Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 17. juunil 2021 [1]

Kohtuasi C-894/19 P

Euroopa Parlament
versus

UZ

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Ametnik – Distsiplinaarmenetlus – Psühholoogiline ahistamine – Palgaastme alandamine – Hageja abitaotluse rahuldamata jätmine – Tühistamishagi – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 – Objektiivse erapooletuse nõue – Õigus olla ära kuulatud

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Parlament palub oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 20. septembri 2019. aasta otsuse UZ *vs.* parlament (T-47/18, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2019:650), millega Üldkohus esiteks tühistas parlamendi peasekretäri 27. veebruari 2017. aasta otsuse, millega määrati UZile distsiplinaarkaristusena palgaastme AD 13 järgust 3 alandamine palgaastme AD 12 järku 3, millega nulliti palgaastmel AD 13 kogutud teenetepunktid, ning teiseks jäeti hagi ülejäänud osas rahuldamata.

2. UZ palub vastuapellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsus osas, milles Üldkohus jättis rahuldamata nõude tühistada tema abitaotluse rahuldamata jätmise otsus.

3. Vastavalt Euroopa Kohtu taotlusele käsitletakse käesolevas ettepanekus apellatsioonkaebuse esimese väite esimesest osa, mis puudutab väidetavat erapooletuse nõude rikkumist parlamendi poolt distsiplinaarjuurdluse läbiviimisel UZi suhtes. Parlament väidab, et Üldkohus tegi ebaõige järelduse selle kohta, et määratud juurdluse läbiviijad ei pakkunud piisavalt tagatisi välistamaks mis tahes põhjendatud kahtlus nende erapooletuse suhtes. See Üldkohtu järeldus põhineb esiteks asjaolude moonutamisel ja teiseks mõiste „objektiivne erapooletus“ vääral õiguslikul kvalifikatsioonil.

4. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse otsustada, kas seda mõistet „objektiivne erapooletus“ reguleerivad põhimõtted, mis on juba tuntud mitmes liidu õiguskorra valdkonnas, on kohaldatavad avalikule teenistusele ja konkreetsemalt distsiplinaarmenetluse raames läbi viidavale haldusjuurdlusele.

[1] Algkeel: prantsuse.

II. Õiguslik raamistik

5. Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade (edaspidi „personalieeskirjad“) vaidlusele kohaldatava redaktsiooni artiklis 24 on ette nähtud:

„Liit aitab iga ametnikku, eelkõige menetluses sellise isiku vastu, kes esineb ähvarduste, solvavate või laimavate tegude või rünnakutega isiku või omandi vastu, mille all ametnik või tema pereliige kannatab ametniku ametiseisundi ja kohustuste tõttu.

Liit kompenseerib ametnikule sellistel juhtudel kantud kahju niivõrd, kuivõrd töötaja ise ei ole teadlikult ega tõsise hooletuse tõttu kahju tekitanud ega ole saanud hüvitist kahju põhjustanud isikult.“

6. Personalieeskirjade artiklis 86 on sätestatud:

„1. Ametnik või endine ametnik, kes kas tahtlikult või süülise hooletuse tõttu ei täida oma käesolevatest personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi, kannab distsiplinaarvastutust.

2. Kui ametisse nimetav asutus või ametiisik või Euroopa Pettustevastane Amet [(OLAF)] saab teada tõenditest, mis annavad põhjust oletada, et kohustused lõike 1 tähenduses on täitmata jäetud, võivad nad algatada haldusjuurdluse, et tõendada, kas selline täitmatajätmine on aset leidnud.

3. Distsiplinaareeskirjad, -menetlused ja -meetmed ning haldusjuurdlusi käsitlevad eeskirjad ja menetlused on sätestatud IX lisas.“

7. Personalieeskirjade IX lisa artiklis 3 on sätestatud:

„Ametisse nimetav asutus või ametiisik võib juurdlusaruande põhjal pärast asjaomase ametniku teavitamist kõikidest toimikutes esitatud tõenditest ja pärast asjaomase ametniku ärakuulamist:

a) otsustada, et ametniku suhtes ei või mitte mingil juhul algatada kohtuasja; ametnikule teatatakse sellest kirjalikult; või

b) otsustada isegi siis, kui kohustused on või on ilmselt jäetud täitmata, et ei kohaldata ühtegi distsiplinaarmeedet, ja vajaduse korral tehakse ametnikule hoiatus; või

c) personalieeskirjade artiklis 86 nimetatud kohustuste täitmata jätmise korral:

   i) otsustada algatada käesoleva lisa 4. jaos sätestatud distsiplinaarmenetlus, või

   ii) otsustada algatada distsiplinaarmenetlus distsiplinaarnõukogus.“

8. Selle lisa artikli 16 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Asjaomase ametniku kuulab ära distsiplinaarnõukogu; ärakuulamise ajal võib ta esitada kirjalikke või suulisi arvamusi kas isiklikult või esindaja kaudu. Ta võib kutsuda tunnistajaid.

2. Institutsiooni esindab distsiplinaarnõukogus ametisse nimetava asutuse või ametiisiku poolt selleks volitatud ametnik, kellel on samad õigused kui asjaomasel ametnikul“.

9. Nimetatud lisa artikkel 22 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ametisse nimetav asutus või ametiisik teeb käesoleva lisa artiklites 9 ja 10 nimetatud otsuse pärast ametniku ärakuulamist kahe kuu jooksul alates distsiplinaarnõukogu arvamuse saamisest. Otsust tuleb põhjendada.

2. Kui ametisse nimetav asutus või ametiisik otsustab menetluse lõpetada ilma distsiplinaarkaristust määramata, teatab ta sellest viivitamata kirjalikult asjaomasele ametnikule. Asjaomane ametnik võib taotleda, et kõnealune otsus lisataks tema isikutoimikusse."

III. Vaidluse asjaolud ja vaidlusalune otsus

10. Vaidluse taust selgub vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 1–27 ja käesoleva apellatsioonkaebuse vajadustest lähtudes võib selle kokku võtta järgmiselt.

11. UZ töötas alates 1. jaanuarist 2009 parlamendis üksuse juhataja ametikohal. Viimati oli ta nimetatud palgaastme AD 13 järku 3.

12. 24. jaanuaril 2014 esitasid tema üksuse viieteistkümnest töötajast neliteist (edaspidi „kaebajad") parlamendi peasekretärile personalieeskirjade artikli 24 alusel abitaotluse, väites, et UZ on neid psühholoogiliselt ahistanud.

13. Pärast seda taotlust teatas personali peadirektoraadi peadirektor kaebajatele, et on võetud ajutised meetmed. Eelkõige anti nende meetmetega asjaomase üksuse personali juhtimine teisele isikule ja algatati haldusjuurdlus.

14. Pärast haldusjuurdluse alustamist kuulas personali peadirektoraadi peadirektor UZi ära 20. novembril 2014.

15. Pärast kahe aruande koostamist 3. märtsil ja 17. novembril 2015, kuulas personali peadirektoraadi peadirektor UZi ära vastavalt 17. juunil ja 2. detsembril 2015.

16. Parlamendi peasekretär teatas UZile 6. jaanuari 2016. aasta kirjas, et personalieeskirjadest tulenevate kohustuste rikkumise tõttu on pöördutud distsiplinaarnõukogu poole. Distsiplinaarnõukogu kuulas ta ära 17. veebruaril, 9. märtsil, 8. aprillil ja 26. mail 2016.

17. Distsiplinaarnõukogu võttis 25. juulil 2016 ühehäälselt vastu arvamuse, milles ta esiteks tegi ametisse nimetavale asutusele ettepaneku määrata kõigi UZi rikkumiste eest kogukaristuseks palgaastme alandamine, ja teiseks jõudis ta järeldusele, et ametisse nimetav asutus peab tõsiselt kaaluma tema üleviimist teist liiki ametikohale peasekretariaadis.

18. Parlamendi peasekretär andis 20. septembri 2016. aasta otsuses personali peadirektoraadi peadirektorile õiguse esindada teda UZi ärakuulamisel, mis on sätestatud personalieeskirjade IX lisa artiklis 22, ning kohustas teda edastama viimase võimalikud märkused distsiplinaarnõukogu 7. septembril 2016 edastatud arvamuse kohta.

19. Personali peadirektoraadi peadirektor palus 4. oktoobri 2016. aasta e-kirjas UZil osaleda 20. oktoobril 2016 ärakuulamisel vastavalt personalieeskirjade artikli 22 lõikele 1, et ta saaks esitada oma märkused distsiplinaarnõukogu arvamuse kohta.

20. Personali peadirektoraadi peadirektor kuulas UZi ära 14. novembril 2016. Sellel ärakuulamisel esitas ta kirjaliku teate ja palus parlamendilt abi, kuna tema üksuse töötajad olid teda väidetavalt ähvardanud.

21. Personali peadirektoraadi peadirektori ettepanekul viidi UZ seejärel ajutiselt üle teise üksusesse.

22. Parlamendi peasekretär tegi 27. veebruaril 2017 otsuse määrata UZile distsiplinaarkaristusena samas tegevusüksuses palgaastme AD 13 järgust 3 alandamine palgaastme AD 12 järku 3, millega nulliti eelmisel palgaastmel AD 13 kogutud teenetepunktid (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

23. UZ esitas 6. juuni 2017. aasta kirjas parlamendi ametisse nimetavale ametiisikule vaidlusaluse otsuse peale vaide.

24. UZ esitas 14. juuni 2017. aasta kirjas parlamendi peasekretärile tema abitaotluse vaikimisi rahuldamata jätmise peale vaide. Personali peadirektoraadi peadirektor jättis 20. juuli 2017. aasta kirjas selle abitaotluse rahuldamata.

25. Parlamendi president jättis 6. oktoobri 2017. aasta kirjas hageja vaided, mis olid esitatud 6. juuni ja 14. juuni 2017. aasta kirjas, rahuldamata.

IV. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

26. UZ esitas hagiavaldusega, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 29. jaanuaril 2018, hagi, paludes esiteks tühistada vaidlusalune otsus ja teiseks tühistada tema abitaotluse rahuldamata jätmise otsus.

27. Parlament palus jätta hagi rahuldamata.

A. Vaidlusaluse otsuse tühistamise nõue

28. Vaidlusaluse otsuse tühistamise nõude põhjendamiseks esitas UZ kaks väidet, millest esimese kohaselt ei olnud haldusjuurdlus nõuetekohane ning teise kohaselt ei olnud distsiplinaarnõukogu tegevus nõuetekohane, samuti ei toimunud pärast distsiplinaarnõukogu tegevuse lõpetamist ärakuulamist pädeva isiku poolt.

1. Esimene väide, et haldusjuurdlus ei olnud nõuetekohane

29. Selle esimese väite raames väitis UZ muu hulgas, et kaks haldusjuurdluse läbiviijat, täpsemalt distsiplinaarasja ja ahistamise uurimise eest vastutav isik, ei olnud juurdluses osalemiseks vajalikult sõltumatud ja erapooletud.

30. Esimesena, mis puudutab distsiplinaarasjas juurdluse läbiviija väidetavat erapoolikust, siis tõdes Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 51, et ühe kaebaja tunnistusest ilmneb, et personali peadirektoraadi töötaja kohtus temaga enne juurdluse algatamist ja et ta teatas sellele töötajale, kes hiljem nimetati juurdluse läbiviijaks, et UZi poolt, täpsemalt viimase abikaasa vahendusel, on OLAFile esitatud „kättemaksuks“ tema vastu kaebus seoses väidetavate rikkumistega.

31. Üldkohtu hinnangul võis selline tunnistus tekitada UZil põhjendatud kahtluse juurdluse läbiviija erapooletuse suhtes, keda võis mõjutada tema väidetavalt eriti pahatahtlik käitumine, mis juurdluse läbiviijale teatavaks tehti.

32. Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53–55, et kuna UZ teavitas 14. novembri 2016. aasta ärakuulamisel parlamenti erapoolikuse kahtlusest, oli viimasel võimalik valida isik, kes ei oleks olnud erinevalt juurdluse läbiviijast selle juhtumi asjaoludest varem teadlik.

33. Teisena, mis puudutab ahistamise kohta juurdluse läbiviija väidetavat erapoolikust, siis tõdes Üldkohus selle kohtuotsuse punktis 57, et kohtuistungil parlamendi antud selgitustest nähtub, et enne ahistamise kohta juurdluse läbiviijaks määramist haldusjuurdluse raames juhtis kõnealune isik ahistamise ja töökohal selle ärahoidmise nõuandekomiteed. See komitee oli aga järeldanud, et üksuse juhatajaks, mida varem juhtis UZ, tuleks nimetada teine isik.

34. Üldkohus leidis, et selle komitee järeldust arvestades võis juba ajal, kui asjaomane isik nimetati ahistamise kohta juurdluse läbiviijaks, viimasel olla UZi kohta negatiivne arvamus. See asjaolu seab kahtluse alla tema objektiivse erapooletuse.

35. Seetõttu otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 59, et nimetades haldusjuurdluse raames juurdluse läbiviijateks kaks isikut, kes võisid olla juhtumist varem teadlikud, ei pakkunud parlament piisavaid tagatisi, et välistada igasugune põhjendatud kahtlus Euroopa Kohtu praktika mõttes.

36. Kolmandana meenutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 60 väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt selleks, et menetlusnormi rikkumine saaks põhjendada akti tühistamist, on nõutav, et ilma sellise rikkumiseta oleks menetluse tulemus olnud teistsugune.

37. Üldkohtu hinnangul ei saa välistada, et kui haldusjuurdlus oleks käesoleval juhul läbi viidud hoolikalt ja erapooletult, oleks võinud see tuua kaasa teistsuguse esialgse hinnangu faktilistele asjaoludele, mis ei oleks tingimata viinud distsiplinaarkaristuse määramiseni.

38. Seetõttu leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65, et UZi nõuded vaidlusaluse otsuse tühistamiseks tuleb rahuldada.

39. Korrakohase õigusemõistmisega seotud põhjustel pidas Üldkohus siiski vajalikuks analüüsida teist väidet.

2. Teine väide, et distsiplinaarnõukogu tegevus ei olnud nõuetekohane ja et pärast distsiplinaarnõukogu töö lõpetamist ei toimunud pädeva isiku poolt ärakuulamist

40. Teise väite põhjendamiseks väitis UZ esiteks, et parlamenti ei saanud ühel kuuest istungist õiguspäraselt esindada kaks ametnikku ning et parlamendi esindajad jäid vastuolus eeskirjadega istungiruumi distsiplinaarnõukogu liikmetega nõu pidama. Teiseks väitis UZ, et üksnes parlamendi peasekretäril on õigus ametnik enne distsiplinaarkaristuse määramise otsuse tegemist ära kuulata. Tema sõnul sellist ärakuulamist aga ei toimunud.

41. Üldkohus nõustus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 102 teise väitega. Kuna Üldkohtu arutluskäigu meeldetuletus selle väite raames tõstatatud küsimuste kohta pakub käesolevas ettepanekus esitatud apellatsioonkaebuse analüüsi jaoks vaid piiratud huvi, siis piisab viitest vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 68–101.

B. Nõue tühistada abitaotluse rahuldamata jätmise otsus

42. UZ väitis Üldkohtus sisuliselt, et parlament jättis ekslikult rahuldamata tema sellele institutsioonile esitatud abitaotluse.

43. Kuna see väide ei ole käesolevas ettepanekus esitatud analüüsi jaoks asjakohane, siis piisab, kui märkida, et Üldkohus jättis rahuldamata nõude tühistada abitaotluse rahuldamata jätmise otsus eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 107–110 esitatud põhjustel.

44. Eeltoodud kaalutlusi arvestades Üldkohus esiteks tühistas vaidlustatud kohtuotsusega vaidlusaluse otsuse ja teiseks jättis hagi ülejäänud osas rahuldamata.

V. Poolte nõuded

A. Apellatsioonkaebuse nõuded

45. Parlament palub oma apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja sellest tulenevalt:

– jätta esimeses kohtuastmes esitatud hagi rahuldamata;

– otsustada, et pooled kannavad ise oma kohtukulud käesolevas kohtuastmes;

– mõista esimese kohtuastme kohtukulud välja UZilt.

46. UZ palub vastuses apellatsioonkaebusele Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;

– mõista mõlema astme kohtukulud välja parlamendilt.

B. Vastuapellatsioonkaebuse nõuded

47. UZ palub vastuapellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus osas, milles jäeti rahuldamata nõue tühistada otsus, millega jäeti rahuldamata tema abitaotlus;

– teha uus otsus, tühistades parlamendi otsuse, millega jäeti see tühistamisnõue rahuldamata;

– mõista mõlema kohtuastme kohtukulud välja parlamendilt.

48. Oma vastuses palub parlament Euroopa Kohtul:

– tunnistada vastuapellatsioonkaebus osaliselt vastuvõetamatuks teise väite osas ja tervikuna põhjendamatuks;

– mõista kohtukulud välja UZilt.

VI. Õiguslik analüüs

A. Parlamendi esitatud väited ja läbiviidava analüüsi ulatus

49. Parlament esitab oma apellatsioonkaebuse põhjendamiseks kolm väidet. *Esimene väide*, millega on peetud silmas vaidlustatud kohtuotsuse punkte 54, 58 ja 59, puudutab õigusnormi rikkumist, faktiliste asjaolude moonutamist ja põhjenduse puudumist, mis seab kahtluse alla Üldkohtu järelduse, et parlamendi läbiviidud juurdlused ei olnud objektiivselt erapooletud. *Teine väide*, mis on suunatud selle kohtuotsuse punkti 72 vastu ja mis puudutab õigusnormi rikkumist, faktiliste asjaolude moonutamist ja põhjenduse puudumist Üldkohtu järelduses, et distsiplinaarnõukogu tegevuses rikuti võistlevuse põhimõtet. *Kolmas väide*, mis on suunatud nimetatud kohtuotsuse punktide 90, 99 ja 102 vastu, puudutab õigusnormi rikkumist, faktiliste asjaolude moonutamist ja põhjenduse puudumist Üldkohtu poolt, kui ta leidis, et UZi õigust olla ära kuulatud on rikutud.

50. *Esimene väide* jaguneb neljaks osaks. Nagu sissejuhatuses juba märgiti, käsitleb käesolev ettepanek üksnes selle väite *esimest osa*. Seetõttu piirdun ma allpool sellega seotud parlamendi argumentide esitamisega.

51. Parlament väidab sisuliselt, et otsustades vaidlustatud kohtuotsuse punktides 52, 58 ja 59, et kaks juurdluse läbiviijat, kellest üks tegeles distsiplinaarasja ja teine ahistamise haldusjuurdlusega, ei pakkunud piisavaid tagatisi, et välistada igasugune põhjendatud kahtlus nende objektiivse erapooletuse suhtes, tugines Üldkohus faktiliste asjaolude moonutamisele ja mõiste „objektiivne erapooletus“ ekslikele õiguslikele kriteeriumidele ning seega rikkus Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 41.

52. Parlament leiab, et ainuüksi asjaolu, et distsiplinaarasja juurdluse läbiviija oli asjaoludest varem teadlik, eelkõige juhul, kui see teadmine on piiratud ja juhuslik või isegi ebatäielik, nagu käesoleval juhul, ei saa iseenesest automaatselt tekitada õiguspärast kahtlust, mis õigustaks mõne teise isiku kasutamist, kes ei ole juhtumi asjaoludest varem teadlik. Lisaks ei analüüsinud Üldkohus peaaegu üldse, kas mulje, mis UZile jäi, võis tõepoolest õigustada põhjendatud kahtlust juurdluse läbiviijate objektiivse erapooletuse suhtes. Parlament leiab, et käesoleval juhul ei õigustanud see mulje vajadust nimetada teisi juurdluse läbiviijaid eelkõige seetõttu, et asjaomaste juurdluse läbiviijate ja selle isiku vahel puudus igasugune huvide konflikt.

53. Sellest argumentide kokkuvõttest on võimalik tuletada, et käesoleva vaidluse raames kerkivad õiguslikud küsimused puudutavad sisuliselt kahte põhilist aspekti: esiteks „erapooletuse“ mõistet ja teiseks selle kohaldatavust käesoleval juhul. Selleks et analüüsida neid õigusküsimusi struktureeritult ja loogiliselt, on vaja kõigepealt välja selgitada see, millised on liidu õiguskorra valdkonnad, mille suhtes seda mõistet üldiselt kohaldatakse, ja järgmiseks see, kas avalik teenistus kuulub nende hulka. Alles pärast nende õiguslike küsimuste analüüsimist on võimalik tuvastada, kas Üldkohus rikkus õigusnorme ja kas parlamendi esitatud etteheidet saab pidada põhjendatuks. Allpool esitatud kaalutlused järgivad sellist analüüsi struktuuri.

B. Mõiste „erapooletus“ liidu õiguses

1. Esialgsed kaalutlused

54. Tavakasutuse kohaselt tähendab mõiste „erapooletus“ „neutraalsust“. See viitab kellegi omadusele või olemusele, kes ei soosi ühtegi poolt teise poole kahjuks, või kes on objektiivne, aus ja õiglane.[2] Seda arvestades tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et liidu õigus omistab erilise tähtsuse nende isikute erapooletusele, kes peavad täitma oma institutsioonilises struktuuris konkreetset ülesannet – mis on tavaliselt seotud otsuste tegemise või vaidluste lahendamisega –, olgu need Euroopa Kohtu kohtunikud ja kohtujuristid[3] või ametnikud ja muud teenistujad eri institutsioonides, organites ja asutustes. See tuleneb eelkõige asjaolust, et liidu õiguskorras on kehtestatud arvukalt põhimõtteid, mis tulenevad tema liikmesriikide riigiõiguslikest tavadest.

55. Kuigi liit kui riigiülene organisatsioon ei ole ise „riik“ poliitikateaduste kontseptsioonide tähenduses, on ilmselge, et liidul on pädevus, mis viitab liikmesriikidele omastele tunnustele. ELL artikli 13 lõikest 2 tuleneva institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte – mille kohaselt „[i]ga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“[4] – eesmärk on just tagada institutsioonidele antud pädevuse vastastikune austamine liidus. Sama kehtib selliste universaalsete väärtuste tunnustamise suhtes, mis kujutavad endast „inimeste puutumatute ja võõrandamatute õiguste universaalse[i]d põhiväärtus[i nagu] vabadus, demokraatia, võrdõiguslikkus ja õigusriigi põhimõte“, nagu need on välja toodud EL lepingu preambulis. Mitu aluslepingutes ja eelkõige põhiõiguste hartas sisalduvat sätet tagavad selle, et liit järgib neid põhimõtteid oma pädevuse teostamisel. Liidu õiguskorras on praeguses arengujärgus liikmesriikide õiguskorraga märkimisväärsed paralleelid.

56. Teistsugusest vaatenurgast lähtudes on võimalik väita, et nende põhimõtete ja väärtuste tagamine on liidule pädevuse üleandmise kohustuslik tingimus. Kuna liit võtab endale üha rohkem pädevust, mis muidu kuuluks liikmesriikidele, pidi liidu õiguskord arenema selliselt, et kajastaks liikmesriikide väärtusi ja põhimõtteid. Lisaks, võttes arvesse, et liidu õigus nõuab sageli riigisisesel tasandil rakendamist näiteks direktiivi ülevõtmise kaudu liikmesriikide seadusandlike asutuste poolt või haldusaktide vastuvõtmisega riigisiseste ametiasutuste poolt, tuli tagada väärtuste ja põhimõtete ühtsus.[5] See on hädavajalik igasuguse mitmetasandilise juhtimissüsteemi nõuetekohaseks toimimiseks, olgu siis föderaalse struktuuriga riik või piirkondlik integratsioonisüsteem nagu liit.

2 Mõiste „erapooletus“ on olemuslikult seotud mõistega „õiglus“. Erapooletust peetakse õiguse filosoofias eetilist laadi tingimuseks, mis on vajalik selleks, et tagada seaduste ühetaoline ja niisiis võrdne või õiglane kohaldamine õigussubjektide suhtes, vältides seega meelevaldseid otsuseid (vt selle kohta Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin 2008, lk 102, ja Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin 1894, lk 250). See eeldab otsustaja eemaldumist on isiklikest huvidest ning otsuse tegemist puudutatud isiku staatusest sõltumatult (vt selle kohta Guinchard, S., „La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu“, *Pouvoirs*, 2013/4, nr 147, lk 39). Vastavalt keskajast alguse saanud traditsioonile kujutab liikmesriikide õigussüsteemide aluseks olevat erapooletust kinniseotud silmadega naine; tegemist on allegoorilise isikustamisega, mis on inspireeritud vastavalt Rooma ja Kreeka mütoloogiast pärit jumalannadest Iustitia ja Themis.

3 ELTL artikli 252 teise lõigu kohaselt on kohtujuristi ülesanne teha avalikul kohtuistungil *täiesti erapooletult* ja sõltumatult põhjendatud ettepanekuid kohtuasjades, mis Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohaselt nõuavad tema osalust (vt selle kohta 3. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punkt 33, ja 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus Pesce jt C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 25).

4 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64); 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 69); 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon (C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 61) ja 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon (C-660/13, EU:C:2016:616, punkt 32).

5 Haldusõiguses avaldub heale haldusele iseloomulike väärtuste ja põhimõtete ühtsuse tagamise püüdlus ühelt poolt harta artikli 41 kohaldamises liidu institutsioonide ja organite suhtes, kellele see säte on suunatud, ning teiselt poolt liidu õiguse üldpõhimõtte – mida see säte peegeldab – kohaldamises liikmesriikidele, kui nad seda õigust kohaldavad. Vt selle kohta 8. mai 2019. aasta kohtuotsus PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 57) ja 24. novembri 2020. aasta kohtuotsus Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951, punkt 34).

57. Mis puudutab konkreetselt mõistet „erapooletus“, siis tuleb märkida, et kuna seda mõistet tunnustatakse kõigis liikmesriikides erinevate tahkude all, on loogiline, et see peaks olema ka liidu õiguskorra lahutamatu osa. Selles kontekstis tekib küsimus, milliste valdkondade suhtes seda mõistet kohaldatakse, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikas esitatud väärtuslikke juhiseid. Käesolevas ettepanekus esitan sellest kohtupraktikast ülevaate eesmärgiga kinnitada mõiste „erapooletus“ tunnustamist liidu õiguse keskse põhimõttena.

2. Kohaldamine kohtusüsteemile

58. Sõltumatus ja erapooletus on iga kohtusüsteemi kaks aluspõhimõtet.[6] Need põhimõtted tagavad õigussubjektidele, et otsusele jõutakse üksnes kohtumenetluse argumentide abil ilma surve või eelarvamuseta. Erapooletus, mis on õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele võtmeelement ning mis on kaitstud niisuguste oluliste õigustekstidega nagu Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 10, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 14 lõige 1 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 6 lõige 1, tähendab kohtunikule iseloomulikku eelarvamuste puudumist. Selles mõttes puudutab sõltumatus pigem kohtu suhteid teiste võimudega ning on tema erapooletuse vajalik – ehkki mitte piisav – tingimus suhetes õigussubjektidega.

59. Aluslepingud ja Euroopa Liidu Kohtu põhikiri on sõltumatu riigiülese kohtutegevuse aluseks[7], mis võimaldab talle esitatud kohtuasjade täiesti erapooletult käsitlemist. Kui nendes aktides ei ole ette nähtud erisätteid teatavate menetluslike küsimuste asjakohaseks käsitlemiseks, juhindub Euroopa Kohus sageli nii Euroopa Inimõiguste Kohtu kui sellise rahvusvahelise kohtu praktikast, mille ülesanne on tõlgendada EIÕKd, mis peegeldab liikmesriikide ühtseid riigiõiguslikke tavasid. Kuna need riigiõiguslikud õigused ja tavad kuuluvad ELL artikli 6 lõike 3 kohaselt liidu õiguse üldpõhimõtete hulka, on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikal üldtuntud autoriteet, kui on tegemist nende üldpõhimõtete tõlgendamisega liidus.

60. 19. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament (C-308/07 P, edaspidi „kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament“, EU:C:2009:103) on käesolevas kontekstis eriti asjakohane, kuna Euroopa Kohus meenutas selles juba mainitud EIÕK artikli 6 lõikes 1 kaitstud õiguse õiglasele kohtumenetlusele – mis tähendab igaühe võimalust pöörduda sõltumatusse ja erapooletusse kohtusse – tähtsust. Mis puudutab selle põhimõtte staatust liidu õiguskorras, siis märkis Euroopa Kohus, et õigus õiglasele kohtumenetlusele on põhiõigus, mida Euroopa Liit järgib EL artikli 6 lõike 2 alusel kui üldpõhimõtet.[8] Sellega seoses tuleb täpsustada, et kõnealune kohtuotsus kannab Lissaboni lepingu jõustumisest varasemat kuupäeva; see õigus on nüüd sätestatud harta artiklis 47, mis näeb muu hulgas ette iga isiku juurdepääsu sõltumatule ja erapooletule kohtule. Tuleb märkida, et liidu õiguse eesmärk on pakkuda EIÕKiga tagatud kaitsega sarnast või vähemalt samaväärset kaitsetaset.

6 Ülevaate saamiseks nende kahe põhimõtte rakendamisest rahvusvahelisel tasandil vt Olbourne, B., „Independence and impartiality: International standards for national judges and courts“, *Law and practice of international courts and Tribunals*, 2. kd, nr 1, aprill 2003, lk 97.

7 Vt selle kohta 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*, La Haye 2013, lk 82, kes selgitab, et Saksamaa konstitutsioonikohus on sõnaselgelt tunnustanud Euroopa Kohtu pädevust panustada liidu õiguse arengusse.

8 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 41.

61. Üks õiguslikest küsimustest, mis toona Euroopa Kohtule Üldkohtu määruse peale esitatud apellatsioonkaebuse raames esitati, seisnes selle kindlakstegemises, kas asjaolu, et üks või mitu kohtunikku osalevad kahes järjestikuses koosseisus ja täidavad seal samu ülesandeid nagu koja president või ettekandja-kohtunik, võib tekitada kahtlust Üldkohtu erapooletuses. Meeldetuletuseks, kõnealuse kohtuotsuse aluseks olevas kohtuasjas väitis hageja, et erapooletuse põhimõtte järgimine eeldab tema meelest, et sama kohtunik ei saa isegi samas kohtuastmes arutada asja, mille aluseks on samad või samalaadsed faktilised asjaolud nagu kohtuasjas, mida ta on juba arutanud.[9] Tema arvates tulenes õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele rikkumine vaidlustatud kohtumääruse aluseks olnud asja määramisest kojale, mis koosnes kohtunikest, k.a koja presidendi ja ettekandja-kohtuniku ülesandeid täitvad kohtunikud, kes olid kuulunud varasema, osaliselt sarnastel asjaoludel põhineva kohtuotsuse teinud kohtukoosseisu.

62. Euroopa Kohus lükkas need argumendid tagasi, vastates talle esitatud õiguslikule küsimusele eitavalt. Euroopa Kohtu sõnutsi – kuigi kohtu koosseisu puudutavad tagatised on nurgakivi sõltumatule kohtulikule arutamisele – ei ole siiski asjaolu, et esimesel korral asja arutanud kohtunikud osalevad teises kohtukoosseisus, mis peab sama asja uuesti arutama, iseenesest vastuolus õiguse õiglase kohtulikule arutamisele nõuetega.[10] Euroopa Kohus täpsustas, et asjaolu, et üks või mitu kohtunikku osaleb järjestikustes kohtukoosseisudes ja täidab neis samu ülesandeid, näiteks koja presidendi või ettekandja-kohtuniku ülesandeid, on erapooletuse nõude järgimise hindamisel iseenesest asjassepuutumatu, kuna neid ülesandeid täidetakse kollegiaalses kohtukoosseisus.[11] Euroopa Kohtu hinnangul kehtivad niisugused kaalutlused veel enam juhul, kui kaks järjestikust kohtukoosseisu ei aruta mitte sama asja, vaid kahte eraldiseisvat, kuid teatud määral seotud kohtuasja.[12]

63. Eriti tuleb arvestada, et Euroopa Kohus tugines Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas[13] välja arendatud erapooletuse mõistele, et kohaldada seda liidu kohtusüsteemi suhtes. Täpsemalt märkis Euroopa Kohus, et erapooletuse nõue hõlmab kahte aspekti. Esiteks on nõutav, et kohus peab olema subjektiivselt erapooletu, mis tähendab, et ükski selle liikmetest ei ilmuta erapoolikust ega isiklikke eelarvamusi, kusjuures isiklikku erapooletust eeldatakse kuni vastupidise tõendamiseni. Teiseks peab kohus olema objektiivselt erapooletu, see tähendab, et ta peab pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada põhjendatud kahtlusi.[14]

64. Talle otsustamiseks antud juhtumi asjaolude juurde naastes märkis Euroopa Kohus esiteks, et apellant ei sea ühegi argumendiga kahtluse alla Üldkohtu liikmete isiklikku erapooletust ja teiseks, et ta ei ole esile toonud ühtegi asjaolu, mis laseks kahelda Üldkohtu erapooletuses.[15] Euroopa Kohus tõdes, et apellant viitas kõigest samade kohtunike osalemisele kahes kõnealuses kohtukoosseisus ehk asjaolule, mis ei ole iseenesest vastuolus õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele nõuetega. Euroopa Kohus lükkas seega põhjendamatuse tõttu tagasi apellandi väite, et väidetavalt on rikutud õigust erapooletule kohtule.[16]

9 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 39.

10 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 43.

11 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 44.

12 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 45.

13 EIK 24. veebruari 1993. aasta otsus Fey *vs.* Autriche (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, punkt 28); EIK 25. veebruari 1997. aasta otsus Findlay *vs.* Ühendkuningriik, CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, punkt 73) ja EIK 4. oktoobri 2007. aasta otsus Forum Maritime SA *vs.* Rumeenia, CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, punkt 116).

14 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 46.

15 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 47.

16 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punktid 48 ja 49.

3. Kohaldamine haldusõigusele laias tähenduses

65. Kuigi erapooletuse nõue on iga kohtusüsteemi puhul eriti asjakohane, arvestades kohtuvõimu keskset rolli õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel, ei ole see siiski piiratud selle valdkonnaga. Kuna õiguskord annab haldusorganitele suveräänseid õigusi, mis võimaldavad neil mõjutada füüsiliste ja juriidiliste isikute õiguslikku seisundit, on vajalik seada nende volituste kasutamine sõltuvusse tingimustest ja kehtestada isegi teatavad piirid, et kaitsta nende isikute õigustatud huve.[17] See peab väljenduma ka viisis, kuidas haldusorganid oma otsused vastu võtavad, st menetluslikus plaanis. Nimelt on menetlusõigus vähemalt sama oluline kui haldusõiguse materiaalõigusnormid, kuna see võimaldab õigussubjektidel oma õigusi teostada. Haldusorganite suveräänsete õiguste teostamise tingimuste ja piirangute kindlaksmääramise – riigiõiguse tasandil üldiselt – eesmärk on luua õiguslik raamistik, mis on õigusriigi põhitunnus.[18]

66. Eelnevad kaalutlused kehtivad seda enam „õigusel rajaneva liidu“ kohta, mille raames kontrollitakse selle institutsioonide aktide kooskõla eeskätt aluslepingutega ja õiguse üldpõhimõtetega.[19] Nende põhimõtete hulgas, mille kontekstis seda seaduslikkuse kontrolli läbi viiakse, on *õigus heale haldusele*, mis on kaitstud harta artikliga 41 ja millega muu hulgas on tagatud, et igaühel on õigus „sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi *erapooletult*, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul“ (kohtujuristi kursiiv).

67. Harta artikli 41 eripära seisneb selles, et see muundab seaduslikkuse objektiivse põhimõtte mõne elemendi subjektiivseks õiguseks heale haldusele. Sellisena annab see õiguse valdajale võimaluse nõuda haldusasutuselt teataval viisil tegutsemist või tegutsemisest hoidumist.[20] See säte näeb haldusmenetluse kohta ette samasugused tagatised, nagu on nähtud ette harta artiklites 47 ja 48 kohtumenetluse jaoks. Järelikult võivad teatavad õigused, nagu õigus olla ära kuulatud, olla hõlmatud nii harta artikliga 41 kaitstud õigusega heale haldusele ja teiselt poolt harta artiklitega 47 ja 48 tagatud kaitseõiguste austamisega ja õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele.[21] Seega sõltub nende sätete kohaldatavus kõnealusest menetlusest. Harta artikli 41 tekkeloost nähtub, et see säte põhineb liikmesriikide ja Euroopa õiguse tavadel[22] ning eelkõige Euroopa Kohtu praktikal, milles on maksukohustuslaste staatuse tugevdamiseks juhuti viidatud „hea halduse“ mõistele.[23]

17 Vt Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights“, *European Law Journal*, vol. 10, nr 3, mai 2004, lk 303. Autor leiab, et kodanikele Euroopa haldusvolituste andmine aitab tugevdada kodakondsuse staatust väljaspool rangelt riiklikku raamistikku. Tema hinnangul on see vajalik, arvestades liidu institutsioonide kasvavat võimu.

18 Batalli, M., ja Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior“, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr 1, lk 31. Autorid märgivad, et seaduslikkuse põhimõtet peetakse kogu õiguskorra aluseks, mis sisuliselt määratleb õigusriigi olemuse. Selle põhimõtte kohaselt peavad kõik haldustegevused põhinema õigusnormidel.

19 26. juuni 2012. aasta kohtuotsus Poola *vs.* komisjon (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punkt 36) ja 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus EKP jt *vs.* Trasta Komercbanka jt (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 54).

20 Vt selle kohta Kanska, K., „Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights“, *European Law Journal*, vol. 10, nr 3, mai 2004, lk 300. Vt ka 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, nr 3, lk 488, kus autor leiab seevastu, et õigus heale haldusele näeb põhiõiguste elluviimiseks ette menetluslikud tagatised.

21 Vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 31).

22 Juba liidu aluslepingud näevad ette sätted, mida on kasutatud inspiratsiooniallikana harta artikli 41 kodifitseerimiseks. Nii põhineb harta artikli 41 lõike 2 punkt c ELTL artiklil 296, harta artikli 41 lõike 3 aluseks on ELTL artikkel 340 ning harta artikli 41 lõige 4 põhineb ELTL artikli 20 lõike 2 punktil d. Seevastu ei ole „erapooletuse“ nõuet aluslepingutes sõnaselgelt mainitud. Ainult ELTL artikkel 298 räägib „sõltumatust“ Euroopa halduskorraldusest.

23 Vt selle kohta selgitused harta artikli 41 kohta (ELT 2007, C 303, lk 17) ning 13. juuli 1966. aasta kohtuotsus Consten ja Grundig *vs.* komisjon (56/64 ja 58/64, EU:C:1966:41, lk 501); 9. juuli 1970. aasta kohtuotsus Tortora *vs.* komisjon (32/69, EU:C:1970:68, punkt 11) ja 31. märtsi 1992. aasta kohtuotsus Burban *vs.* parlament (C-255/90 P, EU:C:1992:153, punkt 7).

68. Kuna liidu haldusõigus ei ole kodifitseeritud ühe õigusaktiga, vaid pigem mitme erineva vastavat valdkonda reguleeriva aktiga [24], võivad ka haldusmenetlused erineda oluliselt. [25] Sellele vaatamata on teatud haldusmenetlust reguleerivate põhimõtete kohaldamine kohustuslik, kaasa arvatud harta artiklis 41 ette nähtud õigused, mis tervikuna puudutavad õigust heale haldusele. Harta artikliga 41 – selle konstitutsioonilise positsiooni tõttu liidu õiguskorras – kehtestatakse *horisontaalne õigus* heale haldusele, mis on kohaldatav kõikidele haldusmenetlustele, isegi kui sellist menetlust sätestav seadusandlik akt seda sõnaselgelt ette ei näe. [26]

69. Selleks et paremini illustreerida selle õiguse ulatust ja konkreetsemalt erapooletuse nõuet liidu haldusõiguses, esitan allpool mõne näite Euroopa Kohtu praktikast konkurentsiõiguse [27], ravimilubade andmise [28] ning euroala majandus- ja eelarvejärelevalve [29] valdkonnas, samuti avaliku teenistuse õiguse kohta [30]. Selle kohtupraktika analüüs on lähtepunktiks, et seejärel välja selgitada, kas erapooletuse nõuet võib kohaldada juurdlustele distsiplinaarmenetluses.

a) Konkurentsiõigus

70. 11. juuli 2013. aasta kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon (C-439/11 P, edaspidi „kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon“, EU:C:2013:513) annab kasulikke juhiseid õiguse heale haldusele kohaldamiseks konkurentsiõiguse kohaldamisalasse kuuluvates menetlustes. Kõnealuses kohtuasjas, mis puudutas mitme ettevõtja osalemist keelatud kokkuleppes rahvusvaheliste kolimisteenuste sektoris, paluti Euroopa Kohtul muu hulgas kindlaks teha, kas komisjon kui asutus, kes vastutab õigusvastaste kartellide karistamise eest, järgis asjaomaste ettevõtjate õigusi. Ühe puudutatud ettevõtja sõnul puudus otsuses, millega komisjon talle trahvi määras, objektiivne erapooletus, kuna etteheidetav rikkumine puudutas komisjoni nii seetõttu, et viimane oli üks selle ohvritest, kui ka seetõttu, et komisjoni ametnikud olid õigusvastase tegevusega seotud. See argument tugines eeldusele, et kohtunikuks ei saa olla rikkumise ohver. [31]

71. Euroopa Kohus analüüsis neid argumente, märkides kõigepealt, et kuigi komisjoni ei saa pidada „kohtuks“ EIÕK artikli 6 tähenduses, peab ta haldusmenetluses siiski järgima liidu põhiõigusi, mille hulka kuulub ka harta artikliga 41 kaitstud hea halduse põhimõte. Euroopa Kohus täpsustas, et komisjoni haldusmenetlust keelatud kokkulepete valdkonnas puudutab just

[24] Vt selle kohta Mendes, J., „The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship“, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2020, lk 544; Stelkens, U. ja Andrijauskaite, A., „How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration “, *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford 2020, lk 68. Selle autorid räägivad kehtiva liidu haldusõiguse, sh haldusmenetluse, „fragmenteeritusest“ mitme õigusakti vahel.

[25] Varem tehti siiski algatusi, mille eesmärk oli luua ühtne haldusmenetluse koodeks, nimelt ELTL artikli 225 alusel vastu võetud parlamendi 15. jaanuari 2013. aasta resolutsioon, mis sisaldas soovitusi Euroopa Liidu haldusmenetluse õiguse kohta (2012/2024 (INL); A7-0369/2012), nagu ka „Ettepanek: määrus, mis käsitleb Euroopa Liidu avatud, tõhusat ja sõltumatut haldust“ (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), mille parlament 9. juuni 2016. aasta resolutsiooniga kinnitas, millega viimane kutsus komisjoni üles uurima seda määruse ettepanekut ja palus esitada seadusandlik ettepanek. Siiski näib, et komisjon seda palvet ei täitnud.

[26] Vt selle kohta Ladenburger, C., „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU“, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, lk 116. Autor leiab, et harta artikkel 41 on „kontsentreeritud ja üldine kodifikatsioon“, milles on ette nähtud peamised menetluslikud õigused subjektiivsete õigustena.

[27] Vt käesoleva ettepaneku punkt 70 jj.

[28] Vt käesoleva ettepaneku punkt 76 jj.

[29] Vt käesoleva ettepaneku punkt 84 jj.

[30] Vt käesoleva ettepaneku punkt 91 jj.

[31] Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 146.

viimati nimetatud säte, mitte harta artikkel 47.[32] See tõdemus pakub olulise selgituse, mis puudutab nende kahe sätte vastavat kohaldamisala ja omavahelist seost – aspektid, millele ma juba juhtisin käesolevas ettepanekus[33] tähelepanu.

72. Viidates oma praktikale, eelkõige eespool viidatud kohtuotsusele Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament[34], märkis Euroopa Kohus, et harta artikli 41 kohaselt on igaühel õigus muu hulgas sellele, et liidu institutsioonid käsitleksid tema küsimusi erapooletult. See erapooletuse nõue hõlmab esiteks subjektiivset erapooletust, mis tähendab, et asjasse puutuva institutsiooni ükski liige, kes küsimusega tegeleb, ei tohi väljendada oma erapoolikust või isiklikke eelarvamusi, ning teiseks objektiivset erapooletust, mis tähendab, et institutsioon peab pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada selles suhtes põhjendatud kahtlusi.[35]

73. Märkides, et käesolevas asjas oli vaidluse all üksnes „objektiivne erapooletus“, asus Euroopa Kohus puudutatud ettevõtja argumente arvestades seisukohale, et ainult asjaolu, et komisjon uurib liidu finantshuve kahjustanud keelatud kokkulepet ja määrab selle eest karistuse, ei saa olla märk tema objektiivse erapooletuse puudumisest. Euroopa Kohus oli seisukohal, et kui see oleks teisiti, võtaks pelk võimalus, et komisjon või mõni teine liidu institutsioon võis olla konkurentsivastase tegevuse ohver, temalt ära oma pädevuse sellise tegevuse uurimiseks, millega ei saa aga nõustuda. Sellega seoses leidis Euroopa Kohus, et eriti oluline on toonitada, et vastavalt EÜ artiklile 105 on üks asutamislepingutega komisjonile pandud ülesannetest just EÜ artiklites 101 ja 102 esitatud põhimõtete rakendamise kindlustamine.[36]

74. Seejärel leidis Euroopa Kohus, et asjaolu, et komisjoni teenistused, mis tegelevad liidu konkurentsiõiguse rikkumiste uurimisega, ja teenistused, mis tegelevad selle institutsiooni ametnike ja teenistujate kolimise korraldamisega, kuuluvad samasse organisatsioonilisse struktuuri, ei saa ka iseenesest seada kahtluse alla selle institutsiooni objektiivset erapooletust, kuna need teenistused on paratamatult osa struktuurist, millesse nad kuuluvad.[37] Lõpuks osutas Euroopa Kohus sellele, komisjoni otsuseid võib kontrollida liidu kohus ja et liidu õiguses on ette nähtud komisjoni otsuste – sealhulgas EÜ artikli 101 kohaldamise menetluste asjades – kohtuliku kontrolli süsteem, milles nähakse ette kõik harta artiklis 47 nõutud tagatised.[38]

75. Kõiki neid asjaolusid arvestades järeldas Euroopa Kohus, et ei olnud ühtegi tõendit, mis võimaldaks oletada, et komisjon rikkus talle pandud erapooletuse kohustust. Euroopa Kohus otsustas seega, et Üldkohus lükkas õigusnormi rikkumata tagasi puudutatud ettevõtja väite, et rikutud on õigust õiglasele kohtulikule arutamisele ja hea halduse põhimõtet.[39]

32 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 154.

33 Vt käesoleva ettepaneku punkt 67.

34 Vt käesoleva ettepaneku punkt 63.

35 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 155.

36 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punktid 155 ja 156.

37 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 158.

38 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 159.

39 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 160.

b) Ravimiluba

76. Kuigi konkurentsiõigus võib tunduda haldusõiguse erivaldkond, arvestades komisjonile antud laiaulatuslikku kontrollipädevust, mis võib õigustada teatavate tagatiste tunnustamist juriidilistele isikutele, kelle suhtes see õiguskord [40] kehtib, nähtub 27. märtsi 2019. aasta kohtuotsusest August Wolff ja Remedia *vs.* komisjon (C-680/16 P, edaspidi „kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon", EU:C:2019:257), et harta artiklis 41 sätestatud erapooletuse nõue on täiesti kohaldatav ka haldusmenetlustele eri liidu institutsioonides, organites ja asutustes. Lisaks on selles kohtuotsuses väärtuslikke selgitusi nendes töötavate ametnike ja teenistujate kohustuste ulatuse kohta.

77. Selle kohtuotsuse aluseks olnud vaidlus lähtus komisjoni otsusest ravimite riiklike müügilubade kohta, mis põhines inimtervishoius kasutatavate ravimite komitee (edaspidi „komitee") – mille ülesanne oli töötada välja Euroopa Ravimiameti (edaspidi „EMA") arvamus kõigis küsimustes, mis puudutasid inimtervishoius kasutatavate ravimite hindamist – antud arvamusel. Hagejad, kes palusid Üldkohtult selle otsuse tühistamist, tõid esile asjaolu, et peaettekandja, kelle komitee määras oma arvamust ette valmistama, tegutses kahes rollis, kuna ta töötas ühtlasi ka müügiloa läbivaatamise menetluse algatanud riigiasutuses. Niisuguse asjaolu puhul on aga tegemist ülesannete kattuvusega ja huvide konfliktiga, mis tekitab menetluse erapooletuse suhtes põhjendatud kahtlusi. [41]

78. Euroopa Kohus analüüsis apellantide argumente, tuletades kõigepealt meelde, et liidu institutsioonid, organid ja asutused on kohustatud järgima liidu õigusega tagatud põhiõigusi, mille hulka kuulub harta artikliga 41 tagatud hea halduse põhimõte. Euroopa Kohus juhtis tähelepanu asjaolule, et selle artikli lõikes 1 on muu hulgas sätestatud, et igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult. [42]

79. Sellega seoses märkis Euroopa Kohus, et erapooletuse nõue, mis kehtib institutsioonidele, organitele ja asutustele nende ülesannete täitmisel, on mõeldud liidu aluseks oleva võrdse kohtlemise tagamiseks. Selle nõudega soovitakse eelkõige vältida võimalikke huvide konflikte institutsioonide, organite ja asutuste nimel tegutsevate ametnike ja teenistujate puhul. Võttes arvesse seda, kui oluline on sõltumatuse ja terviklikkuse tagatis nii institutsioonide, organite ja asutuste sisemiseks toimimiseks kui ka väliseks kuvandiks, hõlmab erapooletuse nõue kõiki asjaolusid, mille puhul asjas otsust tegema palutud ametnik või teenistuja peab mõistlikult aru saama, et kolmandatele isikutele võivad need näida mõjutavat tema sõltumatust selles valdkonnas. [43]

80. Euroopa Kohtu sõnutsi tuleb nendel institutsioonidel, organitel ja asutustel täita ka erapooletuse nõuet, mis koosneb kahest osast, millest esimene on subjektiivne erapooletus, mis tähendab, et asjasse puutuva institutsiooni ükski liige ei tohi väljendada oma erapoolikust või isiklikke eelarvamusi, ning teine objektiivne erapooletus, mis tähendab, et institutsioon peab pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlused võimaliku eelarvamuse suhtes. [44] Mis puudutab täpsemalt seda teist erapooletuse nõude osa, siis märkis Euroopa Kohus, et kui õigussubjekti suhtes algatatud menetluses, mis võib lõppeda selle õigussubjekti huve

40 Vt selle kohta Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (toimetajad Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, artikkel 41, 41.25, lk 1077.

41 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 21.

42 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punktid 24 ja 25.

43 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 26.

44 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 27.

kahjustava otsusega, on mitmele liidu institutsioonile, organile või asutusele kehtestatud just neile täitmiseks eraldi kohustused, siis on objektiivse erapooletuse nõuet kohustatud täitma iga asjasse puutuv üksus. Järelikult, kui isegi vaid üks nendest üksustest ei täida seda nõuet, võib see rikkumine tähendada teise üksuse poolt menetluse lõpus vastu võetud otsuse õigusvastasust.[45]

81. Euroopa Kohus jagas apellantide arvamust, leides, et käesoleva kohtuasja erilised asjaolud võisid tekitada kahtlusi erapooletuse nõude järgimise suhtes. Täpsemalt, Euroopa Kohtu hinnangul võib komitee objektiivset erapooletust kahjustada see, kui mõne tema liikme huvide konflikt võib olla tingitud ülesannete kattuvusest, ja seda olenemata nimetatud liikme isiklikust käitumisest.[46] Euroopa Kohus pidas otsustavateks teguriteks ettekandja rolli komitees, samuti seda, et puudusid piisavad tagatised, et ära hoida sobimatut mõjutust komitee arvamusele. Euroopa Kohus märkis nimelt, et komitee ülesanne on – võttes arvesse ettekandjale pandud vastutust – olla selle ülesande andmisel eriti tähelepanelik vältimaks igasuguste põhjendatud kahtluste tekkimist võimalike eelarvamuste suhtes.[47]

82. Euroopa Kohus tuletas meelde, et tõendamaks seda, et haldusmenetluse korraldus ei paku piisavaid tagatisi, kõrvaldamaks kõiki põhjendatud kahtlusi võimalike eelarvamuste suhtes, ei ole mingil juhul vaja tõendada, et ettekandja ei ole tulenevalt oma rolli eripärast komitees toimuvates menetlustes erapooletu. Piisab, kui selle kohta on olemas põhjendatud kahtlus ja seda ei saa kõrvaldada.[48] Konkreetses asjas leidis Euroopa Kohus sisuliselt, et kolmandatest isikutest vaatlejad võivad põhjendatult leida, et komitees menetluse algatanud riigisisesel ametiasutusel oli võimalus mõjutada selle otsuseid.[49] Selle kohtuotsuse väärtus seisneb selles, et sellega kehtestati teatud tõendatuse tase, mille järgi hinnata, kas objektiivse erapooletuse nõuet on konkreetsel juhul rikutud. Tulen selle juurde tagasi hiljem, kui on vaja analüüsida käesolevat kohtuasja kohtupraktikas välja töötatud kriteeriumide alusel.

83. Eeltoodud kaalutlusi arvestades jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta otsustas, et komitee oli andnud harta artiklis 41 tagatud erapooletuse kohustuse täitmise suhtes piisavad tagatised põhjendatud kahtluste kõrvaldamiseks.

c) Euroala majandus- ja eelarvejärelevalve

84. Ülevaates kohtupraktikast, mis käsitleb erapooletuse nõuet haldusmenetluses, väärib osutamist ka 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu (C-521/15, edaspidi „kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu“, EU:C:2017:982). Selle kohtuotsuse asjakohasus tuleneb sellest, et kõnealune haldusmenetlus näeb liikmesriikide suhtes ette uurimise etapi, mis tõstatab küsimuse, kas liikmesriigid võivad haldusakti õigusvastasuse väitmiseks tugineda harta artikli 41 lõikega 1 tagatud õigusele heale haldusele.[50] Euroopa Kohus on sõnaselgelt jätnud võtmata seisukoha küsimuses, kas liikmesriiki saab käsitada „igaühena“ selle sätte tähenduses või võrdsustada teda sellise isikuga, mille tõttu saaks ta tugineda õigusele, mis selle normiga on kehtestatud. Euroopa Kohus on siiski leidnud, et see õigus väljendab liidu õiguse üldpõhimõtet, millele liikmesriigid saavad tugineda ja mille seisukohast tuleb seega hinnata liidu institutsioonide mis tahes haldusakti õiguspärasust.

45 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 28.

46 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 30.

47 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 38.

48 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 37.

49 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 39.

50 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 89.

85. Kohtuasi, milles tehti kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, kuulub euroala majandus- ja eelarvejärelevalve valdkonda ning puudutas konkreetsemalt Euroopa Liidu Statistikaameti (Eurostat) uurimisvolitusi liikmesriikide suhtes. Vaidluse aluseks oli nõukogu otsus, milles ta järeldas, et Hispaania Kuningriik esitas Eurostatile raske hooletuse tõttu ebaõige teabe ja määras seetõttu nimetatud liikmesriigile trahvi. Vaidlusaluses otsuses tugineti andmetele, mis on saadud statistika manipuleerimise uurimise käigus Hispaanias.

86. Nõustumata vaidlusaluse otsusega, esitas see liikmesriik tühistamishagi, väites muu hulgas, et rikuti õigust heale haldusele, kuna uurimismenetlus viidi läbi tingimustes, mis ei taganud komisjoni objektiivset erapooletust[51]. Täpsemalt väitis Hispaania, et mitu teenistujat nendes hulgast, kes osalesid enne uurimise algatamise otsuse vastuvõtmist Eurostati korraldatud külastustes Hispaaniasse, kuulusid hiljem meeskonda, mida komisjon selles uurimismenetluses kasutas.

87. Nagu märgitud eespool, uuris Euroopa Kohus komisjoni otsuse väidetavat õigusevastasust üldpõhimõtte – mida peegeldab harta artiklis 41 sätestatud õigus heale haldusele – kontekstis, tuletades meelde oma praktikat, mille kohaselt liidu institutsioonid on kohustatud seda õiguse üldpõhimõtet järgima liikmesriikide suhtes algatatud haldusmenetlustes, mis võivad lõppeda nende huve kahjustava otsusega.[52] Viidates eespool tsiteeritud kohtuotsusele Ziegler *vs.* komisjon meenutas Euroopa Kohus, et nendel institutsioonidel tuleb täita erapooletuse nõuet, mis koosneb kahest osast, millest esimene on subjektiivne erapooletus, mis tähendab, et asjasse puutuva institutsiooni ükski liige ei tohi väljendada oma erapoolikust või isiklikke eelarvamusi, ning teine objektiivne erapooletus, mis tähendab, et institutsioon peab pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlused võimaliku eelarvamuse suhtes.[53]

88. Euroopa Kohus lükkas tagasi Hispaania esitatud erapoolikuse etteheite, väites sisuliselt, et esiteks nende külastuste ja teiseks selle uurimismenetluse õiguslik raamistik on erinev, nagu on ka nende eesmärk.[54] Euroopa Kohus asus seisukohale, et kuigi andmed, mida käsitletakse esiteks nende külastuste käigus ja teiseks selles uurimismenetluses, võivad osaliselt kattuda, on kindlasti erinevad hinnangud, mis Eurostatil ja komisjonil tuleb nende andmete kohta anda. Seetõttu ei otsustanud iseenesest hinnang, mille Eurostat andis liikmesriiki tehtud külastuste põhjal osale nendest andmetest, enne ära seisukohta, millele komisjon võib asuda võimaliku ebaõige teabe esitamise kohta nende samade andmetega seoses, kui see institutsioon otsustab hiljem asjakohase uurimismenetluse algatada.[55]

89. Euroopa Kohus järeldas sellest, et konkreetsele õiguslikule alusele tugineva uurimismenetluse läbiviimise ülesande andmine meeskonnale, mis koosneb suurel määral Eurostati teenistujatest, kes olid juba osalenud külastustes, mille see talitus enne nimetatud menetluse algatamist erineval õiguslikul alusel asjasse puutuvasse liikmesriiki korraldas, ei võimalda iseenesest Euroopa Kohtul järeldada, et selle menetluse lõpus vastu võetud otsus on õigusvastane komisjoni suhtes kehtiva objektiivse erapooletuse nõude rikkumise tõttu.[56]

51 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 86.

52 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 90.

53 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 91.

54 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 96.

55 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punktid 99 ja 100.

56 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 101.

90. Lisaks täpsustas Euroopa Kohus, et mitte Eurostat, vaid pigem komisjon ja seega kollegiaalselt tegutsevad volinikud peavad otsustama uurimismenetluse algatamise üle, võtma vastutuse uurimise läbiviimise eest ja lõpuks esitama nõukogule soovitusi ja ettepanekuid, mis menetluse lõpuks tehakse. Euroopa Kohus täpsustas, et kuna asjakohane õiguslik raamistik ei anna Eurostati teenistujatele endile mingit vastutust uurimismenetluse läbiviimisel, ei saa Eurostati teenistujatele selles uurimismenetluses antud rolli pidada määravaks ei selle menetluse käigu ega tulemuse seisukohast. Nii leidis Euroopa Kohus, et ei saa asuda seisukohale, et uurimismenetluse läbiviimise usaldamine meeskonnale, mis koosneb suures osas Eurostati teenistujatest, kes olid juba osalenud külastustes, mida see talitus korraldas Hispaanias enne selle menetluse algatamist, tõi kaasa komisjoni väidetava objektiivse erapooletuse nõude rikkumise. Seetõttu lükkas Euroopa Kohus tagasi Hispaania Kuningriigi väite, et rikutud on õigust heale haldusele.

4. Kohaldamine avaliku teenistuse õiguse suhtes

91. Eelmistes punktides esitatud kohtuotsused illustreerivad viisi, kuidas kohaldatakse erapooletuse nõuet liidu institutsioonides, organites ja asutustes käimasolevates haldusmenetlustes. Nende kohtuasjade ühine aspekt on see, et kõnealused menetlused hõlmasid juriidilisi isikuid ja liikmesriike, st pooli, keda võib pidada liidu haldusasutuste „välisteks“. Seda arvestades olen ma siiski arvamusel, et ükski õiguspärane põhjus ei õigusta ametnike ja teenistujate väljajätmist isikute ringist, kellele laieneb harta artikliga 41 tagatud kaitse.[57] Vastupidi, selles kontekstis pean vajalikuks tõdeda, et esiteks on selle sätte alusel „igaühel“ õigus sellele, et tema küsimusi käsitletakse erapooletult, ja teiseks ei erista see säte liidu haldusõigust ennast ja Euroopa avalikku teenistust, kuna viimane kuulub samuti haldusõiguse alla selle mõiste laias tähenduses. Järelikult tuleb erapooletuse nõuet pidada üldiseks põhimõtteks, mis on kohaldatav igale haldusmenetlusele. Nagu allpool näidete varal selgitatakse, on seda tõlgendust kinnitanud Euroopa Kohtu praktika.

a) Ametniku puutumatuse äravõtmise menetlus

92. Sellega seoses tuleb kõigepealt meenutada, et nagu nähtub harta artikli 41 lõikest 2, hõlmab õigus heale haldusele tegelikult õiguste kogumit, mis hõlmab muu hulgas õigust olla ära kuulatud. 18. juuni 2020. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* RQ (C-831/18 P, edaspidi „komisjon *vs.* RQ“, EU:C:2020:481), mida ma järgmisena esitlen, võttis Euroopa Kohus seisukoha *õiguse olla ära kuulatud*[58] ulatuse kohta menetluses, mille ese on liidu ametnikult puutumatuse äravõtmine. Kõnealune kohtuotsus puudutas seega Euroopa avaliku teenistuse olulist aspekti, mis on tagatud protokolliga (nr 7) Euroopa Liidu privileegide ja immuniteetide kohta[59] eesmärgiga tagada liidu institutsioonide, organite ja asutuste nõuetekohane toimimine. Selle kohtuotsuse asjakohasus käesoleva kohtuasja analüüsimisel seisneb selles, et see sisaldab üldisi kaalutlusi harta artikli 41 tõlgendamise kohta, mis näivad – põhjustel, mida ma allpool selgitan – üle kantavad erapooletuse nõudele.

93. Vastavas analüüsi osas on Euroopa Kohus esmalt meenutanud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kaitseõiguste tagamine liidu õiguse aluspõhimõte[60]. Euroopa Kohus on märkinud, et mis puudutab täpsemalt õigust olla ära kuulatud mis tahes menetluses, siis see on

57 Vt selle kohta Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. Aufl., Berlin, 2021, § 41, punkt 10.

58 Vt ka 4. juuni 2020. aasta kohtuotsus Euroopa välisteenistus *vs.* De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punkt 70), mis käsitleb samuti õigust olla ära kuulatud avaliku teenistuse valdkonnas.

59 ELT 2010, C 83, lk 266.

60 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 64.

nimetatud aluspõhimõtte lahutamatu osa ning on nüüd kaitstud nii harta artiklitega 47 ja 48, mis tagavad kaitseõiguste järgimise ja õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele mis tahes kohtumenetluses, kui ka harta artikliga 41, mis tagab õiguse heale haldusele[61]. Nimetatud artikli 41 lõikes 2 on sätestatud, et õigus heale haldusele kätkeb muu hulgas igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.[62] Selles kontekstis tuleb juhtida tähelepanu – nagu juba on märgitud käesolevas ettepanekus seoses erapooletuse nõudega –, et Euroopa Kohus rõhutas vastavalt harta artiklitega 41 ja 47 – mis on kohaldatavad vastavalt teatud spetsiifilisele menetlusele – tagatud õiguste paralleelsust.

94. Seejärel märkis Euroopa Kohus, et nagu nähtub selle sätte sõnastusest endast, on see üldkohaldatav. Euroopa Kohus järeldas sellest, et õigust olla ära kuulatud tuleb järgida igas menetluses, mille tulemusena võidakse vastu võtta isiku huve kahjustav akt, isegi kui kohaldatavad õigusnormid niisugust formaalset nõuet sõnaselgelt ette ei näe. Peale selle tagab see õigus igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses enne tema huve kahjustada võiva otsuse tegemist tegelikult ja tõhusalt teatavaks oma seisukoht.[63] Kuna need kaalutlused langevad kokku nendega, mille ma esitasin oma seisukoha – mille kohaselt tuleb erapooletuse nõuet mõista kui kogu haldusmenetlust reguleerivat üldist põhimõtet – põhjendamiseks, näib mulle ilmne, et harta artikkel 41 on selle nõude osas kohaldatav ka Euroopa avalikule teenistusele.

95. Teine põhjus, miks kohtuotsus komisjon *vs.* RQ on erilise tähtsusega, tuleneb asjaolust, et see sisaldab viiteid liidu üldise haldusõiguse teatud aspektidele, mis võivad mängida määravat rolli käesoleva kohtuasja analüüsimisel ja mille juurde ma tulen käesolevas ettepanekus hiljem tagasi[64], st õiguslikud järelmid puhuks, kui haldusasutus võtab otsuse vastu asjaomase isiku menetlusõigusi rikkudes.

96. Nimelt meenutas Euroopa Kohus kohtuotsuses komisjon *vs.* RQ, et tema väljakujunenud praktika kohaselt toob kaitseõiguste, eelkõige õiguse olla ära kuulatud rikkumine kaasa asjaomase haldusmenetluse lõpus tehtud otsuse tühistamise vaid juhul, kui ilma selle rikkumiseta oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune.[65] Euroopa Kohus on sellega seoses täpsustanud, et hageja, kes väidab, et tema kaitseõigusi on rikutud, ei ole kohustatud tõendama, et asjaomase liidu institutsiooni otsuse sisu oleks olnud teistsugune, vaid üksnes seda, et selline võimalus ei ole täielikult välistatud. Seda küsimust tuleb hinnata iga juhtumi konkreetsete faktiliste ja õiguslike asjaolude alusel.[66]

b) Komisjoni liikme tagasiastumise menetlus

97. Selle kohtupraktika ülevaate kokkuvõtteks tuleb viidata 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsusele Dalli *vs.* komisjon (C-615/19 P, edaspidi „kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon“ EU:C:2021:133) kui näitele erapooletuse nõude kohaldamisest avaliku teenistuse valdkonnas. Selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas oli tegemist Euroopa Komisjoni endise liikme Üldkohtule esitatud hagiga, milles paluti mõista komisjonilt välja hüvitis eelkõige mittevaralise kahju eest, mis talle oli väidetavalt tekitatud komisjoni ja OLAFi õigusvastase tegevusega, mis on

61 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 65.

62 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 66.

63 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 67.

64 Vt käesoleva ettepaneku punktid 111–118.

65 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 105.

66 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punktid 106 ja 107.

seotud tema komisjoni liikme volituste lõpetamisega. Hageja esitas oma hagi põhjendamiseks mitu etteheidet komisjoni ja OLAFi käitumise õigusvastasuse kohta, kuid Üldkohus lükkas need kõik tagasi.

98. Apellatsioonkaebuses väitis apellant, et Üldkohus rikkus väidetavalt õigusnorme, kuna ta ei tuvastanud tema suhtes läbi viidud juurdluse raames harta artikli 41 alusel erapooletuse nõude rikkumist. Tema sõnul olid aga olemas asjaolud, mis võisid tekitada õiguspäraseid kahtlusi uurimise erapooletuses. Esiteks kritiseeris hageja OLAFi direktori otsest osalust, samas kui hageja sõnul annavad kehtivad õigusnormid talle üksnes pädevuse juurdlusi juhtida. Teiseks heitis apellant Üldkohtule ette, et viimane järeldas ekslikult, et riigisisese ametiasutuse esindajate osalemine juurdluses ei kahjusta OLAFi objektiivset erapooletust, samas kui üks neist esindajatest oli ka järelevalvekomitee liige.[67]

99. Euroopa Kohus ei nõustunud apellandi arvamusega ja lükkas seega tagasi väite, et rikutud on õigusnormi, mis sisuliselt põhineb erapooletuse nõude väidetaval eiramisel. Täpsemalt jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et ükski hageja viidatud asjaoludest ei sea kahtluse alla erapooletuse nõude järgimist.

100. Esimesena, mis puudutab Üldkohtu poolt õigusnormi rikkumist, kui ta tegi otsuse OLAFi direktori osalemise kohta juurdluses, siis märkis Euroopa Kohus, et harta artikli 41 lõikes 1 on muu hulgas sätestatud, et igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult.[68] Euroopa Kohus selgitas, et neil institutsioonidel, organitel ja asutustel tuleb täita erapooletuse nõuet, mis koosneb kahest osast, millest esimene on subjektiivne erapooletus ning teine on objektiivne erapooletus. Euroopa Kohus esitas seejärel OLAFi direktori pädevuse kohta selgitusi, meenutades sellega seoses kõnealuse talituse juurdlusi käsitleva määruse asjakohaseid sätteid[69], jõudes järeldusele, et viimati nimetatul on aktiivne roll juurdluste läbiviimisel. Euroopa Kohus märkis, et apellant ei ole tõendanud, et OLAFi direktori otsene osalemine teatud juurdlustegevustes kahjustaks tema objektiivset erapooletust. Lisaks märkis Euroopa Kohus, et apellant ei ole nende sätete kehtivust vaidlustanud. Seetõttu leidis Euroopa Kohus, et Üldkohtu hinnanguga, mille kohaselt selline otsene osalemine ei kahjusta uurimise erapooletust, ei ole rikutud õigusnormi.

101. Teisena, mis puudutab asjaolu, et ärakuulamisel osales ka järelevalvekomitee liikmeks oleva riigisisese ametiasutuse esindaja, siis leidis Euroopa Kohus, et asjaolu, et üks selle liikmetest osales otseselt OLAFi juurdlustegevuses, võib kahtlemata tekitada põhjendatud kahtlusi, kas tal võib oma kontrolliülesannete täitmisel selles komitees olla võimalik positiivne või negatiivne eelarvamus asjaomase juurdlustegevuse läbiviimise tingimuste suhtes[70]. Euroopa Kohus oli aga arvamusel, et kuigi järelevalvekomitee liikme objektiivse erapooletuse võiks seega seada kahtluse alla kontrolliülesannete täitmisel, mida ta selles staatuses täidab, ei saa asjaolu, et sellel isikul võidakse hiljem paluda sellist kontrolli teha, seevastu tekitada põhjendatud kahtlusi tema erapooletuse suhtes juurdlustegevuses osalemisel. Euroopa Kohus järeldas sellest, et kuigi hageja esile toodud objektiivse erapooletuse puudumisele võib vajaduse korral tugineda seoses järelevalvekomitee arvamusega OLAFi juurdluse kohta, ei sea see kahtluse alla erapooletuse põhimõtte järgimist selle juurdluse raames ja eelkõige ärakuulamisel, millel selle komitee liige osales. Sellega seoses tõdes Euroopa Kohus, et apellandi argumentide eesmärk oli vaidlustada

67 Kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon, punktid 106 ja 107.

68 Kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon, punktid 111–118.

69 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. mai 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1073/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta (EÜT 1999, L 136, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 91).

70 Kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon, punktid 119–124.

tõendite kogumise seaduslikkus OLAFi poolt, mitte järelevalvekomitee arvamuse õiguspärasus. Euroopa Kohus järeldas seega, et argument, et selles küsimuses on rikutud õigusnormi, tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

C. Kohtupraktikast tulenevad juhised

102. Enne, kui käsitleda käesolevas kohtuasjas parlamendi[71] esitatud apellatsioonkaebust, on kohane eespool viidatud kohtupraktika ülevaate põhjal sõnastada kõigepealt järeldused, mis tuleb teha „erapooletuse“ mõiste kohta liidu õiguses.

103. Esiteks kõnelevad näited, mille ma esitasin selles kohtupraktika ülevaates, erapooletuse nõude kohaldamise kasuks avaliku teenistuse valdkonnas. See järeldus tuleneb eelkõige asjaolust, et kohtuotsused komisjon *vs.* RQ[72] ja Dalli *vs.* komisjon[73] näitavad selgelt, et harta artikli 41 lõige 1 on *kohaldatav haldusmenetluste suhtes, mis näevad ette uurimismenetluse ja puudutavad* komisjoni *ametnike* ja liikmete *õiguslikku staatust*, olenemata sellest, kas need puudutavad nende puutumatust või nende ametis püsimist ennast.

104. Teiseks nähtub kohtuotsusest Wolff *vs.* komisjon[74], et erapooletuse nõude eesmärk on tagada võrdne kohtlemine. Samuti on sellest kohtuotsusest võimalik järeldada, et kuna nii institutsioonide, organite ja asutuste sisemine toimimine kui ka välimine kuvand sõltuvad selle nõude järgimisest, peab see tingimata laienema kõikidele liidu haldustegevusvaldkondadele, sealhulgas *avaliku teenistuse korraldamisega seotud aspektidele*, nagu töötajate ametisse nimetamine, edutamine ja karistamine.

105. Kolmandaks tuleb märkida, et Euroopa Kohus tugineb oma praktikas[75] mõistele „erapooletus“, mis sisaldab kahte koostisosa. Esiteks subjektiivne erapooletus, mille kohaselt ei tohi ükski asjaomase institutsiooni liige väljendada oma erapoolikust ega isiklikke eelarvamusi, ja teiseks objektiivset erapooletust, mille kohaselt peab institutsioon pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada põhjendatud kahtlus võimaliku eelarvamuse suhtes.

106. Neljandaks, mis puudutab seda teist koostisosa, siis tuleneb kohtuotsusest Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament[76], et see, et need isikud, kes peavad osalema kohtu- või haldusotsuse tegemisel, olid asjaoludest varem teadlikud, ei kujuta endast iseenesest asjaolu, mis võiks tähendada menetlusnormi rikkumist erapooletuse puudumise kujul. Nagu nähtub kohtuotsustest Wolff *vs.* komisjon[77] ja Hispaania *vs.* nõukogu[78], on selline eelnev teadmine sageli vältimatu, arvestades asjaomaste isikute varasemat või paralleelselt töötamist. Pigem on vaja kindlaks teha, kas konkreetsel juhul esineb *huvide konflikt* institutsioonide, organite ja asutuste nimel tegutsevate ametnike ja teenistujate puhul, mis tekitab *põhjendatud kahtluse menetluse erapooletuse suhtes*.

71 Vt käesoleva ettepaneku punkt 119 jj.

72 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 65.

73 Kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon, punkt 111

74 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 26.

75 Vt käesoleva ettepaneku punktid 80, 87, 98 ja 100.

76 Kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punktid 43–45.

77 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 39.

78 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 99.

107. Viiendaks tuleneb kohtuotsustest Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament[79], Dalli *vs.* komisjon[80] ja Wolff *vs.* komisjon[81], et Euroopa Kohtu praktika nõuab, et asjaomane isik – menetluslikust seisukohast – *esitaks argumente, mis seavad kahtluse alla haldusmenetluses osalenud ametnike või teenistujate isikliku erapooletuse*. Nimelt saab Euroopa Kohus objektiivse erapooletuse väidetavat rikkumist üksikasjalikult analüüsida üksnes asjaomaste isikute esitatud argumentide alusel. Seega ei vasta üldised ja abstraktsed väited, mis on selgelt põhjendamatud, sellele nõudele.

108. Siiski tuleb märkida, et Euroopa Kohus täpsustas kohtuotsuses Wolff *vs.* komisjon[82], et tõendamaks seda, et haldusmenetluse korraldus ei paku piisavaid tagatisi selleks, et kõrvaldada kõik põhjendatud kahtlused võimalike eelarvamuste suhtes, ei ole vaja tõendada, et ettekandja ei ole tulenevalt oma rolli eripärast komitees toimuvates menetlustes erapooletu. *Piisab, kui põhjendatud kahtlus on selle kohta olemas ja seda ei saa kõrvaldada*. Järelikult ei tundu tõendamiskoormis olevat ülemäära koormav.

109. Kuuendaks on kohtuotsustest Ziegler *vs.* komisjon[83] ja Wolff *vs.* komisjon[84] võimalik järeldada, et subjektiivse erapooletuse nõude järgimise kontrollimine ei ole vajalik juhtudel, mil objektiivse erapoolikuse rikkumine on juba tuvastatud. *Faktiliste asjaolude uurimisest lähtuvalt mõiste „erapooletus“ teisest koostisosast piisab*, kui puuduvad tõendid, mis võimaldaksid kindlalt tuvastada haldusmenetluses osalenud ametnike või teenistujate eelarvamuste olemasolu.

110. Seitsmendaks tuleneb kohtuotsustest Hispaania *vs.* nõukogu[85] ja Wolff *vs.* komisjon[86], et kui õigussubjekti suhtes algatatud menetluses, mis võib lõppeda selle õigussubjekti huve kahjustava otsusega, on mitmele liidu institutsioonile, organile või asutusele kehtestatud just neile täitmiseks eraldi kohustused, siis *on objektiivse erapooletuse nõuet kohustatud täitma iga asjasse puutuv üksus*. Järelikult – isegi kui vaid üks nendest üksustest ei täida seda nõuet – võib see rikkumine tähendada teise üksuse menetluse lõpus vastu võetud otsuse õigusvastasust.

111. Kaheksandaks ilmneb ühelt poolt kohtuotsuse Wolff *vs.* komisjon[87], milles Euroopa Kohus tuvastas, et erapooletuse nõuet ei ole järgitud, ja teiselt poolt kohtuotsuse komisjon *vs.* RQ[88], mis käsitles õiguse olla ära kuulatud rikkumist, võrdlusest, et harta artiklis 41 nimetatud õiguste rikkumisel, mis tervikuna tagab õiguse heale haldusele, võib ilmselt olla erinevaid tagajärgi sõltuvalt konkreetsel juhul rikutud õigusest.

112. Nimelt meenutas Euroopa Kohus kohtuotsuses komisjon *vs.* RQ[89], et tema väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „toob kaitseõiguste, eelkõige õiguse olla ära kuulatud rikkumine kaasa asjaomase haldusmenetluse lõpus tehtud otsuse tühistamise vaid juhul, kui ilma selle rikkumiseta oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune“. Tuleb aga märkida, et selline viide kohtupraktikale, mis käsitleb kaitseõiguste rikkumisest tulenevate menetlusnormide rikkumise

79 Eespool viidatud kohtuotsus Gorostiaga Atxalandabaso *vs.* parlament, punkt 47.

80 Kohtuotsus Dalli *vs.* komisjon, punkt 117.

81 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 30.

82 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 37.

83 Kohtuotsus Ziegler *vs.* komisjon, punkt 156.

84 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 41.

85 Kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 94.

86 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 28.

87 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punkt 39.

88 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 112.

89 Kohtuotsus komisjon *vs.* RQ, punkt 105.

õiguslikke tagajärgi, ei sisaldu kohtuotsuses Wolff *vs.* komisjon kusagil. Seevastu esitas Euroopa Kohus selles kohtuotsuses üksikasjalikult põhjused, miks ta leidis, et konkreetse eksperdi osalemine otsuste tegemise menetluses võis tekitada põhjendatud kahtlusi komitee erapooletuse suhtes EMAs kolmandatest isikutest vaatlejate hulgas, järeldades seega, et rikutud on harta artikliga 41 tagatud erapooletuse nõuet.

113. Seega tekib küsimus, kas selline kõnealuste õiguste eristamine on õiguslikult põhjendatud. Minu arvates väärib see küsimus *nüansseeritud vastust*, nagu ma allpool selgitan.

114. Kuigi harta artikli 41 lõikega 2 tagatud õiguste rikkumine kujutab endast kindlasti menetlusnormi rikkumist, mis võib kaasa tuua haldusotsuse „õigusvastasuse“, on siiski vaja silmas pidada, et liidu ja selle liikmesriikide haldusmenetluses on ette nähtud puuduste kõrvaldamise mehhanismid.[90] Näiteks võib huvitatud isikule anda õiguse olla ära kuulatud menetluse hilisemas staadiumis – enne, kui see on lõppenud ja tehakse lõplik otsus. Samamoodi otsustas Euroopa Kohus hiljuti kohtuotsuses komisjon *vs.* Di Bernardo[91], et teatud rangetel tingimustel on võimalik täiendada haldusakti ebapiisavat põhjendust, vältides nii akti adressaadi õiguste kahjustamist.[92]

115. Lisaks tuleb meenutada, et kõik menetlusnormide rikkumised ei mõjuta haldusotsuse sisu. Teisisõnu võib haldusasutuse eksimus menetluse läbiviimisel osutuda erinevate mängus olevate huvide seisukohast mittekahjustavaks. Nimelt võib *haldustõhususe*, *õiguskindluse* ja *menetlusökonoomia* kaalutlustel vabastada haldusotsuse „tühisuse“ karistusest, mis on üldiselt ette nähtud mis tahes õiguskorras haldusotsuste kõige raskemateks õigusvastasuse juhtudeks. Selle mudeli kohaselt on selle õigusakti, millega see otsus vastu võeti, „formaalne õigusvastasus“ vastuvõetav tingimusel, et see ei kahjusta asjaomase isiku „materiaalõigust“. Seda arvestades näib mulle, et Euroopa Kohus on teadlik kõikidest nendest aspektidest ja kohaldab mudelit, mida ma liidu õiguskorras kirjeldasin, kuna ta nõuab vastavalt eespool viidatud kohtupraktikale, et enne kõnealuse haldusotsuse kohta otsuse tegemist tuleb analüüsida igal konkreetsel juhul kaitseõiguste, eelkõige õiguse olla ära kuulatud rikkumise tagajärgi.

116. Mis puudutab konkreetselt käesoleva kohtuasja esemeks oleva erapooletuse nõude rikkumist, siis leian, et lähenemine, mida tuleb järgida, sõltub *iga konkreetse juhtumi raskusest*. Sellega seoses pean vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et mõistet „erapooletus“, nagu see nähtub Euroopa Kohtu praktikast ning liidu institutsioonide, organite ja asutuste erinevatest käitumisjuhenditest, ei ole määratletud ühetaoliselt. Näib, et Euroopa Kohus tugineb *pigem üldisele, tõlgendusele avatud mõistele*, samas kui Euroopa ombudsmani hea haldustava eeskiri käsitleb *spetsiifilisi ja eriti raskeid juhtumeid*, nagu isiklikel, perekondlikel, poliitilistel või rahalistel põhjustel huvide konflikt.[93] See hõlmab erinevaid olukordi, mille tõttu tuleb igal üksikjuhul kindlaks määrata konkreetsed asjaolud, mis tekitavad haldusasutuste erapooletuse suhtes kahtlusi.

[90] Vt 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 91), mis käsitleb menetlusnormide rikkumiste kõrvaldamist keskkonnaalaste otsuste tegemise menetluses; 25. oktoobri 2011. aasta kohtuotsust Solvay *vs.* komisjon (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punkt 56) menetlusnormide rikkumise kõrvaldamise kohta komisjoni menetlustes keelatud kokkulepete valdkonnas, ja 16. jaanuari 1992. aasta kohtuotsus Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, punkt 25) tollimenetluse õiguse kohta.

[91] 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

[92] 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, punktid 51–60).

[93] Vastavalt Euroopa hea halduse tava eeskirja – mille Euroopa ombudsman välja arendas ja mille parlament oma 6. septembri 2001. aasta täiskogu istungil resolutsiooniga heaks kiitis – artiklile 8 („Erapooletus ja sõltumatus“) nõuab erapooletuse kohustus, et ametnik hoiduks „igasugusest elanikke kahjustavast meelevaldsest tegevusest ega rakenda[ks] sooduskohtlemist mis tahes alustel“. See eeskiri nõuab, et ametniku käitumine ei juhinduks kunagi „ isiklikest, perekondlikest või riiklikest huvidest või poliitilisest survest“. Ametnik ei tohi ka osaleda „otsuse tegemisel asjas, milles temal või tema lähedasel perekonnaliikmel on finantshuvid“.

117. Ühelt poolt on tõsi, et objektiivse erapooletuse puudumine võib pärssida maksukohustuslase usaldust maksuhalduri neutraalsuse vastu. Kahtlus, et teda koheldakse meelevaldselt ja seega ebaõiglaselt, võib avaldada kahjulikku mõju maksukohustuslaste ettekujutusele[94] ja avaliku teenistuse puhul asjaomaste ametnike ja teenistujate suhtumisele üksusesse, kus nad töötavad. Kuna mõju on nii liidu institutsioonide sisemisele toimimisele kui ka välisele kuvandile märkimisväärne, on ilmne, et objektiivse erapooletuse nõude rikkumist ei ole lihtne heastada.[95] Vastupidi, mulle näib, et selline olukord võib kahjustada haldusmenetluse kui terviku õiguspärasust. Sellest vaatevinklist on paremini mõistetav, miks Euroopa Kohus jättis kohtuotsuses Wolff *vs.* komisjon[96] analüüsimata selle, kas teatava eksperdi osalemine mõjutas vastu võetud otsust või mitte, piirdudes tõdemisega, et objektiivse erapooletuse suhtes esines põhjendatud kahtlus, mida ei saanud kõrvaldada.

118. Teiselt poolt on siiski tõsi, et kuna „erapooletuse“ nõude eesmärk on keelata erinevad tegevused, mis ulatuvad *pisirikkumistest* kuni *süütegudeni*, peavad selle nõude rikkumise õiguslikud tagajärjed olema proportsionaalsed ja võtma nõuetekohaselt arvesse mis tahes õiguskorrale omaseid huve. Menetlusnormi rikkumise tõttu õigusvastase haldusakti adressaadi huvidega on vastuolus niisugused põhimõtted nagu haldustõhususe, õiguskindluse ja menetlusökonoomia põhimõte. Seetõttu ei leia ma, et igasugune õiguspärane kahtlus objektiivse erapooletuse nõude järgimise suhtes võiks automaatselt kaasa tuua haldusakti tühisuse. Nagu käesolevas ettepanekus juba selgitatud[97], tuleks selline õiguslik tagajärg jätta *kõige raskemateks õigusvastasteks juhtudeks*, eelkõige juhtudeks, kus esineb *huvide konflikt isiklikel, perekondlikel, poliitilistel või rahalistel põhjustel* ning *süütegude* puhul, nagu need, mis on seotud *korruptsiooniga avalikus teenistuses*. Seevastu teiste juhtumite puhul oleks kohane seada võimalus nõuda menetlusnormi rikkumisega seotud haldusakti tühistamist sõltuvusse sellest, kas ilma selle rikkumiseta oleks menetlus võinud lõppeda teistsuguse tulemusega, nagu leidis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* RQ[98]. Eitava vastuse korral tuleks selline võimalus välistada.

D. Apellatsioonkaebuse analüüs kohtupraktika alusel

1. Esialgsed kaalutlused

119. Teinud kindlaks juhised erapooletuse nõude kohta Euroopa Kohtu praktikas, tuleb neid seejärel käesolevas asjas kohaldada apellatsioonkaebuse läbivaatamisel.

120. Osas, milles parlament väidab, et faktilisi asjaolusid on moonutatud, piisab, kui meenutada, et vastavalt ELTL artiklile 256 ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 58 esimesele lõigule peab apellatsioonkaebus piirduma üksnes õigusküsimustega. Seega on Üldkohtul ainupädevus tuvastada ja hinnata asjasse puutuvaid faktilisi asjaolusid ning hinnata tõendeid. Välja arvatud

94 Batalli, M. ja Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior“, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr 1, lk 35. Autorid tuletavad meelde, et „hea halduse“ põhimõtte järgimata jätmine võib tuua kaasa „haldusomavoli“, see tähendab olukorra, mida iseloomustavad nõrgad riiklikud institutsioonid, kes ei ole võimelised edendama isikute heaolu. Kõik see võib põhjustada kodanike üldist rahulolematust.

95 Vt selle kohta Mouly, J., „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire“, *Droit Social*, Dalloz, 2016, nr 10, lk 869, kus autor rõhutab erapooletuse nõude olulisust. Autor leiab, et teatavad distsiplinaarmenetluse normid, mis on eriti olulised, kujutavad endast olulisi tagatisi, mille rikkumine peab kaasa tooma määratud karistuse tühisuse, ilma et töötajal oleks vaja tõendada, et ta ei saanud oma kaitseõigusi teostada.

96 Kohtuotsus Wolff *vs.* komisjon, punktid 37–41.

97 Vt käesoleva ettepaneku punkt 115.

98 Vt käesoleva ettepaneku punkt 112.

juhul, kui tõendeid on moonutatud, ei ole nende faktiliste asjaolude ja tõendite hindamine seega õigusküsimus, mille Euroopa Kohus peaks apellatsiooni korras läbi vaatama. Moonutamine peab selgelt nähtuma toimiku materjalidest, ilma et oleks vaja faktilisi asjaolusid ja tõendeid uuesti hinnata. [99]

121. Pean siinkohal vajalikuks osutada sellele, et parlament ei tõenda, kuidas Üldkohus moonutas faktilisi asjaolusid, mille alusel ta otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 59, et parlament ei olnud andnud piisavaid tagatisi, et välistada igasugune põhjendatud kahtlus asjaomaste juurdluse läbiviijate objektiivse erapooletuse suhtes. Parlament piirdub pigem väitega, et ametisse nimetatud juurdluse läbiviijad olid vaid „pinnapealselt ja puudulikult teadlikud juhtumist“, millest ei piisa, et järeldada, et tegemist ei olnud objektiivse erapooletusega. Vaidlustatud kohtuotsuse lugemisel ilmneb aga, et Üldkohus analüüsis üksikasjalikult mitut ühelt poolt juurdluse läbiviijate ja teiselt poolt UZi vaheliste suhetega seotud aspekti, mis võimaldavad välistada isikutevahelise konflikti või igal juhul seda, kas juurdluse läbiviijatel oli võimalik avaldada UZi suhtes negatiivset arvamust haldusjuurdluse algatamisele eelnevas staadiumis.

122. Need juhtumid erinevad selgelt olukorrast, millele parlament viitab ja mis puudutab haldusmenetluses pelgalt „eelnevat teadmist“ asjaomasest teemast. Pigem on tegemist eelarvamuste ohuga, mis võib moonutada tegelikkuse tajumist. Seega näib mulle, et vastupidi sellele, mida väidab parlament, leidis Üldkohus õigesti, et esinevad asjaolud, mis võivad kahtluse alla seada juurdluse läbiiviijate objektiivse erapooletuse.

2. Mõiste „erapooletus“ kohaldamine juurdlusmenetlusele

123. Täielikkuse huvides tuleb järgmisena analüüsida seda, kas Üldkohtul oli alust asuda seisukohale, et parlament rikkus talle pandud objektiivse erapooletuse kohustust, kuna kaks juurdluse läbiviijat olid enne haldusjuurdluse algatamist juhtumi asjaoludest varem teadlikud, mistõttu võis nende arvamus UZi suhtes olla negatiivne.

124. Kõigepealt märgin, et Üldkohus tunnistas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 38 õigesti, et harta artiklit 41 tuleb kohaldada haldusjuurdluse staadiumis avaliku teenistuse valdkonda kuuluva distsiplinaarmenetluse raames. Märgin ka, et Üldkohus viitas õigesti mõistele „erapooletus“, nagu seda on tunnustatud Euroopa Kohtu praktikas, ning leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 39, et seda mõistet arvestades tuleb muu hulgas analüüsida parlamendi nimetatud juurdluse läbiviijate erapoolikust puudutavat argumenti. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et Üldkohus kohaldas käesolevas asjas teatud Euroopa Kohtu praktikast tuletatavaid juhiseid. [100]

125. Seejärel hindas Üldkohus faktilisi asjaolusid, jõudes järeldusele, et asjaomaste juurdluse läbiviijate nimetamine võis tekitada põhjendatud kahtlusi nende objektiivse erapooletuse suhtes.

a) Distsiplinaarasjas juurdluse läbiviija nimetamine

126. Täpsemalt võttis Üldkohus arvesse asjaolu, et üks distsiplinaarasjas juurdluse läbiviija oli kohtunud ühega kaebajatest enne UZi suhtes haldusjuurdluse algatamist. Kaebaja tunnistuse kohaselt sõitis ta Luxembourgi (Luksemburg), et saada teavet tema suhtes algatatud OLAFi

[99] Vt 12. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Timab Industries ja CFPR *vs.* komisjon (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punkt 89) ja 1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus CC *vs.* parlament (C-612/19 P, ei avaldata, EU:C:2020:776, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[100] Vt käesoleva ettepaneku punktid 103 ja 104.

juurdluse kohta, kuna kolleegid olid talle selgitanud, et hageja abikaasa on esitanud tema vastu hageja initsiatiivil OLAFile „kättemaksuks“ kaebuse seoses väidetavate rikkumistega vanemapuhkuse kasutamisel, „sest asjaomane kolleeg [olevat] tema tööd saboteerinud“. Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 48 tõdes, ei eitanud parlament ühe kaebaja ja tulevase juurdluse läbiviija vahel sellise kohtumise toimumist, mis eelnes haldusjuurdluse alustamisele. Parlament väitis siiski esiteks, et ta ei ole edastanud mingit teavet käsitletava juhtumi kohta, ja teiseks ei või keegi aimata, et tulevikus tuleb tal juurdluse läbiviija ülesannet täita.

127. Leian, et olemasoleva teabe põhjal võib järeldada, et Üldkohus otsustas õigustatult parlamendi argumente mitte järgida. Et hõlbustada selle järelduse aluseks olnud põhjenduste mõistmist, tuleb Üldkohtu arutluskäiku üksikasjalikumalt analüüsida.

128. Esimesena tõdes Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49, et ühe kaebaja ja tulevase juurdluse läbiviija vahelise vestluse sisu kohta ei ole olemas ühtegi tõendit. Järelikult ei olnud sellel kohtumisel osalenud isikute vestluste teemat võimalik piisavalt tõendada. Parlamendi kinnitust, mille kohaselt ei edastatud asja puudutavat teavet, ei saa seega tõendada. Usaldusväärsete tõendite puudumisel sai kõnealune tunnistus olla vaid kaudne tõend, mida kinnitasid üksnes asjasse puutuvad isikud. Mulle näib aga, et niisugune tunnistus võib tekitada küsimusi nende isikute suhtumise kohta UZi, eriti kui see on otseses mõttes dokumenteeritud ärakuulamisel, nagu see oli käesolevas asjas. See viib meid kohtuasja keskse aspektini, mida Üldkohus seejärel uuris.

129. Teisena meenutas Üldkohus, et objektiivne erapooletus eeldab, et institutsioon pakub piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlus. Nagu käesolevas ettepanekus juba märgitud [101], on just see täpselt see, mida Euroopa Kohus on oma kohtupraktikas alati nõudnud, et vältida mis tahes ebasoodsaid olukordi. Olles sellest nõudest teadlik, tõdes Üldkohus, et niisugused ütlused võisid UZil tekitada õiguspärase kahtluse juurdluse läbiviija erapooletuse suhtes, keda oleks võinud mõjutada tema väidetavalt eriti pahatahtlik käitumine, mis juurdluse läbiviijale teatavaks tehti. Mulle näib nimelt, et sõltumata selle teabe tõelevastavusest võis asjaomasel ametnikul olla UZist üsna ebasoodne mulje juba enne, kui ta pidi täitma juurdluse läbiviija ülesandeid. Seega ei saa UZile ette heita asjaolu, et ta seadis kahtluse alla menetluse erapooletuse parlamendi suhtes, nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 52. Kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga ei pidanud Üldkohus kontrollima, kas juurdluse läbiviijal oli ka *tegelikult* eelarvamus UZi suhtes. Piisas, kui selle kohta oli olemas *põhjendatud kahtlus* ja seda ei saanud kõrvaldada [102]. Nagu Üldkohus õigesti järeldas, olid need tingimused käesoleval juhul täidetud.

130. Sellega seoses näib mulle, et võttes arvesse eespool kirjeldatud olukorda, kinnitas Üldkohus õigusnormi rikkumata vaidlustatud kohtuotsuse punktis 55, et parlament ei oleks tohtinud nimetada juurdluse läbiviijaks isikut, kes oli ühe kaebajaga enne juurdluse algatamist kohtunud. Kuna parlament oli vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kohustatud pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlus, näib mulle, et Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis54 õigesti, et miski ei viita sellele, et parlamendil oleks olnud keeruline oma ametnike hulgas valida isik, kes ei oleks olnud juhtumi asjaoludest varem teadlik ja kelle puhul ei oleks seega UZiga seoses tekkinud põhjendatud kahtlust. Eeltoodud kaalutlusi arvestades leian, et Üldkohus kohaldas käesolevas asjas õigesti mõistet „erapooletus“ seoses distsiplinaarasja uurimise eest vastutava juurdluse läbiviija nimetamisega.

101 Vt käesoleva ettepaneku punkt 105.

102 Vt käesoleva ettepaneku punkt 108.

b) Ahistamise kohta juurdluse läbiviija nimetamine

131. Mis puudutab ahistamise kohta juurdluse läbiviija väidetavat erapooletust, siis tõdes Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 57, et enne ahistamise kohta juurdluse läbiviija nimetamist juhtis kõnealune isik ahistamise ja töökohal selle ärahoidmise nõuandekomiteed, mis jõudis pärast kaebajate esitatud abitaotluse läbivaatamist järeldusele, et üksuse, mida varem juhtis UZ, juhatajaks nimetatakse teine isik. Üldkohus järeldas sellest, et võttes arvesse selle komitee järeldust, võis ajal, kui asjaomane isik nimetati ahistamise kohta juurdluse läbiviijaks, tal juba olla UZi suhtes negatiivne arvamus. Üldkohtu hinnangul seab ka see asjaolu kahtluse alla juurdluse läbiviijate objektiivse erapooletuse.

132. Ühelt poolt võib väita, nagu teeb parlament, et eelmises punktis kirjeldatud olukord on teataval määral sarnane juhtumiga, kus isikutel, kellel palutakse teha kohtuotsus või haldusotsus, on „eelnev teadmine“ asjaoludest – asjaolu, mis Euroopa Kohtu praktika[103] kohaselt iseenesest ei saa seda otsust muuta menetlusveaks, mis seisneb erapooletuse puudumises. Teiselt poolt näitab põhjalikum analüüs, et kõnealune olukord on tegelikult väga erinev, võttes arvesse asjaolu, et ametnik, kes pidi täitma juurdluse läbiviija ülesandeid, osales varem otsuse tegemisel, millega asendati UZ üksuse juhatajana just ahistamise tõttu. Selline olukord näib mulle olevat eriti delikaatne, kuna see eeldab aktiivset mitmel tasandil sekkumist haldusmenetlusse, mis võib viia distsiplinaarkaristuse määramiseni.[104] Sellistel asjaoludel tundub mulle olevat peaaegu võimatu oodata täiesti eelarvamustevaba kohtlemist asjaomaste ametnike poolt.[105]

133. Seega, vastupidi sellele, mida väidab parlament, ei puuduta käesoleva asi lihtsalt asjaoludest „varasemat teadmist“, vaid pigem „varasemat osalemist“ haldusmenetluses, mis tekitab põhjendatud kahtlusi ametniku suhtumises UZi. Seetõttu leian, et Üldkohus on õigustatult heitnud kõrvale võimaluse kohaldada oma põhistuses analoogia korras eespool viidatud kohtupraktikat, jõudes kohtuotsuse punktis 58 pigem järeldusele, et asjaomase ametniku nimetamine seadis kahtluse alla juurdluse läbiviija objektiivse erapooletuse põhjusel, et ei ole võimalik välistada, et viimasel oli juba UZi kohta negatiivne arvamus. See järeldus tundub olevat kooskõlaline ning seetõttu õiguslikult põhjendatud.

134. Leian, et käesoleva juhtumi asjaoludel ei saa mõistlikult Üldkohtule ette heita, et ta kohaldas mõiste „erapooletus“ kriteeriume liiga kitsalt. Kuna esiteks on institutsioonid kohustatud pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlus eelarvamuste suhtes haldusjuurdluse raames, ja teiseks, arvestades asjaolu, et käesoleval juhul on tegemist haldusmenetlusega, mis võib tuua kaasa *distsiplinaarkaristuse, mis toob* asjaomasele ametnikule ametialaselt *kaasa rasked tagajärjed*, näib mulle, et tuleb valida ettevaatlik lähenemisviis. Nimelt ei tohi unustada, et objektiivse erapooletuse nõude arvesse võtmiseks sobivate meetmete kehtestamine ei ole eesmärk omaette, vaid viis tagada, et haldusmenetlus toimub *asjaomase isiku õigusi täielikult järgides*. Lisaks – nagu on juba meenutatud käesolevas ettepanekus –, arvestades,

103 Vt käesoleva ettepaneku punkt 106.

104 Vt selle kohta Van Reenen, P., „Impartiality in the EU asylum procedure“, *European Journal of Migration and Law*, 2018, nr 20, lk 345. Autor leiab, et juhtum, kus kohtunik on isiku jaoks ebasoodsate otsuste tegemisel korduvalt osalenud, tekitab tema erapooletuses põhjendatud kahtlusi.

105 Selles kontekstis tuleb viidata Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. oktoobri 1998. aasta kohtuotsusele Castillo Algar *vs.* Hispaania (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), mis puudutas sellise sõjaväekohtu erapooletust, kelle kaks liiget olid juba ühes teises kojas huvitatud isiku süüdimõistva kohtumääruse peale esitatud apellatsioonkaebusega kursis. Selle kohtu sõnul olid olemas asjaolud, mis andsid alust arvata, et kohtunikud olid võtnud omaks eelneva kohtu seisukoha, mille kohaselt oli olemas „piisavad tõendid järeldamaks, et on toime pandud sõjaline kuritegu“. Seetõttu tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus EIÕK artikli 6 lõike 1 rikkumise.

et objektiivse erapooletuse nõude eesmärk on *kaitsta nii liidu institutsioonide, organite ja asutuste sisemist toimimist kui ka välist kuvandit*[106], leian ma, et oleks ekslik eeldada, et sellest tulenevaid kohustusi oleks võimalik täita kergemalt.

c) Esialgne järeldus juurdluse läbiviijate nimetamise kohta

135. Vaidlustatud kohtuotsuses esitatud arutluskäik näitab, et Üldkohus oli teadlik, mis on kaalul, ja tegi sobivad järeldused, kui ta leidis, et parlament ei täitnud kohustusi, mis tulenevad „erapooletuse" nõudest niisugusena, nagu Euroopa Kohus on neid oma kohtupraktikas tõlgendanud. Vastupidi sellele, mida kinnitab parlament, ei võimalda miski järeldada, et Üldkohus on faktilisi asjaolusid moonutanud või ebaõigesti hinnanud. Eespool nimetatud põhjustel leian, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta tuvastas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 59, et eespool nimetatud juurdluse läbiviijate nimetamisel ei pakkunud parlament piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlusi.

3. „Erapooletuse" nõude rikkumise õiguslikud tagajärjed

136. Eelöeldut arvestades pean märkima, et Üldkohus analüüsis järgmisena vaidlustatud kohtuotsuse punktides 60–64 seda, kas selle erapooletuse nõude rikkumisel oli mõju otsusele, millega UZile määrati distsiplinaarkaristus. Viidates oma praktikale,[107] leidis Üldkohus, et selleks, et menetlusnormi rikkumine saaks põhjendada akti tühistamist, on nõutav, et ilma sellise rikkumiseta oleks menetluse tulemus olnud teistsugune. Teisisõnu toob Üldkohus välja esiteks, et menetlusnormide rikkumised ei too alati kaasa haldusakti tühisust, ning et teiseks ei kujuta erapooletuse nõude rikkumine endast erandit sellest reeglist.

137. Nagu juba selgitatud, on erapooletuse nõude eesmärk keelata erinevad tegevused, mis ulatuvad pisirikkumistest kuni süütegudeni. Seega peavad selle nõude rikkumise õiguslikud tagajärjed olema proportsionaalsed ning võtma nõuetekohaselt arvesse igale õiguskorrale omaseid huve, nagu halduslikku tõhusust, õiguskindlust ja menetlusökonoomiat, mis võivad nõuda haldusakti kehtima jätmist hoolimata selle õigusvastasusest. Vastavalt väljapakutud lähenemisele[108] tuleb esmalt analüüsida, kas komisjon rikkus erapooletuse kohustust tegevusega, mille raskusaste väärib karistusena haldusakti tühisust. Selle kohta märgin, et täpsema teabe puudumisel ei nähtu juhtumi asjaoludest ei juurdluse läbiviijate õigusvastase tegevuse olemasolu ega huvide konflikti isiklikel, perekondlikel, poliitilistel või rahalistel põhjustel. Seetõttu näib mulle, et võimalus tunnistada vaidlusalune otsus *algusest peale* kehtetuks tuleb tagasi lükata.

138. Väljapakutud lähenemisviisi kohaselt tuleb järgmises analüüsi etapis kontrollida, kas see erapooletuse nõude rikkumine võib mõjutada otsust määrata UZile distsiplinaarkaristus. Selle küsimuse kohta tuleb märkida, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 64 järeldas Üldkohus, et „ei saa välistada, et kui haldusjuurdlus oleks läbi viidud hoolikalt ja erapooletult, oleks võinud see tuua kaasa *teistsuguse esialgse hinnangu faktilistele asjaoludele* ja seega ka *teistsuguse tulemuse*". See järeldus põhineb ideel, et haldusjuurdlusest sõltub, kuidas ametisse nimetav ametiisik teostab oma kaalutlusõigust võetavate meetmete osas, mis võivad lõpuks viia distsiplinaarkaristuse määramiseni.

106 Vt käesoleva ettepaneku punkt 104.

107 14. veebruari 2017. aasta kohtuotsus Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74).

108 Vt käesoleva ettepaneku punkt 118.

139. Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 63 õigesti selgitas, hindab ametisse nimetav ametiisik selle juurdluse ja asjasse puutuva teenistuja ärakuulamise alusel esiteks, kas on põhjust alustada distsiplinaarmenetlust, teiseks, kas selle raames tuleb pöörduda distsiplinaarnõukogu poole või mitte, ja kolmandaks, juhul kui ta otsustab alustada menetlust distsiplinaarnõukogus, siis millised on nõukogule esitatavad faktilised asjaolud. Teisisõnu võib väär faktiline alus, mis on tuvastatud mitme menetlusnormi rikkumisega haldusjuurdluse raames, tuua asjaomasele ametnikule kaasa tõsiseid tagajärgi. Täpsemalt võib selline asjaolu tuua kaasa ekslikud otsused, mille ametisse nimetav asutus või ametiisik ja distsiplinaarmenetluses osalevad üksused on õigusvastaselt teinud. Niisugune arutluskäik näib mulle loogiline ja õiguslikust seisukohast põhjendatud.

140. Seda arvestades tuleb selles kontekstis tõdeda, et Üldkohtu järeldus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 64 vastab sisuliselt Euroopa Kohtu praktikale, nagu see tuleneb eespool viidatud kohtuotsusest komisjon *vs.* RQ[109]. Üldkohus on nimelt kohaldanud sarnaseid kriteeriume, kui ta leidis, et ei saa välistada, et erapooletuse nõude rikkumine mõjutas faktiliste asjaolude esialgset hindamist. Seda tehes tunnustas Üldkohus kaudselt võimalust, et vaidlusalusel otsusel oleks võinud olla erinev sisu, kui erapooletuse nõuet oleks järgitud.

141. Eespool esitatud põhjustel leian, et Üldkohus ei rikkunud oma analüüsi tulemusega seoses ühtegi õigusnormi. Üldkohus tõlgendas ja kohaldas käesoleval juhul õigesti mõistet „erapooletus“, nagu seda on tunnustatud Euroopa Kohtu praktikas. Sellest tuleneb, et Üldkohus järeldas õigesti, et vaidlusaluses otsuses on rikutud *olulist* menetlusnormi ja et see tuleb tühistada. Seetõttu leian, et apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa tuleb põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

VII. Ettepanek

142. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa põhjendamatuks.

[109] Vt käesoleva ettepaneku punkt 118.