Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PRIIT PIKAMÄE
föredraget den 17 juni 2021 [1]

Mål C-894/19 P

Europaparlamentet
mot

UZ

”Överklagande – Personalmål – Tjänsteman – Disciplinärt förfarande – Mobbning – Disciplinåtgärd – Nedflyttning i lönegrad – Avslag på sökandens begäran om bistånd – Talan om ogiltigförklaring – Artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Kravet på objektiv opartiskhet – Rätten att yttra sig”

I. Inledning

1. Europaparlamentet har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 20 september 2019, UZ/parlamentet (T-47/18, EU:T:2019:650) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen beslutet av parlamentets generalsekreterare av den 27 februari 2017 om att ålägga UZ en disciplinåtgärd bestående i nedflyttning från lönegrad AD 13, löneklass 3, till lönegrad AD 12, löneklass 3, med nollställning av de meritpoäng som hon förvärvat i lönegrad AD 13, och ogillade talan i övrigt.

2. UZ har i sitt anslutningsöverklagande yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen i den mån tribunalen ogillade yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att avslå hennes begäran om bistånd.

3. I enlighet med domstolens begäran kommer detta förslag till avgörande att fokusera på den första grundens första del i huvudöverklagandet avseende den påstådda bristen på opartiskhet från parlamentets sida vid genomförandet av disciplinutredningen mot UZ. Parlamentet har hävdat att tribunalen felaktigt slog fast att de utsedda utredarna inte erbjöd tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel om deras opartiskhet. Enligt parlamentet grundar sig denna slutsats av tribunalen, för det första, på en missuppfattning av de faktiska omständigheterna och, för det andra, på en felaktig rättslig kvalificering av begreppet objektiv opartiskhet.

4. Förevarande mål ger domstolen tillfälle att ta ställning till huruvida de principer som reglerar begreppet objektiv opartiskhet, vilket redan är känt på flera områden i unionens rättsordning, är tillämpliga på unionens personal och mer konkret på den administrativa utredning som genomförs inom ramen för disciplinära förfaranden.

[1] Originalspråk: franska.

II. Tillämpliga bestämmelser

5. I artikel 24 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen, i den lydelse som är tillämplig i målet (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), föreskrivs följande:

”Unionen skall bistå sina tjänstemän, särskilt vid rättsliga förfaranden mot någon som uttalat hotelser, förolämpningar eller varit upphov till ärekränkande handlingar eller yttranden, eller angrepp på person eller egendom som tjänstemannen eller medlemmarna av hans familj utsätts för på grund av hans ställning eller uppgifter.

Den skall ersätta tjänstemannen för den skada han lidit i den mån han inte uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet själv orsakat skadan och i den mån han inte kunnat få ersättning från den som vållat skadan.”

6. I artikel 86 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”1. Om en tjänsteman eller tidigare tjänsteman underlåter att uppfylla någon av sina skyldigheter enligt dessa tjänsteföreskrifter, antingen det sker uppsåtligt eller på grund av vårdslöshet från hans sida, kan disciplinära åtgärder vidtas mot honom.

2. Om tillsättningsmyndigheten eller [Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)] får kännedom om förhållanden som tyder på underlåtenhet att uppfylla en skyldighet på det sätt som avses i punkt 1 får de inleda administrativa utredningar för att ta reda på om någon sådan underlåtenhet har förekommit.

3. Disciplinära regler, förfaranden och åtgärder samt regler och förfaranden för administrativa utredningar fastställs i bilaga IX.”

7. Artikel 3 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”Tillsättningsmyndigheten kan, på grundval av utredningsrapporten, efter att ha underrättat den berörda tjänstemannen om all bevisning i akten och efter att ha hört tjänstemannen, fatta något av följande beslut:

a) Att anklagelserna mot tjänstemannen inte kan styrkas. Tjänstemannen skall i så fall underrättas skriftligen.

b) Att tjänstemannen har eller tycks ha underlåtit att uppfylla någon av sina skyldigheter, men att disciplinåtgärder trots detta inte skall vidtas, och i lämpliga fall utfärda en varning.

c) Att, om tjänstemannen har underlåtit att uppfylla någon av sina skyldigheter i enlighet med artikel 86 i tjänsteföreskrifterna,

   i) inleda disciplinärt förfarande i enlighet med avsnitt 4 i denna bilaga, eller

   ii) hänskjuta ärendet till disciplinnämnden.”

8. I artikel 16.1 och 16.2 i bilagan anges följande:

”1. Den berörda tjänstemannen skall höras av nämnden. Vid förhöret får han framföra sina synpunkter skriftligt eller muntligt, personligen eller genom en företrädare. Han får kalla in vittnen.

2. Institutionen skall i nämnden representeras av en tjänsteman som har utsetts av tillsättningsmyndigheten för detta ändamål och som har samma rättigheter som den berörda tjänstemannen.”

9. Artikel 22 i nämnda bilaga har följande lydelse:

”1. Efter att ha hört tjänstemannen skall tillsättningsmyndigheten fatta sitt beslut i enlighet med artiklarna 9 och 10 i denna bilaga inom två månader från den dag då den fick nämndens yttrande. Beslutet skall vara motiverat.

2. Om tillsättningsmyndigheten beslutar att lägga ned ärendet utan disciplinär åtgärd skall den utan dröjsmål underrätta den berörda tjänstemannen skriftligen. Den berörda tjänstemannen får begära att detta beslut läggs till hans personalakt.”

III. Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

10. Bakgrunden till tvisten framgår av punkterna 1–27 i den överklagade domen och kan, i de delar som är relevanta för överklagandet, sammanfattas enligt följande.

11. UZ innehade en tjänst som enhetschef vid parlamentet sedan den 1 januari 2009. Hennes senaste placering var i lönegrad AD 13, löneklass 3.

12. Den 24 januari 2014 skickade fjorton av femton anställda vid hennes enhet (nedan kallade de klagande) en begäran om bistånd till parlamentets generalsekreterare, i enlighet med artikel 24 i tjänsteföreskrifterna, där de hävdade att UZ hade utsatt dem för mobbning.

13. Till följd av denna begäran meddelade generaldirektören för generaldirektoratet för personal (nedan kallat GD PERS) de klagande att interimistiska åtgärder hade vidtagits. Det rörde sig bland annat om att anförtro ledningen för den berörda enheten till en annan person och att inleda en administrativ utredning.

14. Med anledning av att en administrativ utredning hade inletts hördes UZ den 20 november 2014 av generaldirektören för GD PERS.

15. Efter det att två rapporter, daterade den 3 mars och den 17 november 2015, hade upprättats, yttrade sig UZ till generaldirektören för GD PERS den 17 juni respektive den 2 december 2015.

16. Genom skrivelse av den 6 januari 2016 informerades UZ av parlamentets generalsekreterare om att parlamentet hade vänt sig till disciplinnämnden på grund av att UZ åsidosatt sina skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna. Hon hördes av disciplinnämnden den 17 februari, den 9 mars, den 8 april och den 26 maj 2016.

17. Den 25 juli 2016 antog disciplinnämnden enhälligt sitt yttrande, genom vilket den, för det första, föreslog att tillsättningsmyndigheten skulle beivra alla de fel som UZ begått med en övergripande sanktionsåtgärd som består i en nedflyttning i lönegrad och, för det andra, slog fast att tillsättningsmyndigheten allvarligt borde överväga att omplacera henne till en annan grundtjänst inom generalsekretariatet.

18. Genom beslut av den 20 september 2016 bemyndigade parlamentets generalsekreterare generaldirektören för GD PERS att företräda generalsekreteraren vid förhöret med UZ i enlighet med artikel 22 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och gav generaldirektören i uppdrag att meddela generalsekreteraren UZ:s eventuella synpunkter på disciplinnämndens yttrande, vilket hade översänts den 7 september 2016.

19. Genom e-postmeddelande av den 4 oktober 2016 anmodade generaldirektören för GD PERS UZ att den 20 oktober 2016 inställa sig till ett förhör i enlighet med artikel 22.1 i tjänsteföreskrifterna för att hon skulle kunna yttra sig över disciplinnämndens yttrande.

20. Den 14 november 2016 yttrade sig UZ hos generaldirektören för GD PERS. Under förhöret ingav UZ ett memorandum och begärde att parlamentet skulle bistå henne med anledning av de hot som hon påstod att personal inom hennes enhet hade framfört mot henne.

21. På förslag av generaldirektören för GD PERS tjänsteplacerades UZ då tillfälligt vid en annan enhet.

22. Den 27 februari 2017 beslutade parlamentets generalsekreterare att ålägga UZ en disciplinåtgärd bestående i nedflyttning, inom samma tjänstegrupp, från lönegrad AD 13, löneklass 3, till lönegrad AD 12, löneklass 3, med nollställning av de meritpoäng som hon hade förvärvat i lönegrad AD 13 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

23. Genom skrivelse av den 6 juni 2017 ingav UZ ett klagomål till parlamentets tillsättningsmyndighet mot det omtvistade beslutet.

24. Genom skrivelse av den 14 juni 2017 ingav UZ ett klagomål till parlamentets generalsekreterare mot det tysta avslaget på hennes begäran om bistånd. Genom skrivelse av den 20 juli 2017 avslog generaldirektören för GD PERS denna begäran om bistånd.

25. Genom skrivelse av den 6 oktober 2017 avslog parlamentets ordförande UZ:s klagomål, såsom de hade framförts i skrivelserna av den 6 och den 14 juni 2017.

IV. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

26. UZ väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 29 januari 2018, talan om dels ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, dels ogiltigförklaring av beslutet att avslå UZ:s begäran om bistånd.

27. Parlamentet yrkade att talan skulle ogillas.

A. Yrkandet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet

28. UZ åberopade två grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Den första grunden avsåg att den administrativa utredningen inte hade genomförts på ett korrekt sätt, och som andra grund gjordes det gällande att disciplinnämndens arbete inte hade genomförts på ett korrekt sätt och att UZ inte hade beretts tillfälle att yttra sig till den behöriga myndigheten när disciplinnämndens arbete hade avslutats.

1. Den första grunden: Den administrativa utredningen hade inte genomförts på ett korrekt sätt

29. Inom ramen för den första grunden gjorde UZ bland annat gällande att de två utredare som ansvarade för den administrativa utredningen, det vill säga den utredare som ansvarade för delfrågan ”disciplinförfarandet” och den som ansvarade för delfrågan ”mobbning”, inte hade den oberoende ställning och den opartiskhet som krävdes för att delta i denna utredning.

30. Vad, för det första, beträffar påståendet att utredaren i delfrågan ”disciplinförfarandet” inte var opartisk, slog tribunalen i punkt 51 i den överklagade domen fast att det framgick av vittnesmål från en av de klagande att en tjänsteman vid GD PERS hade träffat denne klagande innan utredningen inleddes och att han vid detta möte hade berättat för denne tjänsteman, som därefter utsågs till utredare, att UZ hade anmält honom till Olaf, genom sin make, ”som hämndaktion”, med avseende på de påstådda oegentligheterna.

31. Enligt tribunalen var ett sådant vittnesmål ägnat att hos UZ ge upphov till legitima tvivel om utredarens opartiskhet, eftersom denne kunde tänkas ha påverkats av beskrivningen av hennes påstådda beteende, vilket under dessa omständigheter framstod som synnerligen ondskefullt.

32. I punkterna 53–55 i den överklagade domen slog tribunalen fast att eftersom UZ hade informerat parlamentet om denna brist på opartiskhet i samband med förhöret den 14 november 2016, kunde parlamentet välja ut en person som inte hade föregående kännedom om de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet som utredare.

33. Vad, för det andra, beträffar påståendet att utredaren för delfrågan ”mobbning” inte var opartisk, konstaterade tribunalen i punkt 57 i domen att det framgick av de förklaringar som parlamentet hade lämnat vid förhandlingen att denne tjänsteman – innan han utnämndes till utredare för delfrågan ”mobbning” i den administrativa utredningen – hade varit ordförande för den rådgivande kommittén om mobbning och förebyggande av mobbning på arbetsplatsen. Denna kommitté hade föreslagit att en annan person skulle överta ledningen för den enhet som UZ var chef för.

34. Med hänsyn till det yttrande som avgavs av kommittén, ansåg tribunalen att den aktuella tjänstemannen kunde antas ha haft en negativ uppfattning om UZ redan vid den tidpunkt då han utnämndes till utredare för delfrågan ”mobbning”. Denna omständighet påverkade hans objektiva opartiskhet.

35. Tribunalen slog därför, i punkt 59 i den överklagade domen, fast att parlamentets beslut att utse två personer som kunde ha föregående kännedom om ärendet till utredare innebar att parlamentet inte hade erbjudit tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel, i den mening som avses i domstolens praxis.

36. För det tredje erinrade tribunalen, i punkt 60 i den överklagade domen, om att det framgår av fast rättspraxis att för att ett fel i förfarandet ska kunna motivera en ogiltigförklaring av en rättsakt krävs det att förfarandet utan denna oegentlighet hade kunnat leda till ett annat resultat.

37. Enligt tribunalen kunde det inte uteslutas att den administrativa utredningen i det aktuella fallet, om den hade genomförts med omsorg och opartiskhet, hade kunnat leda till en annan initial bedömning av de faktiska omständigheterna som inte nödvändigtvis skulle ha lett till att en disciplinåtgärd vidtogs.

38. Tribunalen fann följaktligen, i punkt 65 i den överklagade domen, att UZ:s yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet skulle bifallas.

39. Av skäl som hade samband med en god rättskipning ansåg emellertid tribunalen att det var lämpligt att även pröva den andra grunden.

2. Den andra grunden: Disciplinnämndens arbete hade inte genomförts på ett korrekt sätt och UZ hade inte beretts tillfälle att yttra sig till den behöriga myndigheten när disciplinnämndens arbete hade avslutats

40. Till stöd för den andra grunden gjorde UZ, för det första, gällande att parlamentet inte med rätta kunde företrädas av två tjänstemän vid ett av sina sex möten, och att parlamentets företrädare felaktigt stannade kvar i möteslokalen för att överlägga med disciplinnämndens ledamöter. För det andra hävdade UZ att endast parlamentets generalsekreterare var behörig att höra en tjänsteman innan han beslutar om att en disciplinåtgärd ska vidtas gentemot denne tjänsteman. UZ uppgav dock att hon inte hade beretts tillfälle att yttra sig i detta avseende.

41. I punkt 102 i den överklagade domen fann tribunalen att talan skulle bifallas såvitt avsåg den andra grunden. Eftersom en upprepning av tribunalens resonemang beträffande de frågor som aktualiserades i samband med den grunden endast är av begränsat intresse för prövningen av överklagandet i detta förslag till avgörande, är det i det avseendet tillräckligt att hänvisa till punkterna 68–101 i den överklagade domen.

B. Yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att avslå begäran om bistånd

42. Vid tribunalen gjorde UZ i huvudsak gällande att parlamentet felaktigt hade avslagit den begäran om bistånd som hon hade ingett till denna institution.

43. Eftersom denna grund inte är relevant för bedömningen i detta förslag till avgörande, räcker det att påpeka att yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att avslå begäran om bistånd ogillades av tribunalen av de skäl som anges bland annat i punkterna 107–110 i den överklagade domen.

44. Mot bakgrund av det ovan anförda beslutade tribunalen, i den överklagade domen, att ogiltigförklara det omtvistade beslutet och ogilla talan i övrigt.

V. Parternas yrkanden

A. Yrkandena i huvudöverklagandet

45. Parlamentet har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen, och följaktligen

– ogilla talan i första instans,

– besluta att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader i förevarande instans, och

– förplikta UZ att ersätta rättegångskostnaderna i första instans.

46. UZ har i sin svarsskrivelse yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

B. Yrkandena i anslutningsöverklagandet

47. UZ har i sitt anslutningsöverklagande yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen i den del yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att avslå hennes begäran om bistånd ogillades, och

– avgöra målet och därvid ogiltigförklara parlamentets beslut att avslå detta yrkande om ogiltigförklaring, och

– förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

48. Parlamentet har i sin svarsskrivelse yrkat att domstolen ska

– delvis avvisa anslutningsöverklagandet såvitt avser den andra grunden och ogilla anslutningsöverklagandet i sin helhet, och

– förplikta UZ att ersätta rättegångskostnaderna.

VI. Rättslig bedömning

A. De grunder som parlamentet har åberopat och omfattningen av den prövning som ska göras

49. Parlamentet har till stöd för sitt överklagande åberopat tre grunder. Den *första grunden*, vilken rör punkterna 54, 58 och 59 i den överklagade domen, avser en felaktig rättstillämpning, en missuppfattning av de faktiska omständigheterna och en bristande motivering som påverkade

tribunalens slutsats att de utredningar som parlamentet hade genomfört inte var objektivt opartiska. Som *andra grund*, vilken är riktad mot punkt 72 i domen, har det gjorts gällande att tribunalens slutsats att principen om parternas likställdhet i förfarandet åsidosattes under disciplinnämndens arbete bygger på en felaktig rättstillämpning, en missuppfattning av de faktiska omständigheterna och en bristande motivering. Den *tredje grunden*, vilken är riktad mot punkterna 90, 99 och 102 i nämnda dom, avser en felaktig rättstillämpning, en missuppfattning av de faktiska omständigheterna och en bristande motivering som tribunalen ska ha gjort sig skyldig till genom att slå fast att UZ:s rätt att yttra sig hade åsidosatts.

50. Den *första grunden* består av fyra delar. Såsom redan har angetts i inledningen, avser detta förslag till avgörande endast grundens *första del*. Jag kommer därför att inskränka mig till att nedan redogöra för de argument som parlamentet har anfört i det avseendet.

51. Parlamentet har i huvudsak hävdat att tribunalen grundade sig på en missuppfattning av de faktiska omständigheterna och på felaktiga rättsliga kriterier i samband med bedömningen av begreppet objektiv opartiskhet och följaktligen åsidosatte artikel 41 i Europeiska unions stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), genom att i punkterna 52, 58 och 59 i den överklagade domen slå fast att två utredare, nämligen en utredare som ansvarade för delfrågan ”disciplinförfarandet” i den administrativa utredningen och en annan utredare som ansvarade för delfrågan ”mobbning” i denna utredning, inte hade erbjudit tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel om deras objektiva opartiskhet.

52. Enligt parlamentet kan enbart den omständigheten att den utredare som ansvarade för delfrågan ”disciplinförfarandet” hade föregående kännedom om de faktiska omständigheterna, särskilt när denna kännedom är begränsad och punktuell, eller rent av ofullständig, såsom i förevarande fall, inte i sig automatiskt ge upphov till legitima tvivel som motiverar att en annan person anlitas som inte har någon föregående kännedom om de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet. Vidare undersökte tribunalen knappt huruvida UZ:s oro verkligen kunde motivera legitima tvivel om utredarnas objektiva opartiskhet. Parlamentet anser att denna oro i förevarande fall inte gjorde det nödvändigt att utse andra utredare, särskilt med hänsyn till att det inte förelåg någon intressekonflikt mellan de berörda utredarna och denna part.

53. Av denna sammanfattning av argumenten går det att sluta sig till att de rättsfrågor som uppkommer inom ramen för det aktuella målet avser i huvudsak två viktiga aspekter: för det första begreppet opartiskhet och för det andra begreppets tillämplighet i ett sådant fall som det aktuella. För att bedöma dessa rättsfrågor på ett strukturerat och logiskt sätt, är det nödvändigt att först klargöra vilka områden i unionens rättsordning som detta begrepp vanligtvis är tillämpligt på och därefter klargöra huruvida unionens personal hör till dessa områden. Det är först efter att ha prövat dessa rättsfrågor som det går att fastslå huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning och huruvida det kan anses finnas fog för parlamentets anmärkning. Övervägandena nedan följer denna bedömningsstruktur.

B. Begreppet opartiskhet i unionsrätten

1. Inledande överväganden

54. Enligt vanligt språkbruk betyder begreppet opartiskhet ”neutralitet”. Det syftar på egenskapen eller karaktärsdragen hos någon som inte favoriserar en part på bekostnad av en annan part eller det som är objektivt, rättvist och skäligt.[2] I unionsrätten läggs särskild vikt vid opartiskheten hos dem som innehar ett specifikt ämbete – vanligtvis med anknytning till beslutsfattande eller tvistlösning – inom unionsrättens institutionella struktur, oavsett om det är fråga om domarna och generaladvokaterna[3] vid EU-domstolen eller tjänstemän och övriga anställda vid olika institutioner, organ och byråer. Detta beror bland annat på att det i unionens rättsordning har antagits många principer som har sitt ursprung i medlemsstaternas konstitutionella traditioner.

55. Även om unionen, i egenskap av överstatlig organisation, inte i sig är en ”stat” i statsvetenskaplig mening, är det uppenbart att den genom fördragen har getts behörighet som påminner om en rad särdrag hos medlemsstaterna. Principen om jämvikt mellan institutionerna, vilken följer av artikel 13.2 FEU som stadgar att ”[v]arje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där”,[4] syftar just till att garantera ömsesidig respekt, inom unionen, för de befogenheter som institutionerna har getts. Detsamma gäller erkännandet av de universella värden som utgörs av ”människans okränkbara och oförytterliga rättigheter liksom frihet, demokrati, jämlikhet och rättsstaten”, som det erinras om i ingressen till EU-fördraget. Flera bestämmelser i fördragen, särskilt i stadgan om de grundläggande rättigheterna, garanterar att unionen ska respektera dessa principer vid utövandet av sina befogenheter. På sitt nuvarande utvecklingsstadium uppvisar unionens rättsordning påfallande likheter med medlemsstaternas rättsordningar.

56. Sett ur en annan synvinkel skulle det kunna göras gällande att garantin för dessa principer och värden utgör en nödvändig förutsättning för att överföra befogenheter till unionen. Eftersom unionen har tagit över allt fler befogenheter som tidigare utövades av medlemsstaterna, genom att träda i deras ställe, har det varit nödvändigt att utveckla unionens rättsordning för att återspegla medlemsstaternas värden och principer. Eftersom unionsrätten ofta kräver ett genomförande på nationell nivå, till exempel genom att de nationella lagstiftningsorganen införlivar ett direktiv eller genom att de nationella myndigheterna antar administrativa

2 Begreppet opartiskhet har ett nära samband med begreppet rättvisa. Opartiskhet anses inom rättsfilosofin utgöra ett nödvändigt etiskt villkor för att säkerställa en enhetlig, och därmed jämlik eller skälig, lagtillämpning på enskilda, och därigenom undvika godtyckliga beslut (se, för ett liknande resonemang, Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin 2008, s. 102, och Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin 1894, s. 250). Det förutsätter att beslutshavaren bortser från sina personliga intressen och att ett beslut fattas oberoende av den berörda personens ställning (se, i det avseendet, Guinchard, S., ”La gestion des conflits d’intérêts du juge: entre statut et vertu”, *Pouvoirs*, 2013/4, nr 147, s. 39). Enligt en tradition som härrör från medeltiden symboliseras den opartiskhet som ligger till grund för medlemsstaternas rättssystem av bilden på en kvinna med förbundna ögon, en allegorisk personifikation inspirerad av gudinnorna Justitia och Themis, från den romerska respektive den grekiska mytologin.

3 Enligt artikel 252 andra stycket FEUF ska generaladvokaterna vid offentliga domstolssessioner, *fullständigt opartiskt* och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver deras deltagande (se, i det avseendet, dom av den 3 december 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punkt 33, och dom av den 9 juni 2016, Pesce m.fl., C-78/16 och C-79/16, EU:C:2016:428, punkt 25).

4 Dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64), dom av den 16 juli 2015, kommission/rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 69), dom av den 6 oktober 2015, rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 61), och dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen (C-660/13, EU:C:2016:616, punkt 32).

rättsakter, har det varit nödvändigt att säkerställa homogena värden och principer.[5] Det är nödvändigt för att varje styrningssystem med flera olika nivåer ska fungera väl, oavsett om det är ett land med federal struktur eller ett system med regional integration, såsom unionen.

57. Vad specifikt avser begreppet opartiskhet, ska det noteras att eftersom detta begrepp erkänns i samtliga medlemsstater i olika former, är det logiskt att det även utgör en integrerad del av unionens rättsordning. Den fråga som uppkommer i det sammanhanget är vilka områden som detta begrepp är tillämpligt på, med beaktande av den värdefulla vägledning som ges i domstolens praxis. I detta förslag till avgörande kommer jag att ge en översikt över denna rättspraxis i syfte att bekräfta erkännandet av begreppet opartiskhet som en central princip i unionsrätten.

2. Tillämpning på rättssystemet

58. Oberoende och opartiskhet utgör de två grundläggande principerna för varje rättssystem.[6] Dessa principer garanterar enskilda att dömandet endast kommer att styras av vad som anförts under domstolsförfarandet, utan några påtryckningar eller förutfattade meningar. Opartiskhet, som utgör en central del av rätten till en rättvis rättegång som stadgas i framstående rättsakter, såsom artikel 10 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 14.1 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), betecknar den avsaknad av förutfattade meningar som ska kännetecknа en domare. I den meningen avser oberoendet snarare domarens relationer med de andra makthavarna och utgör en nödvändig förutsättning, även om den inte alls är tillräcklig, för domarens opartiskhet i relationerna med enskilda.

59. Fördragen och stadgan för Europeiska unionens domstol utgör grunden för en oberoende dömande verksamhet på överstatlig nivå,[7] som möjliggör en helt opartisk handläggning av de mål som anhängiggörs vid domstolen. När det i dessa rättsakter inte föreskrivs några särskilda bestämmelser för att hantera vissa processuella frågor på ett lämpligt sätt, utgår EU-domstolen ofta från praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, i egenskap av den internationella domstol som ansvarar för tolkningen av Europakonventionen, vilken återspeglar medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Eftersom dessa rättigheter och konstitutionella traditioner ska ingå i unionsrätten som allmänna principer, enligt artikel 6.3 FEU, utgör praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna en allmänt känd auktoritet när det är fråga om att tolka dessa allmänna principer inom unionen.

60. Dom av den 19 februari 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet (C-308/07 P, EU:C:2009:103) (nedan kallad domen Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet), visar sig vara särskilt relevant i detta sammanhang, med hänsyn till att EU-domstolen i den domen erinrade

5 Inom förvaltningsrätt tar sig strävan att garantera dessa homogena värden och principer, vilka är kännetecknade för god förvaltningssed, uttryck dels i att artikel 41 i stadgan tillämpas på unionens institutioner och organ, till vilka denna bestämmelse är riktad, dels i att den allmänna unionsrättsliga principen, som återspeglar denna bestämmelse, tillämpas på medlemsstaterna när de genomför denna rätt. Se, i det avseendet, dom av den 8 maj 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 57), och dom av den 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 och C-226/19, EU:C:2020:951, punkt 34).

6 För en översikt över tillämpningen av dessa två principer på internationell nivå, se Olbourne, B., ”Independence and impartiality: International standards for national judges and courts”, *Law and practice of international courts and tribunals*, volym 2, nr 1, april 2003, s. 97.

7 Se, i det avseendet, 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*, Haag 2013, s. 82, som förklarar att den tyska författningsdomstolen uttryckligen har erkänt EU-domstolens behörighet att bidra till utvecklingen av unionsrätten.

om betydelsen av rätten till en rättvis rättegång, som stadgas i redan nämnda artikel 6.1 i Europakonventionen, och som innebär att var och en ska få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol. Vad beträffar dess ställning i unionens rättsordning, förklarade EU-domstolen att rätten till en rättvis rättegång utgör en grundläggande rättighet som Europeiska unionen ska respektera som en allmän princip enligt artikel 6.2 EU. [8] Det ska i det avseendet preciseras att den aktuella domen härrör från tiden före ikraftträdandet av Lissabonfördraget, och att denna rätt för närvarande stadgas i artikel 47 i stadgan, där det bland annat föreskrivs att var och en har rätt att få sin sak prövad inför en oavhängig och *opartisk* domstol. Det ska noteras att unionsrätten syftar till att erbjuda en liknande skyddsnivå, eller åtminstone en motsvarande skyddsnivå, som den Europakonventionen garanterar.

61. En av de rättsliga frågor som hade ställts till EU-domstolen vid den tidpunkten, inom ramen för ett överklagande av ett beslut av tribunalen, syftade till att fastställa huruvida den omständigheten att en eller flera domare deltar i två på varandra följande sammansättningar och där utses till ordförande eller referent kunde ge upphov till tvivel angående tribunalens opartiskhet. Det ska erinras om att klaganden i det mål som utmynnade i den aktuella domen hade gjort gällande att för att principen om opartiskhet ska iakttas får inte samma domare, inbegripet när det rör sig om samma instans, delta i prövningen av ett mål som grundar sig på identiska omständigheter eller omständigheter som har ett tillräckligt samband med ett mål som denna domare redan har avgjort. [9] Enligt klaganden var åsidosättandet av rätten till en opartisk domstol en följd av att det mål som avgjordes genom det överklagade beslutet hade tilldelats en sammansättning som bestod av domare, däribland de domare som utsetts till ordförande och referent, som redan hade ingått i den sammansättning som hade meddelat dom i ett tidigare mål, som delvis avsåg samma omständigheter.

62. EU-domstolen underkände detta resonemang, genom att ge ett nekande svar på den rättsliga fråga som hade ställts till den. Domstolen ansåg att även om förekomsten av regler avseende rättens sammansättning utgör hörnstenen för rätten till en rättvis rättegång, är den omständigheten att domare som tidigare haft att pröva målet deltar i en annan sammansättning som på nytt har att pröva samma mål inte i sig oförenlig med kravet på en rättvis rättegång. [10] Domstolen angav att i synnerhet är den omständigheten att en eller flera domare deltar i två på varandra följande sammansättningar och där utses till ordförande eller referent inte i sig relevant för bedömningen av huruvida kravet på opartiskhet har iakttagits, eftersom uppdraget fullgörs i en kollegial sammansättning. [11] Enligt domstolens mening gäller dessa överväganden i ännu högre grad när de två på varandra följande sammansättningarna inte hade att pröva samma mål, utan när de hade att pröva två separata mål som uppvisar ett visst samband. [12]

63. Det ska särskilt anses att EU-domstolen grundade sig på begreppet ”opartiskhet” som har utvecklats i praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna [13] för att tillämpa det på unionens domstolssystem. Mer konkret påpekade EU-domstolen att kravet på opartiskhet i själva verket inbegriper två aspekter. För det första ska domstolen vara subjektivt opartisk, det vill säga ingen av dess ledamöter får ge uttryck för partiskhet eller personliga förutfattade meningar,

8 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 41.

9 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 39.

10 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 43.

11 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 44.

12 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 45.

13 Domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 24 februari 1993, Fey mot Österrike (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, §28), av den 25 februari 1997, Findlay mot Förenade kungariket (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, §73), och av den 4 oktober 2007, Forum Maritime SA mot Rumänien (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, §116).

varvid denna personliga opartiskhet presumeras till dess att motsatsen bevisats. För det andra ska domstolen vara objektivt opartisk, det vill säga erbjuda tillräckliga garantier för att i detta avseende utesluta varje form av legitima tvivel. [14]

64. EU-domstolen återgick därefter till omständigheterna i det fall som hade underställts dess prövning och påpekade att klaganden inte hade åberopat något argument som medförde att det kunde ifrågasättas huruvida tribunalens ledamöter var personligt opartiska, och att klaganden inte heller hade anfört några objektiva uppgifter som kunde ge upphov till tvivel angående tribunalens opartiskhet. [15] Domstolen konstaterade att klaganden snarare endast hade åberopat att samma domare ingick i de två aktuella sammansättningarna, vilket var en omständighet som inte i sig var oförenlig med kravet på en rättvis rättegång. Domstolen slog därför fast att överklagandet inte kunde vinna bifall såvitt avsåg klagandens grund om ett påstått åsidosättande av rätten till en opartisk domstol. [16]

3. Tillämpning på förvaltningsrätt i vid bemärkelse

65. Även om kravet på opartiskhet är särskilt relevant för varje rättssystem, med hänsyn till den centrala roll som den dömande makten traditionellt sett har vid tolkningen och tillämpningen av rätten, är det inte begränsat till endast det området. Eftersom rättsordningen ger förvaltningsorgan suveräna befogenheter, som gör det möjligt för dem att påverka den rättsliga ställningen för fysiska och juridiska personer, uppkommer ett behov av att upprätta villkor för utövandet av dessa befogenheter och även av att fastställa vissa gränser för att skydda de sistnämndas legitima intressen. [17] Detta bör även ta sig uttryck i sättet som förvaltningsorganen fattar sina beslut, det vill säga i processuellt hänseende. Förvaltningsprocessrättsliga regler är nämligen minst lika viktiga som de materiella förvaltningsrättsliga bestämmelserna, eftersom de gör det möjligt för enskilda att tillvarata sina rättigheter. Fastställandet av villkor och gränser för förvaltningsorganens utövande av suveräna befogenheter, vanligtvis på grundlagsnivå, har till syfte att skapa en ram av legalitet, vilket är ett väsentligt kännetecken för en rättsstat. [18]

66. Ovanstående överväganden gäller i ännu högre grad i fråga om en ”rättslig union”, såsom unionen, vars institutioner är underkastade kontroll av om deras rättsakter står i överensstämmelse med bland annat fördragen och de allmänna rättsprinciperna. [19] Till de principer mot bakgrund av vilka denna prövning av lagenligheten ska göras hör *rätten till god förvaltning*, vilken stadgas i artikel 41 i stadgan och som bland annat garanterar ”rätt[en för var och en] att få sina angelägenheter behandlade *opartiskt*, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer” (min kursivering).

14 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 46.

15 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 47.

16 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkterna 48 och 49.

17 Se Kanska, K., ”Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, volym 10, nr 3, maj 2004, s. 303. Författaren anser att det stärker medborgarskapets ställning utöver den rent nationella ramen om medborgarna får administrativa befogenheter på europeisk nivå. Enligt författaren är detta en nödvändighet med hänsyn till den ökade makten för unionens institutioner.

18 Batalli, M./Fejzullahu, A., ”Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr 1, s. 31. Författarna anger att legalitetsprincipen anses ligga till grund för varje rättsordning, vilket i princip definierar en rättsstat. I enlighet med denna princip ska all administrativ verksamhet grunda sig på rättsregler.

19 Dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punkt 36), och dom av den 5 november 2019, ECB m.fl./Trasta Komercbanka m.fl. (C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 54).

67. Särdraget i artikel 41 i stadgan är att den omvandlar några delar av den objektiva legalitetsprincipen till en subjektiv rätt till god förvaltning. Den ger som sådan innehavaren av denna rätt behörighet att kräva av administrationen att den handlar på ett visst sätt eller att den avstår från att handla.[20] I denna bestämmelse föreskrivs skyddsregler för administrativa förfaranden som motsvarar de skyddsregler som föreskrivs i artiklarna 47 och 48 i stadgan för domstolsförfaranden. Vissa rättigheter, såsom rätten att yttra sig, kan följaktligen hänföra sig både till rätten till god förvaltning i artikel 41 i stadgan och till den rätt till försvar och rätt till en rättvis rättegång som säkerställs i artiklarna 47 och 48 i stadgan.[21] Deras tillämplighet är följaktligen avhängig det aktuella förfarandet. Tillkomsthistorien för artikel 41 i stadgan visar att denna bestämmelse grundar sig på nationella och europeiska rättstraditioner,[22] bland annat på EU-domstolens praxis som då och då har åberopat begreppet ”god förvaltning” för att stärka enskildas ställning.[23]

68. Eftersom unionens förvaltningsrätt inte har kodifierats genom ett enda lagstiftningsinstrument, utan snarare genom en mängd olika rättsakter som var och en reglerar ett visst område,[24] kan även de administrativa förfarandena variera avsevärt.[25] Vissa principer som reglerar det administrativa förfarandet är trots detta obligatoriskt tillämpliga, däribland de rättigheter som avses i artikel 41 i stadgan, vilka tillsammans slår fast rätten till god förvaltning. På grund av sin konstitutionella rang i unionens rättsordning, medför artikel 41 i stadgan att det inrättas en *horisontell rätt* till god förvaltning som är tillämplig i alla administrativa förfaranden, även om det inte uttryckligen föreskrivs i en lagstiftningsakt som inrättar ett sådant förfarande.[26]

69. För att bättre åskådliggöra omfattningen av denna rätt, och närmare bestämt kravet på opartiskhet i unionens förvaltningsrätt, kommer jag nedan att redogöra för några exempel som har hämtats från EU-domstolens praxis på områdena konkurrensrätt,[27] godkännande av läkemedel,[28] den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i

20 Se, för ett liknande resonemang, Kanska, K., ”Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, volym 10, nr 3, maj 2004, s. 300. Se även 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, s. 488, där författaren däremot anser att rätten till god förvaltning innehåller processrättsliga skyddsregler för att förverkliga de grundläggande rättigheterna.

21 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 31).

22 I unionsfördragen föreskrivs redan några bestämmelser som har tjänat som inspirationskälla för kodifieringen av artikel 41 i stadgan. Artikel 41.2 c i stadgan baserar sig således på artikel 296 FEUF, artikel 41.3 i stadgan baserar sig på artikel 340 FEUF, och artikel 41.4 i stadgan baserar sig på artikel 20.2 d FEUF. Kravet på ”opartiskhet” har däremot inte uttryckligen nämnts i fördragen. Endast i artikel 298 FEUF talas det om en ”oberoende” europeisk administration.

23 Se, i det avseendet, förklaringarna avseende artikel 41 i stadgan (EUT C 303, 2007, s. 17), och dom av den 13 juli 1966, Consten och Grundig/kommissionen (56/64 och 58/64, EU:C:1966:41, s. 501), dom av den 9 juli 1970, Tortora/kommissionen (32/69, EU:C:1970:68, punkt 11), och dom av den 31 mars 1992, Burban/parlamentet (C-255/90 P, EU:C:1992:153, punkt 7).

24 Se, i det avseendet, Mendes, J., ”The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship”, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2021, s. 544; Stelkens, U. och 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, s. 68. Dessa författare talar om den nuvarande ”fragmenteringen” av unionens förvaltningsrätt, däribland det administrativa förfarandet, i flera lagstiftningsakter.

25 Tidigare har det i vart fall funnits initiativ som syftade till att skapa en enda förvaltningsprocesslag, nämligen parlamentets resolution av den 15 januari 2013, som antogs med stöd av artikel 225 FEUF, med rekommendationer till kommissionen om Europeiska unionens förvaltningsprocesslag (2012/2024 (INL); A7–0369/2012), samt ”Förslag till förordning för en öppen, effektiv och oberoende administration för Europeiska unionen” (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), som godkändes av parlamentet genom resolution av den 9 juni 2016, i vilken parlamentet uppmanade kommissionen att behandla nämnda förslag till förordning och att lägga fram ett lagstiftningsförslag. Kommissionen tycks dock inte ha efterkommit denna uppmaning.

26 Se, för ett liknande resonemang, Ladenburger, C. ”Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU”, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, s. 116. Författaren anser att artikel 41 i stadgan utgör en ”komprimerad och allmän kodifiering” som fastställer de viktigaste processuella rättigheterna som subjektiva rättigheter.

27 Se punkt 70 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

28 Se punkt 76 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

euroområdet [29] och det regelverk som gäller för unionens personal. [30] Bedömningen av denna rättspraxis kommer att vara utgångspunkten för att därefter pröva huruvida kravet på opartiskhet kan tillämpas på utredningar inom ramen för ett disciplinförfarande.

a) Konkurrensrätten

70. Dom av den 11 juli 2013, Ziegler/kommissionen (C-439/11 P, EU:C:2013:513) (nedan kallad domen Ziegler/kommissionen), ger användbar vägledning för tillämpningen av rätten till god förvaltning på de förfaranden som hör till konkurrensrätten. I det aktuella målet, vilket avsåg att flera företag hade deltagit i en konkurrensbegränsande samverkan inom branschen för internationella flyttjänster, skulle EU-domstolen bland annat ta ställning till huruvida kommissionen, i egenskap av den myndighet som ansvarar för att beivra olaglig konkurrensbegränsande samverkan, hade iakttagit de inblandade företagens rättigheter. Enligt ett av de inblandade företagen var det beslut genom vilket kommissionen hade ålagt det böter behäftat med bristande opartiskhet på grund av att kommissionen berördes av den påstådda överträdelsen dels eftersom den var en av dem som hade drabbats, dels eftersom tjänstemän från kommissionen hade varit inblandade i den olagliga verksamheten. Denna argumentation grundade sig på antagandet att offren för en överträdelse inte kan döma över samma överträdelse. [31]

71. Domstolen prövade denna argumentation och slog först fast att även om kommissionen inte kan kvalificeras som ”domstol” i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, är kommissionen likväl skyldig att iaktta de grundläggande rättigheterna i unionen under det administrativa förfarandet, i vilka ingår rätten till god förvaltning som slås fast i artikel 41 i stadgan. Domstolen preciserade att det är denna bestämmelse, och inte artikel 47 i stadgan, som styr det administrativa förfarandet vid kommissionen angående konkurrensbegränsande samverkan. [32] Detta konstaterande ger ett viktigt förtydligande beträffande de båda bestämmelsernas respektive tillämpningsområde och förhållandet mellan dessa bestämmelser, aspekter som jag redan har uppmärksammat i detta förslag till avgörande. [33]

72. Med hänvisning till sin praxis, bland annat domen Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, [34] erinrade domstolen om att enligt ordalydelsen i artikel 41 i stadgan har var och en rätt att, bland annat, få sina angelägenheter behandlade opartiskt av unionens institutioner. Detta krav på opartiskhet omfattar dels den subjektiva opartiskheten, det vill säga ingen av de av institutionens ledamöter som handhar ärendet får ge uttryck för partiskhet eller personliga förutfattade meningar, dels den objektiva opartiskheten, det vill säga att institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att i detta avseende utesluta varje form av legitima tvivel. [35]

73. Domstolen påpekade att endast begreppet ”objektiv opartiskhet” var i fråga i det aktuella målet, och slog med avseende på den argumentation som hade anförts av det inblandade företaget fast att endast den omständigheten att kommissionen utreder en kartell som skadat unionens ekonomiska intressen och beivrar den kan inte anses medföra att kommissionen inte är

29 Se punkt 84 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

30 Se punkt 91 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

31 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 146.

32 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 154.

33 Se punkt 67 i detta förslag till avgörande.

34 Se punkt 63 i detta förslag till avgörande.

35 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 155.

objektivt opartisk. Domstolen ansåg att i annat fall skulle redan möjligheten att kommissionen, eller någon annan unionsinstitution, skulle ha kunnat vara offret för ett konkurrensbegränsande förfarande innebära att kommissionen förlorade sin befogenhet att utreda sådana överträdelser, vilket inte kan godtas. Domstolen ansåg att det i detta sammanhang särskilt skulle understrykas att enligt ordalydelsen i artikel 105 FEUF ingår i de uppgifter som kommissionen tilldelas enligt fördragen just att säkerställa tillämpningen av de principer som anges i artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. [36]

74. Domstolen ansåg vidare att den omständigheten att de av kommissionens avdelningar som ansvarar för att beivra överträdelser av unionens konkurrensrätt och de avdelningar som är ansvariga för att handlägga flyttärenden för denna institutions tjänstemän och anställda ingår i samma organisatoriska struktur kan inte heller, i sig själv, innebära att denna institutions objektiva opartiskhet ska ifrågasättas, eftersom dessa avdelningar med nödvändighet utgör en del av den struktur i vilken de ingår. [37] Slutligen erinrade domstolen om att kommissionens beslut kan underkastas unionsdomstolens kontroll och att det inom unionsrätten finns ett system för domstolsprövning av kommissionens beslut, bland annat i ärenden enligt artikel 101 FEUF, vilket uppfyller alla de krav som följer av artikel 47 i stadgan. [38]

75. Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter fann domstolen att det inte fanns något som tydde på att kommissionen hade åsidosatt sin skyldighet att vara opartisk. Domstolen slog således fast att tribunalens rättstillämpning inte var felaktig när den ogillade den grund som det inblandade företaget hade åberopat angående åsidosättande av rätten till en rättvis rättegång och den allmänna principen om god förvaltningssed. [39]

b) Godkännande av läkemedel

76. Om konkurrensrätten eventuellt kunde framstå som ett specifikt område inom förvaltningsrätten, med hänsyn till de omfattande kontrollbefogenheter som kommissionen har getts, vilket kan motivera att vissa garantier tillerkänns de juridiska personer som omfattas av denna rättsliga reglering, [40] visar domen av den 27 mars 2019, August Wolff och Remedia/kommissionen (C-680/16 P, EU:C:2019:257) (nedan kallad domen Wolff/kommissionen), klart att kravet på opartiskhet som slås fast i artikel 41 i stadgan är fullt tillämpligt på administrativa förfaranden vid unionens olika institutioner, organ och byråer. För övrigt innehåller den domen värdefulla klargöranden om omfattningen av de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda som arbetar där.

77. Bakgrunden till det mål som utmynnade i den domen var ett beslut av kommissionen avseende nationella godkännanden för försäljning av läkemedel som grundade sig på det yttrande som hade avgetts av en kommitté för humanläkemedel (nedan kallad kommittén), som ska utarbeta Europeiska läkemedelsmyndighetens (nedan kallad EMA) yttranden i alla frågor som gäller utvärdering av humanläkemedel. Klagandena, som yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara detta beslut, hade påpekat att huvudrapportören, som kommittén hade utsett för att utarbeta dess yttrande, hade agerat i dubbel egenskap, eftersom hon även var anställd av den

36 Dom Ziegler/kommissionen, punkterna 155 och 156.

37 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 158.

38 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 159.

39 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 160.

40 Se, i det avseendet, Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (utgiven av Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, artikel 41, 41.25, s. 1077.

nationella myndighet som hade inlett förfarandet för översyn av godkännandet för försäljning vid kommittén. Klagandena ansåg att det här rörde sig om en överlappning av funktioner och en intressekonflikt, vilket ger upphov till legitima tvivel vad beträffar förfarandets opartiskhet. [41]

78. EU-domstolen prövade de argument som hade anförts av klagandena, och påpekade till att börja med att unionens institutioner, organ och byråer är skyldiga att iaktta de grundläggande rättigheter som garanteras i unionsrätten, till vilka rätten till god förvaltning som slås fast i artikel 41 i stadgan hör. Domstolen framhöll att i artikel 41.1 i stadgan fastställs särskilt att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt av unionens institutioner, organ och byråer. [42]

79. I detta avseende påpekade domstolen att kravet på opartiskhet, vilket gäller för institutioner, organ och byråer när de utövar sina uppgifter, syftar till att säkerställa likabehandling som är ett av unionens fundament. Detta krav syftar bland annat till att förhindra eventuella situationer med intressekonflikter för tjänstemän och anställda som agerar på uppdrag av institutionerna, organen och byråerna. Mot bakgrund av den grundläggande betydelse som garantin för oberoende och integritet har för såväl institutionernas interna arbete som den bild som allmänheten har av unionens institutioner, organ och byråer, omfattar kravet på opartiskhet varje omständighet som den tjänsteman eller anställde som har att pröva en fråga rimligtvis måste inse kan, för en utomstående part, förefalla påverka dennes oberoende i denna fråga. [43]

80. Enligt domstolen ankommer det också på dessa institutioner, organ och byråer att anpassa sig till kravet på opartiskhet i dess båda delar, nämligen dels subjektiv opartiskhet, som innebär att ingen företrädare för den berörda institutionen får ta ställning för en part eller hysa en förutfattad mening, dels objektiv opartiskhet, enligt vilken institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta allt legitimt tvivel vad gäller en eventuell förutfattad mening. [44] Vad särskilt gäller denna andra del av principen om opartiskhet påpekade domstolen att när flera av unionens institutioner, organ och byråer har tilldelats egna och särskilda uppgifter under ett förfarande som kan utmynna i ett beslut som går någon emot, är var och en av dessa enheter skyldiga att, vad den beträffar, följa kravet på objektiv opartiskhet. Även om endast en av dem har brustit med avseende på detta krav, innebär detta följaktligen att det beslut som antas av den andra enheten efter det berörda förfarandet kan vara rättsstridigt. [45]

81. Domstolen delade klagandenas uppfattning och ansåg att de särskilda omständigheterna i det aktuella målet kunde ge upphov till tvivel med avseende på iakttagandet av kravet på opartiskhet. Mer konkret ansåg domstolen att den aktuella kommitténs objektiva opartiskhet kunde äventyras på grund av den intressekonflikt som överlappningen av funktioner medförde för en av kommitténs ledamöter, och detta oberoende av ledamotens agerande. [46] Domstolen ansåg att rapportörens roll i kommittén och avsaknaden av tillräckliga garantier för att undvika allt otillbörligt inflytande på kommitténs yttrande utgjorde avgörande faktorer. Domstolen angav nämligen att det ankom på kommittén att, med tanke på det ansvar som rapportören har, visa särskild vaksamhet när den tilldelar denna funktion, för att undvika att legitima tvivel beträffande eventuella förutfattade meningar uppkommer. [47]

41 Dom Wolff/kommissionen, punkt 21.

42 Dom Wolff/kommissionen, punkterna 24 och 25.

43 Dom Wolff/kommissionen, punkt 26.

44 Dom Wolff/kommissionen, punkt 27.

45 Dom Wolff/kommissionen, punkt 28.

46 Dom Wolff/kommissionen, punkt 30.

47 Dom Wolff/kommissionen, punkt 38.

82. Domstolen erinrade om att det var så, att det för att visa att organisationen av det administrativa förfarandet inte gav tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel om eventuella förutfattade meningar, inte var nödvändigt att styrka en bristande opartiskhet mot bakgrund av det som specifikt kännetecknar rapportörens roll i förfarandet vid kommittén. Det var tillräckligt att det råder legitima tvivel som inte kan elimineras.[48] Vad beträffar det aktuella fallet, ansåg domstolen i huvudsak att tredje parter rätteligen kunde bedöma att den nationella myndighet som hade inlett förfarandet vid kommittén kunde utöva ett inflytande över de beslut som fattas av kommittén.[49] Värdet av denna dom ligger i att det har fastställts vissa beviskrav som gör det möjligt att avgöra huruvida den objektiva opartiskheten har äventyrats i ett enskilt fall. Vi kommer att återkomma till detta senare när det är fråga om att pröva förevarande mål mot bakgrund av de kriterier som har utvecklats i rättspraxis.

83. Mot bakgrund av ovanstående överväganden kom domstolen fram till slutsatsen att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastställde att kommittén hade gett tillräckliga garantier för att kunna utesluta förekomsten av ett legitimt tvivel med avseende på iakttagandet av skyldigheten att vara opartisk, vilken föreskrivs i artikel 41 i stadgan.

c) Den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i euroområdet

84. Domen av den 20 december 2017, Spanien/rådet (C-521/15, EU:C:2017:982) (nedan kallad domen Spanien/rådet), bör också nämnas i en översikt över rättspraxis som avser kravet på opartiskhet i samband med ett administrativt förfarande. Att den domen är relevant följer av det faktum att det i det aktuella administrativa förfarandet föreskrivs en utredningsfas gentemot medlemsstaterna, vilket väcker frågan huruvida medlemsstaterna kan åberopa rätten till god förvaltning, som garanteras i artikel 41.1 i stadgan, för att göra gällande att en administrativ rättsakt är rättsstridig.[50] Domstolen avstod uttryckligen från att ta ställning till huruvida en medlemsstat kan betraktas som, eller likställas med, ”var och en” i denna bestämmelse och därmed i denna egenskap åberopa den rätt som anges i bestämmelsen. Den angav ändå att denna rätt återspeglar en allmän princip i unionsrätten, vilken kan åberopas av medlemsstaterna. Lagenligheten av varje administrativ rättsakt som antagits av unionens institutioner ska följaktligen prövas mot bakgrund av denna princip.

85. Det mål som gav upphov till domen Spanien/rådet hör till området för den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i euroområdet och rörde närmare bestämt utredningsbefogenheterna för Europeiska unionens statistikbyrå (Eurostat) i förhållande till medlemsstaterna. Bakgrunden till det målet var ett beslut av rådet, i vilket rådet hade slagit fast att Konungariket Spanien genom grov försumlighet hade lämnat felaktiga uppgifter till Eurostat och på grund av detta hade ålagt denna medlemsstat böter. Det omtvistade beslutet grundade sig på uppgifter som erhållits i samband med utredningar avseende manipulation av statistik i Spanien.

86. Eftersom denna medlemsstat motsatte sig det omtvistade beslutet, hade den väckt talan om ogiltigförklaring och gjort gällande bland annat att det skett ett åsidosättande av rätten till god förvaltning på grund av att utredningsförfarandet hade skett under förhållanden som inte

48 Dom Wolff/kommissionen, punkt 37.

49 Dom Wolff/kommissionen, punkt 39.

50 Dom Spanien/rådet, punkt 89.

säkerställde att kommissionen objektivt sett var opartisk.[51] Närmare bestämt hade Spanien gjort gällande att flera tjänstemän som hade deltagit i Eurostats besök i Spanien innan beslutet att inleda utredningsförfarandet antogs även deltog i den grupp som därefter fick i uppdrag av kommissionen att medverka i utredningsförfarandet.

87. Som har angetts ovan, prövade domstolen påståendet om att rådets omtvistade beslut var rättsstridigt utifrån den allmänna princip som återspeglar rätten till god förvaltning som stadgas i artikel 41 i stadgan, och erinrade om sin praxis, enligt vilken unionens institutioner är skyldiga att respektera nämnda allmänna princip i unionsrätten under administrativa förfaranden mot medlemsstater som kan utmynna i beslut som går dem emot.[52] Med hänvisning till den ovannämnda domen Ziegler/kommissionen erinrade domstolen om att det ankommer på dessa institutioner att följa kravet på opartiskhet i dess två delar, nämligen dels subjektiv opartiskhet, som innebär att ingen företrädare för den berörda institutionen får ta ställning för en part eller hysa en förutfattad mening, dels objektiv opartiskhet, enligt vilken institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta allt tvivel vad gäller en eventuell förutfattad mening.[53]

88. Domstolen underkände Spaniens påstående om partiskhet genom att slå fast att besöken å ena sidan, och förfarandet å andra sidan, omfattades av skilda regelverk och hade olika syften.[54] Domstolen ansåg att även om de uppgifter som besöken och utredningen avsåg till viss del kunde sammanfalla, var däremot de bedömningar som Eurostat och kommissionen skulle göra avseende dessa uppgifter med nödvändighet olika. De bedömningar som gjordes av Eurostat rörande kvaliteten på vissa uppgifter, sedan besöken i medlemsstaten avslutats, innebar följaktligen inte i sig att kommissionen hade en förutfattad mening avseende huruvida samma uppgifter var felaktiga då denna institution därefter beslutade att inleda utredningsförfarandet.[55]

89. Domstolen drog därav slutsatsen att den omständigheten att kommissionen uppdrog ledningen av ett utredningsförfarande med stöd av en viss rättslig grund åt en grupp som till stor del bestod av tjänstemän vid Eurostat som redan hade deltagit i besök som anordnats av denna tjänstegren i den berörda medlemsstaten med stöd av en annan rättslig grund, innan förfarandet inleddes, inte i sig medförde att domstolen kunde slå fast att det beslut som antogs efter utredningsförfarandet i fråga var rättsstridigt på grund av att kommissionen inte hade uppfyllt kravet på objektiv opartiskhet.[56]

90. För övrigt angav domstolen att det inte ankom på Eurostat, utan snarare på kommissionen, och således dess ledamöter kollektivt, att besluta om att inleda utredningsförfarandet, att genomföra utredningen och slutligen lämna rådet de rekommendationer och förslag som den anser lämpliga efter utredningsförfarandet. Domstolen preciserade att eftersom de relevanta bestämmelserna inte gav Eurostats tjänstemän något eget ansvar för att genomföra utredningsförfarandet, kunde den roll som anförtrotts tjänstemännen vid Eurostat i nämnda utredningsförfarande inte anses vara av avgörande betydelse för genomförandet av utredningen och inte heller för dess resultat. Domstolen fann således att den omständigheten att kommissionen uppdrog ledningen av utredningsförfarandet åt en grupp som till stor del bestod av tjänstemän vid Eurostat som redan hade deltagit i besök som anordnats av denna tjänstegren i Spanien, innan förfarandet inleddes, inte i sig medförde att det beslut som antogs efter

51 Dom Spanien/rådet, punkt 86.

52 Dom Spanien/rådet, punkt 90.

53 Dom Spanien/rådet, punkt 91.

54 Dom Spanien/rådet, punkt 96.

55 Dom Spanien/rådet, punkterna 99 och 100.

56 Dom Spanien/rådet, punkt 101.

utredningsförfarandet i fråga var rättsstridigt på grund av att kommissionen inte hade uppfyllt kravet på objektiv opartiskhet. Domstolen fann följaktligen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg Spaniens grund om åsidosättande av rätten till en god förvaltning.

4. Tillämpning på det regelverk som gäller för unionens personal

91. De domar som det har redogjorts för i de föregående punkterna illustrerar det sätt på vilket kravet på opartiskhet är tillämpligt i samband med administrativa förfaranden som är anhängiga vid unionens institutioner, organ och byråer. En gemensam aspekt för dessa mål är att de aktuella förfarandena rörde juridiska personer och medlemsstater, det vill säga parter som skulle kunna anses som ”externa” i förhållande till unionens administration. Jag är dock av den uppfattningen att det inte finns något berättigat skäl för att utesluta administrationens tjänstemän och anställda från den grupp av personer som omfattas av det skydd som garanteras i artikel 41 i stadgan.[57] Tvärtom vill jag i detta sammanhang påpeka, för det första, att enligt denna bestämmelse har ”var och en” rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt och, för det andra, att denna bestämmelse inte gör någon åtskillnad mellan unionens förvaltningsrätt i egentlig mening och den europeiska offentliga förvaltningen, då den sistnämnda också omfattas av förvaltningsrätten, i vid bemärkelse. Kravet på opartiskhet ska följaktligen anses utgöra en allmängiltig princip, som är tillämplig på alla administrativa förfaranden. Som kommer att förklaras nedan genom exempel har denna tolkning bekräftats i domstolens praxis.

a) Förfarandet för att upphäva en tjänstemans immunitet

92. Såsom framgår av artikel 41.2 i stadgan omfattar rätten till god förvaltning i själva verket en uppsättning rättigheter, som bland annat innefattar rätten att yttra sig. I dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481) (nedan kallad domen kommissionen/RQ), som jag därefter kommer att redogöra för, uttalade sig domstolen om omfattningen av *rätten att yttra sig*[58] i samband med ett förfarande som avsåg upphävande av en unionstjänstemans immunitet. Den aktuella domen avsåg således en viktig aspekt av den europeiska offentliga förvaltningen, som garanteras av protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier[59] i syfte att säkerställa att unionens institutioner, organ och byråer fungerar väl. Att denna dom är relevant för prövningen i förevarande mål följer av att den innehåller allmänna överväganden rörande tolkningen av artikel 41 i stadgan som, av skäl som jag kommer att ange nedan, tycks gå att överföra på kravet på opartiskhet.

93. I den relevanta delen av bedömningen, erinrade domstolen först om att iakttagandet av rätten till försvar utgör enligt fast rättspraxis en grundläggande princip i unionsrätten.[60] Vad närmare bestämt rör rätten att yttra sig i alla förfaranden, påpekade domstolen att denna rätt ingår som en integrerad del av denna grundläggande princip och att den numera är stadfäst inte bara i artiklarna 47 och 48 i stadgan, som garanterar iakttagandet av rätten till försvar och rätten till en rättvis rättegång i alla domstolsförfaranden, utan även i artikel 41 i stadgan, som säkerställer rätten till en god förvaltning.[61] I artikel 41.2 i stadgan föreskrivs nämligen att en god förvaltning bland

57 Se, för ett liknande resonemang, Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4:e upplagan, Berlin, 2021, artikel 41, punkt 10.

58 Se även dom av den 4 juni 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punkt 70), som också rör rätten att yttra sig på det område som avser unionens personal.

59 EUT C 83, 2010, s. 266.

60 Dom kommissionen/RQ, punkt 64.

61 Dom kommissionen/RQ, punkt 65.

annat innefattar att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.[62] Det ska i det sammanhanget noteras, såsom redan har angetts i förevarande förslag till avgörande i samband med kravet på opartiskhet, att domstolen har framhållit att det föreligger likheter mellan de rättigheter som garanteras i artiklarna 41 och 47 i stadgan, vilka är tillämpliga på var sin specifik typ av förfarande.

94. Domstolen påpekade därefter att det således framgår redan av bestämmelsens ordalydelse att den är allmänt tillämplig. Domstolen drog därav slutsatsen att rätten att yttra sig ska iakttas i varje förfarande som kan leda till att det antas en rättsakt som går någon emot, även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift. Rätten att yttra sig innebär dessutom att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet, och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt.[63] Eftersom dessa överväganden sammanfaller med de påpekanden som jag har gjort ovan till stöd för ståndpunkten att kravet på opartiskhet ska förstås som en allmängiltig princip som styr alla administrativa förfaranden, är det enligt min mening uppenbart att artikel 41 i stadgan även kan vara tillämplig på den europeiska offentliga förvaltningen vad beträffar detta krav.

95. Ett annat skäl till att domen kommissionen/RQ har särskild betydelse följer av det faktum att domen innehåller uppgifter om vissa aspekter av unionens allmänna förvaltningsrätt, vilka kan spela en avgörande roll vid prövningen av förevarande mål och som jag kommer att återkomma till senare i detta förslag till avgörande,[64] nämligen de rättsliga följderna av detta när administrationen fattar ett beslut i strid med den berörda personens processuella rättigheter.

96. I det avseendet erinrade domstolen om att enligt dess fasta praxis hindrar ett åsidosättande av rätten till försvar, i synnerhet rätten att yttra sig, en ogiltigförklaring av det beslut som fattats efter det administrativa förfarandet i fråga endast om förfarandet utan denna oegentlighet kunde ha lett till ett annat resultat.[65] Domstolen preciserade på den punkten att det inte krävs att en sökande som gör gällande att hans eller hennes rätt till försvar har åsidosatts visar att ett beslut av den berörda unionsinstitutionen skulle ha fått ett annat innehåll, utan endast att ett sådant antagande inte är helt uteslutet. Bedömningen av denna fråga ska göras med hänsyn till de särskilda faktiska och rättsliga omständigheterna i varje enskilt fall.[66]

b) Förfarandet för att avsätta en kommissionsledamot

97. Som avslutning på denna översikt över rättspraxis ska det hänvisas till domen av den 25 februari 2021, Dalli/kommissionen (C-615/19 P, EU:C:2021:133) (nedan kallad domen Dalli/kommissionen), som exempel på en tillämpning av kravet på opartiskhet på det område som avser unionens personal. Bakgrunden till det mål som utmynnade i den domen var en talan som en före detta kommissionsledamot hade väckt vid tribunalen om att kommissionen skulle förpliktas att utge ersättning för den skada, bland annat ideell skada, som han ansåg sig ha lidit till följd av kommissionens och Olafs påstått rättsstridiga agerande i samband med att han

62 Dom kommissionen/RQ, punkt 66.

63 Dom kommissionen/RQ, punkt 67.

64 Se punkterna 111–118 i detta förslag till avgörande.

65 Dom kommissionen/RQ, punkt 105.

66 Dom kommissionen/RQ, punkterna 106 och 107.

frånträdde sitt ämbete. Till stöd för talan hade klaganden anfört flera anmärkningar rörande kommissionens och Olafs rättsstridiga handlande, men tribunalen fann att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg någon av dessa anmärkningar.

98. I överklagandet gjorde klaganden gällande att tribunalen hade gjort felaktiga rättstillämpningar på grund av att den inte hade konstaterat något åsidosättande av kravet på opartiskhet i artikel 41 i stadgan i samband med den utredning som gjordes avseende honom. Enligt klaganden fanns det uppgifter som kunde ge upphov till legitima tvivel vad gäller utredningens opartiskhet. För det första hade klaganden kritiserat det direkta deltagandet av Olafs generaldirektör, då de gällande bestämmelserna, enligt klaganden, endast gav generaldirektören behörighet att leda utredningsarbetet. För det andra hade klaganden gjort gällande att tribunalen felaktigt fann att den omständigheten att företrädare för en nationell myndighet deltog i utredningen inte påverkade Olafs objektiva opartiskhet, trots att en av dessa företrädare även var medlem i övervakningskommittén. [67]

99. Domstolen delade inte klagandens uppfattning och slog därefter fast att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg grunden om en felaktig rättstillämpning, vilken i huvudsak grundade sig på ett påstått åsidosättande av kravet på opartiskhet. Närmare bestämt kom domstolen fram till slutsatsen att ingen av de omständigheter som klaganden hade åberopat kunde påverka iakttagandet av kravet på opartiskhet.

100. Vad först och främst gäller tribunalens påstådda felaktiga rättstillämpning i samband med prövningen av huruvida Olafs generaldirektör deltog i utredningen, erinrade domstolen om att det i artikel 41.1 i stadgan bland annat föreskrivs att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt av unionens institutioner, organ och byråer. [68] Domstolen förklarade att det ankommer på dessa institutioner, organ och byråer att anpassa sig till kravet på opartiskhet i dess båda delar, nämligen dels subjektiv opartiskhet, dels objektiv opartiskhet. Domstolen gjorde därefter vissa förtydliganden beträffande behörigheten för Olafs generaldirektör, genom att för det syftet erinra om de relevanta bestämmelserna i förordningen om utredningar som utförs av denna tjänstegren [69] och den kom fram till slutsatsen att Olafs generaldirektör skulle ha en aktiv roll vid genomförandet av utredningar. Domstolen påpekade att klaganden inte hade visat att det direkta deltagandet av Olafs generaldirektör i viss utredningsverksamhet äventyrade kravet på objektiv opartiskhet. Vidare påpekade domstolen att klaganden inte hade ifrågasatt giltigheten av dessa bestämmelser. Domstolen ansåg följaktligen att tribunalens bedömning, att ett sådant direkt deltagande inte undergrävde utredningens opartiskhet, inte utgjorde felaktig rättstillämpning.

101. Vad vidare gäller deltagandet av en företrädare för en nationell myndighet som också är ledamot i övervakningskommittén vid ett förhör, ansåg domstolen att den omständigheten att en av dess ledamöter hade deltagit direkt i utförandet av en av Olafs utredningar kunde ge upphov till legitima tvivel om att denne eventuellt har en positiv eller negativ förutfattad mening i samband med utförandet av sina kontrolluppdrag inom denna kommitté såvitt avser villkoren för genomförandet av den aktuella utredningsverksamheten. [70] Domstolen ansåg dock att även om den objektiva opartiskheten avseende en ledamot i övervakningskommittén således kunde ifrågasättas i samband med den kontroll som ledamoten utövade i denna egenskap, kunde den omständigheten att denna person senare kan komma att utöva en sådan kontroll däremot inte ge

67 Dom Dalli/kommissionen, punkterna 106 och 107.

68 Dom Dalli/kommissionen, punkterna 111–118.

69 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), EGT L 136, 1999, s. 1.

70 Dom Dalli/kommissionen, punkterna 119–124.

upphov till något rimligt tvivel vad gäller hans eller hennes opartiskhet vid deltagandet i en utredning. Domstolen drog därav slutsatsen att även om den bristande objektiva opartiskhet som hade anförts av klaganden i förekommande fall skulle kunna åberopas med avseende på övervakningskommitténs yttrande avseende Olafs utredning, kunde den följaktligen inte påverka iakttagandet av principen om opartiskhet inom ramen för denna utredning och i synnerhet under det förhör i vilket en ledamot av kommittén hade deltagit. I det avseendet konstaterade domstolen att syftet med klagandens argument var att ifrågasätta lagenligheten av Olafs inhämtande av bevisning och inte lagenligheten av övervakningskommitténs yttrande. Domstolen fann således att argumentet att tribunalen hade gjort en felaktig rättstillämpning i detta avseende inte kunde godtas.

C. Slutsatser som kan dras av rättspraxis

102. Översikten över rättspraxis ovan ger mig anledning att först fastställa vilka slutsatser som ska dras beträffande begreppet ”opartiskhet” i unionsrätten, innan jag därefter övergår till att pröva det överklagande som parlamentet har ingett [71] i förevarande mål.

103. De exempel som jag har gett i denna översikt över rättspraxis talar, för det första, för att tillämpa kravet på opartiskhet på det område som avser unionens personal. Denna slutsats följer bland annat av det faktum att domen kommissionen/RQ [72] och domen Dalli/kommissionen [73] klart visar att artikel 41.1 i stadgan *är tillämplig på administrativa förfaranden som föreskriver en utredningsfas och som avser den rättsliga ställningen för tjänstemän* och kommissionsledamöter, oavsett om förfarandena avser deras immunitet eller själva bibehållandet av deras tjänster eller ämbeten.

104. För det andra framgår det av domen Wolff/kommissionen [74] att kravet på opartiskhet syftar till att säkerställa likabehandling. Vidare går det att utläsa av den domen att eftersom såväl institutionernas interna arbete som den bild som allmänheten har av unionens institutioner, organ och byråer är avhängiga av att detta krav iakttas, ska kravet med nödvändighet omfatta unionsadministrationens alla verksamhetsområden, däribland *de aspekter som har samband med unionens personaladministration*, såsom tillsättning, befordran och disciplinåtgärder mot anställda.

105. För det tredje ska det noteras att domstolen i sin praxis [75] stöder sig på ett begrepp för ”opartiskhet” som består av två delar, nämligen dels subjektiv opartiskhet, som innebär att ingen företrädare för den berörda institutionen får ta ställning för en part eller hysa en förutfattad mening, dels objektiv opartiskhet, enligt vilken institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta alla legitima tvivel vad gäller en eventuell förutfattad mening.

106. Vad, för det fjärde, beträffar den andra delen, framgår det av domen Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet [76] att det förhållandet att de som ska delta i antagandet av ett rättsligt eller administrativt beslut har föregående kännedom om de faktiska omständigheterna inte i sig utgör en omständighet som kan medföra att beslutet är behäftat med ett förfarandefel i form av

71 Se punkt 119 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

72 Dom kommissionen/RQ, punkt 65.

73 Dom Dalli/kommissionen, punkt 111.

74 Dom Wolff/kommissionen, punkt 26.

75 Se punkterna 80, 87, 98 och 100 i detta förslag till avgörande.

76 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkterna 43–45.

bristande opartiskhet. Som framgår av domen Wolff/kommissionen [77] och domen Spanien/rådet [78] visar sig en sådan föregående kännedom ofta vara oundviklig med hänsyn till yrkesverksamhet som de berörda personerna har utövat tidigare eller parallellt. Det är snarare nödvändigt att fastställa huruvida det i det enskilda fallet föreligger en *intressekonflikt* för tjänstemän och anställda som agerar på uppdrag av institutionerna, organen och byråerna som ger upphov till *legitima tvivel vad beträffar förfarandets opartiskhet*.

107. För det femte framgår det av domen Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, [79] domen Dalli/kommissionen [80] och domen Wolff/kommissionen [81] att det enligt domstolens praxis krävs att den berörda personen, i processuellt hänseende, *åberopar argument som innebär att det kan ifrågasättas huruvida de tjänstemän eller anställda som var delaktiga i det administrativa förfarandet var personligt opartiska*. Det är nämligen endast på grundval av de argument som har anförts av de berörda personerna som domstolen kan göra en utförlig prövning av det påstådda åsidosättandet av objektiv opartiskhet. Härav följer att allmänna och abstrakta påståenden, som klart saknar grund, knappast uppfyller detta krav.

108. Det ska dock påpekas att domstolen i domen Wolff/kommissionen [82] angav att det, för att visa att organisationen av det administrativa förfarandet inte ger tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel om eventuella förutfattade meningar, inte är nödvändigt att styrka en bristande opartiskhet mot bakgrund av det som specifikt kännetecknar rapportörens roll i förfarandet vid kommittén. *Det är tillräckligt att det råder legitima tvivel som inte kan elimineras*. Bevisbördan tycks följaktligen inte vara alltför betungande.

109. För det sjätte går det att utläsa av domen Ziegler/kommissionen [83] och domen Wolff/kommissionen [84] att en prövning av huruvida kravet på subjektiv opartiskhet har iakttagits inte är nödvändig i de fall då ett åsidosättande av den objektiva opartiskheten redan har konstaterats. *En prövning av de faktiska omständigheterna mot bakgrund av den andra delen av begreppet opartiskhet räcker* om det inte finns några omständigheter som gör det möjligt att med säkerhet fastställa att de tjänstemän eller anställda som är delaktiga i det administrativa förfarandet har förutfattade meningar.

110. För det sjunde följer det av domen Spanien/rådet [85] och domen Wolff/kommissionen [86] att när flera av unionens institutioner, organ och byråer har tilldelats egna och särskilda uppgifter under ett förfarande som kan utmynna i ett beslut som går någon emot, *är var och en av dessa enheter skyldiga att, vad den beträffar, följa kravet på objektiv opartiskhet*. Även om endast en av dem har brustit med avseende på detta krav, innebär detta följaktligen att det beslut som antas av den andra enheten efter det berörda förfarandet kan vara rättsstridigt.

77 Dom Wolff/kommissionen, punkt 39.

78 Dom Spanien/rådet, punkt 99.

79 Dom Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, punkt 47.

80 Dom Dalli/kommissionen, punkt 117.

81 Dom Wolff/kommissionen, punkt 30.

82 Dom Wolff/kommissionen, punkt 37.

83 Dom Ziegler/kommissionen, punkt 156.

84 Dom Wolff/kommissionen, punkt 41.

85 Dom Spanien/rådet, punkt 94.

86 Dom Wolff/kommissionen, punkt 28.

111. För det åttonde följer det av en jämförelse mellan, å ena sidan, domen Wolff/kommissionen, [87] i vilken domstolen konstaterade att kravet på opartiskhet inte hade iakttagits, och, å andra sidan, domen kommissionen/RQ, [88] som avsåg åsidosättande av rätten att yttra sig, att ett åsidosättande av de rättigheter som avses i artikel 41 i stadgan och som tillsammans slår fast rätten till god förvaltning, *tydligen kan få olika konsekvenser beroende på vilken rättighet som har åsidosatts i det aktuella fallet*.

112. I domen kommissionen/RQ [89] erinrade domstolen om att enligt dess fasta praxis ”hindrar ett åsidosättande av rätten till försvar, i synnerhet rätten att yttra sig, en ogiltigförklaring av det beslut som fattats efter det administrativa förfarandet i fråga endast om förfarandet utan denna oegentlighet kunde leda till ett annat resultat”. Det ska dock noteras att en sådan hänvisning till rättspraxis avseende de rättsliga följderna av ett förfarandefel till följd av ett åsidosättande av rätten till försvar inte finns någonstans i domen Wolff/kommissionen. Däremot redogjorde domstolen i detalj i den domen för skälen till att den ansåg att deltagandet av en viss expert i förfarandet för beslutsfattande kunde ge upphov till legitima tvivel hos utomstående parter vad beträffar kommitténs opartiskhet inom EMA, och drog således slutsatsen att kravet på opartiskhet i artikel 41 i stadgan hade åsidosatts.

113. Följaktligen uppkommer frågan huruvida en sådan åtskillnad mellan de aktuella rättigheterna är motiverad ur juridisk synvinkel. Jag anser att denna fråga bör ges ett *nyanserat svar*, som jag kommer att förklara nedan.

114. Även om ett åsidosättande av de rättigheter som garanteras i artikel 41.2 i stadgan absolut utgör ett förfarandefel som kan medföra att ett förvaltningsbeslut är ”rättsstridigt”, är det ändå nödvändigt att erinra om att det i unionens och dess medlemsstaters förvaltningsprocessrätt föreskrivs rättelsemekanismer för att avhjälpa sådana fel. [90] Exempelvis kan den berörda personen ges rätt att yttra sig i ett senare skede av förfarandet, innan förfarandet avslutas och ett slutligt beslut fattas. På samma sätt slog domstolen nyligen fast i domen kommissionen/Di Bernardo [91] att det, på vissa strikta villkor, är möjligt att komplettera en otillräcklig motivering av en administrativ rättsakt, för att på så sätt undvika att rättigheterna för den som rättsakten är riktad till påverkas. [92]

115. Det ska vidare erinras om att inte alla förfarandefel är sådana att de kan påverka ett förvaltningsbeslut i sak. Med andra ord kan ett fel från administrationens sida vid handläggningen av förfarandet visa sig vara harmlöst med hänsyn till de olika intressen som står på spel. Av bland annat *administrativa effektivitetsskäl*, *rättssäkerhetsskäl* och *processekonomiska* skäl kan administrationen undantas från sanktionen att beslutet förklaras ogiltigt, vilken i allmänhet föreskrivs i alla rättsordningar för de allvarligaste fallen av rättsstridiga förvaltningsbeslut. Enligt denna modell godtas den ”formella rättsstridigheten” i den rättsakt varigenom beslutet har fattats under förutsättning att den inte påverkar den berörda personens ”materiella rättighet”. Jag anser emellertid att domstolen är medveten om alla dessa aspekter och tillämpar den modell som jag nyss har beskrivit på unionens rättsordning, eftersom domstolen, i

87 Dom Wolff/kommissionen, punkt 39.

88 Dom kommissionen/RQ, punkt 112.

89 Dom kommissionen/RQ, punkt 105.

90 Se dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 91), beträffande rättelse av förfarandefel i samband med ett beslutsförfarande rörande miljön, dom av den 25 oktober 2011, Solvay/kommissionen (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punkt 56), vad gäller rättelse av förfarandefel i samband med kommissionens förfaranden avseende konkurrensbegränsande samverkan, och dom av den 16 januari 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, punkt 25), vad gäller lagstiftning avseende tullförfaranden.

91 Dom av den 11 juni 2020, kommissionen/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

92 Dom av den 11 juni 2020, kommissionen/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, punkterna 51–60).

enlighet med ovannämnda rättspraxis, kräver att det i varje enskilt fall ska undersökas vilka följder ett åsidosättande av rätten till försvar, bland annat rätten att yttra sig, får innan det beslutas om vad som ska ske med det aktuella förvaltningsbeslutet.

116. Vad specifikt avser det åsidosättande av kravet på opartiskhet som förevarande mål avser, anser jag att den hållning som ska intas beror på *hur allvarligt varje enskilt fall är*. I det avseendet vill jag påpeka att begreppet opartiskhet, såsom det framgår av domstolens praxis, och av olika uppförandekoder som används av unionens institutioner, organ och byråer, inte är definierat på samma sätt. EU-domstolen tycks stödja sig på ett *ganska allmänt begrepp, som är öppet för tolkning*, medan Europeiska ombudsmannens kodex för god förvaltningssed avser *specifika och särskilt allvarliga fall*, som när det föreligger intressekonflikter av personliga, familjemässiga, politiska eller ekonomiska skäl.[93] För att omfatta en mängd olika fall krävs det att det i varje enskilt fall fastställs vilka konkreta omständigheter som ger upphov till tvivel om administrationens opartiskhet.

117. Det är, å ena sidan, riktigt att avsaknaden av objektiv opartiskhet kan undergräva den enskildes förtroende för administrationens neutralitet. Misstanken om att vara utsatt för en godtycklig, och följaktligen orättvis, behandling kan få negativa effekter på enskildas uppfattning[94] och, när det gäller unionens personal, på berörda tjänstemäns och anställdas inställning till den enhet som de arbetar för. Eftersom det är mycket som står på spel, både vad gäller institutionernas interna arbete och den bild som allmänheten har av unionens institutioner, organ och byråer, är det uppenbart att det inte är enkelt att avhjälpa ett åsidosättande av kravet på objektiv opartiskhet.[95] Jag anser tvärtom att ett sådant fall kan äventyra lagenligheten av det administrativa förfarandet som helhet. Sett ur detta perspektiv förstår man bättre varför domstolen i domen Wolff/kommissionen[96] avstod från att pröva huruvida deltagandet av en viss expert hade påverkat det antagna beslutet eller ej, och begränsade sig till att konstatera att det förelåg legitima tvivel om den objektiva opartiskheten som inte kunde elimineras.

118. Å andra sidan är det också riktigt att eftersom kravet på ”opartiskhet” syftar till att förbjuda olika beteenden, allt från *mindre förseelser* till *brottsliga handlingar*, ska de rättsliga följderna av ett åsidosättande av detta krav vara proportionerliga och i vederbörlig ordning beakta de intressen som ingår i varje rättsordning. Intressena för den som en administrativ rättsakt, vilken är rättsstridig på grund av ett förfarandefel, är riktad till ställs mot sådana principer som principerna om administrativ effektivitet, rättssäkerhet och processekonomi. Av det skälet anser jag inte att varje legitimt tvivel vad gäller iakttagandet av kravet på objektiv opartiskhet

93 Enligt artikel 8 (”Opartiskhet och oberoende”) i den europeiska kodexen för god förvaltningssed, vilken utarbetades av Europeiska ombudsmannen och antogs av parlamentet genom en resolution under dess plenarsammanträde den 6 september 2001, kräver skyldigheten till opartiskhet att tjänstemannen ska avstå ”från godtyckliga handlingar som kan vara till men för allmänheten och även avstå från att gynna någon enskild person, oavsett vilka anledningar som kan åberopas”. Kodexen kräver att tjänstemannens uppträdande aldrig ska vägledas av ”personliga intressen, familjeintressen eller nationella intressen och inte heller av politiska påtryckningar”. Tjänstemannen ska inte heller ”ta del i beslut som rör ekonomiska intressen för honom eller henne själv eller nära familjemedlemmar”.

94 Batalli, M. och Fejzullahu, A., ”Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr 1, s. 35. Författarna erinrar om att underlåtenhet att iaktta principerna om ”god förvaltningssed” kan leda till ”administrativa missförhållanden”, det vill säga en situation som kännetecknas av svaga statliga institutioner som är oförmögna att främja medborgarnas välbefinnande. Allt detta kan leda till ett allmänt missnöje bland medborgarna.

95 Se, i det avseendet, Mouly, J., ”Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d’impartialité dans la procédure disciplinaire”, *Droit Social*, Dalloz, 2016, nr 10, s. 869, där författaren framhåller betydelsen av kravet på opartiskhet. Författaren anser att vissa regler om disciplinära förfaranden, som är särskilt viktiga, utgör betydande skyddsregler, och att ett åsidosättande av dessa bör medföra att den beslutade disciplinåtgärden automatiskt blir ogiltig, utan att den anställde behöver styrka att vederbörande inte kunde göra gällande sin rätt till försvar.

96 Dom Wolff/kommissionen, punkterna 37–41.

automatiskt kan medföra att en administrativ rättsakt blir ogiltig. Såsom redan har förklarats i förevarande förslag till avgörande,[97] borde en sådan rättslig följd förbehållas *de allvarligaste fallen av rättsstridighet*, särskilt de som innebär en *intressekonflikt av personliga, familjemässiga, politiska eller ekonomiska skäl* samt *brottsliga handlingar*, som till exempel de som har samband med *korruption bland unionens personal*. Vad däremot beträffar andra typfall, vore det lämpligt att möjligheten att yrka ogiltigförklaring av den administrativa rättsakt som är behäftad med ett förfarandefel som har samband med åsidosättandet av detta krav villkoras av frågan huruvida förfarandet utan denna oegentlighet hade kunnat leda till ett annat resultat, såsom domstolen slog fast i den ovannämnda domen kommissionen/RQ.[98] Om svaret är nej, bör en sådan möjlighet anses vara utesluten.

D. Prövning av överklagandet mot bakgrund av rättspraxis

1. Inledande överväganden

119. Efter att ha fastställt de slutsatser som kan dras av domstolens praxis avseende kravet på opartiskhet, ska dessa slutsatser därefter tillämpas på det aktuella fallet i samband med prövningen av överklagandet.

120. Såvitt parlamentet har gjort gällande att de faktiska omständigheterna missuppfattades, räcker det att erinra om att det följer av artikel 256 FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att ett överklagande är begränsat till rättsfrågor. Tribunalen är följaktligen ensam behörig att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna och att bedöma bevisningen. Bedömningen av dessa omständigheter och denna bevisning – med förbehåll för det fall de har missuppfattats – utgör således inte en rättsfråga som i sig är underställd domstolens prövning i ett mål om överklagande. En sådan missuppfattning ska framgå uppenbart av handlingarna i målet utan att det är nödvändigt att göra en ny bedömning av de faktiska omständigheterna och av bevisningen.[99]

121. I det avseendet konstaterar jag att parlamentet inte har visat på vilket sätt tribunalen skulle ha missuppfattat de faktiska omständigheter på grundval av vilka den, i punkt 59 i den överklagade domen, slog fast att parlamentet inte hade erbjudit tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel om de berörda utredarnas objektiva opartiskhet. Parlamentet har snarare nöjt sig med att hävda att de utsedda utredarna endast hade ”ytlig och ofullständig kännedom om fallet”, vilket inte är tillräckligt för att konstatera en bristande objektiv opartiskhet. Det framgår dock av den överklagade domen att tribunalen ingående prövade flera aspekter vad gäller förhållandena mellan utredarna, å ena sidan, och UZ, å andra sidan, som gör det möjligt att skönja att det förelåg en konflikt mellan personer eller, i vart fall, möjligheten att utredarna hade en negativ uppfattning om UZ i ett skede innan den administrativa utredningen inleddes.

122. Dessa typfall skiljer sig klart från dem som parlamentet har åberopat, vilka avser enbart ”föregående kännedom” om den aktuella frågan inom ramen för det administrativa förfarandet. Det rör sig snarare om risken för förutfattade meningar som eventuellt skulle kunna snedvrida

97 Se punkt 115 i detta förslag till avgörande.

98 Se punkt 112 i detta förslag till avgörande.

99 Se dom av den 12 januari 2017, Timab Industries och CFPR/kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punkt 89), och dom av den 1 oktober 2020, CC/parlamentet (C-612/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:776, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

verklighetsuppfattningen. Jag anser därför att tribunalen, i motsats till vad parlamentet har gjort gällande, gjorde en riktig bedömning när den slog fast att det fanns omständigheter som kunde påverka utredarnas objektiva opartiskhet.

2. Tillämpning av begreppet opartiskhet på utredningsförfarandet

123. För fullständighetens skull ska det nedan undersökas huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att parlamentet hade åsidosatt sin skyldighet att vara objektivt opartisk på grund av att två utredare, innan den administrativa utredningen inleddes, hade föregående kännedom om de faktiska omständigheterna i ärendet, så att de kunde ha en negativ uppfattning om UZ.

124. Till att börja med noterar jag att tribunalen korrekt slog fast, i punkt 38 i den överklagade domen, att artikel 41 i stadgan var tillämplig under den administrativa utredningen i samband med ett disciplinärt förfarande som hör till det område som avser unionens personal. Jag noterar likaså att tribunalen korrekt hänvisade till begreppet opartiskhet, såsom det har erkänts i domstolens praxis, för att i punkt 39 i den överklagade domen tillkännage att det var mot bakgrund av detta begrepp som tribunalen skulle pröva bland annat argumentet om att de utredare som parlamentet hade utsett inte var opartiska. Det ska följaktligen anses att tribunalen tillämpade vissa av de slutsatser som ska dras av domstolens praxis på det aktuella målet. [100]

125. Tribunalen gjorde därefter en bedömning av de faktiska omständigheterna och kom fram till slutsatsen att utnämningen av de aktuella utredarna kunde ge upphov till legitima tvivel om huruvida utredarna var objektivt opartiska.

a) Utnämningen av den utredare som ansvarade för delfrågan ”disciplinförfarandet”

126. Mer konkret beaktade tribunalen den omständigheten att en av utredarna i delfrågan ”disciplinförfarandet” hade träffat en av de klagande vid en tidpunkt då den administrativa utredningen avseende UZ ännu inte hade inletts. Enligt denne klagandes vittnesmål hade han begett sig till Luxemburg (Luxemburg) för att informera sig om huruvida en utredning eventuellt hade inletts mot honom av Olaf; detta eftersom hans kolleger hade förklarat för honom att UZ:s make, på UZ:s initiativ, hade anmält denne klagande till detta organ angående påstådda oegentligheter i samband med en föräldraledighet. Denna eventuella anmälan hade gjorts ”som en hämndaktion” ”för att den berörda kollegan [hade] saboterat hennes arbete”. Som tribunalen konstaterade i punkt 48 i den överklagade domen förnekade inte parlamentet att ett sådant möte ägde rum innan den administrativa utredningen inleddes och att en av de klagande och en framtida utredare deltog i detta möte. Parlamentet hävdade dock, för det första, att ingen information som rörde det i förevarande mål aktuella ärendet hade lämnats av utredaren och, för det andra, att ingen kunde ana att den framtida utredaren skulle komma att inneha detta uppdrag.

127. Jag anser att det på grundval av tillgängliga uppgifter går att dra slutsatsen att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den valde att inte godta parlamentets argumentation. För att underlätta förståelsen av de skäl som ledde fram till denna slutsats, ska det resonemang som tribunalen utvecklade undersökas mer ingående.

[100] Se punkterna 103 och 104 i detta förslag till avgörande.

128. För det första konstaterade tribunalen i punkt 49 i den överklagade domen att det inte förelåg någon dokumentation som rörde innehållet i det samtal som fördes mellan en av de klagande och den framtida utredaren. Det gick därför inte att på ett tillfredsställande sätt styrka vilket samtalsämnet var mellan de personer som deltog i detta möte. Parlamentets påstående att ingen information som rörde det aktuella ärendet hade lämnats kunde således inte styrkas. I avsaknad av tillförlitliga bevis, kunde det aktuella vittnesmålet endast utgöra ett indicium som endast de inblandade personerna kunde bekräfta. Jag anser dock att ett sådant vittnesmål kan väcka frågor om dessa personers inställning till UZ, framför allt om det korrekt har dokumenterats vid ett förhör, såsom skedde i detta fall. Detta leder oss till en central aspekt i målet, som tribunalen därefter prövade.

129. För det andra erinrade tribunalen om att objektiv opartiskhet förutsätter att institutionen erbjuder tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel. Som har angetts i förevarande förslag till avgörande [101] är detta exakt vad domstolen alltid har krävt i sin praxis för att undvika varje kompromitterande situation. Medveten om detta krav konstaterade tribunalen att ett sådant vittnesmål var ägnat att hos UZ ge upphov till rimligt tvivel om utredarens opartiskhet, eftersom denne kunde tänkas ha påverkats av beskrivningen av UZ:s påstådda beteende, vilket framstod som synnerligen ondskefullt. Jag anser att den aktuella tjänstemannen, oavsett om denna uppgift var riktig, riskerade att ha ett ganska negativt intryck av UZ, till och med innan personen fick uppdraget som utredare. UZ kan därför inte kritiseras för att hon ifrågasatte förfarandets opartiskhet i förhållande till parlamentet, såsom tribunalen påpekade i punkt 52 i den överklagade domen. I enlighet med domstolens praxis var tribunalen inte skyldig att kontrollera huruvida utredaren *faktiskt* hade förutfattade meningar om UZ. Det var tillräckligt att det rådde *legitima tvivel* som inte kunde elimineras. [102] Som tribunalen korrekt konstaterade, var dessa villkor uppfyllda i det aktuella fallet.

130. I det avseendet anser jag, med hänsyn till den situation som har beskrivits ovan, att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 55 i den överklagade domen, slog fast att parlamentet inte borde ha utsett en utredare som hade träffat en av klagandena innan utredningen inleddes. Eftersom parlamentet var skyldigt att erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel i enlighet med domstolens praxis, anser jag att tribunalen korrekt slog fast, i punkt 54 i den överklagade domen, att det inte fanns någonting som tydde på att det skulle ha varit svårt för parlamentet att bland sina tjänstemän välja ut en person som inte hade föregående kännedom om de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet och vars deltagande i utredningen således inte kunde anses ägnat att inge UZ legitima tvivel. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att tribunalen gjorde en korrekt tillämpning av begreppet opartiskhet i det aktuella fallet vad beträffar utnämningen av den utredare som ansvarade för delfrågan ”disciplinförfarandet”.

b) Utnämningen av den utredare som ansvarade för delfrågan ”mobbning”

131. Vad beträffar påståendet att utredaren för delfrågan ”mobbning” inte var opartisk, konstaterade tribunalen i punkt 57 i den överklagade domen att denne tjänsteman – innan han utnämndes till utredare – hade varit ordförande för den rådgivande kommittén om mobbning och förebyggande av mobbning på arbetsplatsen och att denna kommitté, till följd av de klagandes begäran om bistånd, hade föreslagit att en annan person skulle överta ledningen för den enhet som UZ var chef för. Tribunalen drog därav slutsatsen att med hänsyn till det yttrande

101 Se punkt 105 i detta förslag till avgörande.

102 Se punkt 108 i detta förslag till avgörande.

som hade avgetts av den rådgivande kommittén kunde den aktuella tjänstemannen antas ha haft en negativ uppfattning om UZ redan vid den tidpunkt då han utnämndes till utredare för delfrågan ”mobbning”. Tribunalen ansåg att denna omständighet även var ägnad att påverka utredarnas objektiva opartiskhet.

132. Å ena sidan skulle det kunna hävdas, såsom parlamentet har föreslagit, att den situation som har beskrivits i den föregående punkten har en viss likhet med typfallet då de som ska delta i antagandet av ett rättsligt eller administrativt beslut har ”föregående kännedom” om de faktiska omständigheterna, en omständighet som, enligt domstolens praxis,[103] inte i sig kan medföra att beslutet är behäftat med ett förfarandefel i form av bristande opartiskhet. Å andra sidan visar en mer ingående prövning att den aktuella situationen i själva verket är en helt annan, med hänsyn till att den tjänsteman som fick uppdraget som utredare tidigare hade deltagit i antagandet av ett beslut som syftade till att ersätta UZ som enhetschef, och detta just på grund av mobbning. Jag anser att en sådan situation är särskilt känslig, eftersom den förutsätter ett aktivt engagemang i flera skeden av ett administrativt förfarande som kan leda till att en disciplinåtgärd vidtas.[104] Under dessa omständigheter anser jag att det är nästan omöjligt att förvänta sig en behandling helt befriad från förutfattade meningar från de inblandande tjänstemännens sida.[105]

133. I motsats till vad parlamentet har gjort gällande rör det sig i förevarande fall följaktligen inte enbart om ett fall av ”föregående kännedom” om de faktiska omständigheterna, utan snarare om ett ”föregående deltagande” i det administrativa förfarandet, vilket väcker legitima tvivel om tjänstemannens inställning till UZ. Jag anser därför att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den inte ens övervägde möjligheten att göra en analog tillämpning av ovannämnda rättspraxis i sitt resonemang, utan snarare kom fram till slutsatsen, i punkt 58 i den överklagade domen, att utnämningen av den berörda tjänstemannen var ägnad att påverka utredarens objektiva opartiskhet på grund av att det inte kunde uteslutas att utredaren kunde antas redan ha haft en negativ uppfattning om UZ. Jag anser att denna slutsats är logisk och därför inte kan angripas rättsligt sett.

134. Jag bedömer att man med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet inte rimligtvis kan klandra tribunalen för att ha tillämpat kriterierna för begreppet opartiskhet på ett alltför strikt sätt. Eftersom institutionerna är skyldiga att erbjuda tillräckliga garantier för att *utesluta varje form av legitima tvivel* vad gäller en eventuell förutfattad mening i samband med administrativa utredningar, och med hänsyn till att det i förevarande fall är fråga om ett administrativt förfarande som kan leda till en *disciplinåtgärd som har allvarliga konsekvenser* för den berörda tjänstemannen i yrkesmässigt hänseende, anser jag att försiktighet ska iakttas. Det är viktigt att komma ihåg att införandet av lämpliga åtgärder för att beakta kravet på objektiv opartiskhet inte utgör ett mål i sig, utan ett sätt att säkerställa att det administrativa förfarandet genomförs med *fullständigt iakttagande av den berörda personens rättigheter*. Eftersom kravet på objektiv opartiskhet, såsom redan har påpekats i förevarande förslag till avgörande, syftar till att *skydda*

103 Se punkt 106 i detta förslag till avgörande.

104 Se, i det avseendet, Van Reenen, P., ”Impartiality in the EU Asylum Procedure”, *European Journal of Migration and Law*, 2018, nr 20, s. 345. Författaren anser att fallet när en domare vid flera tillfällen har deltagit i antagandet av beslut som är ogynnsamma för en person kan väcka legitima tvivel om domarens opartiskhet.

105 Det ska i det sammanhanget hänvisas till domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 28 oktober 1998, Castillo Algar mot Spanien (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), vilken avsåg en militärdomstols opartiskhet, då två av ledamöterna redan hade prövat, vid en annan avdelning, överklagandet av ett beslut rörande åtal mot den berörda personen. Enligt Europadomstolen fanns det uppgifter som tydde på att domarna hade anslutit sig till den ståndpunkt som tidigare hade intagits av den föregående domstolen, enligt vilken det fanns ”tillräckliga bevis för att kunna dra slutsatsen att ett militärt brott hade begåtts”. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fann följaktligen att det hade skett en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen.

såväl institutionernas interna arbete som den bild som allmänheten har av unionens institutioner, organ och byråer,[106] anser jag att det vore felaktigt att förutsätta att det går att ta lättvindigt på de skyldigheter som följer därav.

c) Preliminär slutsats vad gäller utnämningen av utredarna

135. Resonemanget i den överklagade domen visar att tribunalen var medveten om vad som stod på spel och drog lämpliga slutsatser när den fann att parlamentet inte hade uppfyllt de skyldigheter som följde av kravet på ”opartiskhet”, såsom det har tolkats av domstolen i dess praxis. I motsats till vad parlamentet har hävdat finns det inget som tyder på att tribunalen missuppfattade eller gjorde en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna. Av de skäl som angetts ovan anser jag att tribunalen inte gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 59 i den överklagade domen, fann att parlamentet inte hade erbjudit tillräckliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel vid utnämningen av ovannämnda utredare.

3. De rättsliga följderna av ett åsidosättande av kravet på ”opartiskhet”

136. Efter detta klargörande vill jag påpeka att tribunalen därefter prövade, i punkterna 60–64 i den överklagade domen, huruvida detta åsidosättande av kravet på opartiskhet kunde påverka beslutet att ålägga UZ en disciplinåtgärd. Med hänvisning till sin egen praxis[107] uppgav tribunalen att för att ett fel i förfarandet ska kunna motivera en ogiltigförklaring av en rättsakt krävs det att förfarandet utan denna oegentlighet hade kunnat leda till ett annat resultat. Med andra ord antyder tribunalen, för det första, att inte alla förfarandefel är sådana att de medför att en administrativ rättsakt blir ogiltig och, för det andra, att ett åsidosättande av kravet på opartiskhet inte utgör ett undantag från denna regel.

137. Såsom redan har förklarats syftar kravet på opartiskhet till att förbjuda olika beteenden, allt från mindre förseelser till brottsliga handlingar. De rättsliga följderna av ett åsidosättande av detta krav ska följaktligen vara proportionerliga och i vederbörlig ordning beakta de intressen som ingår i varje rättsordning, såsom intressena av administrativ effektivitet, rättssäkerhet och processekonomi, vilka kan göra det nödvändigt att bibehålla en administrativ rättsakt trots att den är rättsstridig. I enlighet med det föreslagna tillvägagångssättet[108] ska det först prövas huruvida skyldigheten att vara opartisk har åsidosatts genom handlingar som är så allvarliga att de motiverar sanktionen att det aktuella förvaltningsbeslutet förklaras ogiltigt. I det avseendet vill jag påpeka att omständigheterna i det aktuella fallet, i avsaknad av mer exakta uppgifter, inte visar att det föreligger någon brottslig handling från utredarnas sida eller någon intressekonflikt av personliga, familjemässiga, politiska eller ekonomiska skäl. Jag anser därför att alternativet att det omtvistade beslutet ska anses ha varit ogiltigt från början ska förkastas.

138. Nästa steg i prövningen består, i enlighet med det föreslagna tillvägagångssättet, i att kontrollera huruvida detta åsidosättande av kravet på opartiskhet kunde påverka beslutet att ålägga UZ en disciplinåtgärd. Vad beträffar denna fråga ska det påpekas att tribunalen, i punkt 64 i den överklagade domen, fann att ”det inte [kan] uteslutas att denna administrativa utredning, om den hade genomförts med omsorg och opartiskhet, hade kunnat leda till *en annan initial*

106 Se punkt 104 i detta förslag till avgörande.

107 Dom av den 14 februari 2017, Kerstens/kommissionen (T-270/16 P, ej publicerad, EU:T:2017:74).

108 Se punkt 118 i detta förslag till avgörande.

bedömning av de faktiska omständigheterna och således till *andra följder*”. Denna slutsats grundar sig på tanken att det för att genomföra den administrativa utredningen krävs att tillsättningsmyndigheten utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om vilka åtgärder som ska vidtas i denna utredning och att dessa åtgärder slutligen kan leda till att en disciplinåtgärd vidtas.

139. Som tribunalen korrekt förklarade, i punkt 63 i den överklagade domen, är det på grundval av denna utredning och utfrågningen av den anställde i fråga som tillsättningsmyndigheten ska bedöma, för det första, om det är nödvändigt att inleda ett disciplinärt förfarande, för det andra, om detta förfarande, i förekommande fall, ska bestå i att ärendet hänskjuts till disciplinnämnden och, för det tredje, när myndigheten inleder ett förfarande vid disciplinnämnden, de faktiska omständigheter som hänskjutits till nämnden. Med andra ord kan en felaktig faktisk grund, som fastställts i samband med en administrativ utredning som är behäftad med flera förfarandefel, få allvarliga följder för den berörda tjänstemannen. Närmare bestämt kan en sådan omständighet ge upphov till felaktiga och följaktligen rättsstridiga beslut av tillsättningsmyndigheten och de enheter som är delaktiga i disciplinförfarandet. Jag anser att ett sådant resonemang är logiskt och inte kan angripas rättsligt sett.

140. Det ska i det sammanhanget noteras att tribunalens slutsats, i punkt 64 i den överklagade domen, i huvudsak återspeglar domstolens praxis, såsom den framgår av den ovannämnda domen kommissionen/RQ. [109] Tribunalen tillämpade nämligen liknande kriterier när den slog fast att det inte kunde uteslutas att åsidosättandet av kravet på opartiskhet hade påverkat den initiala bedömningen av de faktiska omständigheterna. Därigenom erkände tribunalen indirekt möjligheten att det omtvistade beslutet kunde ha fått ett annat innehåll om kravet på opartiskhet hade iakttagits.

141. Av de skäl som angetts ovan anser jag att tribunalen inte gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning vad beträffar resultatet av dess bedömning. Tribunalen gjorde en korrekt tolkning och tillämpning av begreppet opartiskhet, såsom det har erkänts i domstolens praxis, i det aktuella fallet. Härav följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att det omtvistade beslutet var behäftat med ett *betydande* förfarandefel och att det fanns anledning att ogiltigförklara beslutet. Jag anser därför att huvudöverklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

VII. Förslag till avgörande

142. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska slå fast att huvudöverklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

[109] Se punkt 118 i detta förslag till avgörande.