Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 17. lipnja 2021.[1]

Predmet C-894/19 P

Europski parlament
protiv

UZ

„Žalba – Javna služba – Dužnosnik – Stegovni postupak – Uznemiravanje – Stegovna sankcija – Prelazak u niži razred – Odbijanje tužiteljičina zahtjeva za pomoć – Tužba za poništenje – Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Zahtjev objektivne nepristranosti – Pravo na saslušanje”

I. Uvod

1. Svojom žalbom Europski parlament zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 20. rujna 2019., UZ/Parlament (T-47/18, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2019:650), kojom je taj sud, s jedne strane, poništio odluku glavnog tajnika Parlamenta od 27. veljače 2017. kojom se osobi UZ izriče stegovna sankcija prelaska iz razreda AD 13, stupnja 3., u razred AD 12, stupanj 3., uz poništavanje bodova za uspješnost stečenih u razredu AD 13, te, s druge strane, odbio tužbu u preostalom dijelu.

2. Svojom protužalbom osoba UZ zahtijeva od Suda da pobijanu presudu ukine u dijelu u kojem je Opći sud odbio zahtjev za poništenje odluke o odbijanju njezina zahtjeva za pomoć.

3. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje usmjeriti na prvi dio prvog žalbenog razloga, u vezi s navodnom pristranošću Parlamenta u vođenju stegovne istrage protiv osobe UZ. Parlament tvrdi da je Opći sud pogrešno presudio da imenovani istražitelji nisu pružili dovoljno jamstava da isključe svaku legitimnu sumnju u pogledu svoje nepristranosti. Taj se zaključak Općeg suda zasniva, kao prvo, na iskrivljavanju činjenica i, kao drugo, na pogrešnoj pravnoj kvalifikaciji pojma „objektivna nepristranost”.

4. Ovaj predmet nudi Sudu priliku da odluči o primjenjivosti načela kojima je uređen taj pojam „objektivna nepristranost”, već poznat u više područja pravnog poretka Unije, na javnu službu i, konkretnije, na upravnu istragu vođenu u okviru stegovnih postupaka.

[1] Izvorni jezik: francuski

II. Pravni okvir

5. Članak 24. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji primjenjivoj na spor (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), predviđa:

„Unija pomaže svakom dužnosniku, posebno u postupcima protiv počinitelja prijetnji, uvreda, klevete i širenja klevete te svih vrsta napada usmjerenih na osobu ili imovinu dužnosnika ili člana njegove obitelji zbog njegova položaja ili poslova.

U tim slučajevima Unija solidarno nadoknađuje dužnosniku štetu koju dužnosnik nije uzrokovao namjerno ili teškom nepažnjom i koju ne može nadoknaditi od počinitelja."

6. Člankom 86. Pravilnika o osoblju određeno je:

„1. Dužnosnik ili bivši dužnosnik koji namjerno ili iz nepažnje povrijedi obveze koje proizlaze iz ovog Pravilnika o osoblju može zbog toga stegovno odgovarati.

2. Ako tijelo za imenovanje ili Europski ured za borbu protiv prijevara [(OLAF)] raspolaže dokazima o povredi u smislu stavka 1., mogu pokrenuti upravnu istragu kako bi utvrdili je li se takva povreda dogodila.

3. Stegovna pravila, postupci i mjere te pravila i postupci u vezi s upravnim istragama utvrđeni su Prilogom IX."

7. U skladu s člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju:

„Na temelju izvješća o istrazi te nakon što je obavijestilo dotičnog dužnosnika o svim dokazima u dosjeima i nakon što ga je saslušalo, tijelo za imenovanje može:

(a) odlučiti da se ne može dokazati utemeljenost optužbi protiv dužnosnika i u tom se slučaju dužnosnik o tome obavješćuje u pisanom obliku; ili

(b) odlučiti da se, čak i ako se obveze nisu ispunile ili se čini da se nisu ispunile, ne poduzima nikakva stegovna mjera te da se, po potrebi, dužnosniku uputi upozorenje; ili

(c) u slučaju neispunjenja obveza u smislu članka 86. Pravilnika o osoblju:

   i. odlučiti pokrenuti stegovni postupak predviđen odjeljkom 4. ovog Priloga; ili

   ii. odlučiti pokrenuti stegovni postupak pred stegovnim povjerenstvom."

8. Članak 16. tog priloga u stavcima 1. i 2. određuje:

„1. Povjerenstvo saslušava dotičnog dužnosnika, koji se na saslušanju može očitovati u usmenom ili pisanom obliku, osobno ili putem svojeg predstavnika. Dotični dužnosnik može pozvati svjedoke.

2. Instituciju pred povjerenstvom zastupa dužnosnik kojeg je za to zadužilo tijelo za imenovanje i koji ima jednaka prava kao i dotični dužnosnik."

9. Članak 22. navedenog priloga glasi kako slijedi:

„1. Nakon što sasluša dužnosnika i u roku od dva mjeseca od primitka mišljenja povjerenstva, tijelo za imenovanje donosi odluku kako je predviđeno člancima 9. i 10. ovog Priloga. Odluka se mora obrazložiti.

2. Ako tijelo za imenovanje odluči zaključiti slučaj bez izricanja stegovne sankcije, o tome bez odgode u pisanom obliku obavješćuje dotičnog dužnosnika. Dužnosnik može zatražiti da se ta odluka unese u njegov osobni dosje."

III. Okolnosti spora i sporna odluka

10. Okolnosti spora proizlaze iz točaka 1. do 27. pobijane presude te ih je za potrebe ove žalbe moguće sažeti na sljedeći način.

11. Osoba UZ bila je na položaju načelnice odjela u Parlamentu od 1. siječnja 2009. Ona je u konačnici razvrstana u razred AD 13, stupanj 3.

12. Dana 24. siječnja 2014. četrnaest od petnaest članova njezina odjela (u daljnjem tekstu: podnositelji pritužbe) uputilo je glavnom tajniku Parlamenta zahtjev za pomoć na temelju članka 24. Pravilnika o osoblju tvrdeći da ih osoba UZ uznemirava.

13. Povodom tog zahtjeva, glavni direktor Glavne uprave za kadrovske poslove (u daljnjem tekstu: GU za kadrovske poslove) naveo je podnositeljima pritužbe da su donesene privremene mjere. Radilo se, među ostalim, o povjeravanju upravljanja osobljem dotičnog odjela drugoj osobi i pokretanju upravne istrage.

14. Nakon pokretanja upravne istrage, glavni direktor GU-a za kadrovske poslove saslušao je tužiteljicu 20. studenoga 2014.

15. Nakon što su sastavljena dva izvješća, od 3. ožujka i 17. studenoga 2015., glavni direktor GU-a za kadrovske poslove saslušao je osobu UZ 17. lipnja i 2. prosinca 2015.

16. Dopisom od 6. siječnja 2016. glavni tajnik Parlamenta obavijestio je osobu UZ o pokretanju postupka pred stegovnim povjerenstvom zbog povrede obveza iz Pravilnika o osoblju. Stegovno povjerenstvo saslušalo ju je 17. veljače, 9. ožujka, 8. travnja i 26. svibnja 2016.

17. Dana 25. srpnja 2016. stegovno povjerenstvo jednoglasno je usvojilo mišljenje kojim je, kao prvo, tijelu za imenovanje predložilo da sve pogreške koje je počinila osoba UZ sankcionira ukupnom sankcijom koja bi se sastojala od prelaska u niži razred te je, kao drugo, zaključilo da tijelo za imenovanje ozbiljno razmotri njezino preraspoređivanje na drugu vrstu radnog mjesta unutar glavnog tajništva.

18. Odlukom od 20. rujna 2016. glavni tajnik Parlamenta ovlastio je glavnog direktora GU-a za kadrovske poslove da ga zastupa prilikom saslušanja osobe UZ koje je predviđeno člankom 22. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i zadužio ga da mu dostavi moguća očitovanja te osobe glede mišljenja koje je objavilo stegovno povjerenstvo i koje je dostavljeno 7. rujna 2016.

19. Porukom elektroničke pošte od 4. listopada 2016. glavni direktor GU-a za kadrovske poslove pozvao je osobu UZ da 20. listopada 2016. prisustvuje saslušanju u skladu s člankom 22. stavkom 1. Pravilnika o osoblju, kako bi se mogla očitovati o mišljenju stegovnog povjerenstva.

20. Glavni direktor GU-a za kadrovske poslove saslušao je osobu UZ 14. studenoga 2016. Tijekom tog saslušanja ona je predala bilješku i zatražila pomoć od Parlamenta zbog prijetnji koje su joj uputili članovi njezina odjela.

21. Na prijedlog glavnog direktora GU-a za kadrovske poslove, osoba UZ tada je bila privremeno raspoređena u drugi odjel.

22. Odlukom od 27. veljače 2017. glavni tajnik Parlamenta donio je odluku da se osobi UZ izrekne stegovna sankcija prelaska u niži razred u istoj funkcijskoj skupini, i to iz razreda AD 13, stupnja 3. u razred AD 12, stupanj 3., uz poništenje bodova za uspješnost stečenih u prethodnom razredu AD 13 (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

23. Dopisom od 6. lipnja 2017. osoba UZ podnijela je tijelu za imenovanje Parlamenta žalbu protiv sporne odluke.

24. Dopisom od 14. lipnja 2017. osoba UZ podnijela je glavnom tajniku Parlamenta žalbu protiv implicitnog odbijanja njezina zahtjeva za pomoć. Dopisom od 20. srpnja 2017. glavni direktor GU-a za kadrovske poslove odbio je taj zahtjev za pomoć.

25. Dopisom od 6. listopada 2017. predsjednik Parlamenta odbio je žalbe osobe UZ podnesene u dopisima od 6. i 14. lipnja 2017.

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

26. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. siječnja 2018. osoba UZ pokrenula je postupak za poništenje sporne odluke, s jedne strane, i poništenje odluke o odbijanju njezina zahtjeva za pomoć, s druge strane.

27. Parlament je zahtijevao da se tužba odbije.

A. Zahtjev za poništenje sporne odluke

28. U prilog svojem zahtjevu za poništenje sporne odluke osoba UZ istaknula je dva tužbena razloga, od kojih se prvi temeljio na nepravilnosti upravne istrage, a drugi na nepravilnosti u radu stegovnog povjerenstva te izostanku saslušanja od strane nadležnog tijela na kraju rada stegovnog postupka.

1. Prvi tužbeni razlog, koji se temeljio na nepravilnosti upravne istrage

29. U okviru tog prvog tužbenog razloga osoba UZ tvrdila je, među ostalim, da dvojica od istražitelja zaduženih za upravnu istragu, to jest onaj zadužen za „stegovni” dio i onaj zadužen za dio „uznemiravanje”, nisu bili neovisni i nepristrani, što je nužno za sudjelovanje u toj istrazi.

30. Kao prvo, glede navodne pristranosti istražitelja „stegovnog” dijela, Opći sud utvrdio je u točki 51. pobijane presude da iz iskaza jednog od podnositelja pritužbe proizlazi da se član GU-a za kadrovske poslove sastao s ovim potonjim prije pokretanja istrage i da je na tom sastanku on izvijestio gore navedenog člana, koji je potom imenovan istražiteljem, da ga je osoba UZ prijavila OLAF-u, i to konkretnije preko svojeg muža, „radi osvete” u vezi s navodnim nepravilnostima.

31. No, Opći sud je smatrao da takav iskaz svjedoka može kod osobe UZ pobuditi opravdanu sumnju glede nepristranosti istražitelja na kojeg je mogla utjecati posebna zlonamjernost njezina navodnog ponašanja, onako kako mu je bilo prijavljeno.

32. U točkama 53. do 55. pobijane presude Opći sud je zaključio da je, zato što ga je na svojem saslušanju od 14. studenoga 2016. osoba UZ obavijestila o toj pristranosti, Parlament mogao odabrati osobu koja nije imala nikakva prethodna saznanja o činjenicama ovog slučaja kao istražitelj.

33. Kao drugo, glede navodne pristranosti istražitelja dijela „uznemiravanje”, Opći sud je u točki 57. te presude utvrdio da iz objašnjenja koja je Parlament dao na raspravi proizlazi da je, prije nego što je imenovan istražiteljem za dio „uznemiravanje” u okviru upravne istrage, on predsjedao savjetodavnim odborom za uznemiravanje i njegovo sprečavanje na radnom mjestu. No, taj je odbor zaključio da se upravljanje odjelom, čija je osoba UZ bila načelnica, povjerava drugoj osobi.

34. Opći sud je smatrao da je, s obzirom na zaključak tog odbora, prilikom svojeg imenovanja istražiteljem za dio „uznemiravanje” on već mogao imati negativno mišljenje o osobi UZ. Ta okolnost dovodi u pitanje njegovu objektivnu nepristranost.

35. Slijedom navedenog, Opći sud je u točki 59. pobijane presude presudio da, time što je istražiteljima imenovao dvije osobe koje su mogle imati prethodna saznanja o predmetu, Parlament nije pružio dovoljno jamstava da u smislu sudske prakse Suda isključi svaku legitimnu sumnju.

36. Kao treće, u točki 60. pobijane presude Opći sud je podsjetio na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj je, kako bi postupovna nepravilnost mogla opravdati poništenje akta, potrebno da, kad takva nepravilnost ne bi postojala, postoji mogućnost da postupak drukčije završi.

37. Prema stajalištu Općeg suda, ne može se isključiti da je, ako je upravna istraga u konkretnom slučaju provedena pažljivo i nepristrano, ona mogla dovesti do drukčije prvotne ocjene činjenica koja ne bi nužno dovela do izricanja stegovne sankcije.

38. Slijedom navedenog, u točki 65. pobijane presude Opći sud je zaključio da zahtjev osobe UZ za poništenje sporne odluke treba prihvatiti.

39. Međutim, zbog razloga povezanih s dobrim sudovanjem, Opći sud je smatrao korisnim ispitati drugi tužbeni razlog.

2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepravilnosti u radu stegovnog povjerenstva i na izostanku saslušanja od strane nadležnog tijela na njegovu kraju

40. U prilog drugom tužbenom razlogu osoba UZ istaknula je, kao prvo, da na jednoj od njegovih šest sjednica Parlament nisu mogla valjano zastupati dva dužnosnika i da su zastupnici Parlamenta pogrešno ostali u dvorani za sjednice kako bi vijećali s članovima stegovnog povjerenstva. Kao drugo, osoba UZ tvrdila je da je samo glavni tajnik Parlamenta ovlašten saslušati dužnosnika prije nego što mu odluči izreći stegovnu sankciju. No, ona tvrdi da do takvog saslušanja nije došlo.

41. U točki 102. pobijane presude Opći sud prihvatio je drugi tužbeni razlog. S obzirom na to da je podsjetnik na rasuđivanje Općeg suda o pitanjima istaknutima povodom navedenog tužbenog razloga samo od ograničenog interesa za analizu žalbe u okviru ovog mišljenja, u tom pogledu dovoljno je uputiti na točke 68. do 101. pobijane presude.

B. Zahtjev za poništenje odluke o odbijanju zahtjeva za pomoć

42. Pred Općim sudom osoba UZ tvrdila je, u biti, da je Parlament pogrešno odbio njezin zahtjev za pomoć koji je podnijela toj instituciji.

43. Budući da navedeni tužbeni razlog nije relevantan u svrhu analize iznesene u ovom mišljenju, dovoljno je istaknuti da je zahtjev za poništenje odluke o odbijanju zahtjeva za pomoć Opći sud odbio zbog razloga koji se nalaze, među ostalim, u točkama 107. do 110. pobijane presude.

44. S obzirom na prethodna razmatranja, Opći sud je pobijanom presudom, s jedne strane, poništio spornu odluku te, s druge strane, odbio tužbu u preostalom dijelu.

V. Zahtjevi stranaka

A. Žalbeni zahtjev

45. Svojom žalbom Parlament od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu i, slijedom toga,

– odbije tužbu u prvom stupnju;

– odluči da će svaka od stranaka snositi vlastite troškove ovog postupka i

– naloži osobi UZ snošenje troškova prvostupanjskog postupka.

46. U svojem odgovoru na žalbu osoba UZ od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– naloži Parlamentu snošenje troškova obaju postupaka.

B. Protužalbeni zahtjev

47. Svojom protužalbom osoba UZ od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu u dijelu u kojem je odbijen zahtjev za poništenje odluke o odbijanju njezina zahtjeva za pomoć i

– novom odlukom poništi odluku Parlamenta kojom je odbijen taj zahtjev za poništenje te

– naloži Parlamentu snošenje troškova obaju postupaka.

48. U svojem odgovoru na protužalbu Parlament od Suda zahtijeva da:

– proglasi protužalbu djelomično nedopuštenom u odnosu na drugi tužbeni razlog i neosnovanom u cijelosti te

– naloži osobi UZ snošenje troškova.

VI. Pravna analiza

A. Žalbeni razlozi koje je Parlament istaknuo i opseg ispitivanja koje treba provesti

49. U prilog svojoj žalbi Parlament ističe tri žalbena razloga. *Prvi žalbeni razlog*, koji se odnosi na točke 54., 58. i 59. pobijane presude, temelji se na pogrešci koja se tiče prava, iskrivljavanju činjenica i nedostatku u obrazloženju koji je doveo u pitanje zaključak Općeg suda prema kojem istrage koje je Parlament vodio nisu bile objektivno nepristrane. *Drugi žalbeni razlog*, usmjeren protiv točke 72. te presude, temelji se na pogrešci koja se tiče prava, iskrivljavanju činjenica i nedostatku u obrazloženju u pogledu zaključka Općeg suda kojim je utvrđena povreda načela jednakosti oružja tijekom rada stegovnog povjerenstva. *Treći žalbeni razlog*, usmjeren protiv točaka 90., 99. i 102. navedene presude, temelji se na pogrešci koja se tiče prava, iskrivljavanju činjenica i nedostatku u obrazloženju koje je Opći sud počinio smatrajući da je došlo do povrede prava osobe UZ na saslušanje.

50. *Prvi žalbeni razlog* podijeljen je na četiri dijela. Kao što je to već navedeno u uvodu, ovo mišljenje odnosit će se samo na *prvi dio* navedenog žalbenog razloga. Slijedom navedenog, ograničit ću se na to da u daljnjem tekstu prikažem s njime povezane argumente koje je Parlament iznio.

51. Parlament tvrdi, u biti, da se – time što je u točkama 52., 58. i 59. pobijane presude presudio da dva istražitelja, to jest jedan zadužen za „disciplinski” dio upravne istrage i drugi zadužen za dio „uznemiravanje” te istrage, nisu pružila dovoljno jamstava da isključe svaku legitimnu sumnju glede svoje objektivne nepristranosti – Opći sud oslonio na iskrivljavanje činjenica kao i na pogrešne pravne kriterije u okviru ocjene pojma „objektivna nepristranost” te time prekršio članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

52. Parlament smatra da sama okolnost da je istražitelj zadužen za „stegovni” dio prethodno saznao za činjenice, osobito kada je to saznanje ograničeno i na *ad hoc* osnovi ili čak nepotpuno, kao u ovom slučaju, ne može sama za sebe automatski dovesti do legitimne dvojbe koja opravdava angažiranje druge osobe koja nema nikakvo prethodno saznanje o činjenicama

konkretnog slučaja. Usto, Opći sud uglavnom nije ispitao jesu li shvaćanja osobe UZ bila stvarno takva da opravdavaju legitimnu sumnju glede objektivne nepristranosti istražitelja. No, Parlament u ovom slučaju smatra da ta shvaćanja nisu opravdala nužnost imenovanja drugih istražitelja, osobito s obzirom na nepostojanje bilo kakvog sukoba interesa između dotičnih istražitelja i te stranke.

53. Iz tog sažetka argumenata moguće je zaključiti da se pravna pitanja koja se postavljaju u okviru ovog spora tiču, u biti, dvaju glavnih aspekata: s jedne strane, pojma „nepristranost" i, s druge strane, njegove primjenjivosti na slučaj poput predmetnoga. Kako bi se ta pravna pitanja strukturno i logički analizirala, nužno je najprije razjasniti koja su područja u pravnom poretku Unije na koja se taj pojam općenito primjenjuje, a potom spada li javna služba u njih. Tek će nakon što su ta pravna pitanja ispitana biti moguće utvrditi je li Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava i može li se prigovor koji je Parlament istaknuo smatrati osnovanim. Razmatranja u daljnjem tekstu slijede tu strukturu analize.

B. Pojam „nepristranost" u pravu Unije

1. Uvodna razmatranja

54. U svakodnevnoj uporabi pojam „nepristranost" znači „neutralnost". Upućuje na svojstvo ili narav onoga tko ne daje prednost nijednoj stranci na štetu druge ili onoga što je objektivno, pravedno i pošteno [2]. S obzirom na to, valja skrenuti pozornost na činjenicu da pravo Unije pridodaje osobitu važnost nepristranosti onih koji su pozvani obavljati određenu dužnost – općenito povezanu s donošenjem odluka ili rješavanjem sporova – u institucionalnom ustroju, neovisno o tome jesu li to suci ili nezavisni odvjetnici [3] na Sudu ili dužnosnici i drugi službenici različitih institucija, tijela, ureda ili agencija. To je osobito tako zbog činjenice da su u pravnom poretku Unije usvojena mnoga načela koja potječu iz ustavnih tradicija njezinih država članica.

55. Naime, iako Unija, kao nadnacionalna organizacija, sama nema svojstvo „države" u smislu pojmova političkih znanosti, očito je da su joj Ugovorima dodijeljene nadležnosti koje podsjećaju na niz obilježja svojstvena državama članicama. Načelom institucionalne ravnoteže, koje proizlazi iz članka 13. stavka 2. UEU-a, na temelju kojeg „svaka institucija Unije djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima" [4], upravo se nastoji zajamčiti da se u Uniji uzajamno poštuju ovlasti dodijeljene institucijama. Isto vrijedi za priznavanje općih vrijednosti „nepovredivih i neotuđivih prava ljudskog bića, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava", kako su navedene u

[2] Pojam „nepristranost" neodvojivo je povezan s pojmom „pravosuđe". Nepristranost se u filozofiji prava smatra uvjetom etičke naravi koji je nužan da se osigura ujednačena i, dakle, jednakopravna ili pravična primjena zakona na pojedince, izbjegavajući time proizvoljne odluke (vidjeti u tom smislu Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin, 2008., str. 102. i Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin, 1894., str. 250.). Ona podrazumijeva da se donositelj odluke odvoji od svojih osobnih interesa kao i donošenje odluke neovisno o statusu dotične osobe (vidjeti u tom pogledu Guinchard, S., „La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu", *Pouvoirs*, 2013/4, br. 147, str. 39.). Prema tradiciji koja seže u srednji vijek, nepristranost na kojoj se temelje pravosudni sustavi država članica simbolizira prikaz žene s povezanim očima kao alegorična personifikacija nadahnuta božicama Iustitia i Thémis koje potječu iz rimske i grčke mitologije.

[3] Na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, dužnost je nezavisnog odvjetnika, djelujući *posve nepristrano* i neovisno, da na javnoj raspravi iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje (vidjeti u tom pogledu presude od 3. prosinca 2015., Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, t. 33. i od 9. lipnja 2016., Pesce i dr., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, t. 25.).

[4] Presude od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64.), od 16. srpnja 2015., Komisija/Vijeće (C-425/13, EU:C:2015:483, t. 69.), od 6. listopada 2015., Vijeće/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663, t. 61.) i od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, t. 32.)

preambuli UEU-a. Više odredaba u Ugovorima, a osobito Povelji o temeljnim pravima, jamči da će Unija poštovati ta načela prilikom izvršavanja svojih ovlasti. U trenutačnom stadiju svojeg razvoja pravni poredak Unije ima upečatljive sličnosti s pravnim poretkom njezinih država članica.

56. Razmatrano s drukčijeg stajališta, bilo bi moguće tvrditi da je jamstvo za navedena načela i vrijednosti nužan uvjet za prijenos ovlasti u korist Unije. Budući da ona preuzima sve više ovlasti koje inače imaju države članice i time ih nadomješta, njezin pravni poredak morao se razviti tako da odražava vrijednosti i načela tih država članica. Osim toga, s obzirom na to da pravo Unije često zahtijeva provedbu na nacionalnoj razini, primjerice prenošenjem direktive nacionalnih zakonodavnih tijela ili donošenjem upravnih akata nacionalnih tijela, morala se osigurati homogenost vrijednosti i načela[5]. Ona je nužna za pravilno funkcioniranje svakog sustava upravljanja na više razina, neovisno o tome je li riječ o zemlji sa saveznim ustrojem ili sustavu regionalne integracije poput Unije.

57. Što se konkretno tiče pojma „nepristranost”, valja primijetiti da, s obzirom na to da je on priznat u svim državama članicama u različitim vidovima, logično je da također bude sastavni dio pravnog poretka Unije. U tom se kontekstu postavlja pitanje koja su područja na koja se taj pojam primjenjuje, uzimajući u obzir korisne naznake dane u sudskoj praksi Suda. U ovom ću mišljenju iznijeti prikaz te sudske prakse s ciljem da se potvrdi priznanje pojma „nepristranost” kao središnjeg načela prava Unije.

2. Primjena na pravosudni sustav

58. Neovisnost i nepristranost dva su temeljna načela svakog pravosudnog sustava[6]. Ta načela jamče pojedincima da će suđenje biti određeno jedino na temelju argumenata u sudskoj raspravi, mimo svakog pritiska ili predrasude. Nepristranost, koja je ključan element prava na pošteno suđenje, utvrđenog eminentnim propisima poput članka 10. Opće deklaracije o pravima čovjeka, članka 14. stavka 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), označava nepostojanje predrasuda koje mora obilježavati suca. U tom se smislu neovisnost prije tiče odnosa suca s drugim vlastima i čini nužan uvjet, iako nipošto dovoljan, za njegovu nepristranost u odnosima s pojedincima.

59. Ugovori i Statut Suda Europske unije čine temelj za neovisnu sudsku aktivnost na nadnacionalnoj razini[7], omogućavajući potpuno nepristranu obradu predmeta koji su izneseni pred njega. Kada ti akti ne predviđaju posebne odredbe za prikladno rješavanje određenih postupovnih pitanja, Sud se često nadahnjuje sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, kao međunarodnog sudskog tijela zaduženog za tumačenje EKLJP-a, koji odražava ustavne tradicije zajedničke državama članicama. S obzirom na to da su ta ustavna prava i tradicije dio prava Unije kao opća načela u skladu u člankom 6. stavkom 3. UEU-a, sudska praksa Europskog suda za ljudska prava opće je poznat pravni izvor kada je riječ o tumačenju tih općih načela unutar Unije.

5 U upravnom pravu nastojanje da se zajamči ta homogenost vrijednosti i načela koja obilježavaju dobru upravu očituje se u primjeni, s jedne strane, članka 41. Povelje na institucije i tijela Unije kojima je ta odredba upućena te, s druge strane, općeg načela prava Unije koje odražava tu odredbu na države članice kada provode to pravo. Vidjeti u tom pogledu presude od 8. svibnja 2019., PI (C-230/18, EU:C:2019:383, t. 57.) i od 24. studenoga 2020., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, t. 34.).

6 Za preglede provedbe tih dvaju načela na međunarodnoj razini vidjeti Olbourne, B., „Independence and impartiality: International standards for national judges and courts”, *Law and practice of international courts and tribunals*, sv. 2., br. 1, travanj 2003., str. 97.

7 Vidjeti u tom pogledu Voßkuhle, A., „The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox”, *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, Den Haag, 2013., str. 82., koji objašnjava da je njemački Ustavni sud izričito priznao nadležnost Suda da doprinosi razvoju prava Unije.

60. Presuda od 19. veljače 2009., Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, u daljnjem tekstu: presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament) pokazuje se osobito relevantnom u ovom kontekstu, s obzirom na to da je Sud u njoj podsjetio na važnost prava na pošteno suđenje, koje je utvrđeno u već spomenutom članku 6. stavku 1. EKLJP-a i podrazumijeva pristup svakoga neovisnom i nepristranom sudu. Glede njegova statusa u pravnom poretku Unije, Sud je izjavio da je pravo na pošteno suđenje temeljno pravo koje Unija poštuje kao opće načelo na temelju članka 6. stavka 2. bivšeg UEU-a [8]. U tom pogledu valja pojasniti da predmetna presuda potječe iz razdoblja prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, dok je navedeno pravo trenutačno utvrđeno u članku 47. Povelje, koji predviđa, među ostalim, pristup svakoga neovisnom i *nepristranom* sudu. Primjetno je da pravo Unije nastoji pružiti sličnu razinu zaštite ili barem istovrijednu onoj koja je zajamčena EKLJP-om.

61. Jedno od pravnih pitanja koja su tada postavljena Sudu, u okviru žalbe usmjerene protiv rješenja Općeg suda, sastojalo se od utvrđivanja je li činjenica da su jedan ili više sudaca nazočni u dvama uzastopnim sastavima i u njima obavljaju iste dužnosti, kao što su dužnosti predsjednika ili suca izvjestitelja, mogla stvoriti sumnju glede nepristranosti Općeg suda. Podsjećam na to da je žalitelj u predmetu povodom kojeg je donesena predmetna presuda istaknuo da, prema njegovu stajalištu, poštovanje načela nepristranosti zahtijeva da isti sudac ne može, također i kad se radi o istom sudskom stupnju, odlučivati u predmetu koji se zasniva na činjenicama koje su istovjetne ili su dovoljno povezane s onima u predmetu u kojem je već presudio [9]. Prema njegovu mišljenju, povreda prava na nepristran sud proizlazila je iz dodjele predmeta povodom kojeg je doneseno pobijano rješenje sastavu koji se sastojao od sudaca, uključujući i one koji obavljaju dužnosti predsjednika i suca izvjestitelja, a koji su već zasjedali u sastavu suda koji je donio presudu u prethodnom predmetu koji se djelomično odnosio na iste činjenice.

62. Sud je odbio tu argumentaciju odgovorivši niječno na pravno pitanje koje mu je bilo postavljeno. Sud je smatrao da, iako je postojanje jamstava koja se odnose na sastav suda temeljni stup prava na pošteno suđenje, okolnost da suci koji su trebali prvi put odlučivati u predmetu zasjedaju u drugom sastavu suda koji treba ponovno odlučivati u istom predmetu ne može se sama za sebe smatrati nespojivom sa zahtjevima prava na pošteno suđenje [10]. Sud je pojasnio da osobito činjenica da su jedan ili više sudaca nazočni u dvama uzastopnim sastavima i da u njima obavljaju iste dužnosti sama za sebe ne utječe na ocjenu poštovanja zahtjeva nepristranosti jer se navedene dužnosti obavljaju u vijeću [11]. Prema stajalištu Suda, takva razmatranja osobito vrijede kada dva uzastopna sastava nisu morala odlučivati u istom predmetu, nego u dvama zasebnim predmetima koji su donekle povezani [12].

63. Valja konkretno zaključiti da se Sud oslonio na pojam „nepristranost” razvijen u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava [13] kako bi ga primijenio na pravosudni sustav Unije. Konkretnije, Sud je primijetio da zahtjev nepristranosti obuhvaća u stvarnosti dva aspekta. Kao prvo, sud mora biti subjektivno nepristran, to jest nijedan od njegovih članova ne smije pokazati

8 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 41.

9 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 39.

10 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 43.

11 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 44.

12 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 45.

13 Presude Europskog suda za ljudska prava od 24. veljače 1993,.Fey protiv Austrije (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, t. 28.); od 25. veljače 1997., Findlay protiv Ujedinjene Kraljevine od (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, t. 73.) i od 4. listopada 2007., Forum Maritime SA protiv Rumunjske (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, t. 116.).

pristranost ili osobne predrasude, pri čemu se osobna nepristranost pretpostavlja sve do predočenja dokaza o suprotnom. Kao drugo, sud mora biti objektivno nepristran, to jest mora pružiti dovoljno jamstava da se u vezi s tim isključi svaka opravdana sumnja [14].

64. S obzirom na činjenice konkretnog slučaja koje su mu bile iznesene radi odlučivanja, Sud je naglasio, s jedne strane, da žalitelj nije istaknuo nikakav argument koji može dovesti u pitanje osobnu nepristranost članova Općeg suda te, s druge strane, da nije naveo nijedan objektivan element kojim može stvoriti sumnju glede nepristranosti Općeg suda [15]. Sud je utvrdio da se žalitelj prije samo pozvao na nazočnost istih sudaca u dvama sastavima suda o kojima je riječ, to jest okolnost koja kao takva nije nespojiva sa zahtjevima prava na pošteno suđenje. Sud je stoga kao neosnovan odbio žalbeni razlog na koji se tužitelj pozvao i koji se temeljio na navodnoj povredi prava na nepristrani sud [16].

3. Primjena na upravno pravo u širem smislu

65. Iako je zahtjev nepristranosti osobito relevantan za svaki pravosudni sustav, vodeći računa o središnjoj ulozi koju tradicionalno ima sudska vlast u tumačenju i primjeni prava, on nije ograničen na to područje. S obzirom na to da pravni poredak dodjeljuje suverene ovlasti upravnim tijelima, čime im omogućuje da utječu na pravni status fizičkih i pravnih osoba, nameće se nužnost da se izvršavanje tih ovlasti podvrgne uvjetima i čak utvrde određena ograničenja kako bi se zaštitili legitimni interesi ovih potonjih [17]. Ovo se treba također očitovati u načinu na koji upravna tijela donose svoje odluke, to jest na postupovnoj razini. Naime, postupovno pravo barem je toliko važno kao i materijalna pravila upravnog prava, s obzirom na to da pojedincima omogućuje provedbu njihovih prava. Utvrđivanje uvjeta i ograničenja upravnih tijela za izvršavanje javnih ovlasti općenito na razini ustavnog prava ima za cilj stvoriti okvir zakonitosti, što je bitno obilježe vladavine prava [18].

66. Prethodna razmatranja osobito vrijede za „zajednicu prava”, poput Unije, u kojoj su njezine institucije podvrgnute nadzoru usklađenosti svojih akata, osobito s Ugovorima i općim načelima prava [19]. Među načelima s obzirom na koja se taj nadzor provodi nalazi se *pravo na dobru upravu*, utvrđeno u članku 41. Povelje, koje jamči, među ostalim, „pravo svakoga da institucije i tijela Unije njegove predmete obrađuju *nepristrano*, pravično i u razumnom roku” (moje isticanje u kurzivu).

67. Osobitost članka 41. Povelje počiva u činjenici da neke elemente objektivnog načela zakonitosti preoblikuje u subjektivno pravo na dobru upravu. Kao takvo, on ovlašćuje nositelja navedenog prava da od uprave zahtijeva da djeluje na određeni način ili da se suzdrži od djelovanja [20]. Ta odredba za upravni postupak predviđa jamstva istovrijedna onima koja su za

14 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 46.

15 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 47.

16 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 48. i 49.

17 Vidjeti Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, sv. 10, br. 3, svibanj 2004., str. 303. Autorica smatra da davanje građanima europskih upravnih ovlasti doprinosi jačanju građanskog statusa povrh strogo nacionalnog okvira. Autorica smatra da je to nužnost s obzirom na rast moći institucija Unije.

18 Batalli, M./Fejzullahu, A., „Principles of good administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, *Pecs Journal of International and European Law*, 2018., br. 1, str. 31.. Autori navode da se načelo zakonitosti smatra temeljem svakog pravnog poretka, što u biti određuje vladavinu prava. U skladu s tim načelom, sve upravne aktivnosti moraju se zasnivati na pravnim normama.

19 Presude od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija (C-336/09 P, EU:C:2012:386, t. 36.) i od 5. studenoga 2019., ESB i dr./Trasta Komercbanka i dr. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 54.)

20 Vidjeti u tom smislu Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, sv. 10., br. 3, svibanj 2004., str. 300.. Vidjeti i Bousta, R., „Who said there is a right to good administration? A critical analysis of Article 41 of the Charter of fundamental rights of the European Union”, *European Public Law*, 2013., br. 3, str. 488., u kojem autor smatra, naprotiv, da pravo na dobru upravu predviđa postupovna jamstva za ostvarivanje temeljnih prava.

sudski postupak predviđena u člancima 47. i 48. Povelje. Posljedično, neka prava, poput prava na saslušanje, mogu se odnositi na pravo na dobru upravu, koje štiti članak 41. Povelje, i na poštovanje prava obrane i prava na pošteno suđenje, koja štite članci 47. i 48. Povelje [21]. Stoga njihova primjenjivost ovisi o predmetnom postupku. Nastanak članka 41. Povelje otkriva da se ta odredba zasniva na nacionalnim i europskim pravnim tradicijama [22], a osobito sudskoj praksi Suda, u kojoj se povremeno isticao pojam dobre uprave kako bi se ojačao status poreznih obveznika [23].

68. S obzirom na to da upravno pravo Unije nije kodificirano jedinstvenim zakonodavnim instrumentom, već prije mnoštvom pravnih akata od kojih svaki uređuje odnosno područje [24], upravni postupci mogu se također znatno razlikovati [25]. Unatoč tomu, neka načela koja uređuju upravni postupak obvezatno se primjenjuju, uključujući prava iz članka 41. Povelje, koji, kao cjelina, utvrđuje pravo na dobru upravu. Zbog svojeg ustavnog ranga u pravnom poretku Unije, članak 41. Povelje ima za posljedicu uspostavljanje *horizontalnog prava* na dobru upravu koje se primjenjuje na svaki upravni postupak, čak i ako ga zakonodavni akt kojim se uspostavlja takav postupak izričito ne predviđa [26].

69. Kako bi se bolje prikazao doseg tog prava i konkretnije zahtjev nepristranosti u upravnom pravu Unije, u daljnjem ću tekstu iznijeti neke primjere koji se temelje na sudskoj praksi Suda u područjima prava tržišnog natjecanja [27], odobravanja lijekova [28], gospodarskog i proračunskog nadzor europodručja [29] i službeničkog prava [30]. Analiza te sudske prakse bit će polazišna točka za potonje ispitivanje može li se zahtjev nepristranosti primijeniti na istrage u okviru stegovnog postupka.

a) Pravo tržišnog natjecanja

70. Presuda od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, u daljnjem tekstu: presuda Ziegler/Komisija) pruža korisne zaključke za primjenu prava na dobru upravu na postupke koji se odnose na pravo tržišnog natjecanja. U odnosnom predmetu, koji se ticao sudjelovanja više poduzetnika u zabranjenom sporazumu u sektoru usluga međunarodnih

21 Vidjeti mišljenje Y. Bota u predmetu M. (C-277/11, EU:C:2012:253, t. 31.).

22 Ugovori Unije već predviđaju neke odredbe koje su služile kao izvor nadahnuća za kodifikaciju članka 41. Povelje. Tako se članak 41. stavak 2. točka (c) Povelje zasniva na članku 296. UFEU-a; članak 41. stavak 3. Povelje zasniva se na članku 340. UFEU-a; članak 41. stavak 4. Povelje zasniva se na članku 20. stavku 2. točki (d) UFEU-a. S druge strane, zahtjev „nepristranosti" nije izričito spomenut u Ugovorima. Samo se u članku 298. UFEU-a govori o „neovisnoj" europskoj upravi.

23 Vidjeti u tom pogledu objašnjenja koja se odnose na članak 41. Povelje (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) kao i presude od 13. srpnja 1966., Consten i Grundig/Komisija (56/64 i 58/64, EU:C:1966:41, str. 501.), od 9. srpnja 1970., Tortora/Komisija (32/69, EU:C:1970:68, t. 11.) i od 31. ožujka 1992., Burban/Parlament (C-255/90 P, EU:C:1992:153, t. 7.).

24 Vidjeti u tom pogledu Mendes, J., „The EU administrative institutions, their law, and their legal scholarship", *The Oxford handbook of comparative administrative law*, Oxford, 2020., str. 544.; Stelkens, U./Andrijauskaite, A., „How to assess the effectiveness of the par-European general principles of good administration", *Good administration and the Council of Europe*, Oxford, 2020., str. 68., koji navode da je upravno pravo Unije, uključujući upravni postupak, danas „fragmentirano" u više zakonodavnih akata.

25 U prošlosti je svejedno bilo inicijativa da se stvori jedinstveni zakonik o upravnom postupku, to jest Rezolucija Parlamenta od 15. siječnja 2013. donesena na temelju članka 225. UFEU-a s preporukama Komisije o upravnom postupovnom pravu Europske unije (2012/2024 (INL); A7-0369/2012), kao i „Prijedlog uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj europskoj upravi" (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), koju je Parlament odobrio Rezolucijom od 9. lipnja 2016. u kojoj je pozvao Komisiju da ispita navedeni prijedlog uredbe i od nje zahtijevao da mu podnese zakonodavni prijedlog. No, čini se da se Komisija nije odazvala tom zahtjevu.

26 Vidjeti u tom smislu C. Ladenburger, „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU", *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen, 2008., str. 116., koji smatra da je članak 41. Povelje „sažeta i opća kodifikacija" koja glavna postupovna prava određuje kao subjektivna prava.

27 Vidjeti točku 70. i sljedeće ovog mišljenja.

28 Vidjeti točku 76. i sljedeće ovog mišljenja.

29 Vidjeti točku 84. i sljedeće ovog mišljenja.

30 Vidjeti točku 91. i sljedeće ovog mišljenja.

selidaba, Sud je bio pozvan utvrditi, među ostalim, je li Komisija, kao tijelo zaduženo za sankcioniranje zabranjenih sporazuma, poštovala prava uključenih poduzetnika. Jedan od uključenih poduzetnika smatrao je da je odluka kojom mu je Komisija izrekla novčanu kaznu sadržavala nedostatak objektivne nepristranosti zato što se povreda koja se stavlja na teret odnosi na Komisiju, kako zbog činjenice da je ona jedna od njezinih žrtava tako i zbog činjenice da su Komisijini službenici bili upleteni u nezakonite aktivnosti. Ta se argumentacija zasnivala na pretpostavci da žrtve povrede ne mogu biti suci u vezi s tom povredom [31].

71. Sud je ispitao tu argumentaciju utvrdivši, prije svega, da, iako se Komisija ne može smatrati „sudom" u smislu članka 6. EKLJP-a, ona je svejedno dužna tijekom upravnog postupka poštovati temeljna prava Unije, što obuhvaća i pravo na dobru upravu, sadržano u članku 41. Povelje. Sud je pojasnio da taj članak, a ne članak 47. Povelje, uređuje upravni postupak pred Komisijom u području zabranjenih sporazuma [32]. Taj zaključak daje važno objašnjenje u vezi s područjima primjene i odnosom između tih dviju odredbi, što su aspekti na koje sam već skrenuo pozornost u ovom mišljenju [33].

72. Upućujući na svoju sudsku praksu, a osobito na prethodno navedenu presudu Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament [34], Sud je podsjetio na to da, u skladu s člankom 41. Povelje, svaka osoba ima pravo, među ostalim, na to da institucije Unije obrađuju njezin predmet nepristrano. Takva obveza nepristranosti obuhvaća, s jedne strane, subjektivnu nepristranost, u smislu da nijedan član institucije u pitanju koji je zadužen za predmet ne smije pokazati pristranosti ili osobne predrasude, te, s druge strane, objektivnu nepristranost, u smislu da institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju u tom pogledu [35].

73. Primijetivši da se u konkretnom slučaju samo radilo o pojmu „objektivna nepristranost", Sud je smatrao, s obzirom na argumentaciju koju je iznio uključeni poduzetnik, da sama činjenica da je Komisija provodila istragu nad kartelom koji je oštetio financijske interese Unije te izrekla kaznu njegovim sudionicima ne znači da postoji nedostatak objektivne pristranosti u Komisijinu postupanju. Sud je držao da bi u suprotnom sama mogućnost da je Komisija ili neka druga institucija Unije mogla biti žrtva protutržišnog ponašanja imala za učinak lišavanje Komisije njezine ovlasti da istraži takvo ponašanje, što se ne može prihvatiti. Sud je smatrao da je u tom smislu osobito važno istaknuti da se, u skladu s člankom 105. UFEU-a, među zadaćama koje su povjerene Komisiji Ugovorima nalazi upravo i zadaća osiguravanja primjene načela utvrđenih člancima 101. i 102. UFEU-a [36].

74. Sud je potom ocijenio da činjenica da Komisijine službe koje su zadužene za vođenje postupka u vezi s povredama prava tržišnog natjecanja Unije i službe koje su odgovorne za upravljanje selidbama službenika i djelatnika te institucije pripadaju istoj organizacijskoj strukturi također ne može sama po sebi dovesti u pitanje objektivnu nepristranost te institucije, budući da spomenute službe nužno čine dio strukture kojoj pripadaju [37]. Naposljetku, Sud je podsjetio na to da sudovi

31 Presuda Ziegler/Komisija, t. 146.

32 Presuda Ziegler/Komisija, t. 154.

33 Vidjeti točku 67. ovog mišljenja.

34 Vidjeti točku 63. ovog mišljenja.

35 Presuda Ziegler/Komisija, t. 155.

36 Presuda Ziegler/Komisija, t. 155. i 156.

37 Presuda Ziegler/Komisija, t. 158.

Unije mogu nadzirati Komisijine odluke te da pravo Unije predviđa sustav njihove sudske kontrole, i to osobito onih odluka koje se odnose na postupke primjene članka 101. UFEU-a, čime se pružaju sva jamstva koja se zahtijevaju u skladu s člankom 47. Povelje [38].

75. S obzirom na sve te elemente, Sud je zaključio da nema nikakve naznake za pretpostavku da je Komisija propustila ispuniti svoju obvezu nepristranosti. Sud je stoga presudio da Opći sud nije pogrešno primijenio pravo odbivši tužbeni razlog koji je uključeni poduzetnik istaknuo, a koji se odnosio na povredu prava na pošteno suđenje i općeg načela dobre uprave [39].

b) Odobravanje lijekova

76. Iako bi se pravo tržišnog natjecanja moglo pojaviti kao posebno područje u upravnom pravu, uzimajući u obzir široke nadzorne ovlasti dodijeljene Komisiji koje mogu opravdati priznavanje određenih jamstava pravnim osobama koje podliježu tom pravnom sustavu [40], presuda od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija (C-680/16 P, u daljnjem tekstu: presuda Wolff/Komisija, EU:C:2019:257) jasno pokazuje da je zahtjev nepristranosti, utvrđen u članku 41. Povelje, u potpunosti primjenjiv na upravne postupke pred različitim institucijama, tijelima, agencijama i uredima Unije. Štoviše, ta presuda sadržava korisna pojašnjenja o dosegu obveza koje imaju dužnosnici i službenici koji u njima rade.

77. Spor povodom kojeg je donesena ta presuda potjecao je od odluke koju je Komisija donijela u vezi s nacionalnim odobrenjima za stavljanje lijekova u promet, a koja se zasnivala na mišljenju koje je dao Odbor za lijekove za humanu primjenu (u daljnjem tekstu: Odbor), zadužen za izradu mišljenja Europske agencije za lijekove (u daljnjem tekstu: EMA) o svakom pitanju koje se odnosi na ocjenu lijekova za humanu primjenu. Žalitelji, koji zahtijevaju da Opći sud poništi tu odluku, istaknuli su činjenicu da je glavna izvjestiteljica koju je navedeni Odbor odredio za pripremu svojeg mišljenja djelovala u dvostrukom svojstvu jer ju je također zaposlilo nacionalno tijelo koje je pred Odborom pokrenulo postupak revizije odobrenja za stavljanje u promet. Međutim, takva okolnost predstavlja preklapanje funkcija i sukob interesa koji izaziva osnovanu sumnju u nepristranost postupka [41].

78. Sud je ispitao argumente na koje su se tužitelji pozvali podsjetivši na početku da su institucije, tijela, uredi i agencije Unije dužni poštovati temeljna prava zajamčena pravom Unije, među kojima je pravo na dobru upravu iz članka 41. Povelje. Sud je skrenuo pozornost na činjenicu da se u stavku 1. te odredbe navodi osobito da svatko ima pravo na to da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano [42].

79. Sud je u tom pogledu istaknuo da se zahtjevom nepristranosti, koji se institucijama, tijelima, uredima i agencijama nalaže u izvršavanju njihovih zadaća, nastoji osigurati jednako postupanje na kojem se Unija temelji. Tim se zahtjevom osobito nastoji izbjeći moguće situacije sukoba interesa u pogledu dužnosnika i službenika koji djeluju za račun institucija, tijela, ureda i agencija. S obzirom na temeljnu važnost jamstva neovisnosti i integriteta u vezi s unutarnjim funkcioniranjem i vanjskom slikom institucija, tijela, ureda i agencija Unije, zahtjevom

38 Presuda Ziegler/Komisija, t. 159.

39 Presuda Ziegler/Komisija, t. 160.

40 Vidjeti u tom smislu Craig, P., *The EU Charter of fundamental rights* (uredili Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford, 2014., članak 41., 41.25, str. 1077.

41 Presuda Wolff/Komisija, t. 21.

42 Presuda Wolff/Komisija, t. 24. i 25.

nepristranosti obuhvaćene su sve okolnosti koje dužnosnik ili službenik koji mora donijeti odluku o predmetu mora razumno prepoznati kao okolnosti koje, u očima trećih strana, mogu izgledati da će utjecati na njegovu neovisnost u predmetu [43].

80. Prema stajalištu Suda, također je na tim institucijama, tijelima, uredima i agencijama da ispune zahtjev nepristranosti u vezi s objema njegovim sastavnicama, a to su, s jedne strane, subjektivna nepristranost, na temelju koje nijedan član dotične institucije ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude, i, s druge strane, objektivna nepristranost, u skladu s kojom ta institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku osnovanu sumnju o mogućoj predrasudi [44]. Što to se tiče, konkretnije, te druge sastavnice načela nepristranosti, Sud je istaknuo da je – kada se nekoliko institucija, tijela, ureda ili agencija Unije dodijele vlastite i odvojene odgovornosti u okviru postupka koji može dovesti do odluke kojom se osobi nanosi šteta – svaki od tih subjekata dužan, u dijelu u kojem se to na njega odnosi, ispuniti zahtjev objektivne nepristranosti. Stoga, čak i u slučaju u kojem samo jedan od njih ne ispuni taj zahtjev, takav propust može učiniti nezakonitom odluku koju je drugi donio na kraju dotičnog postupka [45].

81. Sud se složio s mišljenjem žaliteljâ smatrajući da posebne okolnosti konkretnog predmeta mogu potaknuti dvojbe glede poštovanja zahtjeva nepristranosti. Konkretnije, Sud je smatrao da objektivna nepristranost Odbora o kojoj je riječ može biti ugrožena zbog sukoba interesa koji dovodi do preklapanja funkcija jednog od njegovih članova, i to neovisno o osobnom ponašanju navedenog člana [46]. Sud je odlučujućim čimbenicima smatrao ulogu dodijeljenu izvjestiteljici unutar navedenog odbora kao i izostanak dovoljno jamstava da se izbjegne bilo kakav nedopušteni utjecaj na mišljenje Odbora. Naime, Sud je izjavio da je dužnost Odbora da, uzimajući u obzir vlastite odgovornosti koje je preuzela izvjestiteljica, posebnu pozornost posveti dodjeljivanju te funkcije kako bi se izbjegao nastanak svake osnovane sumnje o mogućoj predrasudi [47].

82. Sud je podsjetio na to da se za dokazivanje da organizacija upravnog postupka ne jamči dovoljnu isključenost svake osnovane sumnje o postojanju moguće predrasude ne zahtijeva utvrđivanje postojanja nedostatka nepristranosti zbog specifičnih svojstava uloge izvjestiteljice u okviru postupaka koji se vode pred Odborom. Dovoljno je da u tom pogledu postoji osnovana sumnja koja se ne može otkloniti [48]. Glede konkretnog slučaja, Sud je smatrao, u biti, da su treće osobe promatrači mogle osnovano smatrati da je nacionalno tijelo pokretanjem postupka pred Odborom bilo u mogućnosti izvršiti utjecaj na odluke koje je on donio [49]. Vrijednost te presude počiva u činjenici da je uspostavljen određeni standard dokazivanja koji omogućuje da se utvrdi je li u konkretnom slučaju bila ugrožena objektivna nepristranost. Vratit ću se na to kasnije, kada će ovaj predmet trebati ispitati s obzirom na kriterije razvijene u sudskoj praksi.

83. S obzirom na prethodna razmatranja, Sud je došao do zaključka da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava presudivši da je Odbor osigurao dovoljna jamstva za isključenje postojanja osnovane sumnje u vezi s poštovanjem obveze nepristranosti iz članka 41. Povelje.

43 Presuda Wolff/Komisija, t. 26.

44 Presuda Wolff/Komisija, t. 27.

45 Presuda Wolff/Komisija, t. 28.

46 Presuda Wolff/Komisija, t. 30.

47 Presuda Wolff/Komisija, t. 38.

48 Presuda Wolff/Komisija, t. 37.

49 Presuda Wolff/Komisija, t. 39.

c) Gospodarski i proračunski nadzor europodručja

84. Presuda od 20. prosinca 2017., Španjolska/Vijeće (C-521/15, EU:C:2017:982, u daljnjem tekstu: presuda Španjolska/Vijeće) također zaslužuje navođenje u pregledu sudske prakse o zahtjevu nepristranosti u okviru upravnog postupka. Relevantnost te presude proizlazi iz činjenice da je predmetnim upravnim postupkom predviđena istražna faza protiv država članica, čime se postavlja pitanje mogu li se one pozvati na pravo na dobru upravu, zajamčeno člankom 41. stavkom 1. Povelje, kako bi istaknule nezakonitost upravnog akta [50]. Sud se izričito suzdržao presuditi može li se država članica smatrati ili izjednačiti s „osobom" u smislu navedene odredbe i može li se po toj osnovi pozvati na pravo koje je u njoj utvrđeno. On je svejedno izjavio da to pravo predstavlja opće načelo prava Unije na koje se mogu pozivati države članice i u pogledu kojeg, slijedom toga, treba ocjenjivati zakonitost svakog upravnog akta koji su donijele institucije Unije.

85. Predmet povodom kojeg je donesena presuda Španjolska/Vijeće spada u područje gospodarskog i proračunskog nadzora europodručja i odnosio se, konkretnije, na istražne ovlasti Statističkog ureda Europske unije (Eurostat) prema državama članicama. Taj je spor potjecao od odluke koju je Vijeće donijelo i u kojoj je zaključilo da je Kraljevina Španjolska zbog krajnje nepažnje pogrešno prikazala podatke Eurostatu te je zbog toga navedenoj državi članici izreklo novčanu kaznu. Sporna odluka zasnivala se na podacima pribavljenima u okviru istraga o manipuliranju statističkim podacima u Španjolskoj.

86. Protivivši se spornoj odluci, ta je država članica podnijela tužbu za poništenje u kojoj je istaknula, među ostalim, povredu prava na dobru upravu, zbog činjenice da je istražni postupak vođen u okolnostima koje ne osiguravaju Komisijinu objektivnu nepristranost [51]. Konkretnije, Španjolska je istaknula da je više agenata koji su sudjelovali u posjetima koje je Eurostat obavio u Španjolskoj prije donošenja odluke o pokretanju istrage bilo i dio tima koji je Komisija naknadno angažirala u okviru istražnog postupka.

87. Kao što je to gore navedeno, Sud je ispitao navodnu nezakonitost sporne odluke Vijeća s aspekta općeg načela koje predstavlja pravo na dobru upravu, utvrđeno u članku 41. Povelje, podsjetivši na svoju sudsku praksu prema kojoj su institucije Unije dužne poštovati navedeno opće načelo prava u okviru upravnih postupaka pokrenutih protiv država članica i koji mogu dovesti do odluka koje su za njih štetne [52]. Uputivši na prethodno navedenu presudu Ziegler/Komisija, Sud je podsjetio na to da je na tim institucijama da ispune zahtjev nepristranosti u oba njegova vida, a to su, s jedne strane, subjektivna nepristranost, na temelju koje nijedan član institucije u pitanju ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude, i, s druge strane, objektivna nepristranost, u skladu s kojom ta institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju o mogućoj predrasudi [53].

88. Sud je odbio optužbu za pristranost koju je Španjolska iznijela, navevši, u biti, da su posjeti, s jedne strane, i postupak, s druge strane, dio različitih pravnih okvira i imaju različit cilj [54]. Sud je smatrao da su – čak i ako se podaci obuhvaćeni tim posjetima, s jedne strane, i tim istražnim postupkom, s druge strane, djelomično mogu preklapati – ocjene koje su Eurostat i Komisija pozvani donijeti o tim podacima, nasuprot tomu, nužno različite. Slijedom toga, ocjene koje

50 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 89.

51 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 86.

52 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 90.

53 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 91.

54 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 96.

Eurostat donese o kvaliteti pojedinih od tih podataka, nakon posjeta izvršenih u nekoj državi članici, ne utječu sâme po sebi na stajalište koje bi Komisija mogla zauzeti o postojanju pogrešnog prikazivanja tih istih podataka ako ta institucija odluči nakon toga pokrenuti istražni postupak o tom pitanju [55].

89. Sud je iz toga zaključio da činjenica povjeravanja vođenja istražnog postupka, koji se temelji na određenoj pravnoj osnovi, timu koji se u velikom dijelu sastoji od agenata Eurostata koji su već sudjelovali u posjetima koje je ta služba organizirala u dotičnoj državi članici na temelju različite pravne osnove, prije pokretanja tog postupka, ne omogućava kao takva Sudu da zaključi da je odluka donesena na kraju navedenog postupka nezakonita zbog povrede zahtjeva objektivne nepristranosti koji je Komisija dužna ispuniti [56].

90. Štoviše, Sud je pojasnio da nije na Eurostatu, nego prije na Komisiji i stoga na povjerenicima koji djeluju u kolegiju, da odluče o pokretanju istražnog postupka, preuzmu odgovornost za vođenje istrage i naposljetku podnesu Vijeću preporuke i prijedloge koji su potrebni na kraju te istrage. Sud je pojasnio da, s obzirom na to da se relevantnim pravnim okvirom agentima Eurostata ne povjerava nikakva vlastita odgovornost prilikom vođenja istražnog postupka, uloga koja im je povjerena u tom istražnom postupku ne može se smatrati odlučujućom ni za tijek ni za završetak tog postupka. Sud je stoga smatrao da se ne može smatrati da je, zbog činjenice da je vođenje istražnog postupka povjereno timu koji se u velikom dijelu sastoji od agenata Eurostata koji su već sudjelovali u posjetima koje je ta služba organizirala u Španjolskoj prije pokretanja tog postupka, pobijana odluka zahvaćena navodnom Komisijinom povredom zahtjeva objektivne nepristranosti. Slijedom toga, Sud je odbio žalbeni razlog koji je Španjolska istaknula i koji se temeljio na povredi prava na dobru upravu.

4. Primjena na službeničko pravo

91. Presude prikazane u prethodnim točkama dočaravaju način na koji se zahtjev nepristranosti primjenjuje u okviru upravnih postupaka koji su u tijeku pred institucijama, tijelima, agencijama i uredima Unije. Zajednički aspekt tih predmeta jest činjenica da su predmetni postupci uključivali pravne osobe i države članice, to jest stranke koje bi se mogle smatrati „vanjskima” u odnosu na upravu Unije. S obzirom na to, svejedno mislim da nikakav legitiman razlog ne može opravdati isključenje dužnosnika i službenika uprave iz kruga ovlaštenika zaštite zajamčene člankom 41. Povelje [57]. Naprotiv, u tom kontekstu želim utvrditi da, kao prvo, na temelju te odredbe „svatko” ima pravo da se njegovi predmeti obrađuju nepristrano i, kao drugo, ta odredba ne pravi razliku između upravnog prava Unije *stricto sensu* i europske javne službe, pri čemu je ova potonja obuhvaćena i upravnim pravom u širem smislu izraza. Slijedom navedenog, zahtjev nepristranosti mora se smatrati načelom opće primjene koje se primjenjuje na svaki upravni postupak. Kao što će se to u daljnjem tekstu objasniti primjerima, to je tumačenje potvrđeno u sudskoj praksi Suda.

55 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 99. i 100.

56 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 101.

57 Vidjeti u tom smislu Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. izdanje, Berlin, 2021., članak 41., t. 10.

a) Postupak za ukidanje imuniteta dužnosnika

92. U tom pogledu valja odmah podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz članka 41. stavka 2. Povelje, pravo na dobru upravu obuhvaća u stvarnosti skup prava koji uključuje, među ostalim, pravo na saslušanje. U presudi od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, u daljnjem tekstu: presuda Komisija/RQ), koju ću prikazati u nastavku, Sud se izjasnio o dosegu *prava na saslušanje*[58] u okviru postupka čiji je predmet bilo ukidanje imuniteta dužnosnika Unije. Predmetna presuda odnosila se stoga na bitan aspekt europske javne službe zajamčen Protokolom (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije[59] s ciljem osiguranja pravilnog funkcioniranja institucija, tijela, ureda i agencija Unije. Relevantnost te presude za ispitivanje ovog predmeta počiva u činjenici da sadržava opća razmatranja o tumačenju članka 41. Povelje za koja mi se zbog razloga koje ću dalje navesti čini da se mogu primijeniti na zahtjev nepristranosti.

93. U relevantnom dijelu analize Sud je prvo podsjetio na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, poštovanje prava obrane predstavlja temeljno načelo prava Unije[60]. Sud je primijetio da, kada je konkretno riječ o pravu na saslušanje u svakom postupku, ono je sastavni dio navedenog temeljnog načela te je danas predviđeno ne samo člancima 47. i 48. Povelje, kojima se jamči poštovanje prava obrane i prava na pošteno suđenje u svim sudskim postupcima, nego i njezinim člankom 41., kojim se osigurava pravo na dobru upravu[61]. Naime, stavak 2. navedenog članka 41. određuje da pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, pravo svake osobe da bude saslušana prije nego što protiv nje bude poduzeta pojedinačna mjera koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati[62]. Valja primijetiti u tom kontekstu da, kao što je to već navedeno u ovom mišljenju u odnosu na zahtjev nepristranosti, Sud naglašava sličnost koja postoji između prava koja su zajamčena člancima 41. i 47. Povelje i primjenjiva na posebnu vrstu postupka.

94. Sud je potom primijetio da, kao što to proizlazi iz samog njezina teksta, ta odredba ima opću primjenu. Sud je iz toga zaključio da se pravo na saslušanje mora poštovati u svakom postupku koji može rezultirati aktom kojim je osoba oštećena, pa i onda kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost. Osim toga, navedeno pravo daje mogućnost svakoj osobi da svrsishodno i djelotvorno iznese svoje stajalište u upravnom postupku, prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese[63]. S obzirom na to da se ta razmatranja podudaraju s opažanjima koja sam gore iznio u prilog pretpostavci prema kojoj se zahtjev nepristranosti mora shvatiti kao načelo opće primjene kojim je uređen svaki upravni postupak, čini mi se očitim da članak 41. Povelje treba također primijeniti na europsku javnu službu glede tog zahtjeva.

95. Drugi razlog zbog kojeg je presuda Komisija/RQ osobito važna proizlazi iz činjenice da ona sadržava naznake o određenim aspektima općeg upravnog prava Unije koje mogu imati odlučujuću ulogu za ispitivanje ovog predmeta i na koje ću se kasnije vratiti u ovom mišljenju[64], to jest pravne posljedice koje valja izvesti kada uprava donese odluku kršenjem postupovnih prava dotične osobe.

58 Vidjeti također presudu od 4. lipnja 2020., ESVD/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, t. 70,), također u vezi s pravom na saslušanje u području javne službe.

59 SL 2010., C 83, str. 266.

60 Presuda Komisija/RQ, t. 64.

61 Presuda Komisija/RQ, t. 65.

62 Presuda Komisija/RQ, t. 66.

63 Presuda Komisija/RQ, t. 67.

64 Vidjeti točke 111. do 118. ovog mišljenja.

96. U tom je pogledu Sud podsjetio na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, povreda prava na obranu, a posebice prava na saslušanje, izaziva poništenje odluke donesene na kraju konkretnog upravnog postupka samo ako bi navedeni postupak bez te nepravilnosti mogao imati drukčiji ishod [65]. S tim vezi Sud je podsjetio na to da se od tužitelja koji se poziva na povredu svojih prava obrane ne može zahtijevati da dokaže da bi odluka odnosne institucije Unije imala drukčiji sadržaj, već samo da takva pretpostavka nije potpuno isključena. Ocjenu tog pitanja treba izvršiti imajući u vidu posebne činjenične i pravne okolnosti svakog slučaja [66].

b) Postupak za razrješenje dužnosti člana Komisije

97. Kako bi se zaključio ovaj pregled sudske prakse, valja navesti presudu od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, u daljnjem tekstu: presuda Dalli/Komisija), kao primjer za primjenu zahtjeva nepristranosti u području javne službe. Predmet povodom kojeg je ta presuda donesena potječe od tužbe koju je Općem sudu podnio bivši član Europske komisije kako bi joj se naložila naknada štete, osobito neimovinske, koju je pretrpio zbog navodno nezakonitog postupanja Komisije i OLAF-a u vezi s prestankom njegovih dužnosti. U prilog svojoj tužbi žalitelj je istaknuo više prigovora koji su se odnosili na nezakonitost postupanja Komisije i OLAF-a, a koje je, međutim, Opći sud sve odbio.

98. Svojom žalbom žalitelj je istaknuo pogreške koje se tiču prava i koje je Opći sud navodno počinio jer nije utvrdio nikakvu povredu zahtjeva nepristranosti na temelju članka 41. Povelje u okviru istrage vođene protiv njega. No, on je smatrao da su postojali elementi koji su mogli pobuditi osnovanu sumnju glede nepristranosti istrage. Kao prvo, žalitelj je kritizirao izravno sudjelovanje direktora OLAF-a, iako mu je, prema žaliteljevu mišljenju, na temelju propisa na snazi bila dodijeljena samo ovlast upravljanja provođenjem istrage. Kao drugo, žalitelj je predbacio Općem sudu da je pogrešno zaključio da sudjelovanje predstavnikâ nacionalnog tijela u istrazi ne ugrožava OLAF-ovu objektivnu nepristranost, iako je jedan od tih predstavnika također bio član nadzornog odbora [67].

99. Sud se nije složio sa žaliteljevim mišljenjem te je potom odbio žalbeni razlog koji se temeljio na pogrešci koja se tiče prava i zasnivao se, u biti, na navodnom kršenju zahtjeva nepristranosti. Konkretnije, Sud je došao do zaključka da nijedna od okolnosti koje je žalitelj istaknuo nije mogla dovesti u pitanje poštovanje zahtjeva nepristranosti.

100. Kao prvo, kad je riječ o pogrešci koja se tiče prava i koju je Opći sud navodno počinio kada je odlučio o sudjelovanju OLAF-ova direktora u istrazi, Sud je podsjetio na to da se u članku 41. stavku 1. Povelje navodi, među ostalim, da svatko ima pravo na to da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano [68]. Sud je objasnio da je na tim institucijama, tijelima, agencijama i uredima da ispune zahtjev nepristranosti u vezi s objema njegovim sastavnicama, a to su, s jedne strane, subjektivna nepristranost i, s druge strane, objektivna nepristranost. Sud je potom iznio pojašnjenja u vezi s nadležnostima direktora OLAF-a, podsjetivši u tu svrhu na relevantne odredbe uredbe o istragama koje ta služba provodi [69], nakon čega je došao do zaključka da on ima aktivnu ulogu u provođenju istraga. Sud je primijetio da žalitelj nije dokazao da izravno sudjelovanje OLAF-ova direktora u određenim

65 Presuda Komisija/RQ, t. 105.

66 Presuda Komisija/RQ, t. 106. i 107.

67 Presuda Dalli/Komisija, t. 106. i 107.

68 Presuda Dalli/Komisija, t. 111. do 118.

69 Uredba (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 1999. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL 1999., L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 100.)

istražnim radnjama može ugroziti njegovu objektivnu nepristranost. Usto, Sud je primijetio da žalitelj nije osporio valjanost tih odredbi. Posljedično, Sud je zaključio da u okviru ocjene Općeg suda prema kojoj takvo izravno sudjelovanje ne ugrožava nepristranost istrage nije počinjena pogreška koja se tiče prava.

101. Kao drugo, glede sudjelovanja u saslušanju onog zastupnika nacionalnog tijela koji je također član nadzornog odbora, Sud je zaključio da činjenica da je jedan od njegovih članova izravno sudjelovao u provedbi neke OLAF-ove istražne radnje može pobuditi osnovanu sumnju o njegovoj mogućoj pozitivnoj ili negativnoj predrasudi u izvršavanju unutar tog odbora njegovih funkcija nadzora uvjetâ provedbe predmetne istražne radnje [70]. No, prema stajalištu Suda, iako bi se objektivna nepristranost člana nadzornog odbora tako mogla dovesti u pitanje prilikom izvršavanja funkcija nadzora koje u tom svojstvu izvršava, činjenica da ta osoba može biti naknadno pozvana da izvrši takav nadzor ne može, s druge strane, pobuditi osnovanu sumnju u njezinu nepristranost prilikom sudjelovanja u istražnoj radnji. Sud je iz toga izveo zaključak da, iako bi se u pogledu mišljenja nadzornog odbora o OLAF-ovoj istrazi moglo, prema potrebi, pozvati na nedostatak objektivne nepristranosti koji žalitelj ističe, njime se ne može dovesti u pitanje poštovanje načela nepristranosti u okviru te istrage i, konkretno, tijekom ispitivanja u kojem je sudjelovao član tog odbora. U tom je pogledu Sud utvrdio da je žaliteljeva argumentacija imala za cilj osporiti zakonitost OLAF-ova prikupljanja dokaza, a ne mišljenja nadzornog odbora. Sud je stoga zaključio da argument koji se temeljio na pogrešci koja se tiče prava u tom pogledu treba odbiti kao neosnovan.

C. Zaključci koji proizlaze iz sudske prakse

102. Prethodni prikaz sudske prakse poziva nas da, kao prvo, utvrdimo zaključke koje valja izvesti glede pojma nepristranosti u pravu Unije, prije nego što se, kao drugo, posvetimo ispitivanju žalbe koju je Parlament podnio [71] u ovom predmetu.

103. Kao prvo, primjeri koje sam iznio u tom prikazu sudske prakse idu u prilog primjeni zahtjeva nepristranosti u području javne službe. Taj zaključak proizlazi osobito iz činjenice da presude Komisija/RQ [72] i Dalli/Komisija [73] jasno pokazuju da se članak 41. stavak 1. Povelje *primjenjuje na upravne postupke kojima je predviđena istražna faza i koji se odnose na pravni status dužnosnika* i članova Komisije, neovisno o tome tiču li se njihova imuniteta ili samog zadržavanja njihovih dužnosti.

104. Kao drugo, iz presude Wolff/Komisija [74] proizlazi da se zahtjevom nepristranosti nastoji zajamčiti jednako postupanje. Isto je tako moguće iz te presude zaključiti da se, s obzirom na to da unutarnje funkcioniranje i vanjska slika institucija, tijela, ureda i agencija ovise o poštovanju tog zahtjeva, on mora nužno protegnuti na sva područja djelovanja uprave Unije, uključujući *aspekte povezane s upravljanjem javnom službom*, kao što je to imenovanje, promaknuće i sankcioniranje osoblja.

70 Presuda Dalli/Komisija, t. 119. do 124.

71 Vidjeti točku 119. i sljedeće ovog mišljenja.

72 Presuda Komisija/RQ, t. 65.

73 Presuda Dalli/Komisija, t. 111.

74 Presuda Wolff/Komisija, t. 26.

105. Kao treće, valja primijetiti da se u svojoj sudskoj praksi [75] Sud oslanja na pojam „nepristranost" koji sadržava dvije sastavnice. S jedne strane, subjektivnu nepristranost, na temelju koje nijedan član institucije u pitanju ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude, i, s druge strane, objektivnu nepristranost, u skladu s kojom ta institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju o mogućim predrasudama.

106. Kao četvrto, glede te druge sastavnice, iz presude Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament [76] proizlazi da prethodno saznanje o činjenicama onih koji su pozvani sudjelovati u donošenju sudske ili upravne odluke nije samo za sebe okolnost koja može dovesti do postupovne povrede u obliku pristranosti. Naime, kao što to proizlazi iz presuda Wolff/Komisija [77] i Španjolska/Komisija [78], takvo je prethodno saznanje često neizbježno uzimajući u obzir profesionalnu djelatnost koju su dotične osobe obavljale prethodno ili usporedno. Prije je nužno utvrditi postoji li u konkretnom slučaju *sukob interesa* kod dužnosnika i službenika koji djeluju za račun institucija, tijela, ureda i agencija, a koji pobuđuje *legitimnu sumnju glede nepristranosti postupka*.

107. Kao peto, iz presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament [79], Dalli/Komisija [80] i Wolff/Komisija [81] proizlazi da se od dotične osobe u sudskoj praksi Suda zahtijeva s postupovnog aspekta da *istakne argumente koji mogu dovesti u pitanje osobnu nepristranost dužnosnika ili službenika uključenih u upravni postupak*. Naime, samo na temelju argumenata koje dotične osobe iznesu Sud može podrobno ispitati navodnu povredu objektivne nepristranosti. Stoga proizlazi da općeniti i apstraktni navodi koju su očito neosnovani teško da ispunjavaju taj zahtjev.

108. Međutim, valja primijetiti da je u presudi Wolff/Komisija [82] Sud pojasnio da se za dokazivanje da organizacija upravnog postupka ne jamči dovoljnu isključenost svake osnovane sumnje o postojanju moguće predrasude ne zahtijeva utvrđivanje postojanja nedostatka nepristranosti zbog specifičnih svojstava uloge izvjestiteljice u okviru postupaka koji se vode pred Odborom. *Dovoljno je da u tom pogledu postoji osnovana sumnja koja se ne može otkloniti*. Slijedom navedenog, ne čini se da je teret dokaza pretjerano tegoban.

109. Kao šesto, iz presuda Ziegler/Komisija [83] i Wolff/Komisija [84] moguće je zaključiti da ispitivanje poštovanja zahtjeva subjektivne nepristranosti nije nužno u slučajevima u kojima je već utvrđena povreda objektivne nepristranosti. *Ispitivanje činjenica s obzirom na drugu sastavnicu pojma „nepristranost" dovoljno je*, ako ne postoje elementi na temelju kojih se sa sigurnošću može utvrditi postojanje predrasuda kod dužnosnika ili službenika uključenih u upravni postupak.

110. Kao sedmo, iz presuda Španjolska/Vijeće [85] i Wolff/Komisija [86] proizlazi da, kada se nekoliko institucija, tijela, ureda ili agencija Unije dodijele vlastite i odvojene odgovornosti u okviru postupka koji može dovesti do odluke kojom se osobi nanosi šteta, *svaki od tih subjekata dužan*

75 Vidjeti točke 80., 87., 98. i 100. ovog mišljenja.

76 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 43. do 45.

77 Presuda Wolff/Komisija, t. 39.

78 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 99.

79 Presuda Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, t. 47.

80 Presuda Dalli/Komisija, t. 117.

81 Presuda Wolff/Komisija, t. 30.

82 Presuda Wolff/Komisija, t. 37.

83 Presuda Ziegler/Komisija, t. 156.

84 Presuda Wolff/Komisija, t. 41.

85 Presuda Španjolska/Vijeće, t. 94.

86 Presuda Wolff/Komisija, t. 28.

je, u dijelu u kojem se to na njega odnosi, ispuniti zahtjev objektivne nepristranosti. Stoga, čak i u slučaju u kojem samo jedan od njih ne ispuni taj zahtjev, takav propust može učiniti nezakonitom odluku koju je drugi donio na kraju dotičnog postupka.

111. Kao osmo, iz usporedbe između, s jedne strane, presude Wolff/Komisija [87], u kojoj je Sud utvrdio da zahtjev nepristranosti nije poštovan, te, s druge strane, presude Komisija/RQ [88], koja se odnosila na povredu prava na saslušanje, proizlazi da povreda prava iz članka 41. Povelje, koja kao cjelina utvrđuju pravo na dobru upravu, *očito može imati različite posljedice ovisno o pravu povrijeđenom u konkretnom slučaju*.

112. Naime, u presudi Komisija/RQ [89] Sud je podsjetio na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, „povreda prava na obranu, a posebice prava na saslušanje, izaziva poništenje odluke donesene na kraju konkretnog upravnog postupka samo ako bi navedeni postupak bez te nepravilnosti mogao imati drukčiji ishod". No, valja primijetiti da se takvo upućivanje na sudsku praksu o pravnim posljedicama postupovne povrede, koja proizlazi iz povrede prava obrane, uopće ne nalazi u presudi Wolff/Komisija. S druge strane, Sud je u toj presudi podrobno izložio razloge zbog kojih je smatrao da sudjelovanje određenog stručnjaka u postupku donošenja odluka može pobuditi legitimne sumnje glede nepristranosti odbora u EMA-i među trećim osobama promatračima, zaključivši stoga da je postojala povreda zahtjeva nepristranosti, utvrđenog u članku 41. Povelje.

113. Postavlja se, dakle, pitanje je li takva razlika između predmetnih prava opravdana s pravnog stajališta. Smatram da to pitanje zaslužuje *razrađeniji odgovor*, kao što ću to objasniti u daljnjem tekstu.

114. Iako je povreda prava zajamčenih člankom 41. stavkom 2. Povelje zasigurno postupovna povreda koja može dovesti do „nezakonitosti" upravne odluke, svejedno je nužno podsjetiti na to da upravno postupovno pravo Unije i njezinih država članica predviđa mehanizme ispravljanja radi njihova otklanjanja [90]. Primjerice, pravo na saslušanje može se zainteresiranoj osobi dodijeliti u kasnijem stadiju postupka, prije nego što se on okonča i donese konačna odluka. Isto tako, Sud je nedavno u presudi Komisija/Di Bernardo [91] presudio da je pod određenim strogim pretpostavkama moguće dopuniti nedostatno obrazloženje upravnog akta, čime se izbjegava ugrožavanje pravâ adresata navedenog akta [92].

115. Usto valja podsjetiti na to da ne mogu sve postupovne povrede utjecati na meritum upravne odluke. Drugim riječima, pogreška uprave u upravljanju postupkom može se pokazati neškodljivom s obzirom na različite relevantne interese. Naime, osobito zbog razloga *upravne djelotvornosti*, *pravne sigurnosti* i *ekonomičnosti postupka* uprava se može izuzeti iz sankcije „ništavosti" koju svaki pravni poredak općenito predviđa za najteže slučajeve nezakonitosti upravne odluke. Prema tom modelu, „formalna nezakonitost" pravnog akta kojim je ta odluka donesena prihvaća se pod uvjetom da ne ugrožava „materijalno pravo" zainteresirane osobe. S obzirom na to, čini mi se da je Sud svjestan svih tih aspekata i primjenjuje model koji sam upravo

87 Presuda Wolff/Komisija, t. 39.

88 Presuda Komisija/RQ, t. 112.

89 Presuda Komisija/RQ, t. 105.

90 Vidjeti presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 91.), glede ispravljanja postupovnih povreda u okviru postupka odlučivanja u vezi s okolišem; od 25. listopada 2011., Solvay/Komisija (C-109/10 P, EU:C:2011:686, t. 56.), za ispravljanje postupovne povrede u okviru Komisijinih postupaka u području zabranjenih ugovora, i od 16. siječnja 1992., Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, t. 25.), glede carinskog postupovnog prava.

91 Presuda od 11. lipnja 2020. (C-114/19 P, EU:C:2020:457)

92 Presuda od 11. lipnja 2020., Komisija/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, t. 51. do 60.)

prikazao na pravni poredak Unije, s obzirom na to da, u skladu s prethodno navedenom sudskom praksom, zahtijeva da se u svakom konkretnom slučaju ispitaju posljedice povrede prava obrane, osobito prava na saslušanje, prije nego što se odluči o sudbini predmetne upravne odluke.

116. Što se posebno tiče povrede zahtjeva nepristranosti koja je predmet ovog slučaja, smatram da pristup koji treba slijediti ovisi o *težini svakog konkretnog slučaja*. U tom pogledu želim skrenuti pozornost na činjenicu da pojam „nepristranost", kako proizlazi iz sudske prakse Suda kao i iz različitih kodeksa ponašanja koje primjenjuju institucije, tijela, uredi i agencije Unije, nije definiran na isti način. Čini se da se Sud oslanja na *pojam koji je prije općenit i podložan tumačenju*, dok se Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi Europskog ombudsmana odnosi na *posebne i osobito teške slučajeve*, kao što je to sukob interesa zbog osobnih, obiteljskih, političkih ili financijskih razloga [93]. Obuhvaćanje raznovrsnih slučajeva zahtijeva da se u svakom slučaju utvrde konkretne okolnosti koje potiču dvojbe s obzirom na nepristranost uprave.

117. S jedne je strane točno da nedostatak objektivne nepristranosti može poljuljati povjerenje poreznog obveznika u neutralnost uprave. Sumnja da je netko podvrgnut proizvoljnom i posljedično nepoštenom postupanju može imati štetne učinke na predodžbu poreznih obveznika [94] i, u slučaju javne službe, na stav dotičnih dužnosnika i službenika s obzirom na subjekt za koji oni rade. S obzirom na to da su interesi za unutarnje funkcioniranje i za vanjsku sliku institucija, tijela, ureda i agencija Unije znatni, povreda zahtjeva objektivne nepristranosti očito se ne može lako otkloniti [95]. Naprotiv, čini mi se da takav slučaj može ugroziti zakonitost upravnog postupka kao cjeline. Promatrano s tog ugla, bolje se shvaća zašto se u presudi Wolff/Komisija [96] Sud suzdržao od ispitivanja je li sudjelovanje određenog stručnjaka utjecalo na donesenu odluku, ograničivši se na utvrđenje da je postojala osnovana sumnja u pogledu objektivne nepristranosti koja se nije mogla otkloniti.

118. S druge strane, točno je i to da – s obzirom na to da se zahtjevom „nepristranosti" nastoje zabraniti različita postupanja, i to od *blažih prijestupa* do *kaznenih djela* – pravne posljedice povrede tog zahtjeva moraju biti proporcionalne i na odgovarajući način uzimati u obzir interese svojstvene svakom pravnom poretku. Interesima adresata upravnog akta zahvaćenog nezakonitošću zbog postupovne povrede protive se načela poput načela djelotvornosti uprave, pravne sigurnosti i ekonomičnosti postupka. Zbog tog razloga ne smatram da svaka legitimna sumnja glede poštovanja zahtjeva objektivne nepristranosti može automatski dovesti do ništavosti upravnog akta. Kao što je to već objašnjeno u ovom mišljenju [97], takva pravna posljedica trebala bi biti pridržana za *najteže slučajeve nezakonitosti*, osobito one koji uključuju *sukob interesa zbog osobnih, obiteljskih, političkih ili financijskih interesa*, kao i *kaznena djela*, poput

93 U skladu s člankom 8. („Nepristranost i neovisnost") Europskog kodeksa o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, koji je izradio Europski ombudsman i Parlament odobrio rezolucijom tijekom svoje plenarne sjednice od 6. rujna 2001., obveza nepristranosti zahtijeva da se službenik suzdrži „od svih arbitrarnih radnji koje mogu imati negativan utjecaj na pripadnike javnosti, kao i od bilo kakvog povlaštenog postupanja po bilo kojim osnovama". Navedeni kodeks zahtijeva da se ponašanje službenika nikada ne vodi „osobnim, obiteljskim ili nacionalnim interesima ili političkim pritiskom". Službenik ne smije niti „sudjel[ovati] u odlukama u kojima on ili ona ili bilo koji član njegove ili njezine bliže obitelji ima financijski interes".

94 Batalli, M. i Fejzullahu, A., „Principles of good administration under the European Code of Good Administrative Behavior", *Pecs Journal of International and European Law*, 2018., br. 1, str. 35. Autori podsjećaju da nepoštovanje načela „dobre uprave" može dovesti do „loše uprave", to jest do situacije koju obilježavaju državne institucije koje su slabe i nesposobne za promicanje dobrobiti pojedinaca. Sve to može dovesti do općeg nezadovoljstva među građanima.

95 Vidjeti u tom pogledu Mouly, J., „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire", *Droit Social*, 2016., br. 10, str. 869., koji naglašava važnost načela nepristranosti. Autor smatra da neka osobito važna pravila stegovnog postupka čine bitna jamstva čija povreda mora po samom zakonu dovesti do ništavosti izrečene sankcije a da zaposlenik ne mora dokazati da nije mogao ostvariti svoja prava obrane.

96 Presuda Wolff/Komisija, t. 37. do 41.

97 Vidjeti točku 115. ovog mišljenja.

onih povezanih s *korupcijom u javnoj službi*. S druge strane i što se tiče drugih slučajeva, mogućnost zahtijevati poništenje upravnog akta zahvaćenog postupovnom povredom povezanom s kršenjem tog zahtjeva bilo bi prikladno uvjetovati pitanjem je li postupak bez te nepravilnosti mogao imati drukčiji ishod, kao što je to Sud presudio u prethodno navedenoj presudi Komisija/RQ [98]. U slučaju niječnog odgovora, takvu bi mogućnost trebalo isključiti.

D. Ispitivanje žalbe s obzirom na sudsku praksu

1. Uvodna razmatranja

119. Nakon što su utvrđeni zaključci iz sudske prakse Suda o zahtjevu nepristranosti, valja ih potom primijeniti na konkretan slučaj u okviru ispitivanja žalbe.

120. Budući da se Parlament poziva na iskrivljavanje činjeničnih elemenata, dovoljno je podsjetiti na to da je, u skladu s člankom 256. UFEU-a i člankom 58. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, žalba ograničena na pitanja prava. Stoga je Opći sud jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu relevantnih činjenica i dokaznih elemenata koji su mu podneseni. Ocjena tih činjenica i dokaznih elemenata ne predstavlja, dakle – osim u slučaju iskrivljavanja tih elemenata – pitanje prava koje bi samo po sebi bilo podvrgnuto nadzoru Suda u okviru žalbe. Takvo iskrivljavanje mora jasno proizlaziti iz dokumenata u spisu, bez potrebe za obavljanjem nove procjene činjenica i dokaza [99].

121. U tom pogledu želim utvrditi da Parlament nije dokazao po čemu je Opći sud iskrivio činjenice na temelju kojih je u točki 59. pobijane presude presudio da Parlament nije pružio dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju glede objektivne nepristranosti dotičnih istražitelja. Parlament prije navodi samo to da su imenovani istražitelji imali samo „površno i nepotpuno saznanje o slučaju”, što nije dovoljno za zaključak da objektivna nepristranost ne postoji. No, iz tumačenja pobijane presude proizlazi da je Opći sud podrobno ispitao više aspekata koji su povezani s odnosima između istražitelja, s jedne strane, i osobe UZ, s druge strane, i koji daju naslutiti postojanje međusobnog sukoba ili barem mogućnost negativnog mišljenja istražiteljâ glede osobe UZ u stadiju prije pokretanja upravne istrage.

122. Ti se slučajevi jasno razlikuju od onoga koji je Parlament istaknuo i odnosi se na puko „prethodno poznavanje” teme o kojoj je riječ u okviru upravnog postupka. Radi se prije o opasnosti od prethodno stvorenih mišljenja koja bi možda mogla iskriviti predodžbu o stvarnosti. Stoga mi se čini da je, suprotno onomu što Parlament ističe, Opći sud s pravom zaključio da postoje okolnosti koje mogu dovesti u pitanje objektivnu nepristranost istražiteljâ.

2. Primjena pojma „nepristranost” na istražni postupak

123. Radi iscrpnosti valja u daljnjem tekstu ispitati je li Opći sud izveo pravno utemeljen zaključak da je Parlament povrijedio obvezu objektivne nepristranosti koja mu je bila određena zbog toga što su prije pokretanja upravne istrage oba istražitelja imala prethodno saznanje o činjenicama konkretnog slučaja, tako da su oni mogli imati negativno mišljenje o osobi UZ.

98 Vidjeti točku 112. ovog mišljenja.

99 Vidjeti presude od 12. siječnja 2017., Timab Industries i CFPR/Komisija (C-411/15 P, EU:C:2017:11, t. 89.) i od 1. listopada 2020., CC/Parlament (C-612/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:776, t. 51. i navedena sudska praksa).

124. Prvo primjećujem da je u točki 38. pobijane presude Opći sud pravilno priznao da se članak 41. Povelje primjenjuje u stadiju upravne istrage u okviru stegovnog postupka koji spada u područje javne službe. Isto tako primjećujem da se Opći sud pravilno pozvao na pojam „nepristranosti", kako je priznat u sudskoj praksi Suda, kako bi u točki 39. pobijane presude izjavio da s obzirom na taj pojam valja ispitati, među ostalim, argument koji se temeljio na pristranosti istražitelja koje je Parlament imenovao. Slijedom navedenog, valja utvrditi da je na konkretan slučaj Opći sud primijenio neke od zaključaka koje valja izvesti iz sudske prakse Suda [100].

125. Opći sud potom je ocijenio činjenice došavši do zaključka da je imenovanje predmetnih istražitelja moglo pobuditi legitimne sumnje glede njihove objektivne nepristranosti.

a) Imenovanje istražitelja za „stegovni" dio

126. Konkretnije, Opći sud uzeo je u obzir činjenicu da se jedan od istražitelja zadužen za „stegovni" dio sastao s jednim od podnositelja pritužbe na datum prije pokretanje upravne istrage koja se odnosila na osobu UZ. Prema iskazu tog podnositelja pritužbe, on se uputio za Luxembourg (Luksemburg) kako bi se raspitao o mogućoj istrazi OLAF-a koja je pokrenuta protiv njega jer su mu kolege objasnile da ga je muž osobe UZ na njezin poticaj prijavio tom tijelu u vezi s navodnim nepravilnostima povezanima s roditeljskim dopustom, i to „radi osvete", „jer je dotični kolega sabotirao njezin rad". Kao što je to Opći sud utvrdio u točki 48. pobijane presude, Parlament nije nijekao da je do tog sastanka između jednog od podnositelja pritužbe i budućeg istražitelja došlo prije pokretanja upravne istrage. Parlament je svejedno tvrdio, kao prvo, da ovaj potonji nije priopćio nijednu informaciju o dotičnom predmetu te, kao drugo, da nitko ne može sumnjati da će budući istražitelj biti pozvan obnašati tu dužnost.

127. Smatram da je na temelju dostupnih informacija moguće zaključiti da je Opći sud s pravom odlučio ne slijediti argumentaciju Parlamenta. Kako bi se olakšalo shvaćanje razloga koji su naveli na taj zaključak, valja podrobnije ispitati rasuđivanje koje je Opći sud iznio.

128. Kao prvo, u točki 49. pobijane presude Opći sud je utvrdio da o sadržaju razgovora između jednog od podnositelja pritužbe i budućeg istražitelja ne postoji nikakav zapis. Slijedom navedenog, tema razgovora osoba uključenih u taj sastanak nije se mogla dokazati na zadovoljavajući način. Tvrdnja Parlamenta prema kojoj nijedna informacija o predmetu nije bila priopćena nije se, dakle, mogla dokazati. Zbog izostanka pouzdanih dokaza, predmetni iskaz svjedoka mogao je biti tek indicija koju su mogle potvrditi samo uključene osobe. No, čini mi se da takav iskaz svjedoka može potaknuti pitanja glede stava navedenih osoba prema osobi UZ, nadasve ako je pravilno zabilježen na saslušanju, kao što je to ovdje bio slučaj. To nas navodi na središnji aspekt predmeta koji je Opći sud potom ispitao.

129. Kao drugo, Opći sud podsjetio je na to da objektivna nepristranost pretpostavlja da institucija pruži dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju. Kao što je to navedeno u ovom mišljenju [101], upravo je to Sud uvijek zahtijevao u svojoj sudskoj praksi kako bi izbjegao bilo kakvu kompromitirajuću situaciju. Svjestan tog zahtjeva, Opći sud je utvrdio da takav iskaz svjedoka može kod osobe UZ pobuditi opravdanu sumnju glede nepristranosti istražitelja na kojeg je mogla utjecati posebna zlonamjernost njezina navodnog ponašanja, onako kako mu je bilo prijavljeno. Naime, čini mi se da je, neovisno o istinitosti te informacije, predmetni dužnosnik bio u opasnosti da stekne vrlo nepovoljan dojam o osobi UZ čak i prije nego što je pozvan obnašati

[100] Vidjeti točke 103. i 104. ovog mišljenja.

[101] Vidjeti točku 105. ovog mišljenja.

dužnost istražitelja. Stoga se osobi UZ ne može predbaciti činjenica da je dovela u pitanje nepristranost u postupku u odnosu na Parlament, kao što je to Opći sud primijetio u točki 52. pobijane presude. U skladu sa sudskom praksom Suda, Opći sud nije bio dužan provjeriti je li istražitelj *stvarno* imao predrasude u odnosu na osobu UZ. Dovoljno je da u tom pogledu postoji *osnovana sumnja* koja se ne može otkloniti [102]. Kao što je to Opći sud pravilno utvrdio, ti su uvjeti bili ispunjeni u konkretnom slučaju.

130. U tom mi se pogledu čini da je, uzimajući u obzir gore opisanu situaciju, Opći sud u točki 55. pobijane presude tvrdio bez počinjenja pogreške koja se tiče prava da Parlament nije smio imenovati istražitelja koji se prije pokretanja istrage sastao s jednim od podnositelja pritužbe. S obzirom na to da je Parlament bio obvezan pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju, u skladu sa sudskom praksom Suda, čini mi se da je u točki 54. pobijane presude Opći sud pravilno utvrdio da ništa ne upućuje na to da je Parlamentu među svojim dužnosnicima bilo teško odabrati osobu koja nije imala nikakva prethodna saznanja o činjenicama ovog slučaja i koja stoga nije pobudila nikakvu legitimnu sumnju prema osobi UZ. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da je Opći sud pravilno primijenio pojam „nepristranost” na konkretan slučaj glede imenovanja istražitelja zaduženog za „stegovni” dio.

b) Imenovanje istražitelja za dio „uznemiravanje”

131. Glede navodne pristranosti istražitelja za dio „uznemiravanje”, Opći sud je u točki 57. pobijane presude utvrdio da je, prije nego što je imenovan istražiteljem, on predsjedao savjetodavnim odborom za uznemiravanje i njezino sprečavanje na radnom mjestu koji je povodom zahtjeva za pomoć podnositeljâ pritužbi zaključio da se upravljanje odjelom, čija je osoba UZ bila načelnica, povjerava drugoj osobi. Opći sud je iz toga zaključio da je, s obzirom na zaključak navedenog savjetodavnog odbora, prilikom svojeg imenovanja istražiteljem za dio „uznemiravanje” on već mogao imati negativno mišljenje o osobi UZ. Prema stajalištu Općeg suda, ta je činjenica također mogla dovesti u pitanje objektivnu nepristranost istražitelja.

132. S jedne bi se strane moglo tvrditi, kao što na to Parlament upućuje, da situacija opisana u prethodnoj točki ima određenu sličnost sa slučajem povezanim s „prethodnim saznanjem” o činjenicama onih koji su pozvani sudjelovati u donošenju sudske ili upravne odluke, što je okolnost koja, prema sudskoj praksi Suda [103], ne može sama za sebe dovesti do postupovne povede u toj odluci u obliku pristranosti. S druge strane, temeljitije ispitivanje otkriva da je predmetna situacija u stvarnosti vrlo različita, uzimajući u obzir činjenicu da je dužnosnik pozvan obnašati dužnost istražitelja prethodno sudjelovao u donošenju odluke kojom se željelo zamijeniti osobu UZ kao načelnicu odjela, i to upravo zbog razloga uznemiravanja. Takva mi se situacija čini osobito osjetljivom, s obzirom na to da pretpostavlja aktivno djelovanje, i to u više

[102] Vidjeti točku 108. ovog mišljenja.

[103] Vidjeti točku 106. ovog mišljenja.

stadija upravnog postupka koji može dovesti do izricanja stegovne sankcije[104]. U tim mi se okolnostima čini gotovo nemoguće postići postupanje koje je u cijelosti izuzeto od predrasuda kod uključenih dužnosnika[105].

133. Prema tome, suprotno od onoga što Parlament ističe, ovdje se jednostavno ne radi o slučaju „prethodnog saznanja" o činjenicama, nego prije o „prethodnom sudjelovanju" u upravnom postupku koje pobuđuje legitimne sumnje glede dužnosnikova stava prema osobi UZ. Stoga smatram da Opći sud s pravom nije čak ni razmotrio mogućnost da se gore spomenuta sudska praksa primijeni po analogiji u njegovu rasuđivanju, došavši prije do zaključka u točki 58. pobijane presude da imenovanje dotičnog dužnosnika može dovesti u pitanje objektivnu nepristranost istražitelja zato što se ne može isključiti da je on već mogao imati negativno mišljenje o osobi UZ. Čini mi se da je taj zaključak dosljedan i da se, prema tome, ne može oboriti s pravnog stajališta.

134. Smatram da se u okolnostima konkretnog slučaja Općem sudu ne može razumno prigovoriti da je prestrogo primijenio kriterije obuhvaćene pojmom „nepristranost". S obzirom na to da su, s jedne strane, institucije dužne pružiti dovoljno jamstava da *isključe svaku legitimnu sumnju* glede mogućih predrasuda u okviru upravnih istraga te, s druge strane, uzimajući u obzir činjenicu da se u konkretnom slučaju radi o upravnom postupku koji može dovesti do *stegovne sankcije s teškim posljedicama* za dotičnog dužnosnika na profesionalnoj razni, čini mi se da se nalaže oprezan pristup. Naime, ne treba se zaboraviti da provedba prikladnih mjera kako bi se uzeo u obzir zahtjev objektivne nepristranosti nije svrha sama sebi, nego način da se zajamči da se upravni postupak odvija uz *puno poštovanje pravâ dotične osobe*. Štoviše, s obzirom na to da, kao što je to već navedeno u ovom mišljenju, zahtjev objektivne nepristranosti služi za *zaštitu unutarnjeg funkcioniranja i vanjske slike institucija, tijela, ureda i agencija Unije*[106], smatram da bi bilo pogrešno pretpostaviti da se obveze koje iz toga proizlaze mogu olako shvatiti.

c) Preliminarni zaključak u vezi s imenovanjem istražiteljâ

135. Rasuđivanje izloženo u pobijanoj presudi pokazuje da je Opći sud bio svjestan interesâ i da je izveo odgovarajuće posljedice kada je smatrao da Parlament nije ispunio obveze koje su proizlazile iz zahtjeva „nepristranosti", kako ga je Sud protumačio u svojoj sudskoj praksi. Suprotno od onoga što Parlament tvrdi, ni na temelju čega se ne može zaključiti da je Opći sud iskrivio ili nepravilno ocijenio činjenice. Zbog gore spomenutih razloga, smatram da je u točki 59. pobijane presude Opći sud bez počinjenja pogreške koja se tiče prava utvrdio da prilikom imenovanja gore spomenutih istražitelja Parlament nije pružio dovoljno jamstava da isključi svaku legitimnu sumnju.

104 Vidjeti u tom pogledu Van Reenen, P., „Impartiality in the EU asylum procedure", *European Journal of Migration and Law*, 2018., br. 20, str. 345.. Autor koji smatra da slučaj u kojem je sudac u više navrata sudjelovao u donošenju odluka nepovoljnih za određenog pojedinca može potaknuti legitimne sumnje glede njegove nepristranosti.

105 U tom kontekstu valja navesti presudu Europskog suda za ljudska prava od 28. listopada 1998., Castillo Algar protiv Španjolske (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), koja se odnosila na nepristranost vojnog suda čija su dva člana već odlučivala u drugom vijeću o žalbi protiv rješenja kojim je zainteresirana osoba optužena. Taj je sud smatrao da postoje elementi koji navode na zaključak da su suci iznijeli svoje stajalište koje je prije usvojio prethodni sud i prema kojem su postojale „dostatne indicije na temelju kojih se može zaključiti da je počinjen vojni prijestup". Posljedično, Europski sud za ljudska prava zaključio je da postoji povreda članka 6. stavka 1. EKJP-a.

106 Vidjeti točku 104. ovog mišljenja.

3. Pravne posljedice povrede zahtjeva „nepristranosti”

136. S obzirom na to, želim primijetiti da je u točkama 60. do 64. pobijane presude Opći sud potom ispitao je li ta povreda zahtjeva nepristranosti mogla utjecati na odluku o izricanju stegovne sankcije osobi UZ. Podsjećajući na vlastitu sudsku praksu [107], Opći sud je izjavio da je, kako bi postupovna nepravilnost mogla opravdati poništenje akta, potrebno da, kad takva nepravilnost ne bi postojala, postoji mogućnost da postupak drukčije završi. Drukčije rečeno, Opći sud upozorava, kao prvo, na to da ne mogu sve postupovne povrede dovesti do ništavosti upravnog akta te, kao drugo, da povreda zahtjeva nepristranosti nije iznimka od tog pravila.

137. Kao što je to već objašnjeno, zahtjevom nepristranosti nastoje se zabraniti različita postupanja, i to od blažih prijestupa do kaznenih djela. Stoga pravne posljedice povrede tog zahtjeva moraju biti proporcionalne i na odgovarajući način uzimati u obzir interese svojstvene svakom pravnom poretku, poput interesa za djelotvornost uprave, pravnu sigurnost i ekonomičnost postupka, koji mogu zahtijevati da se upravni akt održi na snazi unatoč svojoj nezakonitosti. U skladu s predloženim pristupom [108], mora se prvo ispitati je li obveza nepristranosti bila povrijeđena počinjenjem tako teških djela da bi predmetna upravna odluka zaslužila sankciju ništavosti. U tom pogledu primjećujem da, zbog izostanka preciznijih informacija, okolnosti konkretnog slučaja ne otkrivaju postojanje ni kaznenog djela kod istražitelja ni sukoba interesa zbog osobnih, obiteljskih, političkih ili financijskih razloga. Prema tome, čini mi se da treba otkloniti mogućnost proglašenja ništavosti *ab initio* sporne odluke.

138. Sljedeća faza analize sastoji se, u skladu s predloženim pristupom, od provjere može li ta povreda zahtjeva nepristranosti utjecati na odluku o izricanju stegovne sankcije osobi UZ. Glede tog pitanja, valja primijetiti da je u točki 64. pobijane presude Opći sud zaključio da se „ne može […] isključiti da je, ako je upravna istraga provedena pažljivo i nepristrano, navedena istraga mogla dovesti do *drukčije prvotne ocjene činjenica* te stoga do *različitih posljedica*”. Taj se zaključak temelji na zamisli da upravna istraga uvjetuje izvršavanje diskrecijske ovlasti tijela za imenovanje u pogledu koraka koje treba poduzeti i da ti koraci mogu *in fine* dovesti do izricanja stegovne sankcije.

139. Kao što je to Općí sud pravilno objasnio u točki 63. pobijane presude, na temelju te istrage i saslušanja dotičnog člana osoblja tijelo za imenovanje ocjenjuje, kao prvo, treba li pokrenuti stegovni postupak, kao drugo, treba li u okviru tog postupka, ovisno o slučaju, pokrenuti postupak pred stegovnim povjerenstvom i, kao treće, ako je pokrenut postupak pred stegovnim povjerenstvom, činjenice u pogledu kojih je pokrenut postupak pred tim povjerenstvom. Drugim riječima, pogrešno činjenično stanje, utvrđeno u okviru upravne istrage s više postupovnih nepravilnosti, može imati ozbiljne posljedice za dotičnog dužnosnika. Konkretnije, takva okolnost može dati povoda pogrešnim i, prema tome, nezakonitim odlukama tijela za imenovanje i subjekata koji interveniraju u stegovni postupak. Čini mi se da je takvo rasuđivanje logično i da se ne može oboriti s pravnog stajališta.

140. S obzirom na to, u tom kontekstu valja primijetiti da zaključak Općeg suda u točki 64. pobijane presude odražava, u biti, sudsku praksu Suda, kako proizlazi iz prethodno navedene presude Komisija/RQ [109]. Naime, Općí sud je primijenio slične kriterije kada je utvrdio da se ne

[107] Presuda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74)

[108] Vidjeti točku 118. ovog mišljenja.

[109] Vidjeti točku 118. ovog mišljenja.

može isključiti da je povreda zahtjeva nepristranosti utjecala na prvotnu ocjenu činjenica. Time je Opći sud neizravno priznao mogućnost da je sporna odluka mogla imati drukčiji sadržaj da je zahtjev nepristranosti bio poštovan.

141. Zbog gore izloženih razloga, smatram da Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava glede ishoda svoje analize. Opći sud je pravilno protumačio i na konkretan slučaj primijenio pojam „nepristranost", kako je priznat u sudskoj praksi Suda. Iz toga proizlazi da je Opći sud s pravom zaključio da je sporna odluka bila zahvaćena *bitnom* postupovnom povredom i da je valja poništiti. Stoga smatram da prvi dio prvog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

VII. Zaključak

142. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da prvi dio prvog žalbenog razloga proglasi neosnovanim.