PRIIT PIKAMÄE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. június 17. [1]

C-894/19. P. sz. ügy

Európai Parlament
kontra

UZ

„Fellebbezés – Közszolgálat – Tisztviselő – Fegyelmi eljárás – Lelki zaklatás – Fegyelmi intézkedés – Egy besorolási fokozattal való visszaminősítés – A felperes segítségnyújtás iránti kérelmének elutasítása – Megsemmisítés iránti kereset – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke – Az objektív pártatlanság követelménye – A meghallgatáshoz való jog”

I. Bevezetés

1. Fellebbezésével az Európai Parlament az Európai Unió Törvényszéke 2019. szeptember 20-i UZ kontra Parlament ítéletének (T-47/18, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2019:650) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítélettel a Törvényszék egyrészről megsemmisítette a Parlament főtitkárának UZ-re az AD 13 besorolási fokozat 3. fizetési fokozatából az AD 12 besorolási fokozat 3. fizetési fokozatába való visszaminősítésével és az AD 13 besorolási fokozatban szerzett érdempontok lenullázásával járó fegyelmi szankciót kiszabó 2017. február 27-i határozatát, és másrészről a keresetet ezt meghaladó részében elutasította.

2. Csatlakozó fellebbezésével UZ azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet annyiban, amennyiben a Törvényszék elutasította a segítségnyújtás iránti kérelmét elutasító határozat megsemmisítése iránti kérelmét.

3. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány a fellebbezés első jogalapjának – a Parlament pártatlanságának az UZ-vel szembeni fegyelmi vizsgálat lefolytatása során fennálló állítólagos hiányára vonatkozó – első részére fog összpontosítani. A Parlament azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a kinevezett vizsgálók nem nyújtottak megfelelő biztosítékokat a pártatlanságukkal kapcsolatos összes jogszerű kétely kizárása érdekében. A Törvényszék e következtetése a Parlament szerint először is a tények elferdítésén, és másodszor, az „objektív pártatlanság” fogalmának téves jogi minősítésén alapul.

[1] Eredeti nyelv: francia.

4. A jelen ügy lehetőséget nyújt a Bíróságnak arra, hogy erre az uniós jogrend számos területén már ismert „objektív pártatlanság” fogalomra irányadó elveknek a közszolgálatra, és konkrétabban a fegyelmi eljárások keretében folytatott igazgatási vizsgálatra történő alkalmazhatóságáról határozzon.

II. Jogi háttér

5. Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 24. cikkének a jogvitára alkalmazandó változata a következőképpen rendelkezik:

„Az Unió segítséget nyújt minden tisztviselőnek, különösen olyan személy elleni eljárásban, aki a tisztviselő vagy családtagjai sérelmére, a tisztviselő beosztása vagy feladatainak ellátása miatt fenyegetést, becsületsértést, rágalmazást, illetve bármely, személy vagy vagyon elleni támadást követett el.

Az Unió egyetemlegesen megtéríti a tisztviselőnek az ilyen esetben elszenvedett kárt, amennyiben azt nem a tisztviselő szándékos vagy súlyosan gondatlan magatartása okozta, és az elkövetőtől nem tudott kártérítést kapni.”

6. E személyzeti szabályzat 86. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

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

7. A személyzeti szabályzat IX. mellékletének 3. cikke értelmében:

„Azt követően, hogy az érintett tisztviselőt értesítették az aktákban lévő valamennyi bizonyítékról, valamint az érintett tisztviselő meghallgatása után, a kinevezésre jogosult hatóság a vizsgálati jelentés alapján a következőképpen járhat el:

a) úgy határozhat, hogy nem indít eljárást a tisztviselő ellen; ez esetben a tisztviselőt ennek megfelelően írásban tájékoztatják; vagy

b) úgy határozhat, hogy a kötelességszegés vagy annak gyanúja ellenére nem indít eljárást, és megfelelő esetben figyelmeztetést intéz a tisztviselőhöz; vagy

c) a személyzeti szabályzat 86. cikkének értelmében vett kötelességszegés eseteiben:

   i. úgy határozhat, hogy megindítja az e melléklet 4. szakaszában előírt fegyelmi eljárást, vagy

   ii. úgy határozhat, hogy a fegyelmi tanács előtt indít fegyelmi eljárást.”

8. E melléklet 16. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket mondja ki:

„(1) A tanács meghallgatja az érintett tisztviselőt; a tisztviselő a meghallgatáson észrevételeit írásban vagy szóban, személyesen vagy egy képviselőn keresztül teheti meg. A tisztviselő tanúkat is hívhat.

(2) Az intézményt a tanács előtt a kinevezésre jogosult hatóság által e célra megbízott, az érintett tisztviselővel egyenlő jogokkal rendelkező tisztviselő képviseli.”

9. Az említett melléklet 22. cikkének szövege a következő:

„(1) A tisztviselő meghallgatását követően a kinevezésre jogosult hatóság a tanács véleményének kézhezvételétől számított két hónapon belül az e melléklet 9. és 10. cikkében előírtak szerint határozatot hoz. A határozatot indokolni kell.

(2) Ha a kinevezésre jogosult hatóság úgy határoz, hogy szankció kiszabása nélkül zárja le az ügyet, erről haladéktalanul írásban tájékoztatja az érintett tisztviselőt. Az érintett tisztviselő kérheti e határozat iktatását személyes aktájában.”

III. A jogvita előzményei és a vitatott határozat

10. A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 1–27. pontja tartalmazza, és azok a jelen fellebbezés szempontjából a következőképpen foglalhatók össze.

11. UZ 2009. január 1-jétől egységvezetői álláshelyet töltött be a Parlamentnél. Legutóbbi besorolása szerint az AD 13 besorolási fokozat 3. fizetési fokozatában volt.

12. 2014. január 24-én egységének tizenöt alkalmazottja közül tizennégy (a továbbiakban: panaszosok) UZ által elkövetett lelki zaklatásra hivatkozva a személyzeti szabályzat 24. cikke alapján segítségnyújtás iránti kérelmet intézett a Parlament főtitkárához.

13. E kérelem nyomán a személyzeti főigazgatóság (a továbbiakban: DG PERS) főigazgatója ideiglenes intézkedések meghozataláról tájékoztatta a panaszosokat. Ezen intézkedések azt foglalták magukban többek között, hogy másra bízzák az érintett egység személyzetének irányítását, és hogy igazgatási vizsgálatot indítanak.

14. Az igazgatási vizsgálat megindítását követően a DG PERS főigazgatója 2014. november 20-án meghallgatta UZ-t.

15. Két – 2015. március 3-án, illetve 2015. november 17-én kelt – jelentés elkészítését követően a DG PERS főigazgatója UZ-t 2015. június 17-én, illetve 2015. december 2-án hallgatta meg.

16. 2016. január 6-i levelében a Parlament főtitkára arról tájékoztatta UZ-t, hogy a személyzeti szabályzatban foglalt kötelezettségek megszegése miatt a fegyelmi tanács eljárását kezdeményezték. A fegyelmi tanács UZ-t 2016. február 17-én, 2016. március 9-én, 2016. április 8-án és 2016. május 26-án hallgatta meg.

17. 2016. július 25-én a fegyelmi tanács egyhangúlag elfogadta a véleményét, amelyben először, azt javasolta a kinevezésre jogosult hatóságnak, hogy az UZ által elkövetett valamennyi kötelességszegést egy egységes fegyelmi intézkedéssel sújtsa, amely egy besorolási fokozattal történő visszaminősítésből áll, és másodszor, kérte, hogy a kinevezésre jogosult hatóság komolyan vegye fontolóra UZ-nek a főtitkárságon belüli más típusú álláshelyre történő áthelyezését.

18. 2016. szeptember 20-i határozatával a Parlament főtitkára felhatalmazta a DG PERS főigazgatóját, hogy őt UZ-nak a személyzeti szabályzat IX. mellékletének 22. cikke által előírt meghallgatásán képviselje, és megbízta azzal, hogy küldje meg számára UZ-nek a fegyelmi tanács által megfogalmazott és 2016. szeptember 7-én továbbított véleményre vonatkozó esetleges észrevételeit.

19. 2016. október 4-i levelében a DG PERS főigazgatója felhívta UZ-t arra, hogy a személyzeti szabályzat 22. cikkének (1) bekezdése értelmében jelenjen meg a 2016. október 20-i meghallgatáson, hogy kifejthesse a fegyelmi tanács véleményére vonatkozó észrevételeit.

20. 2016. november 14-én a DG PERS főigazgatója meghallgatta UZ-t. E meghallgatás során UZ átadott egy feljegyzést, és a Parlament segítségét kérte azon fenyegetések miatt, amelyek őt az egységének tagjai részéről érték.

21. A DG PERS főigazgatójának javaslatára UZ-t ideiglenesen áthelyezték egy másik egységhez.

22. 2017. február 27-i határozata útján a Parlament főtitkára azt a döntést hozta, hogy fegyelmi intézkedésként UZ-t ugyanabban a besorolási csoportban az AD 13 besorolási fokozat 3. fizetési fokozatából az AD 12 besorolási fokozat 3. fizetési fokozatába minősítik vissza, azzal, hogy a korábbi AD 13 besorolási fokozatban szerzett érdempontjait lenullázzák (a továbbiakban: vitatott határozat).

23. 2017. június 6-i levelében UZ a vitatott határozattal szemben panaszt terjesztett elő a kinevezésre jogosult hatóságnál.

24. 2017. június 14-i levelében UZ a segítségnyújtás iránti kérelmének hallgatólagos elutasításával szemben panaszt terjesztett elő a Parlament főtitkáránál. 2017. július 20-i levelében a DG PERS főigazgatója elutasította UZ segítségnyújtás iránti kérelmét.

25. 2017. október 6-i levelével a Parlament elnöke elutasította UZ-nek a 2017. június 6-i és 14-i levelekben megfogalmazott panaszait.

IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

26. A Törvényszék Hivatalához 2018. január 29-én benyújtott keresetlevelével UZ keresetet indított egyfelől a vitatott határozat megsemmisítése, másfelől a segítségnyújtás iránti kérelmét elutasító határozat megsemmisítése iránt.

27. A Parlament a kereset elutasítását kérte.

A. A vitatott határozat megsemmisítése iránti kérelemről

28. A vitatott határozat megsemmisítése iránti kereseti kérelmei alátámasztására UZ két jogalapra hivatkozott, amelyek közül az első az igazgatási vizsgálat szabálytalanságán, a második pedig a fegyelmi tanács eljárásának szabálytalanságán, valamint az ezen eljárás végén az illetékes hatóság által történő meghallgatás hiányán alapult.

1. Az igazgatási vizsgálat szabálytalanságára alapított első jogalapról

29. Ezen első jogalap keretében UZ többek között azt állította, hogy az igazgatási vizsgálat lefolytatásával megbízott vizsgálók közül kettő, azaz a „fegyelmi” résszel megbízott vizsgáló és a „zaklatásra” vonatkozó résszel megbízott vizsgáló nem rendelkezett az e vizsgálatban való részvételhez szükséges függetlenséggel és pártatlansággal.

30. Elsősorban, ami a „fegyelmi” résszel megbízott vizsgáló pártatlanságának állítólagos hiányát illeti, a Törvényszék a megtámadott ítélet 51. pontjában megállapította, hogy az egyik panaszos vallomásából következik, hogy a DG PERS egyik tagja találkozott vele még a vizsgálat megindítását megelőzően, és ezen találkozó alkalmával jelentette a fent említett, később vizsgálónak kijelölt tag számára, hogy UZ – pontosabban UZ a férjén keresztül – állítólagos szabálytalanságokra hivatkozva „bosszúból” feljelentette őt az OLAF-nál.

31. Márpedig a Törvényszék szerint egy ilyen tanúvallomás alkalmas arra, hogy jogos kétségeket keltsen UZ-ben a vizsgáló pártatlanságát illetően, akire befolyással lehetett UZ állítólagos magatartásának kivételesen rosszindulatú jellege, ahogyan azt a panaszos a vizsgálónak előadta.

32. A megtámadott ítélet 53–55. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy mivel UZ a 2016. november 14-i meghallgatása során tájékoztatta a Parlamentet a pártatlanság hiányáról, ez utóbbi vizsgálóként választhatott volna olyan személyt, akinek az ügy tényállásáról semmilyen előzetes ismerete nem volt.

33. Másodsorban, ami a „zaklatásra” vonatkozó résszel megbízott vizsgáló pártatlanságának állítólagos hiányát illeti, ezen ítélet 57. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a Parlament által a tárgyalás során adott magyarázatokból az következik, hogy mielőtt az igazgatási vizsgálat keretében a „zaklatásra” vonatkozó rész vizsgálójává nevezték volna ki, ez a személy volt a munkahelyi zaklatással és annak megelőzésével foglalkozó tanácsadó bizottság elnöke. Márpedig e bizottság azt a döntést hozta, hogy az UZ által vezetett egység irányítását másra kell bízni.

34. A Törvényszék szerint e bizottság döntésére tekintettel, amikor e személyt a „zaklatásra” vonatkozó rész vizsgálójaként kinevezték, már negatív véleménye lehetett UZ-ről. Ez a körülmény kétségessé tette az objektív pártatlanságát.

35. Következésképpen a Törvényszék a megtámadott ítélet 59. pontjában megállapította, hogy azáltal, hogy a Parlament két olyan személyt nevezett ki vizsgálónak, akiknek előzetes ismeretei voltak az ügyről, nem nyújtotta a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett megfelelő biztosítékokat az összes jogszerű kétely kizárására.

36. Harmadsorban a Törvényszék a megtámadott ítélet 60. pontjában emlékeztetett azon állandó ítélkezési gyakorlatra, amely szerint valamely eljárási hiba akkor igazolhatja egy aktus megsemmisítését, ha e szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna.

37. A Törvényszék szerint nem zárható ki, hogy ha az igazgatási vizsgálatot gondosan és pártatlanul folytatták volna le, az említett vizsgálat a tények olyan eltérő kezdeti értékeléséhez vezetett volna, amely nem szükségképpen eredményezte volna fegyelmi intézkedés kiszabását.

38. Következésképpen a Törvényszék a megtámadott ítélet 65. pontjában úgy ítélte meg, hogy helyt kell adni UZ vitatott határozat megsemmisítésére vonatkozó kérelmének.

39. Mindazonáltal az igazságszolgáltatás megfelelő működéséhez fűződő indokokra tekintettel a Törvényszék célszerűnek tartotta a második jogalap vizsgálatát.

2. A fegyelmi tanács eljárásának szabálytalanságára, valamint az illetékes hatóság általi – ezen eljárás végén történő – meghallgatás hiányára alapított második jogalapról

40. Második jogalapja alátámasztásaként UZ azt állította, először, hogy a Parlamentet nem képviselhette jogszerűen két tisztviselő a hat ülés egyikén, valamint, hogy a Parlament képviselői tévesen maradtak az ülésteremben, hogy a fegyelmi tanács tagjaival a határozatról egyeztessenek. Másodszor, UZ azt állította, hogy kizárólag a Parlament főtitkára jogosult arra, hogy meghallgassa az érintett tisztviselőt, mielőtt számára fegyelmi intézkedés kiszabásáról döntene. Márpedig UZ szerint ilyen meghallgatásra nem került sor.

41. A Törvényszék a megtámadott ítélet 102. pontjában helyt adott a második jogalapnak. Mivel a Törvényszék által az említett jogalap kapcsán felmerülő kérdésekre vonatkozóan kifejtett érvelésének felidézése csak korlátozott relevanciával bír a fellebbezés jelen indítvány keretében történő elemzése szempontjából, e tekintetben elegendő a megtámadott ítélet 68–101. pontjára utalni.

B. A segítségnyújtás iránti kérelmet elutasító határozat megsemmisítése iránti kérelemről

42. A Törvényszék előtt UZ lényegében azt állította, hogy a Parlament tévesen utasította el az ezen intézményhez benyújtott, segítségnyújtás iránti kérelmét.

43. Mivel e jogalap a jelen indítványban elvégzett elemzés szempontjából nem releváns, elegendő megjegyezni, hogy a Törvényszék a segítségnyújtás iránti kérelmet elutasító határozat megsemmisítése iránti kérelmet – különösen a megtámadott ítélet 107–110. pontjában szereplő okokból – elutasította.

44. A fenti megállapításokra tekintettel a Törvényszék a megtámadott ítélettel egyrészről megsemmisítette a vitatott határozatot, másrészről a keresetet ezt meghaladó részében elutasította.

V. A felek kérelmei

A. A fellebbezési kérelmek

45. A fellebbezésében a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és következésképpen

– utasítsa el az elsőfokú keresetet,

– mindegyik felet kötelezze a jelen eljárásban felmerült saját költségeinek viselésére, és

– UZ-t kötelezze az elsőfokú eljárás költségeinek viselésére.

46. Válaszbeadványában UZ azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a Parlamentet kötelezze mindkét eljárás költségeinek viselésére.

B. A csatlakozó fellebbezésben foglalt kérelmek

47. Csatlakozó fellebbezésében UZ azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, amennyiben az elutasítja a segítségnyújtás iránti kérelmét elutasító határozat megsemmisítése iránti kérelmet, és

– hozzon új határozatot, amelyben megsemmisíti az e megsemmisítés iránti kérelmet elutasító parlamenti határozat, valamint

– a Parlamentet kötelezze mindkét eljárás költségeinek viselésére.

48. Válaszbeadványában a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a csatlakozó fellebbezés részben elfogadhatatlan, amennyiben a második jogalapra vonatkozik, és teljes egészében megalapozatlan, valamint

– UZ-t kötelezze a költségek viselésére.

VI. Jogi elemzés

A. A Parlament által hivatkozott jogalapok és az elvégzendő vizsgálat terjedelme

49. Fellebbezésének alátámasztása érdekében a Parlament három jogalapra hivatkozik. A megtámadott ítélet 54., 58. és 59. pontjára vonatkozó *első jogalap* téves jogalkalmazáson, a tények elferdítésén és hiányos indokoláson alapul, amelyek kétségessé teszik a Törvényszék azon megállapítását, amely szerint a Parlament által lefolytatott vizsgálatokat az objektív pártatlanság hiánya jellemezte. Az ezen ítélet 72. pontja ellen irányuló, a fegyveregyenlőség elvének a fegyelmi tanács munkája során történő megsértésének a Törvényszék általi megállapításával kapcsolatos *második jogalap* téves jogalkalmazáson, a tények elferdítésén és hiányos indokoláson alapul. Az említett ítélet 90., 99. és 102. pontja ellen irányuló *harmadik jogalap* téves jogalkalmazáson, a tények elferdítésén és hiányos indokoláson alapul, amelyeket a Törvényszék akkor követett el, amikor megállapította, hogy megsértették UZ meghallgatáshoz való jogát.

50. Az *első jogalap* négy részből áll. Amint azt a bevezetésben már jeleztem, a jelen indítvány kizárólag e jogalap *első részével* foglalkozik. Következésképpen az alábbiakban csak a Parlament ezzel kapcsolatos érveit fogom bemutatni.

51. A Parlament lényegében azt állítja, hogy a Törvényszék azzal, hogy a megtámadott ítélet 52., 58. és 59. pontjában megállapította, hogy két vizsgáló, tudniillik az igazgatási vizsgálat „fegyelmi" részével, illetve az e vizsgálat „zaklatásra" vonatkozó részével megbízott vizsgáló nem nyújtott megfelelő biztosítékokat az objektív pártatlanságukkal kapcsolatos összes jogszerű kétely kizárása érdekében, a tények elferdítésére, valamint az „objektív pártatlanság" fogalmának értékelése keretében téves jogi szempontokra támaszkodott, és ennélfogva figyelmen kívül hagyta az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikkét.

52. A Parlament szerint az, hogy a „fegyelmi" résszel megbízott vizsgáló előzetes ismeretekkel bírt a tényállásról, – különösen, ha korlátozott és esetleges, sőt, hiányos ismeretekről van szó, mint a jelen esetben is, – önmagában véve nem vezethet automatikusan olyan jogszerű kételyhez, amely indokolná, hogy az ügy tényállásáról semmilyen előzetes ismerettel nem rendelkező más személy közreműködését vegyék igénybe. Ezenkívül a Törvényszék nem igazán vizsgálta, hogy UZ félelmei valóban alkalmasak voltak-e a vizsgálók objektív pártatlanságára vonatkozó jogszerű kétely igazolására. Márpedig a Parlament szerint a jelen ügyben e félelmek – tekintettel különösen az érintett vizsgálók és e fél közötti érdekellentét hiányára – nem indokolták volna más vizsgálók kinevezésének szükségességét.

53. Az érvek ezen összefoglalásából azt a következtetést lehet levonni, hogy a jelen ügy keretében felmerülő jogkérdések lényegében két alapvető szempontra vonatkoznak: egyrészről a pártatlanság fogalmára, és másrészről annak egy olyan esetre történő alkalmazhatóságára, mint a jelen ügy. E jogkérdések strukturált és logikus elemzése érdekében először azt kell tisztázni, hogy e fogalom általában az uniós jogrend mely területein alkalmazandó, majd pedig azt, hogy a közszolgálat e területek közé tartozik-e. Csak e jogkérdések vizsgálatát követően lehet majd megállapítani, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot, és hogy a Parlament által hivatkozott kifogást megalapozottnak kell-e tekinteni. Az alábbi megállapítások ezt az elemzési struktúrát követik.

B. A „pártatlanság" fogalma az uniós jogban

1. Előzetes megállapítások

54. A „pártatlanság" fogalma az általános nyelvhasználatban „semlegességet" jelent. Egy olyan személy minőségére vagy jellemzőjére utal, aki nem részesíti előnyben az egyik felet a másik rovására, vagy arra a minőségre vagy jellemzőre, ha valami objektív, igazságos és méltányos.[2] Ugyanakkor fel kell hívni figyelmet arra, hogy az uniós jog különös jelentőséget tulajdonít azon személyek pártatlanságának, akik az Unió intézményi struktúrájában különleges – általában a döntéshozatalhoz vagy a jogviták elbírálásához kapcsolódó – feladat ellátására hivatottak, legyen

[2] A „pártatlanság" fogalma elválaszthatatlanul kapcsolódik az „igazság" fogalmához. A pártatlanságot a jogfilozófiában a jog jogalanyokra történő egységes, tehát egyenlő vagy méltányos, így az önkényes döntéseket elkerülő alkalmazásának biztosításához szükséges, etikai jellegű feltételnek tekintik (lásd ebben az értelemben: Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin 2008, 102. o., és Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin 1894, 250. o.). A döntéshozónak a személyes érdekeitől való elszakadását, valamint az érintett személy jogállásától független döntéshozatalt jelenti (lásd e tekintetben: Guinchard, S., „La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu", *Pouvoirs*, 2013/4, 147. szám, 39. o.). Egy, a középkorra visszanyúló hagyomány szerint a tagállamok jogrendszerének alapjául szolgáló pártatlanságot egy bekötött szemű nőalak – a római, illetve görög mitológiából származó Iustitia, illetve Themisz istennő ihlette allegorikus megszemélyesítés – képe szimbolizálja.

szó akár a Bíróság bíráiról és főtanácsnokairól[3] vagy a különböző intézmények, szervek és hivatalok tisztviselőiről és egyéb alkalmazottairól. Ennek többek között az az oka, hogy az uniós jogrend számos olyan elvet fogadott el, amelyek az uniós tagállamok alkotmányos hagyományaiból erednek.

55. Ugyanis, noha maga az Unió mint nemzetek feletti szervezet a politikatudományi fogalmak értelmében nem minősül „államnak”, nyilvánvaló, hogy a Szerződések olyan hatáskörökkel ruházták fel, amelyek számos, a tagállamokra jellemző sajátosságot idéznek fel. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdéséből eredő intézményi egyensúly elve, amely szerint „az egyes uniós intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el”[4], éppen az intézményekre ruházott hatásköröknek az Unión belüli kölcsönös tiszteletben tartásának biztosítására irányul. Ugyanez a helyzet „az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint a jogállamiság” EU-Szerződés preambulumában felidézett egyetemes értékeinek elismerését illetően. A Szerződések, és különösen az Alapjogi Charta számos rendelkezése biztosítja, hogy az Unió a hatáskörei gyakorlása során tiszteletben tartsa ezeket az elveket. Fejlődése jelenlegi szakaszában az uniós jogrend figyelemreméltó párhuzamokat mutat az uniós tagállamok jogrendjével.

56. Más szempontból nézve állítható, hogy az említett elvek és értékek biztosítása az Unióra történő hatáskör-átruházás elengedhetetlen feltétele. Mivel az Unió – a tagállamok helyébe lépve – egyre több olyan hatáskört vállal át, amelyek egyébként a tagállamokat illetnék meg, jogrendjének úgy kellett alakulnia, hogy tükrözze ez utóbbiak értékeit és elveit. Egyébiránt, tekintettel arra, hogy az uniós jog gyakran nemzeti szintű végrehajtást követel meg, például egy irányelv nemzeti jogalkotó szervek általi átültetése vagy közigazgatási aktusok nemzeti hatóságok általi elfogadása útján, biztosítani kellett az értékek és elvek homogenitását.[5] Ez elengedhetetlen minden többszintű kormányzati rendszer megfelelő működéséhez, legyen szó akár szövetségi tagozódású országról vagy az Unióhoz hasonló regionális integrációs rendszerről.

57. Ami kifejezetten a „pártatlanság” fogalmát illeti, megjegyzendő, hogy mivel ennek különböző vetületeit valamennyi tagállamban elismerik, logikus, hogy az uniós jogrendnek is szerves részét alkossa. Ebben az összefüggésben az a kérdés merül fel, hogy mely területeken kell alkalmazni ezt a fogalmat, figyelemmel a Bíróság ítélkezési gyakorlata által nyújtott fontos támpontokra. A jelen indítványban áttekintést fogok nyújtani erről az ítélkezési gyakorlatról, azzal a céllal, hogy megerősítsem a „pártatlanság” fogalmának az uniós jog központi elveként történő elismerését.

3 Az EUMSZ 252. cikk második bekezdése értelmében a főtanácsnok feladata, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva, nyilvános tárgyaláson indokolással ellátott indítványt terjesszen elő azokban az ügyekben, amelyek esetében az Európai Unió Bíróságának alapokmánya szerint a főtanácsnok részvételére van szükség (lásd e tekintetben: 2015. december 3-i Banif Plus Bank ítélet, C-312/14, EU:C:2015:794, 33. pont; 2016. június 9-i Pesce és társai ítélet, C-78/16 és C-79/16, EU:C:2016:428, 25. pont).

4 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-409/13, EU:C:2015:217, 64. pont); 2015. július 16-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-425/13, EU:C:2015:483, 69. pont); 2015. október 6-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-73/14, EU:C:2015:663, 61. pont); 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet (C-660/13, EU:C:2016:616, 32. pont).

5 A közigazgatási jogban a megfelelő ügyintézést jellemző ezen értékek és elvek e homogenitásának biztosítására való törekvés egyrészről a Charta 41. cikkének az e rendelkezés címzettjeit jelentő uniós intézményekre és szervekre történő alkalmazásában, és másrészről az uniós jog azon általános elvének, amelyet e rendelkezés tükröz, e jog végrehajtása során a tagállamokra történő alkalmazásában nyilvánul meg. Lásd e tekintetben: 2019. május 8-i PI ítélet (C-230/18, EU:C:2019:383, 57. pont); 2020. november 24-i Minister van Buitenlandse Zaken ítélet (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:951, 34. pont).

2. Az igazságszolgáltatási rendszerre történő alkalmazás

58. A függetlenség és a pártatlanság minden igazságszolgáltatási rendszer alapelvét jelenti.[6] Ezek az elvek garantálják a jogalanyok számára, hogy az ítélethozatal aktusát kizárólag a bírósági eljárásban előadott érvek fogják meghatározni, minden nyomásgyakorlástól vagy előítélettől függetlenül. A pártatlanság, amely kiemelt dokumentumokban, így az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 10. cikkében, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkének (1) bekezdésében és az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény; a továbbiakban: EJEE) 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog egyik kulcsfontosságú eleme, az előítéletek hiányát jelenti, amelynek a bírót jellemeznie kell. Ebben az értelemben a függetlenség inkább a bírónak a többi hatalmi ághoz való viszonyára vonatkozik, és a jogalanyokhoz való viszonyában fennálló pártatlanságának szükséges, azonban semmiképp sem elégséges feltételét alkotja.

59. A nemzetek feletti szintű független igazságszolgáltatási tevékenység alapjául a Szerződések és az Európai Unió Bíróságának alapokmánya szolgál,[7] lehetővé téve a Bíróság elé terjesztett ügyek pártatlan elbírálását. Ha ezek a jogi aktusok nem tartalmaznak a bizonyos eljárási kérdések megfelelő kezelésére vonatkozó külön rendelkezéseket, a Bíróság gyakran az Emberi Jogok Európai Bírósága mint a tagállamok közös alkotmányos hagyományait tükröző EJEE értelmezésével megbízott nemzetközi bírói szerv ítélkezési gyakorlatából merít ihletet. Mivel e jogok és alkotmányos hagyományok az EUSZ 6. cikk (3) bekezdésének megfelelően általános elvekként az uniós jog részét képezik, az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata közismert jelentőséggel bír, ha ezen általános elvek Unión belüli értelmezéséről van szó.

60. A jelen összefüggésben különösen relevánsnak bizonyul a 2009. február 19-i Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet (C-308/07 P, a továbbiakban: Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, EU:C:2009:103), mivel ott a Bíróság emlékeztetett a már említett, az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog fontosságára, amely magában foglalja a független és pártatlan bírósághoz való hozzáférést mindenki számára. A Bíróság e jog uniós jogrenden belüli jogállását illetően kijelentette, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog olyan alapvető jogot jelent, amelyet az Európai Unió az EU 6. cikk (2) bekezdése értelmében általános jogelvként tiszteletben tart.[8] E tekintetben pontosítani kell, hogy a szóban forgó ítélet a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti időszakból származik, és e jogot jelenleg a Charta 47. cikke rögzíti, amely többek között előírja, hogy mindenki jogosult független és *pártatlan* bírósághoz fordulni. Látható, hogy az uniós jog az EJEE által biztosítotthoz hasonló, vagy legalábbis azzal egyenértékű védelmi szintet kíván biztosítani.

61. Az akkor a Törvényszék egy végzése elleni fellebbezés keretében a Bíróság elé terjesztett egyik jogkérdés annak megállapítására vonatkozott, hogy az a tény, hogy egy vagy több bíró jelen van két egymást követő testületben, és ott ugyanazokat a feladatokat – elnök, előadó bíró – töltik be, kétséget ébreszthet-e a Törvényszék pártatlanságát illetően. Emlékeztetőül, a szóban forgó ítélet alapjául szolgáló ügyben a fellebbező azt állította, hogy véleménye szerint a pártatlanság elve megköveteli, hogy ugyanaz a bíró – akár ugyanazon az ítélkezési fokon – ne ítélkezhessen olyan

6 E két elv nemzetközi szinten történő végrehajtásának áttekintéséhez lásd: Olbourne, B., „Independence and impartiality: International standards for national judges and courts”, *Law and practice of international courts and tribunals*, 2. kötet, 1. szám, 2003. április, 97. o.

7 Lásd e tekintetben: 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*, Hága 2013, 82. o., amely kifejti, hogy a német alkotmánybíróság kifejezetten elismerte a Bíróság arra vonatkozó hatáskörét, hogy hozzájáruljon az uniós jog fejlesztéséhez.

8 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 41. pont.

ügyben, amelynek a tényállása megegyezik vagy nagymértékben összefügg egy olyan ügy tényállásával, amelyben már korábban határozatot hozott.[9] Álláspontja szerint a pártatlan bírósághoz való jog megsértése abból adódott, hogy a megtámadott végzést eredményező ügyet azon bírókból álló testületnek osztották ki – az elnöki és az előadó bírói feladatot ellátó bírókat is beleértve – akik már részt vettek egy, részben ugyanazon tényállásra vonatkozó korábbi ügyben az ítéletet meghozó ítélkező testületben.

62. A Bíróság elutasította ezt az érvelést és az elé terjesztett jogkérdésre nemleges választ adott. A Bíróság szerint, noha a bíróságok összetételére vonatkozó biztosítékok létezése a tisztességes eljáráshoz való jog alappillérét jelenti, nem tekinthető összeegyeztethetetlennek a tisztességes eljárás követelményeivel önmagában az a körülmény, hogy azok a bírók, akiknek egy ügyben először kellett határozatot hozniuk, részt vegyenek egy másik ítélkező testületben, amelynek ugyanezen ügyről kell határozatot hoznia.[10] A Bíróság pontosította, hogy különösen az a tény, hogy egy vagy több bíró jelen van két egymást követő testületben, és ott ugyanazokat a feladatokat töltik be, önmagában közömbös a pártatlanság követelménye betartásának értékelése szempontjából, mivel az említett feladatokat kollegiális testületben gyakorolják.[11] A Bíróság véleménye szerint ezek a megfontolások annál is inkább megállják a helyüket, mert a két egymást követő testületnek nem ugyanabban az ügyben kellett határozatot hoznia, hanem két különálló, bár bizonyos mértékben összefüggő ügyben.[12]

63. Meg kell állapítani különösen, hogy a Bíróság a „pártatlanságnak” az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatában[13] kialakított fogalmára támaszkodott annak érdekében, hogy azt az uniós igazságszolgáltatási rendszerre alkalmazza. Közelebbről, a Bíróság megjegyezte, hogy a pártatlanság követelményének két oldala van. Először is a bíróságnak szubjektív módon pártatlannak kell lennie, azaz annak egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, és az ellenkezőjének bizonyításáig a személyes pártatlanságot vélelmezni kell. Másrészt a bíróságnak objektív módon is pártatlannak kell lennie, azaz ebben a tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az összes jogszerű kétely kizárására.[14]

64. Az ítélethozatalra elé terjesztett ügy tényállására visszatérve a Bíróság hangsúlyozta egyrészt, hogy a fellebbező egyáltalán nem hivatkozott olyan érvre, amely a Törvényszék tagjainak személyes pártatlanságát megkérdőjelezhetné, és másrészt a fellebbező semmilyen objektív tényt nem hozott fel, amely kétséget ébreszthetne a Törvényszék pártatlanságát illetően.[15] A Bíróság megállapította, hogy a fellebbező ehelyett mindössze arra hivatkozott, hogy a szóban forgó két ítélkező testületben ugyanazok a bírók voltak jelen, azaz olyan körülményre, amely önmagában nem összeegyeztethetetlen a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeivel. A Bíróság ezért a fellebbező által hivatkozott, a pártatlan bírósághoz való jog állítólagos megsértésére alapított jogalapot elutasította mint megalapozatlant.[16]

9 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 39. pont.

10 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 43. pont.

11 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 44. pont.

12 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 45. pont.

13 Az Emberi Jogok Európai Bírósága 1993. február 24., Fey kontra Ausztria ítélet (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, 28. §); 1997. február 25., Findlay kontra Egyesült Királyság ítélet (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, 73. §); 2007. október 4., Forum Maritime SA kontra Románia ítélet (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, 116. §.).

14 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 46. pont.

15 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 47. pont.

16 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 48. és 49. pont.

3. A tág értelemben vett közigazgatási jogra történő alkalmazás

65. Noha a pártatlanság követelménye minden igazságszolgáltatási rendszer számára különösen releváns, figyelemmel arra, hogy az igazságszolgáltatási hatalmi ág hagyományosan központi szerepet játszik a jogértelmezésben és -alkalmazásban, nem korlátozódik erre a területre. Mivel a jogrend a közigazgatási szerveket közhatalmi hatáskörökkel ruházza fel, amelyek lehetővé teszik azok számára, hogy befolyásolják a természetes és a jogi személyek jogállását, e hatáskörök gyakorlását feltételeknek kell alávetni és bizonyos korlátokat kell meghatározni ez utóbbiak jogos érdekeinek védelme érdekében.[17] Ennek a közigazgatási szervek általi döntéshozatal módjában, vagyis eljárási szinten is meg kell nyilvánulnia. Az eljárásjog ugyanis legalább olyan fontos, mint a közigazgatási jog anyagi jogi szabályai, tekintettel arra, hogy ez teszi lehetővé a jogalanyok számára a jogaik érvényesítését. A közhatalmi hatáskörök közigazgatási szervek általi gyakorlására vonatkozó feltételek és korlátok – általában az alkotmányjog szintjén történő – meghatározásának célja a jogszerűség keretének kialakítása, amely a jogállamiság lényegi jellemzője.[18]

66. A fenti megállapítások még inkább helytállóak egy „jogi unió” esetében, mint amilyen az Unió is, amelyben az intézményei jogi aktusai felülvizsgálat alá esnek a tekintetben, hogy azok különösen a Szerződésekkel és az általános jogelvekkel összeegyeztethetők-e.[19] Azon elvek között, amelyekre tekintettel a jogszerűség vizsgálatára sor kerül, szerepel a Charta 41. cikkében rögzített *megfelelő ügyintézéshez való jog*, amely többek között biztosítja„[m]indenkinek [a jogot] ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai *részrehajlás nélkül*, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék” (kiemelés tőlem).

67. A Charta 41. cikkének sajátossága abban rejlik, hogy a jogszerűség objektív elvének bizonyos elemeit a megfelelő ügyintézéshez való alanyi joggá alakítja át. Ekként feljogosítja az említett jog jogosultját arra, hogy megkövetelje az adminisztrációtól, hogy az bizonyos módon járjon el, vagy hogy tartózkodjon az eljárástól.[20] Ez a rendelkezés a közigazgatási eljárás tekintetében olyan biztosítékokat ír elő, amelyek egyenértékűek azokkal, amelyeket a Charta 47. és 48. cikke a bírósági eljárás tekintetében előír. Következésképpen bizonyos jogok, így például a meghallgatáshoz való jog, egyaránt képezhetik a Charta 41. cikkében szereplő gondos ügyintézéshez való jog részét és a Charta 47. és 48. cikke által biztosított, a védelemhez és a méltányos eljáráshoz való jog tiszteletben tartásának részét is.[21] Alkalmazhatóságuk ezért a szóban forgó eljárástól függ. A Charta 41. cikkének keletkezéstörténete rávilágít, hogy ez a

17 Lásd: Kanska, K., „Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, 10. kötet, 3. szám, 2004. május, 303. o.. A szerző úgy véli, hogy ha az állampolgárokat európai közigazgatási jogosultságokkal ruházzák fel, hozzájárul az állampolgársághoz kapcsolódó jogállás tisztán nemzeti kereten túl történő megerősítéséhez. A szerző szerint erre az uniós intézmények növekvő hatalmára tekintettel van szükség.

18 Batalli, M. és Fejzullahu, A., „Principles of good administration under the European code of good administration”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, 1. szám, 31. o. A szerzők jelzik, hogy a jogszerűség elve minden jogrend alapjának tekintendő, és lényegében ez határozza meg a jogállamiságot. Ezen elvnek megfelelően minden közigazgatási tevékenységnek jogi normákon kell alapulnia.

19 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet (C-336/09 P, EU:C:2012:386, 36. pont); 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai ítélet (C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54. pont).

20 Lásd ebben az értelemben: Kanska, K., „Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, 10. kötet, 3. szám, 2004. május, 300. o. Lásd még: 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, 3. szám, 488. o., amelyben a szerző ezzel szemben úgy véli, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog az alapvető jogok érvényesítéséhez szükséges eljárási garanciákat biztosít.

21 Lásd: Bot főtanácsnok M. ügyre vonatkozó indítványa (C-277/11, EU:C:2012:253, 31. pont).

rendelkezés a nemzeti és az európai jogi hagyományokon,[22] és többek között a Bíróság ítélkezési gyakorlatán alapul, mivel a Bíróság alkalmanként a jogalanyok jogállásának erősítése érdekében hivatkozott a „megfelelő ügyintézés” fogalmára.[23]

68. Mivel az uniós közigazgatási jogot nem egyetlen jogalkotási eszköz kodifikálja, hanem számos jogi aktus, amelyek mindegyike egy-egy területet szabályoz,[24] a közigazgatási eljárások között is jelentős eltérések mutatkozhatnak.[25] Ennek ellenére a közigazgatási eljárásra irányadó egyes elvek kötelezően alkalmazandóak, ideértve a Charta 41. cikkében említett jogokat is, amelyek együttesen rögzítik a megfelelő ügyintézéshez való jogot. A Charta 41. cikke az uniós jogrendben fennálló alkotmányos rangjából adódóan azzal a hatással jár, hogy a megfelelő ügyintézéshez való *horizontális jogot* hoz létre, amelyet minden közigazgatási eljárásra alkalmazni kell, akkor is, ha az ilyen eljárást létrehozó jogalkotási aktus ezt kifejezetten nem írja elő.[26]

69. E jog terjedelmének, és konkrétabban az uniós közigazgatási jogban fennálló pártatlanság követelményének jobb szemléltetése érdekében az alábbiakban bemutatok néhány, a Bíróság versenyjog,[27] a gyógyszerek engedélyezése,[28] az euróövezet gazdasági és költségvetési felügyelete,[29] valamint a közszolgálati jog[30] területére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából vett példát. Ezen ítélkezési gyakorlat elemzése jelenti majd a kiindulópontot ahhoz, hogy ezt követően megvizsgáljam, alkalmazható-e a pártatlanság követelménye a fegyelmi eljárás keretében folytatott vizsgálatokra.

a) A versenyjog

70. A 2013. július 11-i Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, a továbbiakban: Ziegler kontra Bizottság ítélet, EU:C:2013:513) hasznos információkkal szolgál a megfelelő ügyintézéshez való jognak a versenyjog területéhez tartozó eljárásokra történő alkalmazását illetően. A szóban forgó ügyben, amely több vállalkozásnak egy, a nemzetközi költöztetési szolgáltatások ágazatában fennálló kartellben történő részvételére vonatkozott, a Bíróságnak többek között azt kellett

22 Az uniós szerződések már tartalmaznak néhány olyan rendelkezést, amelyek kiindulópontként szolgáltak a Charta 41. cikke kodifikációjához. Így a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja az EUMSZ 296. cikken alapul; a Charta 41. cikkének (3) bekezdése az EUMSZ 340. cikken alapul; a Charta 41. cikkének (4) bekezdése az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének d) pontján alapul. A Szerződések ezzel szemben nem említik kifejezetten a „pártatlanság” követelményét. Csupán az EUMSZ 298. cikk beszél „független európai igazgatásról”.

23 Lásd e tekintetben: a Charta 41. cikkéhez fűzött magyarázatok (HL 2007. C 303, 17. o.); 1966. július 13-i Consten és Grundig kontra Bizottság ítélet (56/64 és 58/64, EU:C:1966:41, 501. o.); 1970. július 9-i Tortora kontra Bizottság ítélet (32/69, EU:C:1970:68, 11. pont); 1992. március 31-i Burban kontra Parlament ítélet (C-255/90 P, EU:C:1992:153, 7. pont).

24 Lásd e tekintetben: Mendes, J., „The EU administrative institutions, their law, and their legal scholarship”, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2020, 544. o.; Stelkens, U. és 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, 68. o. E szerzők az uniós közigazgatási jog, a közigazgatási eljárást is ideértve, több jogalkotási aktussá történő jelenlegi „széttöredezettségéről” beszélnek.

25 Ugyanakkor a múltban voltak már egy egységes közigazgatási eljárási kódex létrehozására irányuló kezdeményezések, például az Európai Parlament EUMSZ 225. cikk alapján elfogadott, 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024 (INL); A7-0369/2012), valamint a Parlament 2016. június 9-i állásfoglalásával jóváhagyott, a nyitott, hatékony és független európai uniós közigazgatásról szóló rendeletre vonatkozó javaslat (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), amelyben a Parlament felkérte a Bizottságot az említett javaslat megvizsgálására, és felhívta arra, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot. Úgy tűnik azonban, hogy a Bizottság nem tett eleget e felhívásnak.

26 Lásd ebben az értelemben: Ladenburger, C., „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU”, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, 116. o. A szerző szerint a Charta 41. cikke „összesűrített és általános kodifikációt” jelent, amely az általános eljárási jogokat alanyi jogként rögzíti.

27 Lásd a jelen indítvány 70. és azt követő pontjait.

28 Lásd a jelen indítvány 76. és azt követő pontjait.

29 Lásd a jelen indítvány 84. és azt követő pontjait.

30 Lásd a jelen indítvány 91. és azt követő pontjait.

megállapítania, hogy a Bizottság mint a jogellenes kartellek szankcionálásáért felelős hatóság tiszteletben tartotta-e az érintett vállalkozások jogait. Az egyik érintett vállalkozás szerint a határozat, amellyel a Bizottság bírságot szabott ki rá, nélkülözte az objektív pártatlanságot, mivel a vállalkozás terhére rótt jogsértés mind annak következtében érintette a Bizottságot, hogy e jogsértés egyik sértettje a Bizottság volt, mind pedig azért, mert a Bizottság tisztviselői a jogellenes tevékenységekben érintettek voltak. Ez az érvelés azon az előfeltevésen alapult, hogy a jogsértés sértettjei nem bírálhatják el a jogsértést. [31]

71. A Bíróság megvizsgálta ezt az érvelést, és legelőször megállapította, hogy jóllehet a Bizottság nem tekinthető az EJEE 6. cikke értelmében vett „bíróságnak”, ez nem változtat azon, hogy a közigazgatási eljárás során köteles tiszteletben tartani az Unió által biztosított alapvető jogokat, amelyek között szerepel a Charta 41. cikkében szabályozott, megfelelő ügyintézéshez való jog. A Bíróság megállapította, hogy a Bizottság előtti kartelljogi közigazgatási eljárásban a Chartának ez utóbbi cikke, nem pedig a 47. cikke alkalmazandó. [32] Ez a megállapítás fontos pontosítással szolgál e két rendelkezés alkalmazási körét és a köztük fennálló viszonyt illetően, amely vonatkozásokra a jelen indítványban már felhívtam a figyelmet. [33]

72. Ítélkezési gyakorlatára, különösen a fent hivatkozott Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítéletre [34] hivatkozva a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Charta 41. cikke értelmében mindenkinek joga van többek között ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei részrehajlás nélkül intézzék. A pártatlanság e követelménye magában foglalja egyrészt a szubjektív pártatlanságot abban az értelemben, hogy az ügyben eljáró érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az objektív pártatlanságot abban az értelemben, hogy az intézménynek e tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az összes jogszerű kétely kizárására. [35]

73. Miután megjegyezte, hogy itt csak az „objektív pártatlanság” fogalmáról van szó, a Bíróság az érintett vállalkozás által előadott érvelésre tekintettel úgy ítélte meg, hogy önmagában az, hogy a Bizottság az Unió pénzügyi érdekeit sértő kartell tárgyában folytat vizsgálatot és alkalmaz szankciót, nem jelenti azt, hogy a Bizottság nélkülözné az objektív pártatlanságot. A Bíróság szerint, ha ez nem így lenne, önmagában az a lehetőség, hogy a Bizottság – sőt az Unió valamely más intézménye – versenyellenes magatartás sértettje lehetett, azzal a hatással járna, hogy a Bizottságot megfosztaná az e magatartások vizsgálatára irányuló hatáskörétől, ami elfogadhatatlan lenne. E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy különösen hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 105. cikk értelmében a Szerződések által a Bizottságra ruházott feladatok között szerepel éppen az, hogy biztosítsa az EUMSZ 101. cikkben és az EUMSZ 102. cikkben megállapított elvek alkalmazását. [36]

74. A Bíróság ezt követően úgy ítélte meg, hogy az, hogy a Bizottságnak az uniós versenyjogi jogsértések tárgyában eljáró, valamint az intézmény tisztviselői és alkalmazottai költözéseinek lebonyolításáért felelős szervezeti egységei ugyanazon szervezeti struktúrába tartoznak, önmagában szintén nem vonhatja kétségbe az intézmény objektív pártatlanságát, mivel az említett szervezeti egységek szükségképpen részét képezik annak a struktúrának, amelybe

31 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 146. pont.

32 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 154. pont.

33 Lásd a jelen indítvány 67. pontját.

34 Lásd a jelen indítvány 63. pontját.

35 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 155. pont.

36 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 155. és 156. pont.

tartoznak.[37] Végül a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Bizottság határozataira kiterjed az uniós bíróság által gyakorolt felülvizsgálat, továbbá hogy az uniós jog rendelkezik a Bizottság által többek között az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárásban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszeréről, amely a Charta 47. cikke által megkövetelt valamennyi garanciának megfelel.[38]

75. E körülményekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy semmi nem utal arra, hogy a Bizottság megsértette volna az őt terhelő pártatlansági kötelezettséget. A Bíróság ezért úgy határozott, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor elutasította az érintett vállalkozás által felhozott, a tisztességes eljáráshoz való jognak és a megfelelő ügyintézés általános elvének megsértésére alapított jogalapot.[39]

b) A gyógyszerek engedélyezése

76. Bár esetleg úgy tűnhet, hogy a versenyjog a közigazgatási jog egy sajátos területe, figyelemmel a Bizottságnak biztosított széleskörű ellenőrzési jogkörökre, amelyek indokolhatják, hogy az e jogi rendszer hatálya alá tartozó jogi személyeknek bizonyos garanciákat nyújtsanak,[40] a 2019. március 27-i August Wolff és Remedia kontra Bizottság ítélet (C-680/16 P, a továbbiakban: Wolff kontra Bizottság ítélet, EU:C:2019:257) világosan megmutatja, hogy a Charta 41. cikkében rögzített pártatlanság követelménye teljeskörűen alkalmazandó a különböző uniós intézmények, szervek és hivatalok előtti közigazgatási eljárásokra. Ez az ítélet ezen túlmenően fontos pontosításokat tartalmaz az előbbieknél dolgozó tisztviselőket és alkalmazottakat terhelő kötelezettségek terjedelmét illetően.

77. Az említett ítélet alapjául szolgáló ügy kiindulópontját egy, a Bizottság által hozott, gyógyszerek nemzeti forgalombahozatali engedélyeit érintő határozat jelentette, amely az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek értékelésével kapcsolatos bármely kérdésben az Európai Gyógyszerügynökség (a továbbiakban: EMA) által kiadandó vélemények kidolgozásáért felelős bizottság, az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek bizottsága (a továbbiakban: CHMP) által kiadott véleményen alapult. Az e határozat Törvényszék általi megsemmisítését kérő fellebbezők hangsúlyozták, hogy a főelőadó, akit az említett bizottság a véleményének előkészítése céljából nevezett ki, kettős minőségben járt el, mivel azon nemzeti hatóság alkalmazásában is állt, amely a CHMP előtti, a forgalombahozatali engedély felülvizsgálatára irányuló eljárást megindította. Márpedig egy ilyen körülmény funkciók közötti átfedést és érdekütközést hoz létre, jogos kételyt keltve az eljárás pártatlanságát illetően.[41]

78. A Bíróság megvizsgálta a fellebbezők által hivatkozott érveket, kiindulásként emlékeztetve arra, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai kötelesek tiszteletben tartani az Unió által biztosított alapvető jogokat, amelyek között szerepel a megfelelő ügyintézéshez való, a Charta 41. cikkében szabályozott jog. A Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy e rendelkezés (1) bekezdése kimondja többek között azt, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül intézzék.[42]

37 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 158. pont.

38 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 159. pont.

39 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 160. pont.

40 Lásd ebben az értelemben: Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (szerk. Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, article 41, 41.25, 1077. o.

41 Wolff kontra Bizottság ítélet, 21. pont.

42 Wolff kontra Bizottság ítélet, 24. és 25. pont.

79. E tekintetben a Bíróság kiemelte, hogy az intézményeket, szerveket és hivatalokat feladatuk végzése során terhelő pártatlansági követelmény az egyenlő bánásmód biztosítását célozza, amely az Unió alapját képezi. Ez a követelmény többek között az olyan helyzetek elkerülésére irányul, amelyekben érdekütközés állhat fenn az intézmények, szervek és hivatalok nevében eljáró tisztviselők és meghatalmazottak között. Tekintettel a függetlenség és integritás garantálásának alapvető jelentőségére az uniós intézmények, szervek és hivatalok mind belső működését, mind külső imázsát illetően, a pártatlansági követelmény kiterjed minden olyan körülményre, amelyet a tisztviselőnek vagy alkalmazottnak, akinek egy ügyben állást kell foglalnia, észszerűen úgy kell tekintenie, mint amely harmadik személyek szemében alkalmasnak tűnhet az e tárggyal kapcsolatos függetlenségének csorbítására.[43]

80. A Bíróság szerint tehát ezen intézmények, szervek és hivatalok kötelezettsége, hogy a pártatlanság követelménye mindkét alkotóelemének megfeleljenek, amely egyrészről a szubjektív pártatlanság, amelynek alapján az érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az objektív pártatlanság, amelynek megfelelően ezen intézménynek e tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az esetleges előítéletekkel kapcsolatos összes jogos kétely kizárására.[44] Közelebbről a pártatlanság követelményének e második összetevőjével kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy amikor több uniós intézmény, szerv vagy hivatal rendelkezik saját és elkülönült hatáskörrel egy valamely tagállammal szemben megindított és adott esetben e tagállamra nézve sérelmet okozó határozatot eredményező eljárás keretében, e szervezetek mindegyike köteles a maga részéről megfelelni az objektív pártatlanság követelményének. Következésképpen, még abban a feltételezett esetben is, ha csak az egyikük nem tett eleget e követelménynek, e jogsértés folytán jogellenessé válhat a másik által az érintett eljárás végén elfogadott határozat.[45]

81. A Bíróság a fellebbezőkkel egyetértve úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó ügy sajátos körülményei kételyeket kelthettek a pártatlanság követelményének tiszteletben tartását illetően. Közelebbről, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a CHMP objektív pártatlansága sérülhet azon összeférhetetlenség miatt, amely az egyik tagja esetében fennálló, a funkciók közötti átfedésből következhet, mégpedig az említett tag személyes magatartásától függetlenül.[46] A Bíróság a CHMP-n belül az előadóra ruházott szerepet, valamint a CHMP véleményére gyakorolt jogtalan befolyás elkerülésére szolgáló megfelelő biztosítékok hiányát tekintette meghatározó tényezőnek. A Bíróság kimondta ugyanis, hogy az előadó saját hatáskörére tekintettel a CHMP-nek e feladatkör kiosztása során különös gondossággal kell eljárnia annak elkerülése érdekében, hogy egy esetleges előítéletre vonatkozó bármilyen jogos kétely merülhessen fel.[47]

82. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy annak bizonyítása céljából, hogy az igazgatási eljárásban eljáró szervezet nem kínál elégséges garanciákat egy esetleges előítéletre vonatkozó minden jogos kétely kizárásához, nem követelmény annak bizonyítása, hogy az előadó CHMP előtt folytatott eljárások keretében gyakorolt szerepének speciális jellemzői folytán nem valósul meg a pártatlanság. Elegendő, hogy az e tekintetben fennálló jogos kételyt ne lehessen eloszlatni.[48] Az adott ügyet illetően a Bíróság lényegében azt állapította meg, hogy kívülálló megfigyelők joggal vélhetnék úgy, hogy a CHMP előtti eljárást megindító nemzeti hatóság képes befolyást gyakorolni

43 Wolff kontra Bizottság ítélet, 26. pont.

44 Wolff kontra Bizottság ítélet, 27. pont.

45 Wolff kontra Bizottság ítélet, 28. pont.

46 Wolff kontra Bizottság ítélet, 30. pont.

47 Wolff kontra Bizottság ítélet, 38. pont.

48 Wolff kontra Bizottság ítélet, 37. pont.

az előbbi által hozott határozatokra.[49] Ezen ítélet értéke abban áll, hogy meghatározott egy bizonyos bizonyítási szintet, amely lehetővé teszi annak megállapítását, hogy egy konkrét esetben sérült-e az objektív pártatlanság. Erre a későbbiekben még visszatérek, amikor a jelen ügynek az ítélkezési gyakorlatban kialakított szempontokra tekintettel történő vizsgálatáról lesz szó.

83. A fenti megállapításokra tekintettel a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a CHMP kellő biztosítékot nyújtott a Charta 41. cikkében kimondott, pártatlanságra vonatkozó kötelezettség tiszteletben tartását érintő jogos kétely fennállásának kizárásához.

c) Az euróövezet gazdasági és költségvetési felügyelete

84. A közigazgatási eljárás keretében érvényesülő pártatlanság követelményére vonatkozó ítélkezési gyakorlat áttekintése során a 2017. december 20-i Spanyolország kontra Tanács ítéletet (C-521/15, a továbbiakban: Spanyolország kontra Tanács ítélet, EU:C:2017:982) is érdemes megemlíteni. Ezen ítélet jelentősége abból ered, hogy a szóban forgó közigazgatási eljárás a tagállamokkal szembeni vizsgálati szakaszt ír elő, ami felveti a kérdést, hogy a tagállamok valamely közigazgatási aktus jogellenességének megállapítása érdekében hivatkozhatnak-e a Charta 41. cikkének (1) bekezdése által biztosított megfelelő ügyintézéshez való jogra.[50] A Bíróság kifejezetten tartózkodott annak megállapításáról, hogy valamely tagállam tekinthető-e az említett rendelkezés értelmében vett „személynek”, vagy hasonlítható-e ahhoz, és e jogcímen hivatkozhat-e az abban kimondott jogra. Mindazonáltal kimondta, hogy e jog az uniós jog olyan általános elvét tükrözi, amelyre tagállamok is hivatkozhatnak, és amelyre tekintettel tehát az uniós intézmények által elfogadott bármely közigazgatási aktus jogszerűségét értékelni kell.

85. A Spanyolország kontra Tanács ítélet alapjául szolgáló ügy az euróövezet gazdasági és költségvetési felügyeletének területéhez tartozik, és közelebbről az Európai Unió Statisztikai Hivatalának (Eurostat) a tagállamokkal szembeni vizsgálati hatáskörére vonatkozott. E jogvita alapjául a Tanács egy határozata szolgált, amelyben ez utóbbi megállapította, hogy a Spanyol Királyság súlyos gondatlanságból valótlan adatokat szolgáltatott az Eurostat részére, és ezért bírságot szabott ki e tagállamra. A vitatott határozat a spanyolországi statisztikák manipulálásával kapcsolatos vizsgálatok során szerzett adatokon alapult.

86. E tagállam, mivel nem értett egyet a vitatott határozattal, megsemmisítés iránti keresetet indított, amelyben többek között a megfelelő ügyintézéshez való jog megsértésére hivatkozott annak alapján, hogy a vizsgálati eljárást olyan feltételek mellett folytatták le, amelyek nem biztosították a Bizottság objektív pártatlanságát.[51] Közelebbről, Spanyolország azt állította, hogy az Eurostat által a vizsgálati eljárás megindításáról szóló határozat elfogadását megelőzően Spanyolországban tett látogatásokon részt vevő alkalmazottak közül többen tagjai voltak azon csapatnak, amelyet a Bizottság később a vizsgálati eljárás keretében mozgósított.

87. Amint azt a fentiekben jeleztem, a Bíróság a Tanács vitatott határozatának állítólagos jogellenességét azon általános elv szempontjából vizsgálta, amelyet a Charta 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jog tükröz, emlékeztetve azon ítélkezési gyakorlatára, amely szerint az Unió intézményei kötelesek tiszteletben tartani az említett jogi alapelvet a tagállamokkal szemben indított olyan közigazgatási eljárások keretében, amelyek az utóbbiak

[49] Wolff kontra Bizottság ítélet, 39. pont.

[50] Spanyolország kontra Tanács ítélet, 89. pont.

[51] Spanyolország kontra Tanács ítélet, 86. pont.

részére sérelmet okozó határozathoz vezethetnek.[52] A Bíróság a fent említett Ziegler kontra Bizottság ítéletre hivatkozással emlékeztetett arra, hogy ezen intézmények kötelezettsége, hogy a pártatlanság követelménye mindkét alkotóelemének megfeleljenek, amely egyrészről a szubjektív pártatlanság, amelynek alapján az érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az objektív pártatlanság, amelynek megfelelően ezen intézménynek e tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az esetleges előítéletekkel kapcsolatos összes jogszerű kétely kizárására.[53]

88. A Bíróság a Spanyolország által megfogalmazott részrehajlás vádját lényegében arra hivatkozással utasította el, hogy egyrészt a látogatások, másrészt az eljárás jogi kerete különböző, és eltérő célra irányulnak.[54] A Bíróság szerint, noha az egyrészt az említett látogatásokkal, másrészt az említett vizsgálati eljárással érintett adatok részben egybeeshetnek, az Eurostat és a Bizottság által az említett adatok vonatkozásában külön-külön elvégzendő értékelés ezzel szemben szükségképpen különböző. Következésképpen az Eurostat által ezen adatok némelyikének minősége vonatkozásában a valamely tagállamban tett látogatások eredményeként végzett értékelés önmagában nem vetíti előre azt az álláspontot, amelyet a Bizottság az ugyanezen adatokra vonatkozó valótlan adatszolgáltatások fennállása kapcsán elfoglalhat, amennyiben ezt követően ezen intézmény e tárgyban történő vizsgálati eljárás megnyitása mellett dönt.[55]

89. A Bíróság ebből arra következtetett, hogy az a körülmény, hogy egy meghatározott jogalapon alapuló vizsgálati eljárás lefolytatásával olyan csapatot bíznak meg, amely nagyrészt az Eurostat olyan alkalmazottaiból áll, akik már részt vettek az említett szolgálat által a hivatkozott eljárás megindítását megelőzően az érintett tagállamban egy eltérő jogalapra tekintettel szervezett látogatásokon, önmagában nem teszi lehetővé a Bíróság számára annak megállapítását, hogy az említett eljárás végén elfogadott határozat jogellenes, mivel nem teljesítették az objektív pártatlanságnak a Bizottságra háruló követelményét.[56]

90. A Bíróság ezenfelül pontosította, hogy nem az Eurostat, hanem a Bizottság, és ily módon a testületként eljáró biztosok feladata, hogy a vizsgálati eljárás megindításáról határozzanak, a vizsgálat lefolytatásáért való felelősséget viseljék, és végül a Tanács részére az említett vizsgálat lezárultával szükségesnek tartott ajánlásokat és javaslatokat tegyenek. A Bíróság egyértelművé tette, hogy mivel a releváns jogi háttér egyáltalán nem biztosít saját hatáskört az Eurostat alkalmazottai részére ezen vizsgálati eljárás lefolytatása során, az Eurostat alkalmazottainak az említett vizsgálati eljárásban biztosított szerep nem tekinthető döntő jelentőségűnek sem ezen eljárás lefolyása, sem annak eredménye szempontjából. Ezért a Bíróság úgy ítélte meg, hogy nem tekinthető úgy, hogy azon tényből, miszerint a vizsgálati eljárás lefolytatásával olyan csapatot bíztak meg, amely nagyrészt az Eurostat olyan alkalmazottaiból állt, akik már részt vettek az említett szolgálat által a hivatkozott eljárás megindítását megelőzően Spanyolországban szervezett látogatásokon, az következik, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban állítólag nem tett eleget az objektív pártatlanság követelményének. Következésképpen a Bíróság elutasította a Spanyolország által hivatkozott, a megfelelő ügyintézéshez való jog megsértésére alapított jogalapot.

52 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 90. pont.

53 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 91. pont.

54 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 96. pont.

55 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 99. és 100. pont.

56 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 101. pont.

4. A közszolgálati jogra történő alkalmazás

91. A fenti pontokban bemutatott ítéletek szemléltetik, hogy hogyan kell alkalmazni a pártatlanság követelményét az uniós intézmények, szervek és hivatalok előtt folyamatban levő közigazgatási eljárások keretében. Ezen ügyek közös vonása, hogy a szóban forgó eljárások jogi személyeket, valamint tagállamokat, vagyis az uniós közigazgatáson „kívülinek" tekinthető feleket érintettek. Ezzel együtt mégis azt az álláspontot képviselem, hogy semmilyen jogszerű indok nem igazolja az adminisztráció tisztviselőinek és alkalmazottainak a Charta 41. cikke által biztosított védelem kedvezményezettjeinek köréből való kizárását.[57] Ellenkezőleg, ebben az összefüggésben meg kell állapítanom, hogy először is, e rendelkezés alapján „mindenkinek" joga van ahhoz, hogy ügyeit részrehajlás nélkül intézzék, másodszor, e rendelkezés nem tesz különbséget a szó szoros értelmében vett uniós közigazgatási jog és az európai közszolgálat között, amely szintén a – tág értelemben vett – közigazgatási jog területéhez tartozik. Következésképpen a pártatlanság követelményét általános érvényű elvnek kell tekinteni, amely minden közigazgatási eljárásra alkalmazandó. Amint azt az alábbiakban példák segítségével ki fogom fejteni, ezt az értelmezést a Bíróság ítélkezési gyakorlata is megerősítette.

a) Tisztviselő mentességének felfüggesztésére irányuló eljárás

92. E tekintetben kiindulásként emlékeztetni kell arra, hogy amint az a Charta 41. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, a megfelelő ügyintézéshez való jog valójában jogok csoportját foglalja magában, amelyek között szerepel többek között a meghallgatáshoz való jog. A 2020. június 18-i Bizottság kontra RQ ítéletben (C-831/18 P, a továábbiakban: Bizottság kontra RQ ítélet, EU:C:2020:481), amelyet az alábbiakban be fogok mutatni, a Bíróság egy uniós tisztviselő mentességének felfüggesztésére irányuló eljárásban a *meghallgatáshoz való jog*[58] terjedelméről határozott. A szóban forgó ítélet ily módon az európai közszolgálat egy alapvető vetületére vonatkozott, amelyet az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. sz. jegyzőkönyv[59] az uniós intézmények, szervek és hivatalok megfelelő működésének biztosítása érdekében garantál. Ezen ítéletnek a jelen ügy vizsgálata szempontjából fennálló relevanciája abból ered, hogy a Charta 41. cikkének értelmezésével kapcsolatos általános megfontolásokat tartalmaz, amelyek – az alábbiakban kifejtésre kerülő okokból – számomra alkalmazhatónak tűnnek a pártatlanság követelményére.

93. Az elemzés releváns részében a Bíróság kiindulásként emlékeztetett arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog egyik alapelvének minősül.[60] A Bíróság megjegyezte, hogy ami közelebbről a bármely eljárásban történő meghallgatáshoz való jogot illeti, az az említett alapelv szerves részét képezi, és jelenleg nemcsak a Charta 47. és 48. cikkében szerepel, amely biztosítja a védelemhez való jognak és a tisztességes eljáráshoz való jognak minden bírósági eljárás keretében történő tiszteletben tartását, hanem a Charta 41. cikkében is, amely a megfelelő ügyintézéshez való jogot biztosítja.[61] Az említett 41. cikk (2) bekezdése előírja ugyanis, hogy a megfelelő ügyintézéshez való ezen jog magában foglalja többek közt mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.[62] Ebben a kontextusban meg kell jegyezni, hogy – amint azt a

57 Lásd ebben az értelemben: Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. kiadás, Berlin, 2021, 41. cikk 10. pont.

58 Lásd még: 2020. június 4-i EKSZ kontra De Loecker ítélet (C-187/19 P, EU:C:2020:444, 70. pont), szintén a közszolgálat területén a meghallgatáshoz való jogot illetően.

59 HL 2010. C 83., 266. o.

60 Bizottság kontra RQ ítélet, 64. pont.

61 Bizottság kontra RQ ítélet, 65. pont.

62 Bizottság kontra RQ ítélet, 66. pont.

jelen indítványban a pártatlanság követelményével összefüggésben már jeleztem – a Bíróság hangsúlyozza a Charta – egy-egy meghatározott eljárástípusra alkalmazandó – 41. cikke, illetve 47. cikke által biztosított jogok közötti párhuzamosságot.

94. A Bíróság ezt követően megjegyezte, hogy ez a rendelkezés, amint az magából a szövegéből következik, általánosan alkalmazandó. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a meghallgatáshoz való jogot tiszteletben kell tartani minden olyan eljárásban, amely sérelmet okozó aktus elfogadásához vezethet, még akkor is, ha az alkalmazandó szabályozás nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget. Az említett jog továbbá mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse az álláspontját minden közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.[63] Mivel e megállapítások egybeesnek az általam a fentiekben azon álláspont alátámasztására megfogalmazott megjegyzésekkel, amely szerint a pártatlanság követelményét minden közigazgatási eljárásra irányadó általános érvényű elvként kell felfogni, számomra nyilvánvalónak tűnik, hogy a Charta 41. cikkét e követelményt illetően az európai közszolgálatra is alkalmazni kell.

95. Egy további ok, amely miatt a Bizottság kontra RQ ítélet különös jelentőséggel bír, abból ered, hogy az általános uniós közigazgatási jog bizonyos olyan vonatkozásaival kapcsolatos támpontokat tartalmaz, amelyek a jelen ügy vizsgálata szempontjából meghatározó szerepet játszhatnak, és amelyekre a jelen indítványban később még visszatérek,[64] tudniillik annak jogi következményeivel kapcsolatban, ha az adminisztráció az érintett személy eljárási jogai megsértésével hoz határozatot.

96. E tekintetben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy állandó ítélkezési gyakorlata szerint a védelemhez való jog, és különösen a meghallgatáshoz való jog megsértése csak akkor vonja maga után a szóban forgó közigazgatási eljárás végén hozott határozat megsemmisítését, ha e szabálytalanság hiányában ez az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna.[65] Ezzel kapcsolatban a Bíróság pontosította, hogy a védelemhez való jogának megsértésére hivatkozó felperestől nem lehet megkövetelni annak bizonyítását, hogy az érintett uniós intézmény határozatának tartalma eltérő lett volna, hanem csupán azt, hogy ez az eset nem zárható ki teljesen. Ezt a kérdést az egyes ügyek sajátos ténybeli és jogi körülményei alapján kell megítélni.[66]

b) A Bizottság valamely tagjának felmentésére irányuló eljárás

97. Az ítélkezési gyakorlat ezen áttekintésének lezárásaként a pártatlanság követelményének a közszolgálat területén történő alkalmazására vonatkozó példaként hivatkozni kell a 2021. február 25-i Dalli kontra Bizottság ítéletre (C-615/19 P, a továbbiakban: Dalli kontra Bizottság ítélet, EU:C:2021:133). Az ezen ítélet alapjául szolgáló ügy kiindulópontjaként az Európai Bizottság egy korábbi tagja által a Törvényszék előtt indított kereset szolgált, amelyben e személy kérte, hogy a Törvényszék kötelezze a Bizottságot a tisztségének megszüntetésével összefüggésben a Bizottság és az OLAF által tanúsított állítólagosan jogellenes magatartás miatt elszenvedett, többek között nem vagyoni kárának megtérítésére. Keresete alátámasztásaként a felperes a Bizottság és az OLAF magatartásának jogellenességére vonatkozó több kifogást terjesztett elő, amelyeket a Törvényszék azonban mind elutasított.

63 Bizottság kontra RQ ítélet, 67. pont.

64 Lásd a jelen indítvány 111–118. pontját.

65 Bizottság kontra RQ ítélet, 105. pont.

66 Bizottság kontra RQ ítélet, 106. és 107. pont.

98. Fellebbezésében a fellebbező arra hivatkozott, hogy a Törvényszék állítólag tévesen alkalmazta a jogot, abból adódóan, hogy a Törvényszék nem állapította meg a Charta 41. cikke szerinti pártatlanság követelményének a fellebbezővel szemben folytatott vizsgálat keretében történő megsértését. Márpedig a fellebbező szerint fennálltak olyan körülmények, amelyek jogos kételyt kelthettek a vizsgálat pártatlanságát illetően. A fellebbező elsősorban az OLAF igazgatójának közvetlen részvételét kifogásolta, holott a fellebbező szerint a hatályos szabályozás az igazgató számára csak a vizsgálatok irányítására vonatkozó hatáskört biztosított. A fellebbező másodsorban azt rótta a Törvényszék terhére, hogy tévesen állapította meg, hogy valamely nemzeti hatóság képviselőinek a vizsgálatban való részvétele nem sérti az OLAF objektív pártatlanságát, jóllehet e képviselők egyike a felügyelőbizottságnak is tagja volt.[67]

99. A Bíróság nem osztotta a fellebbező álláspontját, és következésképpen elutasította a – lényegében a pártatlanság követelményének állítólagos megsértésére alapított – téves jogalkalmazásra vonatkozó jogalapot. A Bíróság pontosabban arra a következtetésre jutott, hogy a fellebbező által hivatkozott körülmények egyike sem alkalmas arra, hogy kétségbe vonja, hogy tiszteletben tartották a pártatlanság követelményét.

100. Elsősorban, ami azt illeti, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor az OLAF igazgatójának a vizsgálatban való részvételéről határozott, a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Charta 41. cikkének (1) bekezdése többek között kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül intézzék.[68] A Bíróság kifejtette, hogy ezen intézmények, szervek és hivatalok kötelezettsége, hogy a pártatlanság követelménye mindkét alkotóelemének megfeleljenek, amely egyrészről a szubjektív pártatlanság, másrészt pedig az objektív pártatlanság. A Bíróság ezt követően az OLAF igazgatójának hatáskörével kapcsolatos pontosításokat fogalmazott meg, ennek érdekében felidézve az e szolgálat által lefolytatott vizsgálatokról szóló rendelet[69] vonatkozó rendelkezéseit, majd arra a következtetésre jutott, hogy az igazgatónak aktív szerepet kell játszania a vizsgálatok lefolytatásában. A Bíróság megállapította, hogy a fellebbező nem bizonyította, hogy az OLAF igazgatójának bizonyos vizsgálati tevékenységekben való közvetlen részvétele sértheti a vizsgálat objektív pártatlanságát. A Bíróság megjegyezte továbbá, hogy a fellebbező nem vitatta e rendelkezések érvényességét. Következésképpen a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Törvényszék értékelése, amely szerint az ilyen közvetlen részvétel nem sérti a vizsgálat pártatlanságát, nem alapul téves jogalkalmazáson.

101. Másodsorban, ami a nemzeti hatóság azon képviselőjének egy meghallgatáson való részvételét illeti, aki a felügyelőbizottságnak is tagja, a Bíróság véleménye szerint az a tény, hogy a felügyelőbizottság valamely tagja közvetlenül részt vett az OLAF valamely vizsgálati tevékenységének foganatosításában, jogos kételyt kelthet a tekintetben, hogy a szóban forgó vizsgálati tevékenység foganatosításának körülményeire vonatkozó ellenőrzési feladatkörének gyakorlása során esetleges – pozitív vagy negatív – előítéletet tanúsít.[70] Márpedig a Bíróság szerint, noha a felügyelőbizottság valamely tagjának objektív pártatlansága ily módon az általa e minőségében ellátott ellenőrzési feladatkör gyakorlása során vitathatóvá válik, az a körülmény, hogy e személy a későbbiekben ilyen ellenőrzésre lehet hivatott, nem kelthet jogos kételyt a vizsgálati tevékenységben való részvétele során fennálló pártatlanságát illetően. Ebből a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy bár a fellebbező által hivatkozott objektív pártatlanság

67 Wolff kontra Bizottság ítélet, 106. és 107. pont.

68 Dalli kontra Bizottság ítélet, 111–118. pont.

69 Az Európai Csalászelleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL 1999. L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 91. o.

70 Dalli kontra Bizottság ítélet, 119–124. pont.

hiányára adott esetben a felügyelőbizottság által az OLAF vizsgálatával kapcsolatban adott vélemény kapcsán hivatkozni lehet, az nem alkalmas arra, hogy kérdésessé tegye a pártatlanság elvének e vizsgálat keretében, különösen pedig azon meghallgatás során való tiszteletben tartását, amelyen e bizottság egyik tagja részt vett. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy a fellebbező érvelése az OLAF általi bizonyításfelvétel jogszerűségét, nem pedig a felügyelőbizottság véleményének jogszerűségét vitatta. A Bíróság ezért megállapította, hogy az ezzel kapcsolatos téves jogalkalmazásra alapított érvet mint megalapozatlant el kell utasítani.

C. Az ítélkezési gyakorlatból levonható tanulságok

102. Az ítélkezési gyakorlat fenti áttekintése alapján először meg kell állapítani, hogy milyen tanulságokat lehet levonni a „pártatlanság” uniós jogi fogalmából, mielőtt rátérnék a Parlament által a jelen ügyben előterjesztett fellebbezés vizsgálatára.[71]

103. Először is, az ítélkezési gyakorlat ezen áttekintésében bemutatott példák a pártatlanság követelményének a közszolgálat területén történő alkalmazása mellett szólnak. Ez a következtetés különösen abból adódik, hogy a Bizottság kontra RQ ítélet[72] és a Dalli kontra Bizottság ítélet[73] egyértelműen azt mutatja, hogy a Charta 41. cikkének (1) bekezdését *alkalmazni kell a vizsgálati szakaszt előíró és a tisztviselők*, valamint a Bizottság tagjainak *jogállására vonatkozó igazgatási eljárásokra*, akár a mentességükre, akár magára a hivatalban maradásukra vonatkoznak ezek az eljárások.

104. Másodszor, a Wolff kontra Bizottság ítéletből[74] következik, hogy a pártatlanság követelményének célja az egyenlő bánásmód biztosítása. Ebből az ítéletből hasonlóképpen levezethető, hogy mivel az intézmények, szervek és hivatalok belső működése és külső imázsa egyaránt e követelmény tiszteletben tartásától függ, annak szükségképpen ki kell terjednie az uniós közigazgatás valamennyi tevékenységi területére, ideértve *a közszolgálat működtetésével kapcsolatos* olyan *tényezőket* is, mint a személyzet tagjainak kinevezése, előmenetele és szankcionálása.

105. Harmadszor, meg kell jegyezni, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában[75] a „pártatlanság” két összetevőből álló fogalmára támaszkodik. Ez egyrészről a szubjektív pártatlanság, amelynek alapján az érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az objektív pártatlanság, amelynek megfelelően ezen intézménynek e tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az esetleges előítéletekkel kapcsolatos összes jogszerű kétely kizárására.

106. Negyedszer, ami e második összetevőt illeti, a Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítéletből[76] kitűnik, hogy az, hogy a valamely bírósági vagy közigazgatási határozat meghozatalában való részvételre hivatott személyek előzetes ismeretekkel bírnak a tényekről, önmagában véve nem minősül olyan körülménynek, amely az e határozatot érintő, a pártatlanság hiányában megnyilvánuló eljárási hibához vezethet. Amint az a Wolff kontra Bizottság ítéletből[77]

71 Lásd a jelen indítvány 119. és azt követő pontjait.

72 Bizottság kontra RQ ítélet, 65. pont.

73 Dalli kontra Bizottság ítélet, 111. pont.

74 Wolff kontra Bizottság ítélet, 26. pont.

75 Lásd a jelen indítvány 80., 87., 98. és 100. pontját.

76 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 43–45. pont.

77 Wolff kontra Bizottság ítélet, 39. pont.

és a Spanyolország kontra Tanács ítéletből[78] kitűnik ugyanis, az ilyen előzetes ismeretek az érintett személyek által korábban vagy egyidejűleg folytatott szakmai tevékenységre tekintettel gyakran elkerülhetetlennek bizonyulnak. Inkább annak megállapítására van szükség, hogy a konkrét esetben fennáll-e olyan *összeférhetetlenség* az intézmények, szervek és hivatalok nevében eljáró tisztviselők és alkalmazottak részéről, amely *jogos kételyt kelt az eljárás pártatlanságát illetően*.

107. Ötödször, a Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítéletből,[79] a Dalli kontra Bizottság ítéletből[80] és a Wolff kontra Bizottság ítéletből[81] kitűnik, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata eljárási szempontból megköveteli az érintett személytől, hogy *olyan érvekre hivatkozzon, amelyek alkalmasak a közigazgatási eljárásban részt vevő tisztviselők vagy alkalmazottak személyes pártatlanságának megkérdőjelezésére*. A Bíróság ugyanis csak az érintett személyek által előadott érvek alapján végezheti el az objektív pártatlanság állítólagos megsértésének részletes vizsgálatát. Ezért az általános és elvont, nyilvánvalóan megalapozatlan állítások nem tesznek eleget ennek a követelménynek.

108. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a Bíróság a Wolff kontra Bizottság ítéletben[82] pontosította, hogy annak bizonyítása céljából, hogy az igazgatási eljárásban eljáró szervezet nem kínál elégséges garanciákat egy esetleges előítéletre vonatkozó minden jogos kétely kizárásához, mindenesetre nem követelmény annak bizonyítása, hogy a pártatlanságaz előadó által a CHMP előtt folytatott eljárások keretében gyakorolt szerep speciális jellemzői folytán nem valósul meg. *Elegendő, hogy az e tekintetben fennálló jogos kételyt ne lehessen eloszlatni*. Következésképpen a bizonyítási teher nem tűnik túlzottan megterhelőnek.

109. Hatodszor, a Ziegler kontra Bizottság ítéletből[83] és a Wolff kontra Bizottság ítéletből[84] levezethető, hogy nincs szükség a szubjektív pártatlanság követelménye tiszteletben tartásának vizsgálatára azokban az esetekben, amelyekben az objektív pártatlanság megsértését már megállapították. *A tényállást elegendő a „pártatlanság” fogalmának második összetevőjére tekintettel vizsgálni*, amennyiben nem állnak fenn olyan körülmények, amelyek lehetővé teszik az igazgatási eljárásban részt vevő tisztviselők vagy alkalmazottak részéről fennálló előítéletek bizonyossággal történő megállapítását.

110. Hetedszer, a Spanyolország kontra Tanács ítéletből[85] és a Wolff kontra Bizottság ítéletből[86] következik, hogy amikor több uniós intézmény, szerv vagy hivatal rendelkezik saját és elkülönült hatáskörrel egy valamely tagállammal szemben megindított és adott esetben e tagállamra nézve sérelmet okozó határozatot eredményező eljárás keretében, *e szervezetek mindegyike köteles a maga részéről megfelelni az objektív pártatlanság követelményének*. Következésképpen, még abban a feltételezett esetben is, ha csak az egyikük nem tett eleget e követelménynek, e jogsértés folytán jogellenessé válhat a másik által az érintett eljárás végén elfogadott határozat.

78 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 99. pont.

79 Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet, 47. pont.

80 Dalli kontra Bizottság ítélet, 117. pont.

81 Wolff kontra Bizottság ítélet, 30. pont.

82 Wolff kontra Bizottság ítélet, 37. pont.

83 Ziegler kontra Bizottság ítélet, 156. pont.

84 Wolff kontra Bizottság ítélet, 41. pont.

85 Spanyolország kontra Tanács ítélet, 94. pont.

86 Wolff kontra Bizottság ítélet, 28. pont.

111. Nyolcadszor, az egyrészről a Wolff kontra Bizottság ítélet,[87] amelyben a Bíróság megállapította, hogy a pártatlanság követelményét nem tartották tiszteletben, és másrészről a meghallgatáshoz való jog megsértésére vonatkozó Bizottság kontra RQ ítélet[88] közötti összehasonlításból következik, hogy a Charta 41. cikkében említett – együtt a megfelelő ügyintézéshez való jogot alkotó – jogok megsértése *az adott ügyben megsértett jogtól függően nyilvánvalóan eltérő következményekkel járhat*.

112. A Bizottság kontra RQ ítéletben[89] a Bíróság ugyanis emlékeztetett arra, hogy állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a védelemhez való jog, és különösen a meghallgatáshoz való jog megsértése csak akkor vonja maga után a szóban forgó közigazgatási eljárás végén hozott határozat megsemmisítését, ha e szabálytalanság hiányában ez az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna”. Márpedig megjegyzendő, hogy a Wolff kontra Bizottság ítéletben sehol nem szerepel a védelemhez való jog megsértéséből eredő eljárási hiba jogi következményeire vonatkozó ítélkezési gyakorlatra való ilyen hivatkozás. Ebben az ítéletben a Bíróság ezzel szemben részletesen kifejtette, hogy mely okokból vélte úgy, hogy egy adott szakértőnek a határozathozatali eljárásban való részvétele alkalmas arra, hogy kívülálló megfigyelők szemében jogos kételyeket keltsen a CHMP-nek az EMA-n belüli pártatlanságát illetően, és így megállapította a Charta 41. cikkében rögzített pártatlanság követelményének megsértését.

113. Felmerül tehát a kérdés, hogy a szóban forgó jogok közötti ilyen különbségtétel jogi szempontból indokoltnak tűnik-e. Véleményem szerint erre a kérdésre *árnyalt választ* kell adni, amint azt az alábbiakban ki fogom fejteni.

114. Noha a Charta 41. cikkének (2) bekezdésében biztosított jogok megsértése kétségkívül olyan eljárási hibának minősül, amely „jogellenessé” tehet egy közigazgatási határozatot, ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy az Unió, valamint tagállamai közigazgatási eljárásjoga tartalmaz ennek orvoslására szolgáló mechanizmusokat.[90] A meghallgatáshoz való jog például biztosítható az érintettnek az eljárás egy későbbi szakaszában, mielőtt az eljárás lezárult volna és végleges határozat meghozatalára került volna sor. A Bíróság a Bizottság kontra Di Bernardo ítéletben[91] hasonlóképpen megállapította, hogy bizonyos szigorú feltételek mellett lehetőség van valamely közigazgatási aktus elégtelen indokolásának kiegészítésére, elkerülve ezzel az említett aktus címzettje jogainak megsértését.[92]

115. Emlékeztetni kell ezenkívül arra, hogy nem minden eljárási hiba alkalmas arra, hogy valamely közigazgatási határozat érdemét befolyásolja. Másként fogalmazva, az adminisztráció által az eljárás lefolytatása során elkövetett hiba a szóban forgó különböző érdekekre tekintettel ártalmatlannak bizonyulhat. Az adminisztráció ugyanis különösen a *közigazgatási hatékonysággal*, a *jogbiztonsággal* és az *eljárásgazdaságossággal* összefüggő okokból mentesülhet a „semmisség” szankciója alól, amelyet általában minden jogrend előír a közigazgatási határozatok jogellenességének legsúlyosabb eseteire. E modell szerint elfogadják azon jogi aktus „alaki jogellenességét”, amellyel e határozat meghozatalra került, amennyiben ez nem sérti az érintett „anyagi jogát”. Mindemellett számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság mindezen szempontok

87 Wolff kontra Bizottság ítélet, 39. pont.

88 Bizottság kontra RQ ítélet, 112. pont.

89 Bizottság kontra RQ ítélet, 105. pont.

90 Lásd: 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 91. pont) az eljárási hibák környezetet érintő döntéshozatali eljárásban történő orvoslását illetően; 2011. október 25-i Solvay kontra Bizottság ítélet (C-109/10 P, EU:C:2011:686, 56. pont) az eljárási hibáknak a Bizottság kartelljogi eljárásában történő orvoslását illetően; 1992. január 16-i Marichal-Margrève ítélet (C-334/90, EU:C:1992:15, 25. pont) a vámeljárásjogot illetően.

91 2020. június 11-i Bizottság kontra Di Bernardo ítélet (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

92 2020. június 11-i Bizottság kontra Di Bernardo ítélet (C-114/19 P, EU:C:2020:457, 51–60. pont).

tudatában van és a modellt, amelyet bemutattam, az uniós jogrendre alkalmazza, mivel a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően megköveteli, hogy minden egyes esetben vizsgálják meg a védelemhez való jog, többek között a meghallgatáshoz való jog megsértésének következményeit, mielőtt a szóban forgó közigazgatási határozat sorsáról döntés születne.

116. Ami kifejezetten a pártatlanság követelményének a jelen ügy tárgyát képező megsértését illeti, véleményem szerint a követendő megközelítés *mindig az adott eset súlyosságától* függ. E tekintetben felhívom a figyelmet arra, hogy a „pártatlanság” Bíróság ítélkezési gyakorlatában, illetve az uniós intézmények, szervek és hivatalok által használt különböző magatartási kódexekben szereplő fogalma nem azonos módon került meghatározásra. A Bíróság egy *viszonylag általános, többféleképpen értelmezhető fogalomra* látszik támaszkodni, míg az európai ombudsman által kidolgozott helyes hivatali magatartás kódexe *konkrét és különösen súlyos esetekre* vonatkozik, mint például a személyes, családi, politikai vagy pénzügyi okokon alapuló összeférhetetlenség.[93] A különféle esetek felöleléséhez minden egyes esetben meg kell határozni, hogy melyek azok a konkrét körülmények, amelyek kételyeket keltenek az adminisztráció pártatlanságát illetően.

117. Egyrészről igaz, hogy az objektív pártatlanság hiánya aláásható a jogalanynak az adminisztráció semlegességébe vetett bizalmát. Annak gyanúja, hogy önkényes, és következésképpen igazságtalan bánásmódban részesülnek, káros hatással lehet a jogalanyok észlelésére,[94] illetve a közszolgálat esetében az érintett tisztviselők és alkalmazottak azon szervezettel szembeni hozzáállására, amelynek dolgoznak. Mivel mind az intézmények, szervek és hivatalok belső működése, mind külső imázsa szempontjából nagy a tét, nyilvánvaló, hogy az objektív pártatlanság követelményének megsértését nem lehet könnyen orvosolni.[95] Ellenkezőleg, számomra úgy tűnik, hogy egy ilyen helyzet a közigazgatási eljárás egészének jogszerűségét sértheti. Ebből a szempontból jobban érthető, hogy a Bíróság a Wolff kontra Bizottság ítéletben[96] miért tartózkodott annak vizsgálatától, hogy egy bizonyos szakértő részvétele befolyásolta-e a hozott határozatot, és csak annak megállapítására szorítkozott, hogy az objektív pártatlanságot illetően jogos kétely áll fenn, amelyet nem lehet eloszlatni.

118. Másrészről nem kevésbé igaz, hogy mivel a „pártatlanság” követelménye különböző, a *kisebb súlyú jogsértésektől* a *bűncselekményekig* terjedő magatartások megtiltására irányul, e követelmény megsértése jogi következményeinek arányosaknak kell lenniük, és megfelelően figyelembe kell venniük azon érdekeket, amelyek minden jogrend részét képezik. Az eljárási hiba következtében jogellenes közigazgatási aktus címzettjének érdekeivel szemben állnak az olyan elvek, mint a közigazgatási hatékonyság, a jogbiztonság és az eljárásgazdaságosság. Ezért nem gondolom, hogy az objektív pártatlanság követelményének tiszteletben tartásával kapcsolatos minden jogos kétely

93 Az európai ombudsman által kidolgozott és a Parlament által a 2001. szeptember 6-i plenáris ülésen állásfoglalással jóváhagyott, a helyes hivatali magatartás európai kódexének 8. cikke („Pártatlanság és függetlenség”) szerint a pártatlansági kötelezettség megköveteli, hogy a tisztviselő tartózkodjon „valamennyi, a nyilvánosságot hátrányosan érintő önkényes intézkedéstől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett elbánástól”. Az említett kódex megköveteli, hogy a tisztviselő magatartását ne irányítsa „személyes, családi vagy nemzeti érdek, illetve politikai nyomás”. A tisztviselő nem vehet részt „olyan határozat meghozatalában [sem], amelyhez neki vagy közeli családtagjának pénzügyi érdeke fűződhet”.

94 Batalli, M. és Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administration”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, 1. szám, 35. o.. A szerzők emlékeztetnek arra, hogy a „megfelelő ügyintézés” elveinek tiszteletben nem tartása „nem megfelelő ügyintézéshez” vezethet, vagyis olyan helyzethez, amelyet gyenge és a jogalanyok jóllétének előmozdítására nem képes állami intézmények jellemeznek. Mindez az állampolgárok körében általános elégedetlenséghez vezethet.

95 Lásd e tekintetben: Mouly, J., „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d’impartialité dans la procédure disciplinaire”, *Droit Social*, 2016, 10. szám, 869. o., aki hangsúlyozza a pártatlanság követelményének fontosságát. A szerző szerint a fegyelmi eljárás bizonyos, különösen fontos szabályai lényeges garanciákat jelentenek, amelyek megsértése automatikusan a kiszabott szankció semmisségét vonhatja maga után, anélkül, hogy a munkavállalónak bizonyítania kellene, hogy nem tudta érvényesíteni a védelemhez való jogát.

96 Wolff kontra Bizottság ítélet, 37–41. pont.

automatikusan a közigazgatási aktus semmisségéhez vezethetne. Amint azt a jelen indítványban már kifejtettem,[97] egy ilyen jogkövetkezményt a *jogellenesség legsúlyosabb eseteire* kell fenntartani, különösen a *személyes, családi, politikai vagy pénzügyi okokon alapuló összeférhetetlenség* eseteire, valamint a *bűncselekményekre*, így például a *közszolgálatban elkövetett vesztegetéshez* kapcsolódó cselekményekre. Ami ezzel szemben a többi esetet illeti, azt, hogy kérni lehessen az e követelmény megsértéséhez kapcsolódó eljárási hibával érintett közigazgatási aktus megsemmisítését, megfelelő lenne attól függővé tenni, hogy e szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna-e, amint azt a Bíróság a fent hivatkozott Bizottság kontra RQ ítéletben[98] kimondta. Nemleges válasz esetén ennek lehetőségét ki kell zárni.

D. A fellebbezés vizsgálata az ítélkezési gyakorlatra tekintettel

1. Előzetes megállapítások

119. Miután levontam a tanulságokat a Bíróság pártatlansággal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából, e tanulságokat a fellebbezés vizsgálata keretében alkalmazni kell a jelen esetre.

120. Azt illetően, hogy a Parlament a tények elferdítésére hivatkozik, elegendő emlékeztetni arra, hogy az EUMSZ 256. cikkből és az Európai Unió Bírósága alapokmánya 58. cikkének első bekezdéséből következik, hogy a fellebbezés jogkérdésekre korlátozódik. Következésképpen kizárólag a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel a releváns tények, valamint bizonyítékok megállapítására és értékelésére. E tények és bizonyítékok értékelése tehát az elferdítésük esetét kivéve nem minősül olyan jogkérdésnek, amelyet a Bíróság fellebbezés keretében felülvizsgálhatna. Az ilyen elferdítésnek nyilvánvalóan ki kell tűnnie az ügy irataiból, anélkül hogy szükség lenne a tényállás és a bizonyítékok újbóli értékelésére.[99]

121. E tekintetben meg kell állapítanom, hogy a Parlament nem bizonyítja, hogy a Törvényszék mennyiben ferdítette el a tényeket, amelyek alapján a megtámadott ítélet 59. pontjában megállapította, hogy a Parlament nem nyújtott megfelelő biztosítékokat az érintett vizsgálók objektív pártatlanságával kapcsolatos összes jogszerű kétely kizárására. A Parlament ehelyett csupán azt állítja, hogy a kinevezett vizsgálók csak „felszínes és hiányos ismeretekkel" rendelkeztek az ügyről, ami nem elegendő az objektív pártatlanság hiányának megállapítására. Márpedig a megtámadott ítélet olvasatából kitűnik, hogy a Törvényszék részletesen megvizsgált a vizsgálók és UZ közötti viszonnyal kapcsolatos több vonatkozást, amelyek az igazgatási vizsgálat megindítását megelőző szakaszban fennálló személyes konfliktusra vagy legalábbis a vizsgálók UZ-ről alkotott negatív véleményének lehetőségére utalhattak.

122. Ezek a helyzetek egyértelműen különböznek a Parlament által hivatkozott helyzettől, amely pusztán a közigazgatási eljárás tárgyával kapcsolatos „előzetes ismeretekre" vonatkozik. E tekintetben inkább előzetesen kialakított vélemények kockázatáról van szó, amelyek esetleg eltorzíthatják a valóság észlelését. Ezért számomra úgy tűnik, hogy a Törvényszék – a Parlament állításával ellentétben – megalapozottan tekintette úgy, hogy olyan körülmények álltak fenn, amelyek kétségessé tehették a vizsgálók objektív pártatlanságát.

97 Lásd a jelen indítvány 115. pontját.

98 Lásd a jelen indítvány 112. pontját.

99 Lásd: 2017. január 12-i Timab Industries és CFPR kontra Bizottság ítélet (C-411/15 P, EU:C:2017:11, 89. pont); 2020. október 1-jei CC kontra Parlament ítélet (C-612/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:776, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

2. A „pártatlanság” fogalmának a vizsgálati eljárásra történő alkalmazása

123. A teljesség érdekében ezt követően meg kell vizsgálni, hogy a Törvényszék azon az alapon, hogy két vizsgáló az igazgatási vizsgálat megindítását megelőzően előzetes ismeretekkel bírt az ügy tényállásáról, amely folytán negatív véleményük lehetett UZ-ről, jogilag megalapozottan tekintette-e úgy, hogy a Parlament nem tett eleget az objektív pártatlanságra vonatkozó kötelezettségének.

124. Előzetesen megjegyzem, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 38. pontjában helytállóan ismerte el, hogy a Charta 41. cikkét alkalmazni kell a közszolgálat területéhez tartozó fegyelmi eljárás keretében lefolytatott igazgatási vizsgálat szakaszában. Hasonlóképpen megjegyzem, hogy a Törvényszék helytállóan hivatkozott a „pártatlanság” Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert fogalmára annak érdekében, hogy a megtámadott ítélet 39. pontjában megállapítsa, e fogalom fényében kell megvizsgálni többek között az arra alapított érvet, hogy a Parlament által kinevezett vizsgálók nem voltak pártatlanok. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Törvényszék a jelen ügyre alkalmazott bizonyos, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából levonható tanulságokat. [100]

125. A Törvényszék ezt követően elvégezte a tények értékelését, és arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó vizsgálók kinevezése alkalmas volt arra, hogy jogos kételyeket keltsen a vizsgálók objektív pártatlanságát illetően.

a) A „fegyelmi” rész vizsgálójának kinevezése

126. Közelebbről, a Törvényszék figyelembe vette, hogy a „fegyelmi” résszel megbízott egyik vizsgáló az UZ-t érintő igazgatási vizsgálat megindítását megelőző időpontban már találkozott az egyik panaszossal. Vallomása szerint e panaszos Luxembourgba (Luxemburg) ment, hogy tájékozódjon egy, az OLAF által vele szemben indított esetleges eljárásról, mivel a kollégái azt mondták neki, hogy UZ férje a felperes kezdeményezésére feljelentette őt ennél az intézménynél szülői szabadsággal kapcsolatos állítólagos szabálytalanságok miatt, „bosszúból”, „mivel az érintett kolléga szabotálta a munkáját”. Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 48. pontjában megállapította, a Parlament nem tagadta, hogy ilyen találkozó létrejött az igazgatási vizsgálat megnyílását megelőzően az egyik panaszos és egy jövőbeli vizsgáló között. A Parlament mindazonáltal arra hivatkozott elsősorban, hogy e vizsgáló semmilyen információt nem adott a szóban forgó ügyet illetően, másodszor pedig arra, hogy ekkor még senkinek nem lehetett tudomása arról, hogy a jövőbeli vizsgálónak e feladatot kell majd ellátnia.

127. Véleményem szerint a rendelkezésre álló információk alapján megállapítható, hogy a Törvényszék helyesen döntött úgy, hogy nem követi a Parlament érvelését. Az e következtetéshez vezető okok megértésének megkönnyítése érdekében részletesebben meg kell vizsgálni a Törvényszék által kifejtett érvelést.

128. Elsősorban a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában megállapította, hogy nincs semmilyen bizonyíték a panaszos és a jövőbeli vizsgáló közötti beszélgetés tartalmára vonatkozóan. Következésképpen nem lehetett kielégítő módon bizonyítani az e találkozáson részt vevő személyek közötti beszélgetés tárgyát. Nem lehetett tehát bizonyítani a Parlament azon állítását, amely szerint semmilyen információt nem adtak át az ügyet illetően. Megbízható bizonyítékok hiányában a szóban forgó tanúvallomás csupán valószínűsítő körülményt jelenthetett, amelyet csak az érintett személyek tudnak megerősíteni. Márpedig számomra úgy

[100] Lásd a jelen indítvány 103. és 104. pontját.

tűnik, hogy egy ilyen tanúvallomás alkalmas arra, hogy kérdéseket vessen fel az említett személyek UZ-vel szembeni hozzáállását illetően, főként, ha azt a meghallgatáson megfelelően dokumentálják, amint az a jelen ügyben történt. Ez elvezet az ügy egy központi vetületéhez, amelyet a Törvényszék ezt követően vizsgált.

129. Másodsorban a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az objektív pártatlanság feltételezi, hogy az intézmény az összes jogszerű kétely kizárása érdekében megfelelő biztosítékokat nyújtson. Amint azt a jelen indítványban jeleztem,[101] pontosan ez az, amit a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában a kompromittáló helyzetek elkerülése érdekében mindig megkövetelt. E követelmény tudatában a Törvényszék megállapította, hogy egy ilyen tanúvallomás jogos kétséget kelthet UZ-ben a vizsgáló pártatlanságát illetően, akire befolyással lehetett UZ állítólagos magatartásának kivételesen rosszindulatú jellege, ahogyan azt a panaszos a vizsgálónak előadta. Számomra úgy tűnik ugyanis, hogy ezen információ valóságtartalmától függetlenül fennállt annak veszélye, hogy a szóban forgó tisztviselő meglehetősen negatív benyomást alkot UZ-ről még azelőtt, hogy a vizsgálói feladatkör ellátására hívnák fel. Ennélfogva nem róható UZ terhére, hogy a Parlamenttel szemben kétségbe vonta az eljárás pártatlanságát, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 52. pontjában megjegyezte. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Törvényszék nem volt köteles annak vizsgálatára, hogy a vizsgálónak *ténylegesen* voltak-e előítéletei UZ-vel szemben. Elegendő volt, hogy e tekintetben *jogos kétely* álljon fenn, és azt ne lehessen eloszlatni.[102] Amint azt a Törvényszék helytállóan megállapította, e feltételek a jelen esetben teljesültek.

130. E tekintetben számomra úgy tűnik, hogy a fentiekben leírt helyzetre figyelemmel a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 56. pontjában azt állította, hogy a Parlamentnek nem kellett volna olyan vizsgálót kineveznie, aki a vizsgálat megindítása előtt találkozott az egyik panaszossal. Mivel a Parlamentnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban megfelelő biztosítékokat kellett nyújtania az összes jogszerű kétely kizárására, számomra úgy tűnik, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 55. pontjában helytállóan állapította meg, hogy semmi nem mutat arra, hogy a Parlamentnek nehézséget okozott volna olyan személyt választania a tisztviselői közül, akinek az ügy tényállásáról semmilyen előzetes ismerete nem volt, és így vele kapcsolatban UZ-nek nem merülhetett volna fel jogszerű kételye. A fenti megfontolásokra tekintettel a Törvényszék véleményem szerint a „fegyelmi” résszel megbízott vizsgáló kinevezését illetően helyesen alkalmazta a jelen ügyre a „pártatlanság” fogalmát.

b) A „zaklatásra” vonatkozó rész vizsgálójának kinevezése

131. Ami a „zaklatásra” vonatkozó résszel megbízott vizsgáló pártatlanságának állítólagos hiányát illeti, a Törvényszék a megtámadott ítélet 57. pontjában megállapította, hogy mielőtt vizsgálóvá nevezték volna ki, ez a személy volt a munkahelyi zaklatással és annak megelőzésével foglalkozó tanácsadó bizottság elnöke, amely a panaszosok segítségnyújtás iránti kérelme nyomán azt a döntést hozta, hogy az UZ által vezetett egység irányítását másra kell bízni. A Törvényszék ebből azt a következtetést vonta le, hogy e tanácsadó bizottság döntésére tekintettel, amikor e személyt a „zaklatásra” vonatkozó rész vizsgálójaként kinevezték, már negatív véleménye lehetett UZ-ről. A Törvényszék szerint e tény szintén kétségessé teheti a vizsgálók objektív pártatlanságát.

101 Lásd a jelen indítvány 105. pontját.

102 Lásd a jelen indítvány 108. pontját.

132. Egyészről állítható, ahogy azt a Parlament teszi, hogy az előző pontban leírt helyzet bizonyos hasonlóságot mutat azzal az esettel, amelyben a valamely bírósági vagy közigazgatási határozat meghozatalában való részvételre hivatott személyek „előzetes ismeretekkel" rendelkeznek a tényállásra vonatkozóan, ami a Bíróság ítélkezési gyakorlata [103] szerint önmagában véve nem jelent olyan körülményt, amely az e határozatot érintő, a pártatlanság hiányában megnyilvánuló eljárási hibához vezethet. Másrészről alaposabb vizsgálat alapján kitűnik, hogy a szóban forgó helyzet valójában igen eltérő, figyelemmel arra, hogy a vizsgálói feladat ellátására hivatott tisztviselő korábban olyan határozat meghozatalában vett részt, amely UZ egységvezetői pozíciójából való leváltására irányult, mégpedig pontosan zaklatás miatt. Ez számomra különösen kényes helyzetnek tűnik, tekintettel arra, hogy olyan igazgatási eljárásban, több szakaszban történő aktív részvételt feltételez, amely fegyelmi intézkedés kiszabásához vezethet. [104] E körülmények között számomra szinte lehetetlennek tűnik, hogy az érintett tisztviselőktől előítéletektől teljes mértékben mentes bánásmódot lehessen elvárni. [105]

133. Ennélfogva a Parlament által állítottakkal ellentétben itt nem csupán a tényállásra vonatkozó „előzetes ismeretekről" van szó, hanem inkább az igazgatási eljárásban történő „korábbi részvételről", amely jogos kételyeket kelt a tisztviselő UZ-vel szembeni hozzáállását illetően. Ezért véleményem szerint a Törvényszék helyesen járt el, amikor érvelésében még csak meg sem vizsgálta a fent említett ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazásának lehetőségét, hanem ehelyett a megtámadott ítélet 58. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy az érintett tisztviselő kinevezése kétségessé tehette a vizsgáló objektív pártatlanságát, azon az alapon, hogy nem zárható ki, hogy ez utóbbinak már negatív véleménye lehetett UZ-ről. Ez a következtetés számomra koherensnek és ennélfogva jogi szempontból támadhatatlannak tűnik.

134. Álláspontom szerint a jelen ügy körülményei között észszerűen nem róható fel a Törvényszéknek, hogy a „pártatlanság" fogalmának körébe tartozó feltételeket túlzottan szigorúan alkalmazta volna. Mivel egyrészről az intézmények az igazgatási vizsgálatok keretében kötelesek megfelelő biztosítékokat nyújtani az esetleges előítéletekkel kapcsolatos *összes jogszerű kétely kizárására*, másrészről, figyelemmel arra, hogy a jelen esetben olyan igazgatási eljárásról van szó, amely az érintett tisztviselő számára szakmai szempontból *súlyos következményekkel járó fegyelmi intézkedéshez* vezethet, számomra úgy tűnik, hogy körültekintő megközelítésre van szükség. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy az objektív pártatlanság követelményének figyelembevétele érdekében kialakított megfelelő intézkedések nem öncélt jelentenek, hanem annak biztosítására szolgálnak, hogy az igazgatási eljárást *az érintett személy jogainak teljes körű tiszteletben tartása* mellett folytassák le. Ezen túlmenően, mivel – amint arra a jelen indítványban már emlékeztettem – az objektív pártatlanság követelménye *az uniós intézmények, szervek és hivatalok mind belső működésének, mind külső imázsának védelmére* szolgál, [106] véleményem szerint téves lenne azt feltételezni, hogy félvállról lehetne venni az ebből eredő kötelezettségeket.

[103] Lásd a jelen indítvány 106. pontját.

[104] Lásd e tekintetben: Van Reenen, P., „Impartiality in the EU Asylum Procedure", *European Journal of Migration and Law*, 2018, 20. szám, 345. o. A szerző úgy véli, hogy az az eset, amelyben egy bíró több alkalommal valamely személy számára kedvezőtlen határozatok meghozatalában vett részt, alkalmas arra, hogy jogos kételyeket keltsen a pártatlanságát illetően.

[105] Ebben az összefüggésben hivatkozni kell az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1998. október 28-i Castillo Algar kontra Spanyolország ítéletére (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), amely egy katonai bíróság pártatlanságára vonatkozott, ahol e bíróság két tagjának egy másik bírósági tanácsban már el kellett bírálnia egy, az érintettet elmarasztaló végzéssel szembeni fellebbezést. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint arra utaló körülmények álltak fenn, hogy a bírák elfogadták az előző bíróság által korábban képviselt álláspontot, amely szerint „elegendő bizonyíték áll[t] fenn, annak megállapításához, hogy katonai bűncselekmény elkövetésére került sor". Következésképpen az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének megsértését.

[106] Lásd a jelen indítvány 104. pontját.

c) A vizsgálók kinevezésére vonatkozó előzetes következtetés

135. A megtámadott ítéletben kifejtett érvelés azt mutatja, hogy a Törvényszék tudatában volt a tétnek, és megfelelő következtetéseket vont le, amikor úgy ítélte meg, hogy a Parlament nem tett eleget a „pártatlanság” Bíróság ítélkezési gyakorlatában értelmezett követelményéből eredő kötelezettségeknek. A Parlament állításával ellentétben semmi nem enged arra következtetni, hogy a Törvényszék elferdítette vagy tévesen értékelte volna a tényeket. A fentiekben megjelölt okokból úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 59. pontjában megállapította, hogy a Parlament a fent említett vizsgálók kinevezése során nem nyújtotta a megfelelő biztosítékokat az összes jogszerű kétely kizárására.

3. A „pártatlanság” követelménye megsértésének jogi következményei

136. Mindemellett meg kell jegyeznem, hogy a Törvényszék ezt követően a megtámadott ítélet 60–64. pontjában megvizsgálta, hogy a pártatlanság követelményének e megsértése befolyásolhatta-e az UZ-re fegyelmi intézkedés kiszabásával kapcsolatos döntést. A Törvényszék saját ítélkezési gyakorlatát[107] felidézve megállapította, hogy valamely eljárási hiba akkor igazolhatja egy aktus megsemmisítését, ha e szabálytalanság hiányában az eljárás eltérő eredményre vezethetett volna. Másként fogalmazva, a Törvényszék úgy véli, elsősorban, hogy nem minden eljárási hiba alapozhatja meg egy közigazgatási aktus semmisségét, és másodsorban, hogy a pártatlanság követelményének megsértése nem képez kivételt e szabály alól.

137. Amint azt már kifejtettem, a pártatlanság követelménye különböző, a kisebb súlyú jogsértésektől a bűncselekményekig terjedő magatartások tilalmára irányul. Ennélfogva az e követelmény megsértésével járó jogi következményeknek arányosaknak kell lenniük és megfelelően figyelembe kell venniük azon érdekeket, amelyek minden jogrend részét képezik, így például a közigazgatási hatékonysághoz, a jogbiztonsághoz és az eljárásgazdaságossághoz fűződő érdeket, amelyek valamely közigazgatási aktus jogellenessége ellenére szükségessé tehetik annak hatályban tartását. A javasolt megközelítésnek megfelelően[108] legelőször meg kell vizsgálni, hogy a pártatlansági kötelezettséget olyan súlyos cselekmények elkövetésével sértették-e meg, hogy a szóban forgó közigazgatási határozat semmissége formájában megjelenő szankcióra van szükség. E tekintetben megjegyzem, hogy – pontosabb információk hiányában – a jelen ügy körülményei nem mutatják sem a vizsgálók által elkövetett bűncselekmény, sem személyes, családi, politikai vagy pénzügyi okon alapuló összeférhetetlenség fennállását. Ennélfogva számomra úgy tűnik, hogy a vitatott határozat kezdettől fogva fennálló semmissége megállapításának lehetőségét el kell vetni.

138. Az elemzés következő lépését a javasolt megközelítésnek megfelelően annak ellenőrzése jelenti, hogy a pártatlanság követelményének e megsértése befolyásolhatta-e az UZ-re fegyelmi intézkedés kiszabásával kapcsolatos döntést. E kérdést illetően meg kell jegyezni, hogy a megtámadott ítélet 64. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy „nem zárható ki, hogy ha az igazgatási vizsgálatot gondosan és pártatlanul folytatták volna le, az említett vizsgálat *a tények eltérő kezdeti értékeléséhez* vezetett volna, ennek következtében *más következményekkel* járt volna”. Ez a megállapítás azon az elgondoláson alapul, hogy az igazgatási vizsgálattól függ, hogy a kinevezésre jogosult hatóság hogyan gyakorolja a vizsgálat következményeit illető mérlegelési jogkörét, és hogy e következmények végső soron fegyelmi intézkedés kiszabásához vezethetnek.

[107] 2017. február 14-i Kerstens kontra Bizottság ítélet (T-270/16 P, nem tették közzé, EU:T:2017:74).

[108] Lásd a jelen indítvány 118. pontját.

139. Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 63. pontjában helytállóan kifejtette, a kinevezésre jogosult hatóság ezen vizsgálat és az érintett alkalmazott meghallgatása alapján értékeli először is azt, hogy helye van-e a fegyelmi eljárás megindításának, másodszor azt, hogy annak adott esetben a fegyelmi tanácshoz való fordulást is magában kell-e foglalnia, harmadszor pedig a fegyelmi tanács előtti eljárás megindítása esetén az említett tanács elé terjesztett tényállást. Másként fogalmazva, a több eljárási szabálytalanságot mutató igazgatási vizsgálat keretében megállapított téves ténybeli alap súlyos következményekkel járhat az érintett tisztviselő számára. Ez a körülmény konkrétabban a kinevezésre jogosult hatóság, valamint a fegyelmi eljárásban eljáró szervek részéről téves, és ennélfogva jogellenes határozatokhoz vezethet. Ez az érvelés számomra logikusnak és jogi szempontból támadhatatlannak tűnik.

140. Ebben az összefüggésben mindemellett meg kell jegyezni, hogy a Törvényszék megtámadott ítélet 64. pontjában szereplő megállapítása lényegében a Bíróságnak a fent hivatkozott Bizottság kontra RQ ítéletből eredő ítélkezési gyakorlatát tükrözi.[109] A Törvényszék ugyanis hasonló szempontokat alkalmazott, amikor megállapította, hogy nem zárható ki, hogy a pártatlanság követelményének megsértése befolyásolhatta a tények kezdeti értékelését. A Törvényszék ezzel közvetetten elismerte annak lehetőségét, hogy a vitatott határozatnak eltérő lehetett volna a tartalma, ha a pártatlanság követelményét tiszteletben tartották volna.

141. A fentiekben kifejtett okokból úgy vélem, hogy a Törvényszék elemzése eredményét illetően nem alkalmazta tévesen a jogot. A Törvényszék helyesen értelmezte és alkalmazta a jelen ügyre a „pártatlanság” Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert fogalmát. Ebből következik, hogy a Törvényszék helytállóan állapította meg, hogy a vitatott határozat *jelentős* eljárási hibát tartalmaz és azt meg kell semmisíteni. Ezért úgy vélem, hogy a fellebbezés első jogalapjának első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

VII. Végkövetkeztetés

142. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a fellebbezés első jogalapjának első része megalapozatlan.

[109] Lásd a jelen indítvány 118. pontját.