GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. november 26. [1]

C-851/19. P. sz. ügy

DK
kontra

Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ)

„Fellebbezés – Közszolgálat – Korrupció – A büntetőjogi felelősség nemzeti bíróságok előtti eljárásban történő megállapítása – Az Unióról kialakított kedvező képben okozott nem vagyoni kár nemzeti bíróság előtt zajló polgári eljárásban történő megtérítésének követelménye – Fegyelmi eljárás – A nyugdíj egy adott összege visszatartásának szankciója – Az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzata IX. melléklete 9. cikke (1) bekezdésének h) pontja – A fegyelmi szankció szigorúsága – A személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontja – Annak figyelembe vehetősége, hogy milyen mértékben érinti hátrányosan a kötelességszegés az intézmények feddhetetlenségét, hírnevét vagy érdekeit”

I. Bevezetés

1. A jelen fellebbezést DK (a továbbiakban: fellebbező) 2019. november 19-én nyújtotta be az Európai Unió Bírósága Hivatalához az Európai Unió Törvényszékének 2019. szeptember 10-i DK kontra EKSZ ítélete (T-217/18, nem tették közzé, EU:T:2019:571; a továbbiakban: megtámadott ítélet) ellen.

2. A Törvényszék a megtámadott ítéletben elutasította a fellebbező EUMSZ 270. cikk alapján benyújtott keresetét, amelyben többek között az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) 2017. május 23-i arra vonatkozó határozatának megsemmisítését kérte, amellyel az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) IX. melléklete 9. cikke (1) bekezdésének h) pontjával összhangban fegyelmi szankciót szabott ki a fellebbezővel szemben, amely így csökkentette a nyugdíjjogosultságát.

3. A jelen fellebbezés keretében a fellebbező nem magát a nyugdíjjogosultságának csökkentését vitatja, hanem azokat a kritériumokat, amelyekre az EKSZ e csökkentést alapította. Ennélfogva a fellebbező arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontját.

[1] Eredeti nyelv: angol.

4. A fellebbező lényegében azt állítja, hogy a jelen ügy körülményei között a Törvényszék tévesen ítélete meg úgy, hogy a kötelességszegésével kapcsolatos, személyzeti szabályzat szerinti fegyelmi eljárás keretében figyelembe lehet venni e kötelességszegésnek az intézmények feddhetetlenségére, hírnevére vagy érdekeire gyakorolt hátrányos hatását a kiszabandó fegyelmi szankció értékelése során. A fellebbező közelebbről úgy véli, hogy az intézmények feddhetetlenségének, hírnevének vagy érdekeinek sérelme nem vehető figyelembe a fegyelmi eljárás keretében, ha e kárt a nemzeti bíróság előtt zajló polgári eljárás keretében erre vonatkozó külön határozat útján már megtérítették.

5. Ezzel a jogkérdéssel foglalkozom a jelen indítványban. A jelen fellebbezés vizsgálata előtt először is ismertetni kell a releváns jogszabályokat.

II. Jogi háttér

A. Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata

6. A személyzeti szabályzat II. címe „A tisztviselő jogai és kötelezettségei” címet viseli. A személyzeti szabályzat 22. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tisztviselő kötelezhető arra, hogy egészben vagy részben térítse meg az Uniónak a feladatai ellátása során vagy azzal kapcsolatban súlyos kötelezettségszegéssel okozott kárt.

[…]” [2]

7. A személyzeti szabályzat „Fegyelmi intézkedések” címet viselő VI. címének 86. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Azon tisztviselő vagy volt tisztviselő, aki az e személyzeti szabályzat szerinti kötelezettségeit szándékosan vagy gondatlanságból megsérti, fegyelmi intézkedéssel sújtható.

(2) Amennyiben a kinevezésre jogosult hatóság vagy az [Európai Csalás Elleni Hivatal] OLAF az (1) cikk értelmében vett mulasztás bizonyítékáról szerez tudomást, igazgatási vizsgálatot indíthat annak igazolására, hogy az említett mulasztás valóban megtörtént.

(3) A fegyelmi szabályokat, eljárásokat és intézkedéseket, valamint az igazgatási vizsgálatokra vonatkozó szabályokat és eljárásokat a IX. melléklet állapítja meg.”

8. A személyzeti szabályzat IX. melléklete – ahogyan azt a címe is jelzi – a fegyelmi eljárásra vonatkozik. E melléklet 3. szakasza a „Fegyelmi intézkedések” címet viseli, 9. cikke pedig a következőképpen rendelkezik:

„(1) A kinevezésre jogosult hatóság a következő szankciók valamelyikét szabhatja ki:

a) írásbeli figyelmeztetés;

b) megrovás,

[2] Lásd még az EUMSZ 340. cikk negyedik bekezdését.

c) a magasabb fizetési fokozatba sorolás elhalasztása 1–23 hónapos időszakra;

d) alacsonyabb fizetési fokozatba sorolás;

e) ideiglenes visszaminősítés 15 naptól egy évig tartó időszakra;

f) csoporton belüli visszaminősítés;

g) alacsonyabb csoportba sorolás, visszaminősítéssel vagy anélkül;

h) hivatalvesztés, és – adott esetben – a nyugdíj ideiglenes csökkentése vagy a rokkantsági támogatás egy adott összegének határozott időszakra szóló visszatartása; ezen intézkedés következményei azonban nem érinthetik a tisztviselő által eltartott személyeket. Ilyen csökkentés esetében azonban a volt tisztviselő jövedelme nem lehet kevesebb a VIII. melléklet 6. cikkében megállapított létminimum összegénél, a fizetendő családi támogatások hozzáadásával.

(2) Ha a tisztviselő öregségi nyugdíjban vagy rokkantsági támogatásban részesül, a kinevezésre jogosult hatóság határozhat a nyugdíj vagy a rokkantsági támogatás egy adott összegének határozott időszakra történő visszatartásáról; ezen intézkedés következményei azonban nem érinthetik a tisztviselő által eltartott személyeket. A volt tisztviselő jövedelme azonban nem lehet kevesebb a VIII. melléklet 6. cikkében megállapított létminimum összegénél, a fizetendő családi támogatások hozzáadásával.

(3) Egyetlen kötelességszegés nem vonhat maga után egynél több fegyelmi intézkedést.”

9. A személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A kiszabott fegyelmi szankciók szigorúsága arányos a kötelességszegés súlyosságával. A kötelességszegés súlyosságának és a kiszabandó fegyelmi szankció meghatározásakor figyelembe veszik különösen a következőket:

a) a kötelességszegés jellege és megtörténtének körülményei;

b) milyen mértékben érintette hátrányosan a kötelességszegés az intézmény feddhetetlenségét, hírnevét vagy érdekeit;

c) milyen fokú szándékosság vagy gondatlanság volt jelen a kötelességszegésben;

d) a tisztviselő kötelességszegésének kiváltó okai;

e) a tisztviselő besorolási fokozata és szolgálati ideje;

f) a tisztviselő személyes felelősségének mértéke;

g) a tisztviselő feladatainak és felelősségeinek szintje;

h) tartalmaz-e a kötelességszegés ismételt cselekedetet vagy magatartást;

i) a tisztviselő magatartása pályafutása során.”

10. A személyzeti szabályzat IX. mellékletének 7. szakasza a „Párhuzamos büntetőeljárás” címet viseli. E szakasz 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ha a tisztviselővel szemben ugyanazokért a cselekményekért büntetőeljárás indul, a végső határozatot csak az ügyet tárgyaló bíróság végső ítéletének kézbesítése után hozzák meg.”

III. A jogvita háttere

11. A fellebbező 1994-ben lépett az Európai Bizottság szolgálatába tisztviselőként. 1999-ben, miközben a Bizottság Külkapcsolati Főigazgatóságán dolgozott, megbízták a Bizottság harmadik országokban lévő épületeinek kezelésével. 2011. január 1-jétől a fellebbezőt az EKSZ-hez rendelték ki. 2016. január 1-jén a fellebbező előrehozott nyugdíjba vonult.

A. Büntetőeljárás a belga bíróságok előtt

12. A fellebbezővel szemben 2004 júliusától 2016 februárjáig büntetőeljárás folyt a belga bíróságok előtt, amelyben őt közbeszerzések kezelésével kapcsolatban korrupciós cselekmények 1999 és 2005 között történő elkövetésével vádolták. Azzal vádolták meg, hogy az Uniót érintő közbeszerzések terén a feladatai ellátása során állítólagosan korrupciót valósított meg. A Bizottság által képviselt Unió magánfélként vett részt ebben az eljárásban.

13. 2014. május 16-i ítéletével a tribunal de première instance francophone de Bruxelles (brüsszeli francia nyelvű elsőfokú bíróság, Belgium) a fellebbezővel szemben a feladatai ellátása során elkövetett több bűncselekménnyel összefüggésben a következő büntetéseket szabta ki:

– két év szabadságvesztést, amelyet öt évre felfüggesztettek;

– 27 500 euró összegű bírságot;

– határozatban 10 éves időtartamra eltiltották attól, hogy gazdasági társaságnál igazgatói, ügyvezetői vagy könyvvizsgálói tisztséget töltsön be;

– 176 367,15 EUR összeg elkobzását.

14. A polgári peres eljárásban a tribunal de première instance francophone de Bruxelles (brüsszeli francia nyelvű elsőfokú bíróság) arra is kötelezte a fellebbezőt, hogy az Unió hírnevét ért nem vagyoni kár megtérítéseként fizessen meg az Uniónak 25 000 EUR összeget. [3]

15. A fellebbező által benyújtott fellebbezés alapján a cour d’appel de Bruxelles (brüsszeli fellebbviteli bíróság, Belgium) 2015. június 30-i ítéletével helybenhagyta a tribunal de première instance francophone de Bruxelles (brüsszeli francia nyelvű elsőfokú bíróság) ítéletét. Emellett szabadságvesztés-büntetését három évre megemelte, amelyet öt évre felfüggesztett, és az Unió által elszenvedett nem vagyoni kár megtérítéseként 38 814 EUR összeget állapított meg.

16. 2016. február 10-i ítéletével a Cour de cassation (semmítőszék, Belgium) elutasította a fellebbező fellebbezését.

[3] A Bíróság rendelkezésére álló iratokból úgy tűnik, hogy a szóban forgó felelősséget más személyekkel egyetemleges felelősségként állapították meg.

B. A személyzeti szabályzat szerinti fegyelmi eljárás

17. Az OLAF a fellebbezővel szemben három belső vizsgálatot folytatott, amelyeket 2004. július 12-én, 2005. május 19-én és 2005. október 18-án indított.

18. 2007. május 2-i határozatával a Bizottság kinevezésre jogosult hatósága a személyzeti szabályzat 86. cikke alapján fegyelmi eljárást indított a fellebbezővel szemben. Ezt az eljárást azonban a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 25. cikke alapján felfüggesztették a fellebbezővel szemben ugyanezen cselekmények miatt indított nemzeti büntetőeljárás jogerős lezárásáig.

19. 2016. július 12-i határozatával az EKSZ folytatta a fegyelmi eljárást a fellebbezővel szemben, és ezt követően a fegyelmi tanács a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 16. cikke alapján meghallgatta fellebbezőt.

20. A fegyelmi tanács a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 18. cikke alapján elfogadott, 2016. december 12-i indokolással kísért véleményében többek között megjegyezte, hogy „a tényállást a nemzeti büntetőbíróság állapítja meg", „a tisztviselő magatartása sérti a személyzeti szabályzat 11., 11a., 12. és 21. cikkét", és „az egyetlen lehetséges szankció a nyugdíj adott összegének visszatartása".

21. A fegyelmi tanács úgy ítélte meg, hogy a tényállás súlyossága és a fellebbező megbánásának hiánya súlyosbító körülménynek minősül. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a fellebbező pozitív értékelése és a feladatait szabályozó módszertani keret hiánya enyhítő körülménynek minősül. Figyelembe vette továbbá a fellebbező „pénzügyi, családi és egészségügyi helyzetét (különösen [az ő] várható élettartamát)", és „azt, hogy a nemzeti bíróságok [a fellebbezőt] már vagyoni és nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezték".

22. Ennek alapján a fegyelmi tanács azt javasolta a kinevezésre jogosult hatóságnak, hogy hozzon a fellebbező nettó nyugdíjából havi 400 EUR összeg három éven keresztül történő levonására vonatkozó fegyelmi intézkedést.

23. A kinevezésre jogosult hatóság a fellebbező meghallgatását követően 2017. május 23-i határozatával fegyelmi szankciót szabott ki vele szemben a személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikkének (2) bekezdése alapján (a továbbiakban: vitatott határozat). E határozat eredményeként az öregségi nyugdíjának nettó összegét valamivel több mint nyolcéves időszakra 20%-kal csökkentették. Ennek eredményeként a fellebbező nyugdíját 2025. szeptember 30-ig havi 1015 EUR összeggel csökkentették. [4]

24. 2017. augusztus 23-án a fellebbező a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése alapján panaszt nyújtott be a vitatott határozattal szemben. 2017. december 20-i határozatával a kinevezésre jogosult hatóság elutasította ezt a panaszt.

[4] Megjegyzem, hogy a Törvényszék a megfellebbezet ítélete 17., 78., 119. és 142. pontjában 1 105 EUR összegre hivatkozott.

IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

25. A fellebbező a Törvényszék Hivatalához 2018. március 28-án benyújtott keresetlevelével az EUMSZ 270. cikk alapján keresetet indított, amelyben a kinevezésre jogosult hatóság kérte a vele szemben fegyelmi szankciót kiszabó vitatott határozat megsemmisítését, másodlagosan pedig az általa állítólagosan amiatt elszenvedett kár megtérítését, hogy az EKSZ megsértette a védelemhez való jogát a vele szemben a belga bíróságok előtt indított büntetőeljárás során.

26. A fellebbező a Törvényszék elé terjesztett keresetének alátámasztására két, a szankció meghatározására és az enyhítő körülmények figyelembevételére vonatkozó jogalapot hozott fel.

27. A Törvényszék a megtámadott ítéletben elutasította a fellebbező keresetét, és a fellebbezőt kötelezte a költségek viselésére.

V. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

28. A fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– semmisítse meg a vitatott határozatot;

– az EKSZ-t kötelezze a Törvényszék előtti eljárás és a jelen fellebbezési eljárás költségeinek viselésére.

Az EKSZ azt kéri, hogy a Bíróság:

– a fellebbezést mint megalapozatlant utasítsa el,

– a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

VI. A fellebbezés

29. A fellebbező egyetlen jogalapot hoz fel, amely a megtámadott ítélet 28–53. pontjára vonatkozik. A Törvényszék a szóban forgó pontokban megvizsgálta a fellebbező első jogalapjának első részét, amelyben a fellebbező arra hivatkozott, hogy a kinevezésre jogosult hatóság tévesen vette figyelembe az Uniónak okozott nem vagyoni kárt a vele szemben kiszabandó fegyelmi szankció meghatározásánál. A fellebbező e tekintetben lényegében arra hivatkozott, hogy a szóban forgó kárt a nemzeti bíróságok által elrendelt polgári intézkedések keretében már megtérítették.

30. A Törvényszék elutasította a fellebbező első jogalapjának első részét.

31. A fellebbező a jelen fellebbezés keretében egyetlen jogalapjával azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontját, amikor lehetővé tette a már korábban megtérített nem vagyoni kár figyelembevételét a célból, hogy igazolja a fegyelmi tanács által javasolt szankciónál súlyosabb fegyelmi szankciónak a kinevezésre jogosult

hatóság általi kiszabását.[5]

32. A fellebbező egyetlen jogalapja három részre oszlik.

33. A fellebbező először is arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 52. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a kinevezésre jogosult hatóság nem követett el nyilvánvaló értékelési hibát a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének alkalmazása során, amikor úgy határozott, hogy nem kell figyelembe vennie az Uniónak okozott kár megtérítése céljából a nemzeti bíróság által megítélt kártérítést. A fellebbező úgy véli, hogy a kinevezésre jogosult hatóságot a személyzeti szabályzat IX. melléklete 25. cikkének megfelelően kötik a nemzeti büntetőbíróságok ténymegállapításai, és azon elv, amely szerint a megtérített kár úgy tekintendő, mintha soha be nem következett volna.

34. Másodszor, a fellebbező lényegében azzal érvel, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 34. pontjában megsértette a fegyelmi szankciók arányosságának követelményét és a tagállamok jogrendszereiben közös általános jogelvet – amely szerint a teljes mértékben megtérített kár úgy tekintendő, mintha soha be nem következett volna –, azáltal, hogy megállapította, hogy a kinevezésre jogosult hatóság a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontja alapján figyelembe veheti ezt a kárt.

35. Harmadszor, a fellebbező lényegében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 39–41. pontjában megsértette az egyenlőség általános elvét, amikor megállapította, hogy a fegyelmi eljárás keretében a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke alapján kiszabandó szankciók meghatározása során lényegében nem releváns az, hogy az Uniónak okozott kárt egészben vagy részben már megtérítették. A fellebbező e tekintetben úgy véli, hogy a tisztviselők kötelességszegését az intézménynek okozott kár mértékétől függően eltérően kell kezelni. A fellebbező álláspontja szerint ő nem ugyanabban a helyzetben van, mint az olyan tisztviselő, aki nem térítette meg korábban az Uniónak okozott kárt.

36. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a fellebbező által a jelen fellebbezésben felhozott egyetlen jogalap második és harmadik részére összpontosít. Célszerűnek tartom a szóban forgó egyetlen jogalap két részének együttes vizsgálatát. Mind az arányosság, mind az egyenlőség elvének állítólagos megsértése azon az előfeltevésen alapul, hogy az Unióról kialakított kedvező képet ért, a nemzeti bíróságok előtti eljárásban megtérített kár a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikke b) pontjának rendelkezései alapján nem vehető figyelembe a fegyelmi eljárásban. Ahogyan azt a jelen indítványban jelezni fogom, úgy hiszem, ez az előfeltevés téves, mivel figyelmen kívül hagyja a polgári kártérítési keresetek és a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó fegyelmi eljárások eltérő természetét és célját. Mivel álláspontom szerint az egyetlen jogalap második és harmadik része téves előfeltevésen alapul, azokat mint megalapozatlanokat el kell utasítani.

VII. Elemzés

A. Az elfogadhatatlansági kifogásról

37. Habár az EKSZ formálisan nem hozott fel erre vonatkozó jogalapot, beadványaiban azzal érvel, hogy a jelen fellebbezés részlegesen elfogadhatatlan.

[5] Lásd a fellebbezés 2. pontját.

38. Az EKSZ e tekintetben úgy véli, hogy a fellebbező azon érve, amely szerint a kinevezésre jogosult hatóság a szankciót a már megtérített kár figyelembevételével növelte, nem a Törvényszék tévedését támasztja alá, hanem inkább a kinevezésre jogosult hatóság által végzett értékelés és a fegyelmi tanács indokolással kísért véleményétől való eltérésének általa felhozott igazolását kérdőjelezi meg. Az EKSZ álláspontja szerint a fellebbező a kinevezésre jogosult hatóság által állítólagosan vétett nyilvánvaló értékelési hiba fennállásával kapcsolatos, első fokon felhozott első jogalapját próbálja pontosítani vagy átfogalmazni. Márpedig az elsőfokú eljárásban felhozott jogalap ilyen átfogalmazása a fellebbezési eljárásban elfogadhatatlan.

39. Álláspontom szerint az EKSZ által felhozott jelen elfogadhatatlansági kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

40. A fellebbezés ugyanis egyértelműen a megtámadott ítéletben szereplő állítólagos téves jogalkalmazásra vonatkozik, és a fellebbező nem hozott fel olyan új jogalapot vagy kifogást, amelyet a Törvényszék előtt korábban nem hozott fel.

41. Habár igaz, hogy a fellebbező a fellebbezésében számos alkalommal utalt a vitatott határozatra, és összehasonlította a fegyelmi tanács és a kinevezésre jogosult hatóság által a fegyelmi szankciónak a fellebbezővel szembeni kiszabásánál alkalmazott kritériumokat illetően alkalmazott megközelítését, egyértelmű, hogy a fellebbező egyetlen jogalapja inkább a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 52. pontjában foglalt megállapítására,[6] valamint a Törvényszék által a megtámadott ítélet 28–51. pontjában kifejtett, a szóban forgó megállapítást eredményező jogi értékelésre, mintsem a vitatott határozatra vonatkozik.

42. Álláspontom szerint a vitatott határozatra vonatkozó, a fellebbezésben szereplő hivatkozások a fellebbező fellebbviteli kérelmei számára csupán hátteret biztosítanak és pontosítják azokat. Megjegyzem, hogy a fellebbező érveinek megcáfolása érdekében maga az EKSZ is számos alkalommal hivatkozott a vitatott határozat bizonyos pontjaira.

43. Ami az EKSZ azon állítását illeti, hogy a fellebbező átfogalmazta a Törvényszék előtt felhozott jogalapokat, a fellebbező Törvényszékhez benyújtott keresetlevelének 43–52. pontjából egyértelműen kitűnik, hogy a fellebbező azt állította, hogy noha a fegyelmi tanács figyelembe vette, hogy a nemzeti bíróságok már kártérítés megfizetésére kötelezték őt, a kinevezésre jogosult hatóság súlyosbította a kiszabott fegyelmi szankciót, mivel úgy ítélte meg, hogy a fellebbező magatartása befolyásolta az intézményről kialakított kedvező képet és kétséget ébreszt a személyi állományának függetlenségét illetően. A fellebbező ezenkívül azt állította a Törvényszék előtti eljárásban, hogy az uniós intézmények a továbbiakban már nem hivatkozhatnak arra, hogy kárt szenvedtek, ha azt az Unió számára már teljes mértékben megtérítették abban a büntetőeljárásban, amelynek keretében az Unió magánfélként vett részt. A fellebbező álláspontja szerint tehát a kinevezésre jogosult hatóság nyilvánvaló értékelési hibát vétett, amikor figyelembe vette a szóban forgó kárt.

[6] Lásd a fellebbezés 25. pontját. A Törvényszék a megtámadott ítélet 52. pontjában megállapította, hogy a kinevezésre jogosult hatóság nem vétett nyilvánvaló értékelési hibát, amikor úgy határozott, hogy a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének alkalmazása során az Uniónak okozott károk megtérítése céljából nem szükséges figyelembe venni a nemzeti bíróságok által már megítélt kártérítést. Ezenkívül a Törvényszék a megtámadott ítélet 39. pontjában kifejtette, hogy a fegyelmi eljárás keretében nem bír relevanciával, hogy a kárt egészben vagy részben megtérítették-e, mivel a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontja nem kártérítés megítélésére, hanem szankció kiszabására irányul.

44. Ennélfogva nem gondolom azt, hogy a fellebbező valamely, a Törvényszék előtt felhozott jogalapot a jelen fellebbezési eljárás keretében átfogalmazott volna,[7] és hogy az ilyen átfogalmazást újabb jogalapnak és a fellebbezési eljárásban elfogadhatatlannak lehetne tekinteni.

B. Az ügy érdeméről

1. Előzetes megjegyzések: a fellebbezés terjedelme

45. Az EKSZ vitatja a fellebbező által benyújtott fellebbezés 12. és 19. pontjában szereplő érveinek helyességét. A fellebbező az említett pontokban arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikke b) pontjának olyan értelmezése során, hogy a kinevezésre jogosult hatóság figyelembe veheti a már megtérített kárt, hogy igazolja a fegyelmi tanács által az indokolással kísért véleményében javasoltnál súlyosabb fegyelmi intézkedés kiszabását.

46. Az EKSZ úgy véli, hogy a kinevezésre jogosult hatóság a szóban forgó kárt nem minősítette súlyosbító körülménynek.[8]

47. A személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke előírja, hogy a tisztviselővel szemben kiszabott fegyelmi szankció arányos legyen a tisztviselő által elkövetett kötelességszegés súlyával vagy súlyosságával, és e tekintetben felsorol néhány nem kimerítő jellegű kritériumot, amelyet figyelembe kell venni a szankció meghatározásakor.[9]

48. A szóban forgó felsorolás számos olyan indikatív kritériumot tartalmaz, amely az adott tényállástól függően súlyosbító, enyhítő vagy akár semleges körülménynek is tekinthető, és az egyes konkrét kritériumok nem rendelkeznek meghatározott súllyal vagy jelentőséggel. Ezenkívül a felsorolt kritériumok tág jellegére tekintettel nyilvánvaló, hogy azok nem feltétlenül relevánsak minden egyes esetben. E kritériumokat indikatív és nem kimerítő jellegűnek szánták.

49. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke értelmében a szankciót a kinevezésre jogosult hatóság minden egyes eset konkrét tényei és körülményei összességének értékelése alapján határozza meg. E tekintetben megjegyezhető, hogy a személyzeti szabályzat nem ír elő meghatározott viszonyt az ott felsorolt szankciók és a tisztviselő kötelességszegése között, és nem határozza meg, hogy a súlyosbító és enyhítő körülmények milyen mértékben hatnak a szankció kiválasztására.[10]

7 Azonkívül, hogy a fellebbezés nyilvánvalóan a megtámadott ítélet, nem pedig a vitatott határozat ellen irányul.

8 Az EKSZ álláspontja szerint a vitatott határozat 35–38. pontja a fellebbező állításaival ellentétben azt támasztja alá, hogy a kinevezésre jogosult hatóság a fegyelmi tanács indokolással kísért véleményétől való eltérésre vonatkozó határozatát nem „konkrétan” a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontjára alapította. Az EKSZ arra hivatkozik, hogy a kinevezésre jogosult hatóság a vitatott határozatban kifejtette, hogy az Uniónak okozott kár megtérítésére vonatkozó, nemzeti jog által előírt követelménynek semmilyen hatása nincs a kötelességszegés súlyának értékelésére. A kinevezésre jogosult hatóság a fegyelmi tanács által javasoltnál jelentősebb szankciót a kritériumok összességének figyelembevételével (átfogó értékelés) szabta ki. Az EKSZ álláspontja szerint a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke nem határozza meg a különböző kritériumoknak tulajdonítandó súlyt.

9 A Közszolgálati Törvényszék a 2012. július 17-i BG kontra Európai Ombudsman ítélete (F-54/11, EU:F:2012:114) 115. pontjában kifejtette, hogy a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke értelmében a kiszabott fegyelmi intézkedések szigorúságának arányosnak kell lennie a kötelességszegés súlyosságával. Ugyanezen cikk egyes olyan feltételeket is rögzít, amelyekre figyelemmel kell a kinevezésre jogosult hatóságnak a szankciót meghatározni.

10 Lásd: 1987. február 5-i Ferrandi kontra Bizottság ítélet (403/85, EU:C:1987:70, 26. pont). Lásd még: a Közszolgálati Törvényszék 2012. július 17-i BG kontra Európai Ombudsman ítélete (F-54/11, EU:F:2012:114, 116. pont).

50. Ezenkívül megjegyzendő, hogy a tisztviselővel szemben felhozott állítások valós voltának bebizonyosodását követően a megfelelő fegyelmi szankció kiválasztása a kinevezésre jogosult hatóság feladata. A Törvényszék és a fellebbezési eljárásban a Bíróság nem helyettesítheti a kinevezésre jogosult hatóság értékelését a sajátjával, kivéve a nyilvánvaló hiba vagy hatáskörrel való visszaélés esetét. [11]

51. A megtámadott ítélet 28–52. pontjából egyértelműen kitűnik, a Törvényszék konkrétan nem értékelte, hogy a kinevezésre jogosult hatóság véleménye szerint a nem vagyoni kár polgári eljárás keretében történő megtérítése súlyosbító körülménynek minősül-e. [12] A Törvényszék ugyanis a megtámadott ítélet 52. pontjában annak megállapítására szorítkozott, hogy a kinevezésre jogosult hatóság nem tévedett, amikor úgy vélte, hogy a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikkében előírt kritériumok alkalmazásakor nem szükséges figyelembe vennie az ilyen kártérítést. [13]

52. A fellebbező nem hivatkozott arra, hogy a Törvényszék tévedett, amikor nem értékelte, hogy a kinevezésre jogosult hatóság ténylegesen milyen súlyt tulajdonított annak a körülménynek, hogy a szóban forgó kár már megtérítését már elrendelték. Úgy vélem, hogy a jelen fellebbezés terjedelmének arra kell korlátozódnia, hogy ilyen körülmények között a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontjában előírt kritérium – így az Unió feddhetetlenségének, hírnevének vagy érdekeinek sérelme – figyelembe vehető-e az ügy átfogó értékelése keretében a kötelességszegés súlyosságának értékelése, majd ezt követően a kiszabandó fegyelmi szankció meghatározása céljából, amennyiben a szóban forgó nem vagyoni kárt a nemzeti bíróság előtti eljárásban már megtérítették.

53. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a fellebbező a jelen fellebbezési eljárás keretében nem vonja kétségbe, hogy vele szemben a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 9. cikke alapján fegyelmi intézkedéseket lehet alkalmazni, annak ellenére, hogy büntetőjogi és polgári jogi szankciókat is alkalmaztak vele szemben. A fellebbező nem kérdőjelezi meg a választott konkrét fegyelmi szankciót sem, amely pénzügyi jellegű volt, és amely a nyugdíjjogosultságának a személyzeti szabályzat IX melléklete 9. cikkének h) pontja szerinti csökkentését eredményezte. [14] egyébiránt nem a fellebbező nyugdíja csökkentésének tényleges összege mint olyan képezi kérdés tárgyát, hanem hogy mely kritériumok vehetők figyelembe az ilyen csökkentés előírása során.

[11] Lásd: 1987. február 5-i F. kontra Bizottság ítélet (403/85, EU:C:1987:70, 18. pont); 2014. november 19-i EH kontra Bizottság ítélet (F-42/14, EU:F:2014:250, 92. pont).

[12] Lásd e tekintetben a felek által felhozott érveket a jelen indítvány 31. és 45. pontjában.

[13] Megjegyzem, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 136. pontjában megállapította, hogy a kinevezésre jogosult hatóság a vitatott határozatban úgy ítélte meg, a fellebbező cselekményei különösen súlyosak, figyelembe véve többek között az intézmények feddhetetlenségének, hírnevének vagy érdekeinek sérelmét. A Törvényszék a megtámadott ítélet 140. és 141. pontjában megállapította, hogy a kinevezésre jogosult hatóság úgy ítélte meg, a nemzeti szinten már biztosított jogorvoslati lehetőség „nem akadályozhatja meg abban, hogy az elkövetett kötelességszegéssel arányos fegyelmi szankciót szabjon ki” (a vitatott határozat 37. pontja), és hogy „még ha a kérelmező meg is térítette az intézményről kialakult kedvező kép okozott kárt azt követően, hogy a belga bíróságok elmarasztalták [őt], ez nem változtat azon, hogy az intézményben kialakult kedvező képet sértette és kétséget ébresztett az intézmény személyi állományának feddhetetlenségét illetően”. A Törvényszék e megállapításai a fellebbező által első fokon felhozott második jogalaphoz kapcsolódnak, és azokat a fellebbezési eljárásban nem vitatták.

[14] Mivel ugyanis a fellebbező nyugdíjba vonult, ez volt az egyetlen fegyelmi szankció, amely a kinevezésre jogosult hatóság rendelkezésére állt.

2. Értékelés

54. A megtámadott ítéletből egyértelműen kitűnik, hogy a fellebbezővel szemben cselekményei miatt büntetőjogi, polgári jogi és fegyelmi intézkedéseket, illetve szankciókat szabtak ki. A fellebbező azonban nem hivatkozik jogalapként a *ne bis in idem* elvére [15] a kiszabott büntetőjogi, polgári [16] és fegyelmi intézkedésekre vagy szankciókra tekintettel.

55. A jelen fellebbezés keretében inkább az vetődik fel kérdésként, hogy az Unió feddhetetlenségének, hírnevének vagy érdekeinek sérelme (amelyre tekintettel az Unió a nemzeti bíróságok előtt indított polgári eljárás keretében kártérítést kapott) is figyelembe vehető-e a tisztviselő kötelességszegése súlyosságának meghatározása és a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke alapján kiszabandó fegyelmi szankció meghatározása során.

56. Álláspontom szerint a szóban forgó polgári és fegyelmi eljárások, valamint azokhoz kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek, illetve szankciók egyértelműen elkülönülnek egymástól, [17] és főként igen eltérő célokat követnek. [18]

57. Úgy tűnik, hogy az Unió által a nemzeti bíróságok előtt indított polgári eljárás célja a fellebbező cselekményei által az Unióról kialakult nyilvános vagy külső hírnevében okozott nem vagyoni kár megtérítése. A polgári jogi kártérítés célja tehát a károsult kárának megtérítése, így a jogsértő magatartás előtti helyzetének helyreállítása. A megtérítés vagy kártérítés megítélése tehát a károsultnak e vétkességen alapuló vagy a szerződésen kívüli felelősség valamely más formája tekintetében elszenvedett kárának megtérítésére irányul. A szerződésen kívüli felelősség e formája tehát általában nem büntető jellegű. Nem célja a elítélendő [19] magatartások szankcionálása, büntetőjogi büntetés kiszabása vagy a megrovás. [20]

[15] Lásd az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét, amely tiltja, hogy ugyanazon személlyel szemben ugyanazon bűncselekmény miatt többször folytassanak büntetőeljárást vagy szabjanak ki büntetést. Lásd még a személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikkének (3) bekezdését, amely akként rendelkezik, hogy „egyetlen kötelességszegés nem vonhat maga után egynél több fegyelmi intézkedést." A büntetőeljárás/büntetés és fegyelmi eljárás/szankció közötti kapcsolat személyzeti szabályzat kontextusában történő áttekintéséért lásd: 2008. július 8-i Franchet és Byk kontra Bizottság ítélet (T-48/05, EU:T:2008:257, 341–343. pont).

[16] A Bíróság a 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193) 33. pontjában kifejtette, hogy az olyan intézkedés, amely a szóban forgó bűncselekmény által okozott kár megtérítésére szorítkozik, nem büntető jellegű. Az ilyen reparációs vagy kártérítési jellegű intézkedés ugyanis nem büntető jellegű.

[17] Ami például az alkalmazandó szabályokat, a bizonyítási szabályokat, az eljárásokat és a fórumokat illeti.

[18] Annak lehetősége, hogy valamely tisztviselő a személyzeti szabályzat 22. cikke alapján köteles legyen egészben vagy részben megtéríteni a feladatai ellátása során vagy azzal összefüggésben elkövetett súlyos kötelességszegés következtében az Unió által elszenvedett valamennyi kárt, különbözik a személyzeti szabályzat 86. cikkében és IX. mellékletében meghatározott fegyelmi szabályozástól. Egyébiránt a személyzeti szabályzat, különösen pedig a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke nem írja elő kifejezetten azt, hogy a fegyelmi eljárás keretében figyelembe kell venni a tisztviselővel szemben a törvényen alapuló feladatai ellátása során elkövetett kötelességszegés miatt kiszabott kártérítést.

[19] Lásd analógia útján: Wahl Lazar ügyre vonatkozó indítványa (C-350/14, EU:C:2015:586, 30. pont).

[20] Igaz, hogy a bíróság számos jogrendszerben különleges és kivételes esetekben büntető, súlyos vagy elrettentő jellegű kártérítést ítélhet meg. Ilyen esetekben a kártérítés megítélésének célja vagy az elkövető megbüntetése vagy az alperes súlyos vagy elnyomó jellegű magatartása bíróságok általi rosszallásának kifejezése. Márpedig a jelen ügyben semmi nem utal arra, hogy a belga bíróságok által megítélt kártérítés e kategóriák valamelyikébe tartozna.

58. Ezzel szemben a személyzeti szabályzat szerinti fegyelmi eljárás célja annak biztosítása, hogy a tisztviselők tiszteletben tartsák az intézmény megfelelő működését biztosító szabályokat és kötelezettségeket.[21] E szabályok betartását[22] végső soron a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 9. cikkében szereplő kimerítő jellegű felsorolás szerinti fegyelmi büntetések[23] vagy szankciók alkalmazása biztosítja.

59. Tekintettel a szóban forgó polgári jogi kereset és a személyzeti szabályzat szerinti fegyelmi eljárás jellegéből eredően különböző természetére és céljaira, valamint az azokhoz kapcsolódó jogorvoslatokra és szankciókra, pusztán az, hogy a fellebbezőt az Unió hírnevének megsértése miatt nem vagyoni kártérítésre kötelezték, nem akadálya annak, hogy vele szemben fegyelmi szankciót szabjanak ki. Amint ugyanis azt a jelen indítvány 53. pontjában jeleztem, a fellebbező nem vitatja ezt.

60. Egyébiránt az, hogy a fellebbező az Unió kezdeményezésére indult eljárásból eredően nem vagyoni kártérítést fizetett az Uniónak, nincs hatással a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 10. cikke alapján a kötelességszegése *súlyosságának* az említett eljárást megelőzően a személyzeti szabályzat alapján történő meghatározására, és e tekintetben nem is bír relevanciával.

61. Konkrétan úgy vélem, hogy valamely tisztviselő kötelességszegése súlyának meghatározása során az, hogy a kötelességszegés a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontja szerint hátrányosan érintette az Unió hírnevét, figyelembe vehető e magatartás átfogó értékelése során, függetlenül az Unió által indított eljárást követően e tekintetben később esetlegesen kifizetett kártérítéstől.

62. Álláspontom szerint tehát a kötelességszegés súlyossága az ilyen kártérítéstől függetlenül értékelhető.[24] Az ilyen jellegű intézményi kár nem szűnik meg egyszerűen valamely pénzösszeg kártérítés jogcímén történő megfizetésével, még akkor sem, ha ez bírósági határozatból következik.

63. Ami a *kiszabandó fegyelmi szankció* értékelését illeti, a jelen eljárás keretében ténybeli kapcsolat áll fenn az Unió (nyilvános vagy külső) hírnevének sérelme (amelyet a nemzeti bíróságok előtti eljárás keretében kétségkívül megtérítettek) és a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontjában rögzített, az Unióról kialakult kedvező (nyilvános vagy külső) képben okozott kárral kapcsolatos kritérium között. Az ilyen típusú intézményi kár szerepelt a fellebbezővel szemben kiszabandó fegyelmi szankció típusának és mértékének értékelése során figyelembe vett szempontok között.[25]

64. Azonkívül, hogy a személyzeti szabályzat IX. melléklete 10. cikkének b) pontja számos kritérium közül csak egy olyan kritériumot rögzít, amelyet figyelembe lehet venni a kiszabandó fegyelmi szankció átfogó értékelése során, megjegyzendő, hogy a polgári és fegyelmi eljárások,

[21] 2004. április 1-jei N kontra Bizottság ítélet (T-198/02, EU:T:2004:101, 98. pont).

[22] Még a kevésbé jelentős vagy szigorú szankciók, mint például az írásbeli figyelmeztetés vagy a megrovás is egyértelműen annak elkerülését célozzák, hogy a tisztviselő megsértse a személyzeti szabályzatot.

[23] A személyzeti szabályzat IX. mellékletének 9. cikkében szereplő „penalties” (angol), „sanciones” (spanyol), „Strafen” (német), „sanctions” (francia), „sanzioni” (olasz), „sanções” (portugál), „Sancioses” (spanyol), „Strafen” (német) kifejezés ugyanis egyértelműen a megtorló vagy büntető jelleget jelzi.

[24] Lásd analógia útján: 2014. november 19-i EH kontra Bizottság ítélet (F-42/14, EU:F:2014:250, 115. pont).

[25] Egyébiránt a nemzeti bíróságok az Unió javára az Unióról kialakult kedvező képben okozott nem vagyoni kármegtérítése jogcímén 38 814 EUR összegű polgári jogi kártérítést ítéltek meg, valamint olyan, pénzügyi jellegű fegyelmi szankciót szabtak ki, amelyek biztosították, hogy az Uniónak bizonyos összegeket ne kelljen a fellebbező nyugdíja jogcímén folyósítania.

valamint az ezekből következő jogorvoslatok és szankciók önállóak és céljaik szempontjából különböznek egymástól, valamint nem eredményeznek egymást átfedő szankciókat vagy kártérítéseket.[26]

65. Ennélfogva úgy vélem, hogy a fellebbező egyetlen jogalapjának második és harmadik részében foglaltaknak megfelelően nem bizonyította, hogy a Törvényszék megsértette az arányosság és az egyenlőség elvét.

VIII. Végkövetkeztetés

66. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

– a fellebbező egyetlen jogalapjának második és harmadik részét mint megalapozatlant utasítsa el.

[26] E tekintetben a Törvényszék a 2017. december 7-i Missir Mamachi di Lusignano és társai kontra Bizottság ítélet (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874) 195. pontjában kifejtette, hogy a tagállamok jogából azon közös általános elv következik, amely szerint az elszenvedett nem vagyoni kár nem kerülhet kétszeresen megtérítésre. Az 1999. szeptember 9-i Lucaccioni kontra Bizottság ítéletből (C-257/98 P, EU:C:1999:402, 19. és 20. pont) egyértelműen kitűnik, hogy ez az elv alkalmazandó a tisztviselők és uniós intézmények közötti viszonyban is. Így, bár ez utóbbi ügy biztosítja, hogy a tisztviselők ne részesülhessenek kétszeres kártérítésben, úgy vélem, hogy ez az általános elv magára az Unióra is vonatkozik, és biztosítja, hogy az Unió ne részesülhessen kétszeres kártérítésben a tisztviselővel szemben. Ugyanakkor hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint a jelen ügyben nem kettős kártérítésről van szó, tekintettel a szóban forgó polgári és fegyelmi eljárások eltérő természetére, valamint az azokhoz kapcsolódó jogorvoslatokra és szankciókra. A személyzeti szabályzat IX. mellékletének 9. cikke alapján kiszabott szankciók nem az Uniónak okozott kár megtérítésére irányulnak.