg azok jogi helyzetét.

Az ügy érdeméről

- 46 A védelemhez való jog megsértésére alapított ötödik jogalap alátámasztása érdekében a felperes három kifogást terjeszt elő, amelyek közül az elsőt a meghallgatáshoz való jog megsértésére, a másodikat az ártatlanság véelme tiszteletben tartásának és a pártatlanságra vonatkozó kötelezettségnek a megsértésére, a harmadikat pedig a gondossági kötelezettség megsértésére alapítja.
- 47 Célszerű rátérni a meghallgatáshoz való jog megsértésére alapított első kifogás vizsgálatára.
- 48 E tekintetben a felperes azt rója fel a Bizottságnak, hogy az a megtámadott határozat elfogadása előtt nem hallgatta meg őt, jöllehet a felperesnek sérelmet okozó aktusról van szó, és a felperest az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjával összhangban meg kellett volna hallgatni.
- 49 Hangsúlyozza, hogy a Bizottság tévesen hivatkozik a vizsgálati titok védelmére annak igazolásaként, hogy nem hallgatta meg a felperest, mivel egyrészt a Bizottság tájékoztatta a felperest a bírósági eljárás alóli mentesség felfüggesztése iránti kérelem benyújtásáról, másrészt pedig nem lehet szó a vizsgálati titok megsértéséről, mivel J. Dalli, sőt a belga igazságügyi hatóságok már nyilvánosságra hozták azokat a tényeket, amelyekről magyarázatot adhatott volna.
- 50 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a nemzeti ügyre a vizsgálatok titkossága vonatkozott, és hogy az említett titkosság megsértése a belga büntető törvénykönyv 458. cikkével összhangban szankcionálható volt, ezért a határozatának meghozatala előtt nem hallgathatta meg a felperest az alkalmazandó nemzeti büntetőjog megsértése nélkül. Ugyanakkor a Bizottság hangsúlyozza, hogy tájékoztatást kért az illetékes nemzeti hatóságoktól az érintett tisztviselők vagy legalább az OLAF főigazgatója mentességének felfüggesztése iránti kérelmet tartalmazó levélről, e kérelmének teljesítését azonban a második vizsgálóbíró kategorikusan megtagadta.
- 51 Ezen az elemzésen nem változtatnak a felperes által említett sajtókiszivárgások, ahogyan a tényállás megvalósulása óta eltelt idő és ezen információknak a felperes számára történő későbbi – a belga hatóságok engedélyét követő – közlése sem. Mivel ugyanis a belga hatóságok továbbra is fenntartották a vizsgálati titkot, a Bizottság nem tudta volna megfelelően meghallgatni e felperest anélkül, hogy átadta volna számára az eljárás során a felek között továbbított különböző dokumentumokat.
- 52 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat 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. Ezt az elvet egyébként a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja is kimondja (lásd: 2013. január 17-i Gollnisch kontra Parlament ítélet, T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23, 175. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 53 Ezen elv értelmében az érintettnek a rá vonatkozó határozat elfogadása előtt lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy eredményesen kifejtse álláspontját az e határozat elfogadásának alapjául szolgáló tények és körülmények valóságtartalma és relevanciája tekintetében (lásd: 2013. január 17-i Gollnisch kontra Parlament ítélet, T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23, 176. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 54 Ebből az következik, hogy ezen elvekkel összhangban nem fogadható el a határozat olyan tények és körülmények alapján, amelyekkel kapcsolatban az érintettnek nem volt lehetősége e határozat elfogadása előtt eredményesen kifejtetni az álláspontját (lásd: 2013. január 17-i Gollnisch kontra Parlament ítélet, T-346/11 és T-347/11, EU:T:2013:23, 177. pont).

- 55 Ugyanakkor szintén a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az alapvető jogok, így a védelemhez való jog tiszteletben tartása, nem tekinthetők abszolút követelménynek, hanem korlátozhatók, feltéve hogy a korlátozás a szóban forgó intézkedés által elérni kívánt közérdekű céloknak megfelel, és nem jelent a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jog lényegét sértené (lásd: 2014. december 11-i Boudjlida ítélet, C-249/13, EU:C:2014:2431, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 56 A Charta 52. cikkének (1) bekezdésével összhangban ugyanis a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és a szóban forgó alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Továbbá, az arányosság elvének megfelelően, ez a korlátozás csak akkor lehetséges, ha az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket szolgálja.
- 57 A jelen esetben a felek között nem vitatott – amint az a beadványaikból, valamint a tárgyalásból kitűnik –, hogy a Bizottság a megtámadott határozat elfogadása előtt nem hallgatta meg a felperest. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a meghallgatáshoz való jognak a jelen ügyben szóban forgó korlátozását törvény írja-e elő, az ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket szolgálja-e, illetve szükséges és arányos-e az elérni kívánt célkitűzéshez képest, és az nem sérti-e a meghallgatáshoz való jog lényeges tartalmát.
- 58 A Bizottság azzal indokolta, hogy nem hallgatta meg a felperest a megtámadott határozat elfogadása előtt, hogy tiszteletben kellett tartania a vizsgálat titkosságát, amit a belga hatóságok követeltek meg tőle. E tekintetben a belga büntetőtörvénykönyv 458. cikkét említi, amelyre a vizsgálóbíró a 2014. november 21-i (a mentesség felfüggesztése iránti első kérelemre vonatkozó) levelében hivatkozik.
- 59 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a vizsgálatok 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.
- 60 Ezért a vizsgálatok titkossága objektíve igazolhatja az érintett személy meghallgatásának elmaradását, amelynek részletes szabályairól a törvény rendelkezik, amennyiben ez szükségesnek és arányosnak tűnik az elérni kívánt célkitűzéshez, azaz a büntetőeljárás megfelelő lefolytatásához képest.
- 61 A jelen esetben a belga büntetőeljárás törvénykönyv 57. cikkének (1) bekezdése és 61c. cikkének (1) bekezdése rögzíti a vizsgálat titkosságának elvét azzal, hogy az említett elv alól a törvény kivételt tehet.
- 62 Ezért az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elvére tekintettel, amelynek értelmében az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, nem róható fel a Bizottságnak, hogy figyelembe vette a vizsgálat titkosságát, amelyet a fenti 61. pontban említett nemzeti szabályok írnak elő.
- 63 Következésképpen a Charta 52. cikkével összhangban a vizsgálat titkossága objektíve igazolhatja az érintett személy előzetes meghallgatásának elmaradását.
- 64 Egyébiránt meg kell vizsgálni, hogy a meghallgatás elmaradása szükségesnek és arányosnak tűnik-e az elérni kívánt célkitűzés megvalósításához, azaz a vizsgálat titkosságának védelméhez, és végeredményben a büntetőeljárás megfelelő lefolytatásához képest.
- 65 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy az, hogy az érintett személyt a rá vonatkozó mentesség felfüggesztése előtt nem hallgatják meg, általában alkalmas arra, hogy biztosítsa a vizsgálat titkosságát.

- 66 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 (lásd analógia útján: 2013. június 4-i ZZ ítélet, C-300/11, EU:C:2013:363, 57. pont).
- 67 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.
- 68 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bizottsággal szemben annyiban hívhatók fel a nemzeti büntetőjog azon szabályai, amelyek a büntetőeljárási iratok bizonyos személyekkel való közlését akadályozzák, amennyiben ugyanezen korlátozásokra a nemzeti közigazgatással szemben is hivatkozni lehet (1980. január 10-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, 267/78, EU:C:1980:6, 22. pont). Valamely tagállam ezért korlátozott együttműködési kötelezettséggel tartozhat abban az értelemben, hogy nem köteles tájékoztatni a Bizottságot azokról a büntetőeljárási iratokról, amelyeket a szóban forgó nemzeti hatóság még e tagállam más hatóságai részére sem küldene meg.
- 69 Márpedig meg kell jegyezni, hogy a jelen esetben a Törvényszék elé benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy a Bizottság a fenti 68. pontban foglaltak szerint megkövetelt módon elvégezte volna a fenti 67. pontban említett mérlegelést.
- 70 Ugyanis, először is, a felek beadványaiból és az eljárási iratokból egyaránt kitűnik, hogy a Bizottság kérdést intézett a nemzeti hatóságokhoz arra nézve, hogy a felperes előzetes meghallgatása mennyiben jelentene veszélyt a vizsgálatok titkosságának tiszteletben tartására és végső soron a büntetőeljárás megfelelő lefolytatására.
- 71 Másodszor, bár kétségtelen, hogy a vizsgálatok titkossága bizonyos esetekben megkövetelheti, hogy a mentesség felfüggesztése iránti kérelmet az e kérelemről való határozathozatalt megelőzően ne küldjék meg az érintett személy számára, például ha fennáll annak valós veszélye, hogy az említett személy megszökik, bizonyítékokat semmisít meg, vagy ha alapvető fontosságú a meglepetésszerű hatás, meg kell állapítani, hogy a jelen esetben a belga hatóságok nem hivatkoztak ilyen körülményekre. Ezen túlmenően meg kell jegyezni, hogy amint az az ügy irataiból kiderül, a folyamatban lévő vizsgálatra vonatkozó egyes információk már nyilvánosak voltak.
- 72 Harmadszor, az, hogy a Bizottság – az állítása szerint – lehetőséget kért a belga vizsgálóbíráktól és szövetségi ügyésztől arra, hogy a mentesség felfüggesztése iránti kérelmek tárgyában meghallgassa a felperest, amit az ellenkérelemhez csatolt levelezés ténylegesen megerősít, a jelen esetben nem elegendő annak megállapításához, hogy a Bizottság helyesen mérlegelte a felperes meghallgatáshoz fűződő érdekét és a vizsgálatok titkosságának tiszteletben tartását. A belga nemzeti hatóságok válaszai ugyanis hiányosak voltak, holott az uniós intézményekre és a tagállamokra egyaránt vonatkozó lojális együttműködés elvével összhangban elvárható lett volna, hogy e hatóságok több információt biztosítsanak a Bizottság számára azon indokokról, amelyek alapján megtagadják a felperes Bizottság általi meghallgatását. Mindenesetre a Törvényszékhez benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy a Bizottság tájékoztatást kért volna a belga nemzeti hatóságoktól arról, hogy e hatóságoknak módjukban állt-e elkészíteni a mentesség felfüggesztése iránti kérelmek nem bizalmas, a felperes számára való megküldésre alkalmas változatát, vagy legalábbis felhívta volna e hatóságokat az említett kérelmekben

szereplő, a megítélésük szerint bizalmas információk megjelölésére, mivel adott esetben e tájékoztatás alkalmas lehet a vizsgálatok titkosságának, illetve a meghallgatáshoz való jog tiszteletben tartásának a lehető legnagyobb mértékű megóvása közötti megfelelő egyensúlyi helyzet biztosítására.

- 73 Ezzel szemben hatástalan a felperes azon érve, amely szerint a belga hatóságok nem emeltek kifogást a Bizottság, a belga szövetségi ügyész és a belga vizsgálóbírók közötti levelezés felperes számára való átadásával szemben. Amint ugyanis a felperes maga is megemlíti, e levélváltásokra a megtámadott határozat elfogadását követően került sor. Márpedig a belga hatóságok feladata annak eldöntése, hogy a helyzet megváltozott-e olyan mértékben, hogy az lehetővé teszi az említett levelezés felperes számára való megküldését, így ez a körülmény nem használható fel arra, hogy a Bizottságnak felróják, hogy a megtámadott határozat elfogadása előtt nem hallgatta meg a felperest.
- 74 A fentiekből következik, hogy az, hogy a megtámadott határozat elfogadása előtt nem hallgatták meg a felperest, meghaladja a vizsgálatok titkosságának biztosításában álló cél eléréséhez szükséges mértéket, és ezért nem tartja tiszteletben a Charta 41. cikke (2) bekezdésének a) pontjában rögzített, meghallgatáshoz való jog lényeges tartalmát.
- 75 Következésképpen a Bizottság megsértette a felperes meghallgatáshoz való jogát.
- 76 Egyébiránt a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a fellebbezőtől nem lehet megkívánni annak bizonyítását, hogy a bizottsági határozatnak a megállapított jogsértés hiányában eltérő lett volna a tartalma, csupán azt, hogy ez az eset nem teljességgel kizárt, mivel hogy az eljárási szabálytalanság hiányában a fellebbező jobban tudta volna biztosítani a védekezését (lásd ebben az értelemben: 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). Márpedig a jelen esetben e lehetőség nem zárható ki teljességgel, ha a Bizottság lehetőséget biztosított volna a felperes számára a bírósági eljárás alóli mentességére, és konkrétan – amint arra a felperes a beadványaiban rámutat – az uniós érdekre, illetve az őt az OLAF főigazgatói álláshelyét betöltő tisztviselőként megillető szükséges önállóság megóvására vonatkozó álláspontjának hatékony ismertetésére.
- 77 A fentiekben kifejtettekre tekintettel helyt kell adni az ötödik jogalapnak, amennyiben az a meghallgatáshoz való jog megsértésén alapul, és következésképpen meg kell semmisíteni a megtámadott határozatot, anélkül hogy szükség lenne megvizsgálni az ötödik jogalap többi kifogását vagy a felperes által felhozott többi jogalapot.

A költségekről

- 78 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pereszes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pereszes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített hetedik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A Törvényszék megsemmisíti az RQ bírósági eljárás alóli mentességének felfüggesztése iránti kérelemre vonatkozó 2016. március 2-i C(2016) 1449 final bizottsági határozatot.
- 2) A Törvényszék az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Kihirdetve Luxembourgban, a 2018. október 24-i nyilvános ülésen.

Aláírások