Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 17. junija 2021 [1]

Zadeva C-894/19 P

Evropski parlament
proti

UZ

„Pritožba – Javni uslužbenci – Uradnik – Disciplinski postopek – Psihično nadlegovanje – Disciplinska kazen – Nazadovanje za en razred – Zavrnitev prošnje pritožnice za pomoč – Ničnostna tožba – Člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Zahteva po objektivni nepristranskosti – Pravica do izjave“

I. Uvod

1. Evropski parlament s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. septembra 2019, UZ/Parlament (T-47/18, EU:T:2019:650; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je, na eni strani, sklep generalnega sekretarja Parlamenta z dne 27. februarja 2017, s katerim je bila UZ naložena disciplinska kazen nazadovanja iz naziva AD 13, plačilni razred 3, v naziv AD 12, plačilni razred 3, z izbrisom točk za uspešnost, pridobljenih v okviru naziva AD 13, razglasilo za ničen in, na drugi strani, tožbo v preostalem zavrnilo.

2. Oseba UZ z nasprotno pritožbo Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo predlog za razglasitev ničnosti sklepa o zavrnitvi njene prošnje za pomoč.

3. V skladu z zahtevo Sodišča bodo ti sklepni predlogi osredotočeni na prvi del prvega razloga glavne pritožbe v zvezi z domnevnim neobstojem nepristranskosti Parlamenta pri vodenju disciplinske preiskave proti UZ. Parlament trdi, da je Splošno sodišče napačno odločilo, da imenovani preiskovalci niso zagotovili zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom o njihovi nepristranskosti. Ta ugotovitev Splošnega sodišča naj bi temeljila, prvič, na izkrivljanju dejstev, in drugič, na napačni pravni opredelitvi pojma „objektivna nepristranskost“.

4. Ta zadeva ponuja Sodišču priložnost, da odloči o uporabi načel, ki urejajo ta pojem „objektivna nepristranskost“, ki je že znan na več področjih pravnega reda Unije, za javne uslužbence in konkretneje za upravno preiskavo, ki se izvaja v okviru disciplinskih postopkov.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

II. Pravni okvir

5. Člen 24 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije v različici, ki se uporablja za spor (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), določa:

„Unija pomaga vsakemu uradniku, zlasti pri sodnih postopkih proti kateri koli osebi, ki njemu ali članu njegove družine grozi, ga žali ali kleveta ali klevete širi, ali ob kakršnem koli napadu nanj ali njegovo lastnino oziroma člana njegove družine ali njegovo lastnino, če je tak napad posledica njegovega položaja ali njegovih nalog.

Uradniku solidarno tako nastalo škodo, kolikor je ni povzročil namerno ali iz hude malomarnosti in mu nadomestila ni uspelo dobiti od osebe, ki je povzročila škodo.“

6. Člen 86 teh kadrovskih predpisov določa:

„1. Uradnik [ali nekdanji uradnik] je disciplinsko odgovoren, če namerno ali iz malomarnosti ne ravna v skladu s svojimi obveznostmi po teh kadrovskih predpisih.

2. Kadar organ za imenovanja [(OI)] ali OLAF izve za dokaze o neizpolnjevanju obveznosti v smislu odstavka 1, lahko sproži upravno preiskavo, s katero se preveri, ali je prišlo d[o] takega neizpolnjevanja obveznosti.

3. Disciplinska pravila, postopki in ukrepi ter pravila in postopki glede upravne preiskave so določeni v Prilogi IX.“

7. Člen 3 Priloge IX h Kadrovskim predpisom določa:

„Po tem, ko je zadevni uslužbenec obveščen o vseh dokazih v spisu in po njegovem zaslišanju, lahko [OI] na podlagi poročila o preiskavi:

(a) odloči, da uradniku ni mogoče dokazati krivde, in o tem pisno obsveti uradnika; ali

(b) odloči, da se ne sprejmejo nobeni disciplinski ukrepi, čeprav je, ali se zdi, da je prišlo do neizpolnjevanja obveznosti in, kadar je to primerno, uradnika opomni; ali

(c) v primeru neizpolnjevanja obveznosti v smislu člena 86 Kadrovskih predpisov:

   (i) odloči, da začne disciplinski postopek, predviden v oddelku 4 te priloge ali

   (ii) odloči, da začne disciplinski postopek pred disciplinsko komisijo.“

8. Člen 16 te priloge v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Komisija zasliši zadevnega uradnika; na zaslišanju lahko predloži pisne ali ustne pripombe, osebno ali preko zastopnika. Lahko pokliče priče.

2. Institucijo pred komisijo zastopa uradnik, ki ima v ta namen mandat [OI] in ima enake pravice kot zadevni uradnik.“

9. Člen 22 navedene priloge določa:

„1. Po zaslišanju uradnika sprejme [OI] odločitev, predvideno v členih 9 in 10 te priloge, v dveh mesecih po prejemu mnenja komisije. Odločitev mora biti utemeljena.

2. Če [OI] odloči, da zadevo zaključi brez izreka kakršne koli disciplinske kazni, o tem takoj pisno obvesti zadevnega uradnika. Zadevni uradnik lahko zahteva, da se ta odločitev vloži v njegov osebni spis.“

III. Dejansko stanje in sporni sklep

10. Dejansko stanje je razvidno iz točk od 1 do 27 izpodbijane sodbe, za to pritožbo pa ga je mogoče povzeti tako.

11. Oseba UZ je bila od 1. januarja 2009 vodja oddelka v Parlamentu. Nazadnje je bila razvrščena v naziv AD 13, plačilni razred 3.

12. 24. januarja 2014 je 14 od 15 članov njenega oddelka (v nadaljevanju: pritožniki) na generalnega sekretarja Parlamenta naslovilo prošnjo za pomoč na podlagi člena 24 Kadrovskih predpisov, v kateri so trdili, da so žrtve psihičnega nadlegovanja osebe UZ.

13. Generalni direktor generalnega direktorata za kadrovske zadeve (v nadaljevanju: GD PERS) je po tej prošnji pritožnike obvestil, da so bili sprejeti začasni ukrepi. Ti so vključevali zlasti to, da je bilo upravljanje osebja zadevnega oddelka dodeljeno drugi osebi in da je bila uvedena upravna preiskava.

14. Po uvedbi upravne preiskave je generalni direktor GD PERS 20. novembra 2014 zaslišal UZ.

15. Potem ko sta bili 3. marca in 17. novembra 2015 sestavljeni dve poročili, je generalni direktor GD PERS UZ zaslišal 17. junija in 2. decembra 2015.

16. Generalni sekretar Parlamenta je z dopisom z dne 6. januarja 2016 UZ obvestil o predložitvi zadeve disciplinski komisiji zaradi neizpolnitve obveznosti iz Kadrovskih predpisov. Disciplinska komisija je UZ zaslišala 17. februarja, 9. marca, 8. aprila in 26. maja 2016.

17. Disciplinska komisija je 25. julija 2016 soglasno sprejela mnenje, v katerem je organu za imenovanja (v nadaljevanju: OI) predlagala, prvič, naj vse napake, ki jih je storila oseba UZ, kaznuje s skupno kaznijo, in sicer z nazadovanjem, in drugič, naj resno razmisli o prerazporeditvi te osebe na drugo tipsko delovno mesto v generalnem sekretariatu.

18. Generalni sekretar Parlamenta je s sklepom z dne 20. septembra 2016 generalnega direktorja GD PERS pooblastil, da ga zastopa na zaslišanju osebe UZ, ki ga določa člen 22 Priloge IX h Kadrovskim predpisom, in mu odredil, naj mu posreduje njene morebitne pripombe v zvezi z mnenjem disciplinske komisije, poslanim 7. septembra 2016.

19. Generalni direktor GD PERS je z elektronskim sporočilom z dne 4. oktobra 2016 osebo UZ v skladu s členom 22(1) Kadrovskih predpisov pozval, naj se 20. oktobra 2016 zglasi na zaslišanju, da bi lahko predstavila svoje pripombe k mnenju disciplinske komisije.

20. Generalni direktor GD PERS je 14. novembra 2016 zaslišal UZ. Na tem zaslišanju je oseba UZ predložila dopis in zaprosila za pomoč Parlamenta zaradi groženj, ki naj bi jih prejemala od članov svojega oddelka.

21. Oseba UZ je bila nato na predlog generalnega direktorja GD PERS začasno razporejena v drug oddelek.

22. Generalni sekretar Parlamenta je s sklepom z dne 27. februarja 2017 sprejel odločitev, da se UZ naloži disciplinska kazen nazadovanja v isti funkcionalni skupini iz naziva AD 13, plačilni razred 3, v naziv AD 12, plačilni razred 3, z izbrisom točk za uspešnost, pridobljenih v okviru prejšnjega naziva AD 13 (v nadaljevanju: sporni sklep).

23. Oseba UZ je z dopisom z dne 6. junija 2017 pri OI Parlamenta vložila pritožbo zoper sporni sklep.

24. Oseba UZ je z dopisom z dne 14. junija 2017 pri generalnem sekretarju Parlamenta vložila pritožbo zoper zavrnitev njene prošnje za pomoč zaradi molka organa. Generalni direktor GD PERS je z dopisom z dne 20. julija 2017 zavrnil to prošnjo za pomoč.

25. Predsednik Parlamenta je z dopisom z dne 6. oktobra 2017 zavrnil pritožbi UZ, vloženi v dopisih z dne 6. in 14. junija 2017.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

26. Oseba UZ je 29. januarja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je na eni strani predlagala razglasitev ničnosti spornega sklepa in na drugi strani razglasitev ničnosti sklepa o zavrnitvi njene prošnje za pomoč.

27. Parlament je predlagal, naj se tožba zavrne.

A. Predlog za razglasitev ničnosti spornega sklepa

28. Oseba UZ je v podporo svojim predlogom za razglasitev ničnosti spornega sklepa navedla dva tožbena razloga, od katerih se je prvi nanašal na nepravilnost upravne preiskave, drugi pa na nepravilnost dela disciplinske komisije in na to, da je pristojni organ po končanem delu ni zaslišal.

1. Prvi tožbeni razlog: nepravilnost upravne preiskave

29. Oseba UZ je v okviru tega prvega tožbenega razloga med drugim trdila, da dva od preiskovalcev, pristojnih za upravno preiskavo, in sicer preiskovalec, pristojen za „disciplinski“ del, in preiskovalec, pristojen za del „nadlegovanje“, nista imela potrebne neodvisnosti in nepristranskosti, da bi lahko sodelovala v tej preiskavi.

30. Na prvem mestu, Splošno sodišče je glede domnevnega neobstoja nepristranskosti preiskovalca, pristojnega za „disciplinski“ del, v točki 51 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je iz pričevanja enega od pritožnikov razvidno, da se je član GD PERS z zadnjenavedenim srečal pred

uvedbo preiskave in da je ta na tem srečanju zgoraj navedenemu članu, ki je bil nato imenovan za preiskovalca, poročal, da ga je oseba UZ in, natančneje, prek svojega moža „iz maščevanja“ prijavila uradu OLAF zaradi domnevnih nepravilnosti.

31. Vendar je po presoji Splošnega sodišča tako pričevanje pri UZ lahko vzbudilo upravičen dvom o nepristranskosti preiskovalca, na katerega bi lahko vplivala izrazita zlonamernost njenega domnevnega ravnanja, o kakršnem mu je bilo poročano.

32. Splošno sodišče je v točkah od 53 do 55 izpodbijane sodbe presodilo, da je oseba UZ na zaslišanju 14. novembra 2016 Parlament obvestila o tej pomanjkljivi nepristranskosti, zato je ta lahko kot preiskovalca izbral osebo, ki ni bila predhodno seznanjena z dejanskim stanjem v obravnavani zadevi.

33. Na drugem mestu, Splošno sodišče je glede domnevnega neobstoja nepristranskosti preiskovalca za del „nadlegovanje“ v točki 57 te sodbe ugotovilo, da je iz pojasnil Parlamenta na obravnavi razvidno, da je ta pred imenovanjem za del „nadlegovanje“ v okviru upravne preiskave predsedoval svetovalnemu odboru za obravnavo pritožb zaradi nadlegovanja ter preprečevanje nadlegovanja na delovnem mestu. Ta odbor pa je sklenil, da se vodenje oddelka, katerega vodja je bila oseba UZ, dodeli drugi osebi.

34. Splošno sodišče je ob upoštevanju sklepa tega odbora presodilo, da je preiskovalec, ko je bil imenovan za del „nadlegovanje“, lahko že imel negativno mnenje o osebi UZ. S to okoliščino naj bi se podvomilo o njegovi objektivni nepristranskosti.

35. Zato je Splošno sodišče v točki 59 izpodbijane sodbe odločilo, da Parlament s tem, da je za preiskovalca imenoval osebi, ki bi lahko bili predhodno seznanjeni z zadevo, ni zagotovil zadostnih jamstev za izključitev vsakega upravičenega dvoma v smislu sodne prakse Sodišča.

36. Na tretjem mestu, Splošno sodišče je v točki 60 izpodbijane sodbe spomnilo na ustaljeno sodno prakso, iz katere izhaja, da se akt lahko razglasi za ničen zaradi postopkovne nepravilnosti, le če bi bil lahko v primeru neobstoja te nepravilnosti izid postopka drugačen.

37. Po presoji Splošnega sodišča ni bilo mogoče izključiti, da če bi bila upravna preiskava v obravnavani zadevi opravljena skrbno in nepristransko, bi lahko bila prvotna presoja dejstev drugačna, tako da ne bi bila nujno naložena disciplinska kazen.

38. Zato je Splošno sodišče v točki 65 izpodbijane sodbe odločilo, da je treba predlogom osebe UZ za razglasitev ničnosti spornega sklepa ugoditi.

39. Vendar je Splošno sodišče iz razlogov, ki so povezani z učinkovitim izvajanjem sodne oblasti, presodilo, da je treba preučiti drugi tožbeni razlog.

2. Drugi tožbeni razlog: nepravilnost dela disciplinske komisije in neizvedba zaslišanja s strani pristojnega organa ob koncu dela

40. Oseba UZ je v podporo drugemu tožbenemu razlogu trdila, prvič, da Parlamenta na enem od šestih sestankov disciplinske komisije ne moreta veljavno zastopati dva uradnika in da sta zastopnika Parlamenta napačno ostala v sejni dvorani, da bi se posvetovala s člani te komisije.

Drugič, oseba UZ je trdila, da je le generalni sekretar Parlamenta pooblaščen za zaslišanje uradnika pred odločitvijo o naložitvi disciplinske kazni. Takega zaslišanja pa po njenih navedbah ni bilo.

41. Splošno sodišče je v točki 102 izpodbijane sodbe sprejelo drugi tožbeni razlog. Ker je pregled razlogovanja Splošnega sodišča o vprašanjih, ki so se postavljala ob navedenem tožbenem razlogu, le delno zanimiv za analizo pritožbe v okviru teh sklepnih predlogov, v zvezi s tem zadostuje napotitev na točke od 68 do 101 izpodbijane sodbe.

B. Predlog za razglasitev ničnosti sklepa o zavrnitvi prošnje za pomoč

42. Oseba UZ je pred Splošnim sodiščem v bistvu trdila, da je Parlament napačno zavrnil njeno prošnjo za pomoč, ki jo je vložila pri tej instituciji.

43. Ker navedeni tožbeni razlog ni upošteven za analizo, ki bo opravljena v teh sklepnih predlogih, je dovolj poudariti, da je Splošno sodišče predlog za razglasitev ničnosti sklepa o zavrnitvi prošnje za pomoč zavrnilo iz razlogov, ki so navedeni zlasti v točkah od 107 do 110 izpodbijane sodbe.

44. Splošno sodišče je ob upoštevanju navedenega v izpodbijani sodbi na eni strani razglasilo ničnost spornega sklepa in na drugi strani tožbo v preostalem zavrnilo.

V. Predlogi strank

A. Predlogi iz glavne pritožbe

45. Parlament s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo in zato

– zavrne tožbo na prvi stopnji;

– odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške postopka na tej stopnji, in

– UZ naloži plačilo stroškov postopka na prvi stopnji.

46. UZ v odgovoru na pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Parlamentu naloži plačilo stroškov obeh postopkov.

B. Predlogi iz nasprotne pritožbe

47. Oseba UZ z nasprotno pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je bil predlog za razglasitev ničnosti sklepa o zavrnitvi njene prošnje za pomoč zavrnjen, in

– na podlagi novih določb razglasi ničnost sklepa Parlamenta o zavrnitvi te prošnje za pomoč in

– Parlamentu naloži plačilo stroškov obeh postopkov.

48. Parlament v odgovoru na pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– nasprotno pritožbo razglasi za delno nedopustno v delu, ki se nanaša na drugi tožbeni razlog, in za neutemeljeno v celoti ter

– UZ naloži plačilo stroškov.

VI. Pravna analiza

A. Pritožbeni razlogi, ki jih je navedel Parlament, in obseg preučitve, ki jo je treba opraviti

49. Parlament v podporo pritožbi navaja tri pritožbene razloge. *Prvi pritožbeni razlog*, usmerjen proti točkam 54, 58 in 59 izpodbijane sodbe, se nanaša na napačno uporabo prava, izkrivljanje dejstev in neobrazložitev, ki so vplivali na ugotovitev Splošnega sodišča, v skladu s katero je v preiskavah, ki jih je opravil Parlament, podan neobstoj objektivne nepristranskosti. *Drugi pritožbeni razlog*, usmerjen proti točki 72 te sodbe, se nanaša na napačno uporabo prava, izkrivljanje dejstev in neobrazložitev v zvezi z ugotovitvijo Splošnega sodišča, da je bilo pri delu disciplinske komisije kršeno načelo enakosti orožij. *Tretji pritožbeni razlog*, usmerjen proti točkam 90, 99 in 102 navedene sodbe, se nanaša na napačno uporabo prava, izkrivljanje dejstev in neobrazložitev, ki naj bi jih Splošno sodišče storilo s tem, da je presodilo, da je bila pravica osebe UZ do izjave kršena.

50. *Prvi pritožbeni razlog* je sestavljen iz štirih delov. Kot je bilo že navedeno v uvodu, se bodo ti sklepni predlogi nanašali le na *prvi del* navedenega pritožbenega razloga. Zato bom v nadaljevanju predstavil le tiste trditve Parlamenta, ki so povezane s tem delom.

51. Parlament v bistvu trdi, da se je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 52, 58 in 59 izpodbijane sodbe odločilo, da preiskovalca, od katerih je bil eden pristojen za „disciplinski“ del upravne preiskave in drugi za del „nadlegovanje“, nista zagotovila zadostnih jamstev za izključitev vsakega upravičenega dvoma o njuni objektivni nepristranskosti, oprlo na izkrivljanje dejstev in napačna pravna merila v okviru presoje pojma „objektivna nepristranskost“ ter zato kršilo člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

52. Po mnenju Parlamenta zgolj predhodna seznanjenost preiskovalca, pristojnega za „disciplinski“ del, z dejstvi, zlasti če je ta seznanjenost omejena in enkratna, celo nepopolna, kot v obravnavanem primeru, sama po sebi ne more samodejno vzbuditi upravičenega dvoma, zaradi katerega bi bilo utemeljeno uporabiti drugo osebo, ki ne bi predhodno nič vedela o dejstvih obravnavanega primera. Poleg tega naj Splošno sodišče sploh ne bi preučilo, ali so bojazni UZ resnično bile take, da so utemeljevale upravičen dvom o objektivni nepristranskosti preiskovalcev. Vendar Parlament v obravnavanem primeru meni, da te bojazni niso upravičevale potrebe po imenovanju drugih preiskovalcev, zlasti ob upoštevanju neobstoja vsakršnega navzkrižja interesov med zadevnima preiskovalcema in to stranko.

53. Iz tega povzetka trditev je mogoče sklepati, da se pravna vprašanja, ki se postavljajo v okviru tega spora, v bistvu nanašajo na dva glavna vidika: na eni strani na pojem nepristranskosti in na drugi strani na njegovo uporabo za primer, kot je obravnavani. Za organizirano in logično analizo teh pravnih vprašanj je treba pojasniti, prvič, za katera področja pravnega reda Unije se na splošno uporablja ta pojem, in drugič, ali so javni uslužbenci eno od teh področij. Šele po preučitvi teh pravnih vprašanj bo mogoče ugotoviti, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo in ali je mogoče očitek, ki ga navaja Parlament, šteti za utemeljen. Razmišljanje, ki ga predstavljam v nadaljevanju, sledi tej analitični strukturi.

B. Pojem „nepristranskost“ v pravu Unije

1. Uvodne ugotovitve

54. V skladu z običajno rabo pojem „nepristranskost“ pomeni „nevtralnost“. Nanaša se na status ali značaj nekoga, ki nobeni strani ne daje prednosti na škodo druge, ali nečesa, kar je objektivno, pravično in pošteno.[2] Ob tem je treba opozoriti na dejstvo, da pravo Unije pripisuje poseben pomen nepristranskosti tistih, ki morajo opravljati posebno funkcijo – običajno povezano s sprejemanjem odločitev ali reševanjem sporov – v njeni institucionalni strukturi, naj gre za sodnike ali generalne pravobranilce[3] na Sodišču ali uradnike in druge uslužbence v različnih institucijah, organih, uradih in agencijah. To je med drugim posledica dejstva, da so bila v pravnem redu Unije sprejeta številna načela, ki izvirajo iz ustavnih tradicij njenih držav članic.

55. Čeprav namreč Unija kot nadnacionalna organizacija sama nima statusa „države“ v smislu konceptov političnih ved, je očitno, da so ji bile s Pogodbama podeljene pristojnosti, ki spominjajo na več značilnosti, lastnih državam članicam. Namen načela institucionalnega ravnovesja, ki izhaja iz člena 13(2) PEU, na podlagi katerega „[v]saka institucija [Unije] deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi“,[4] je pravzaprav zagotoviti vzajemno spoštovanje pristojnosti, podeljenih institucijam, v Uniji. Enako velja za priznavanje univerzalnih vrednot „nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države“, kot so navedene v preambuli Pogodbe EU. Več določb v Pogodbah in zlasti v Listini o temeljnih pravicah zagotavlja, da bo Unija pri izvajanju svojih pristojnosti spoštovala ta načela. Pravni red Unije v sedanjem stanju svojega razvoja kaže presenetljive vzporednice s pravnim redom njenih držav članic.

2 Pojem „nepristranskost“ je neločljivo povezan s konceptom „pravice“. Nepristranskost se v filozofiji prava šteje za etičen pogoj, ki je potreben za zagotavljanje enotne in torej enakopravne ali pravične uporabe zakona za posameznike, s čimer se torej preprečujejo samovoljne odločitve (glej v tem smislu Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin 2008, str. 102, in Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin 1894, str. 250). Vključuje oddaljitev odločevalca od njegovih osebnih interesov in sprejetje odločitve neodvisno od statusa zadevne osebe (glej v zvezi s tem Guinchard, S., „La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu“, *Pouvoirs*, 2013/4, št. 147, str. 39). V skladu s tradicijo, ki izhaja iz srednjega veka, nepristranskost, na kateri temeljijo pravosodni sistemi držav članic, simbolizira podoba ženske z zavezanimi očmi, alegorična poosebitev, ki sta jo navdihnili boginji Justicia in Temida iz rimske oziroma grške mitologije.

3 Na podlagi člena 252, drugi odstavek, PDEU je dolžnost generalnega pravobranilca, da *popolnoma nepristransko* in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih se v skladu s Statutom Sodišča Evropske unije zahteva njegovo sodelovanje (glej v zvezi s tem sodbi 3. decembra 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, točka 33, in z dne 9. junija 2016, Pesce in drugi, C-78/16 in C-79/16, EU:C:2016:428, točka 25).

4 Sodbe z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija (C-409/13, EU:C:2015:217, točka 64); z dne 16. julija 2015, Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2015:483, točka 69); z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663, točka 61), in z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, točka 32).

56. Če bi se pogledalo z drugega vidika, bi bilo mogoče trditi, da je zagotavljanje navedenih načel in vrednot nujni pogoj za prenos pristojnosti na Unijo. Ker ima vedno več pristojnosti, ki so včasih pripadale državam članicam, saj jih nadomešča, se je moral njen pravni red razviti tako, da izraža vrednote in načela teh držav. Ker poleg tega pravo Unije pogosto zahteva izvajanje na nacionalni ravni, na primer tako, da nacionalni zakonodajni organi prenesejo direktivo ali da nacionalni organi sprejmejo upravne akte, je bilo treba zagotoviti enotnost vrednot in načel.[5] Ta enotnost je nujna za pravilno delovanje vsakega sistema upravljanja na več ravneh, naj je to država z zvezno strukturo ali regionalni sistem povezovanja, kot je Unija.

57. Posebej v zvezi s pojmom „nepristranskost“ je treba omeniti, da je v različnih oblikah priznan v vseh državah članicah, zato je logično, da je tudi sestavni del pravnega reda Unije. V tem okviru se postavlja vprašanje, za katera področja se uporablja ta pojem, ob upoštevanju natančnih napotkov, zagotovljenih v sodni praksi Sodišča. V teh sklepnih predlogih bom predstavil pregled te sodne prakse, da bi potrdil priznavanje pojma „nepristranskost“ kot osrednjega načela prava Unije.

2. Uporaba za pravosodni sistem

58. Neodvisnost in nepristranskost sta temeljni načeli vsakega pravosodnega sistema.[6] Ti načeli posameznikom zagotavljata, da bodo na odločanje vplivali le argumenti iz sodne razprave brez vsakršnega pritiska ali predsodka. Nepristranskost, ki je ključni element pravice do poštenega sojenja, potrjene v uglednih besedilih, kot so člen 10 Splošne deklaracije o človekovih pravicah, člen 14(1) Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah ter člen 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), označuje neobstoj predsodkov, ki ga mora izkazovati sodnik. V tem smislu se neodvisnost nanaša bolj na odnose sodnika z drugimi vejami oblasti in je potreben, čeprav nikakor zadosten pogoj njegove nepristranskosti v razmerjih s posamezniki.

59. Pogodbi in Statut Sodišča Evropske unije so temelj neodvisnega dela sodišča na nadnacionalni ravni,[7] ker omogočajo povsem nepristransko obravnavanje zadev, ki se predložijo temu sodišču. Kadar ti akti ne vsebujejo posebnih določb za ustrezno obravnavo nekaterih postopkovnih vprašanj, se Sodišče pogosto zgleduje po sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice kot mednarodnega pravosodnega organa, pristojnega za razlago EKČP, ki je odsev skupnih ustavnih tradicij držav članic. Ker so te pravice in ustavne tradicije v skladu s členom 6(3) PEU del prava Unije kot splošna načela, ima sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice splošno znano moč, ko je treba razlagati ta splošna načela v Uniji.

60. Sodba z dne 19. februarja 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, v nadaljevanju: sodba Gorostiaga Atxalandabaso), je v tem okviru posebej upoštevna, ker je Sodišče v njej opozorilo na pomen pravice do poštenega sojenja, ki je potrjena v že omenjenem členu 6(1) EKČP in pomeni dostop vsakogar do neodvisnega in nepristranskega

5 V upravnem pravu se prizadevanje za zagotavljanje te enotnosti vrednot in načel, ki so značilni za dobro upravljanje, kaže s tem, da se na eni strani člen 41 Listine uporablja za institucije in organe Unije, na katere se nanaša ta določba, in da se na drugi strani splošno načelo prava Unije, ki je izraženo v tej določbi, uporablja za države članice, ko izvajajo to pravo. Glej v zvezi s tem sodbi z dne 8. maja 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, točka 57), in z dne 24. novembra 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 in C-226/19, EU:C:2020:951, točka 34).

6 Za pregled izvajanja teh dveh načel na mednarodni ravni glej Olbourne, B., „Independence and impartiality: International standards for national judges and courts“, *Law and practice of international courts and tribunals*, zv. 2, št. 1, april 2003, str. 97.

7 Glej v zvezi s tem Voßkuhle, A., „The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox“, *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, Haag 2013, str. 82, ki pojasnjuje, da je nemško ustavno sodišče izrecno priznalo pristojnost Sodišča, da prispeva k razvoju prava Unije.

sodišča. Sodišče je v zvezi s svojim statusom v pravnem redu Unije izjavilo, da je pravica do poštenega sojenja temeljna pravica, ki jo Unija spoštuje kot splošno načelo na podlagi člena 6(2) EU.[8] V zvezi s tem je treba pojasniti, da zadevna sodba izvira iz obdobja pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, tako da je navedena pravica zdaj potrjena v členu 47 Listine, ki med drugim določa, da ima vsakdo dostop do neodvisnega in *nepristranskega* sodišča. Ugotoviti je mogoče, da pravo Unije ponuja podobno ali vsaj enakovredno raven varstva, kot je zagotovljena s EKČP.

61. Eno od pravnih vprašanj, ki je bilo takrat v okviru pritožbe zoper sklep Splošnega sodišča postavljeno Sodišču, je bilo, ali dejstvo, da so eden ali več sodnikov v dveh zaporednih sestavah in v njih opravljajo iste funkcije, kot so funkcije predsednika ali sodnika poročevalca, lahko vzbudi dvom o nepristranskosti Splošnega sodišča. Na spomnim, da je pritožnik v zadevi, v kateri je bila izdana zadevna sodba, trdil, da po njegovem mnenju spoštovanje načela nepristranskosti zahteva, da isti sodnik – tudi ko gre za isto stopnjo sodnega odločanja – ne more odločati o zadevi, ki temelji na istih dejstvih ali takih, ki so zadosti povezana z dejstvi zadeve, o katerih je že razsojal.[9] Po njegovem mnenju je bila kršitev pravice do nepristranskega sodišča posledica tega, da je bila zadeva, o kateri je bilo odločeno z izpodbijanim sklepom, dodeljena sestavi, v kateri so bili tudi sodniki, ki so opravljali funkcijo predsednika in sodnika poročevalca, ki so že bili člani sestave, ki je izdala sodbo v prejšnji zadevi, ki se je delno nanašala na ista dejstva.

62. Sodišče je to utemeljitev zavrnilo s tem, da je nikalno odgovorilo na pravno vprašanje, ki mu je bilo postavljeno. Sodišče je presodilo, da tudi če je obstoj jamstev na področju sestave sodišča temelj pravice do poštenega sojenja, okoliščine, da sodniki, ki so morali prvikrat odločati o zadevi, odločajo v drugačni sestavi, ki mora ponovno odločati o isti zadevi, same po sebi ni možno obravnavati kot nezdružljive z zahtevami pravice do poštenega sojenja.[10] Sodišče je pojasnilo, da zlasti dejstvo, da so eden ali več sodnikov v dveh zaporednih sestavah in v njih opravljajo iste funkcije, samo po sebi ne vpliva na presojo v zvezi s spoštovanjem zahteve po nepristranskosti, ker se navedene naloge izvajajo v kolegijski sestavi.[11] Po mnenju Sodišča take ugotovitve veljajo še toliko bolj, ko morata dve zaporedni sestavi odločati ne o isti zadevi, temveč o dveh različnih, vendar do določene mere povezanih zadevah.[12]

63. Še prav posebej je treba ugotoviti, da se je Sodišče oprlo na pojem „nepristranskost“, ki je bil razvit v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice,[13] da bi ga uporabilo za pravosodni sistem Unije. Natančneje, Sodišče je ugotovilo, da se zahteva po nepristranskosti nanaša na dva vidika. Prvič, sodišče mora biti subjektivno nepristransko, noben njegov član torej ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, pri čemer se osebna nepristranskost domneva, dokler se ne dokaže nasprotno. Drugič, sodišče mora biti objektivno nepristransko, torej mora ponujati primerno jamstvo, da se v zvezi s tem izključi vsak upravičen dvom.[14]

64. Če se vrnem k dejstvom zadevnega primera, o katerem je moralo odločiti Sodišče, je to poudarilo, da pritožnik na eni strani ni navedel ničesar, s čimer bi vzbudil dvom o osebni nepristranskosti članov Splošnega sodišča, in da na drugi strani ni navedel nikakršnega

8 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 41.

9 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 39.

10 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 43.

11 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 44.

12 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 45.

13 Sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 24. februarja 1993, Fey proti Avstriji (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, točka 28); z dne 25. februarja 1997, Findlay proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, točka 73) in z dne 4. oktobra 2007, Forum Maritime SA proti Romuniji (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, točka 116).

14 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 46.

objektivnega dejstva, ki bi porajal dvom v nepristranskost Splošnega sodišča.[15] Sodišče je ugotovilo, da se je pritožnik skliceval bolj na to, da so bili isti sodniki prisotni v dveh zadevnih sestavah, kar je okoliščina, ki kot taka ni nezdružljiva z zahtevami pravice do poštenega sojenja. Sodišče je tako kot neutemeljen zavrnilo pritožbeni razlog, ki ga je pritožnik navedel v zvezi z domnevno kršitvijo pravice do nepristranskega sodišča.[16]

3. Uporaba v upravnem pravu v širšem pomenu

65. Čeprav je zahteva po nepristranskosti posebej upoštevna za vsak pravosodni sistem zaradi osrednje vloge, ki jo ima sodna oblast tradicionalno pri razlagi in uporabi prava, ni omejena na to področje. Ker pravni red organom uprave podeljuje suverene pristojnosti, na podlagi katerih lahko vplivajo na pravni status fizičnih in pravnih oseb, je treba za izvajanje teh pristojnosti opredeliti pogoje in celo določiti nekatere meje, da bi se zaščitili njihovi legitimni interesi.[17] To se mora kazati tudi v načinu, kako organi uprave sprejemajo svoje odločitve, to je na postopkovni ravni. Procesno pravo je namreč vsaj tako pomembno kot materialna pravila upravnega prava, ker posameznikom omogoča, da uveljavljajo svoje pravice. Cilj določitve pogojev in mej za izvajanje suverenih pristojnosti organov uprave, običajno na ravni ustavnega prava, je oblikovati okvir zakonitosti, ki je bistvena značilnost pravne države.[18]

66. Zgornji preudarki še toliko bolj veljajo za Unijo, ki temelji na vladavini prava in v kateri se nadzoruje skladnost aktov njenih institucij zlasti s Pogodbama in splošnimi pravnimi načeli.[19] Med načeli, ob upoštevanju katerih se opravlja ta nadzor zakonitosti, je *pravica do dobrega upravljanja*, potrjena v členu 41 Listine, ki med drugim vsakomur zagotavlja „pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo *nepristransko*, pravično in v razumnem roku“ (moj poudarek).

67. Posebnost člena 41 Listine je v tem, da nekatere elemente objektivnega načela zakonitosti spreminja v subjektivno pravico do dobrega upravljanja. Kot tak imetnika navedene pravice pooblašča, da od uprave zahteva, da ravna na določen način ali da se vzdrži ravnanja.[20] Ta člen za upravni postopek določa enakovredna jamstva tistim, ki so v členih 47 in 48 Listine določena za sodni postopek. Zato lahko nekatere pravice, kot je pravica do izjave, izhajajo tako iz pravice do dobrega upravljanja, določene v členu 41 Listine, kot iz spoštovanja pravice do obrambe in pravice do pravičnega sojenja, ki sta zagotovljeni v členih 47 in 48 Listine.[21] Njihova uporaba je

15 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 47.

16 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točki 48 in 49.

17 Glej Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights“, *European Law Journal*, zv. 10, št. 3, maj 2004, str. 303. Avtor meni, da podelitev evropskih upravnih pristojnosti državljanom prispeva h krepitvi statusa državljanstva onkraj strogo nacionalnega okvira. Po mnenju avtorice je to nujno zaradi večje moči institucij Unije.

18 Batalli, M. in Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior“, *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, št. 1, str. 31. Avtorja navajata, da se načelo zakonitosti šteje za osnovo vsakega pravnega reda, kar v bistvu opredeljuje pravno državo. V skladu s tem načelom morajo vse upravne dejavnosti temeljiti na pravnih normah.

19 Sodbi z dne 26. junija 2012, Poljska/Komisija (C-336/09 P, EU:C:2012:386, točka 36), in z dne 5. novembra 2019, BCE in drugi/Trasta Komercbanka in drugi (C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923, točka 54).

20 Glej v tem smislu Kanska, K., „Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights“, *European Law Journal*, zv. 10, št. 3, maj 2004, str. 300. Glej tudi 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, št. 3, str. 488, v katerem avtor, nasprotno, meni, da pravica do dobrega upravljanja določa procesna jamstva za uresničevanje temeljnih pravic.

21 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 31).

zato odvisna od zadevnega postopka. Zgodovina nastanka člena 41 Listine razkriva, da ta določba temelji na nacionalnih in evropskih pravnih tradicijah [22] ter zlasti na sodni praksi Sodišča, ki se je občasno sklicevalo na pojem „dobro upravljanje“, da bi okrepilo status davčnih zavezancev. [23]

68. Ker upravno pravo Unije ni kodificirano z enotnim zakonodajnim aktom, ampak bolj s številnimi pravnimi akti, od katerih vsak ureja svoje področje, [24] se lahko tudi upravni postopki bistveno razlikujejo. [25] Vseeno se nekatera načela, ki urejajo upravni postopek, obvezno uporabljajo, vključno s pravicami iz člena 41 Listine, ki kot celota potrjuje pravico do dobrega upravljanja. Ker ima člen 41 Listine v pravnem redu Unije vrednost ustavne določbe, določa *horizontalno pravico* do dobrega upravljanja, ki se uporablja za vse upravne postopka, tudi če zakonodajni akt, ki določa tak postopek, tega izrecno ne določa. [26]

69. Za boljšo ponazoritev obsega te pravice in še posebej zahteve po nepristranskosti v upravnem pravu Unije bom v nadaljevanju predstavil nekaj primerov iz sodne prakse Sodišča na področjih konkurenčnega prava, [27] pridobitve dovoljenj za promet z zdravili, [28] gospodarskega in proračunskega nadzora euroobmočja [29] ter prava javnih uslužbencev [30]. Analiza te sodne prakse bo izhodišče za nadaljnjo preučitev, ali se zahteva po nepristranskosti lahko uporablja za preiskave v okviru disciplinskega postopka.

a) Konkurenčno pravo

70. Sodba z dne 11. julija 2013, Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, v nadaljevanju: sodba Ziegler/Komisija), ponuja koristne nauke za uporabo pravice do dobrega upravljanja v postopkih s področja konkurenčnega prava. V navedeni zadevi, ki se je nanašala na udeležbo več podjetij pri kartelu v sektorju mednarodnih selitvenih storitev, je Sodišče moralo med drugim ugotoviti, ali je Komisija kot organ, pristojen za sankcioniranje nezakonitih omejevalnih sporazumov, spoštovala pravice udeleženih podjetij. Po mnenju enega od udeleženih podjetij je bila odločba, s katero mu je Komisija naložila globo, nezakonita zaradi neobstoja objektivne

22 Pogodbi Unije že vsebujeta nekatere določbe, ki so bile vir navdiha za kodifikacijo člena 41 Listine. Tako člen 41(2)(c) Listine temelji na členu 296 PDEU; člen 41(3) Listine temelji na členu 340 PDEU; člen 41(4) Listine temelji na členu 20(2)(d) PDEU. Nasprotno pa zahteva po „nepristranskosti“ v Pogodbah ni izrecno omenjena. Le v členu 298 PDEU je omenjena „neodvisna“ evropska uprava.

23 Glej v zvezi s tem pojasnila k členu 41 Listine (UL 2007, C 303, str. 17) ter sodbe z dne 13. julija 1966, Consten in Grundig/Komisija (56/64 in 58/64, EU:C:1966:41, str. 501); z dne 9. julija 1970, Tortora/Komisija (32/69, EU:C:1970:68, točka 11), in z dne 31. marca 1992, Burban/Parlament (C-255/90 P, EU:C:1992:153, točka 7).

24 Glej v zvezi s tem Mendes, J., „The EU Administrative Institutions, Their Law, and their Legal Scholarship“, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2020, str. 544; Stelkens, U. in 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, str. 68. Ta avtorja govorita o sedanji „razdrobitvi“ upravnega prava Unije, vključno z upravnim postopkom, na več zakonodajnih aktov.

25 V preteklosti so vseeno obstajale pobude za oblikovanje enotnega zakona o upravnem postopku, in sicer Resolucija Parlamenta z dne 15. januarja 2013, sprejeta na podlagi člena 225 PDEU, s priporočili Komisiji o zakonu Evropske unije o upravnem postopku (2012/2024 (INL); A7-0369/2012) ter „Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta za odprto, učinkovito in neodvisno upravo Evropske unije“ (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), ki ga je Parlament odobril z resolucijo z dne 9. junija 2016, v kateri je Komisijo pozval, naj preuči navedeni predlog uredbe in mu predloži zakonodajni predlog. Vendar se zdi, da se Komisija ni odzvala na ta poziv.

26 Glej v tem smislu Ladenburger, C., „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU“, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, str. 116. Avtor meni, da je člen 41 Listine „stisnjena in splošna kodifikacija“, ki določa glavne procesne pravice kot subjektivne pravice.

27 Glej točko 70 in naslednje teh sklepnih predlogov.

28 Glej točko 76 in naslednje teh sklepnih predlogov.

29 Glej točko 84 in naslednje teh sklepnih predlogov.

30 Glej točko 91 in naslednje teh sklepnih predlogov.

nepristranskosti, saj je bila Komisija prizadeta zaradi očitane kršitve, ker je bila ena od žrtev te kršitve in ker so bili uradniki Komisije vpleteni v nezakonite dejavnosti. Ta utemeljitev se je opirala na predpostavko, da naj žrtve kršitve o njej ne bi mogle soditi.[31]

71. Sodišče je preučilo to utemeljitev in najprej ugotovilo, da čeprav Komisije ni mogoče opredeliti kot „sodišče“ v smislu člena 6 EKČP, je v okviru upravnega postopka še vedno zavezana spoštovati temeljne pravice Unije, med katerimi je pravica do dobrega upravljanja, določena v členu 41 Listine. Sodišče je pojasnilo, da ta člen, in ne člen 47 Listine, ureja upravni postopek za kartele, ki jih obravnava Komisija.[32] Ta ugotovitev ponuja pomembno pojasnilo glede področij uporabe teh določb in razmerja med njima, to je vidikov, na katera sem v teh sklepnih predlogih že opozoril.[33]

72. Sodišče je ob sklicevanju na svojo sodno prakso, zlasti zgoraj navedeno sodbo Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament,[34] opozorilo, da ima v skladu s členom 41 Listine vsakdo med drugim pravico, da institucije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko. Ta zahteva po nepristranskosti zajema subjektivno nepristranskost v smislu, da noben član zadevne institucije, ki vodi postopek v zadevi, ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, ter objektivno nepristranskost v smislu, da mora institucija zagotoviti primerna jamstva, da se v zvezi s tem izključi vsak upravičen dvom.[35]

73. Ob opozorilu, da je v navedeni zadevi šlo le za pojem objektivne nepristranskosti, je Sodišče ob upoštevanju utemeljitve, ki jo je predstavilo udeleženo podjetje, ugotovilo, da zgolj to, da je Komisija preiskovala in naložila sankcijo za kartel, ki je škodoval finančnim interesom Unije, ne pomeni, da ni bila objektivno nepristranska. Po presoji Sodišča bi drugačna ugotovitev pomenila, da zgolj možnost, da je Komisija ali druga institucija Unije lahko žrtev protikonkurenčnega ravnanja, zadošča za to, da ta institucija izgubi pristojnost za preiskavo takega ravnanja, česar ni mogoče sprejeti. V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da je treba natančneje poudariti, da je v skladu s členom 105 PDEU med nalogami, ki jih Pogodbi nalagata Komisiji, izrecno določeno, da mora zagotoviti uporabo načel, določenih v členih 101 PDEU in 102 PDEU.[36]

74. Sodišče je nato presodilo, da to, da so službe Komisije, ki so zadolžene za pregon kršitev konkurenčnega prava Unije, in tiste, ki so zadolžene za selitev uradnikov in agentov te institucije, del iste organizacijske strukture, samo po sebi ne more ogroziti objektivne nepristranskosti te institucije, saj so navedene službe nujno del strukture, ki ji pripadajo.[37] Nazadnje, Sodišče je opozorilo, da so odločbe Komisije lahko predmet nadzora sodišča Unije in da pravo Unije določa sistem sodnega nadzora odločb Komisije med drugim glede postopkov na podlagi člena 101 PDEU, ki zagotavlja vsa jamstva, zahtevana v členu 47 Listine.[38]

31 Sodba Ziegler/Komisija, točka 146.

32 Sodba Ziegler/Komisija, točka 154.

33 Glej točko 67 teh sklepnih predlogov.

34 Glej točko 63 teh sklepnih predlogov.

35 Sodba Ziegler/Komisija, točka 155.

36 Sodba Ziegler/Komisija, točki 155 in 156.

37 Sodba Ziegler/Komisija, točka 158.

38 Sodba Ziegler/Komisija, točka 159.

75. Glede na vse te elemente je Sodišče ugotovilo, da ni nobenega indica za domnevo, da je Komisija kršila obveznost nepristranskosti, ki ji je bila naložena. Sodišče je tako odločilo, da Splošno sodišče s tem, da je zavrnilo tožbeni razlog udeleženega podjetja, ki se je nanašal na kršitev pravice do poštenega sojenja in splošnega načela dobrega upravljanja, ni napačno uporabilo prava. [39]

b) Pridobitev dovoljenj za promet z zdravili

76. Čeprav je konkurenčno pravo mogoče lahko videti kot posebno področje upravnega prava zaradi širokih pooblastil za nadzor, podeljenih Komisiji, ki lahko upravičijo, da se pravnim osebam, za katere se uporablja ta pravna ureditev, priznajo nekatera jamstva, [40] sodba z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedia/Komisija (C-680/16 P, EU:C:2019:257; v nadaljevanju: sodba Wolff/Komisija), jasno kaže, da se zahteva po nepristranskosti, potrjena v členu 41 Listine, v celoti uporablja za upravne postopke pred različnimi institucijami, organi, uradi in agencijami Unije. Poleg tega ta sodba vsebuje dragocena pojasnila o obsegu obveznosti, ki jih imajo uradniki in uslužbenci, ki delajo v njih.

77. Vzrok za spor, v katerem je bila izdana navedena sodba, je bil sklep, ki ga je Komisija sprejela v zvezi z nacionalnimi dovoljenji za promet z zdravili in je temeljil na mnenju Odbora za zdravila za uporabo v humani medicini (v nadaljevanju: odbor), ki je odgovoren za pripravo mnenja Evropske agencije za zdravila (v nadaljevanju: EMA) o kakršnem koli vprašanju, ki se nanaša na vrednotenje zdravil za uporabo v humani medicini. Pritožnici, ki sta predlagali, naj Splošno sodišče ta sklep razglasi za ničen, sta poudarili dejstvo, da je imela glavna poročevalka, ki jo je navedeni odbor imenoval za pripravo mnenja tega odbora, dvojno vlogo, saj je bila zaposlena tudi pri nacionalnem organu, ki je začel postopek za revizijo dovoljenja za promet z zdravilom pred tem odborom. Ta okoliščina pa naj bi pomenila prekrivanje funkcij in navzkrižje interesov, zaradi česar nastane upravičen dvom glede nepristranskosti postopka. [41]

78. Sodišče je preučilo trditve, ki sta jih navedli pritožnici, in takoj spomnilo, da morajo institucije, organi, uradi in agencije Unije spoštovati temeljne pravice prava Unije, med katerimi je pravica do dobrega upravljanja, ki je določena v členu 41 Listine. Sodišče je opozorilo na dejstvo, da odstavek 1 te določbe med drugim določa, da ima vsaka oseba pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njene zadeve obravnavajo nepristransko. [42]

79. Sodišče je v zvezi s tem navedlo, da se z zahtevo po nepristranskosti, ki velja za institucije, organe, urade in agencije pri opravljanju njihovih nalog, želi zagotoviti enakost obravnavanja, ki je temelj Unije. Namen te zahteve je predvsem izogniti se položajem mogočih konfliktov interesov pri uradnikih in uslužbencih, ki delujejo v imenu institucij, organov, uradov in agencij. Glede temeljne pomembnosti zagotavljanja neodvisnosti in celovitosti notranjega delovanja in zunanje slike institucij, organov, uradov in agencij Unije zahteva po nepristranskosti zajema vse okoliščine, ki jih mora uradnik ali uslužbenec, ki mora odločiti o zadevi, razumno upoštevati, tako da tretje osebe vidijo, da lahko na tem področju deluje neodvisno. [43]

39 Sodba Ziegler/Komisija, točka 160.

40 Glej v tem smislu Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (uredili Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, člen 41, 41.25, str. 1077.

41 Sodba Wolff/Komisija, točka 21.

42 Sodba Wolff/Komisija, točki 24 in 25.

43 Sodba Wolff/Komisija, točka 26.

80. Po presoji Sodišča morajo te institucije, organi, uradi in agencije tudi spoštovati oba vidika zahteve po nepristranskosti, ki sta na eni strani subjektivna nepristranskost, v skladu s katero noben uslužbenec zadevne institucije ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, ter na drugi strani objektivna nepristranskost, v skladu s katero mora ta institucija zagotoviti zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom o morebitnem predsodku.[44] Zlasti glede tega drugega vidika načela nevtralnosti je Sodišče navedlo, da če so posebne in različne odgovornosti v okviru postopka, ki lahko privede do odločbe, ki posega v položaj stranke, dodeljene več institucijam, organom, uradom in agencijam Unije, se mora vsak od teh subjektov uskladiti z zahtevo po objektivni nepristranskosti v delu, v katerem se ta nanaša nanj. Tudi če te zahteve ni izpolnila le ena izmed teh institucij, organov, uradov in agencij, ta neizpolnitev kljub temu lahko pomeni nezakonitost odločbe, ki jo je sprejela druga po koncu zadevnega postopka.[45]

81. Sodišče se je strinjalo z mnenjem pritožnic, ker je menilo, da bi posebne okoliščine obravnavane zadeve lahko vzbudile dvom o spoštovanju zahteve po nepristranskosti. Konkretneje, Sodišče je presodilo, da je objektivna nepristranskost zadevnega odbora lahko ogrožena zaradi navzkrižja interesov, ki izhaja iz prekrivanja funkcij enega od njegovih članov, in to ne glede na osebno ravnanje tega člana.[46] Sodišče je vlogo, ki jo je poročevalka imela v navedenem odboru, in neobstoj zadostnih jamstev za preprečitev vsakršnega neupravičenega vpliva na mnenje odbora štelo za ključna dejavnika. Sodišče je namreč izjavilo, da mora odbor glede na odgovornosti, ki jih ima poročevalka, ob dodelitvi te funkcije dokazati, da je bil posebno pozoren, da prepreči nastanek kakršnega koli upravičenega dvoma glede morebitnih predsodkov.[47]

82. Sodišče je spomnilo, da se za dokazovanje, da organizacija upravnega postopka ne zagotavlja zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom glede morebitnih predsodkov, ne zahteva, da se ugotovi obstoj pomanjkanja nepristranskosti zaradi posebnih značilnosti vloge poročevalke v okviru postopkov, ki potekajo pred odborom. V zvezi s tem je zadostovalo, da obstaja upravičen dvom in da ga ni mogoče ovreči.[48] Sodišče je v zvezi z zadevnim primerom v bistvu menilo, da tretje osebe opazovalci lahko utemeljeno menijo, da je nacionalni organ, ki je začel postopek pred odborom, lahko vplival na odločitve tega odbora.[49] Vrednost te sodbe je v tem, da je vzpostavila določen dokazni standard, na podlagi katerega je mogoče ugotoviti, ali je bila objektivna nepristranskost v konkretnem primeru ogrožena. K temu se bom vrnil, ko bom obravnavano zadevo preučil ob upoštevanju meril, ki so se razvila v sodni praksi.

83. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je Sodišče ugotovilo, da je Splošno sodišče s tem, da je odločilo, da je odbor zagotovil zadostna jamstva, da bi izključil upravičen dvom glede spoštovanja obveznosti nepristranskosti, ki je določena v členu 41 Listine, napačno uporabilo pravo.

c) Gospodarski in proračunski nadzor euroobmočja

84. V pregledu sodne prakse v zvezi z zahtevo po nepristranskosti v okviru upravnega postopka je treba omeniti tudi sodbo z dne 20. decembra 2017, Španija/Svet (C-521/15, EU:C:2017:982, v nadaljevanju: sodba Španija/Svet). Upoštevnost te sodbe izhaja iz dejstva, da zadevni upravni

44 Sodba Wolff/Komisija, točka 27.

45 Sodba Wolff/Komisija, točka 28.

46 Sodba Wolff/Komisija, točka 30.

47 Sodba Wolff/Komisija, točka 38.

48 Sodba Wolff/Komisija, točka 37.

49 Sodba Wolff/Komisija, točka 39.

postopek določa fazo preiskave proti državam članicam, zaradi česar se postavlja vprašanje, ali se te lahko sklicujejo na pravico do dobrega upravljanja, zagotovljeno s členom 41(1) Listine, da bi uveljavljale nezakonitost upravnega akta.[50] Sodišče se je izrecno vzdržalo odločanja, ali je državo članico mogoče šteti za „vsakogar“ v smislu te določbe ali jo s tem pojmom enačiti in ali se država članica na tej podlagi lahko sklicuje na pravico, določeno v tem členu. Vseeno je izjavilo, da ta pravica odraža splošno načelo prava Unije, na katero se države članice lahko sklicujejo in ob upoštevanju katerega je zato treba presojati zakonitost vsakega upravnega akta, ki ga sprejmejo institucije Unije.

85. Zadeva, v kateri je bila izdana sodba Španija/Svet, spada na področje gospodarskega in proračunskega nadzora euroobmočja in se je konkretneje nanašala na preiskovalna pooblastila Statističnega urada Evropske unije (Eurostat) v zvezi z državami članicami. Vzrok za ta spor je bil sklep, ki ga je sprejel Svet, ki je v njem ugotovil, da je Kraljevina Španija ob hudi malomarnosti Eurostatu napačno prikazala podatke, in zato navedeni državi članici naložil globo. Sporni sklep je temeljil na podatkih, dobljenih v okviru preiskav v zvezi z izkrivljanjem statističnih podatkov v Španiji.

86. Ta država članica je nasprotovala spornemu sklepu in vložila ničnostno tožbo, v kateri je med drugim zatrjevala kršitev pravice do dobrega upravljanja, ker je bil preiskovalni postopek voden v okoliščinah, ki ne zagotavljajo objektivne nepristranskosti Komisije.[51] Konkretneje, Španija je trdila, da je bilo več uslužbencev, ki so sodelovali pri obiskih, ki jih je Eurostat opravil v Španiji, pred sprejetjem sklepa o začetku preiskave, del ekipe, ki jo je Komisija pozneje aktivirala v okviru preiskovalnega postopka.

87. Kot je bilo navedeno zgoraj, je Sodišče preučilo zatrjevano nezakonitost spornega sklepa Sveta ob upoštevanju splošnega načela, ki ga odseva pravica do dobrega upravljanja, določena v členu 41 Listine, pri čemer je spomnilo na svojo sodno prakso, v skladu s katero morajo institucije Unije navedeno splošno pravno načelo spoštovati v okviru upravnih postopkov, ki so začeti zoper države članice in v okviru katerih se lahko sprejmejo odločbe, ki posegajo v položaj teh držav.[52] Sodišče je ob sklicevanju na zgoraj navedeno sodbo Ziegler/Komisija spomnilo, da morajo te institucije zlasti spoštovati oba vidika zahteve po nepristranskosti, ki sta na eni strani subjektivna nepristranskost, v skladu s katero noben uslužbenec zadevne institucije ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, ter na drugi strani objektivna nepristranskost, v skladu s katero mora ta institucija zagotoviti zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom o morebitnem predsodku.[53]

88. Sodišče je zavrnilo obtožbo pristranskosti, ki jo je izrazila Španija, s tem, da je v bistvu trdilo, da obiski na eni in preiskovalni postopek na drugi strani spadajo v različna pravna okvira in imajo različen predmet.[54] Sodišče je navedlo, da tudi če se podatki, ki so predmet teh obiskov na eni strani in tega preiskovalnega postopka na drugi, lahko deloma ujemajo, sta presoji teh podatkov, ki ju morata opraviti Eurostat in Komisija, vsekakor različni. Presoja kakovosti nekaterih od teh podatkov, ki jo Eurostat opravi po obiskih, opravljenih v državi članici, zato sama po sebi ni vplivala na stališče o obstoju napačnega prikazovanja, ki ga Komisija lahko sprejme v zvezi z istimi podatki, kadar se ta institucija nato odloči začeti preiskovalni postopek v zvezi s tem.[55]

50 Sodba Španija/Svet, točka 89.

51 Sodba Španija/Svet, točka 86.

52 Sodba Španija/Svet, točka 90.

53 Sodba Španija/Svet, točka 91.

54 Sodba Španija/Svet, točka 96.

55 Sodba Španija/Svet, točki 99 in 100.

89. Sodišče je iz tega sklepalo, da zgolj na podlagi tega, da se vodenje preiskovalnega postopka, ki temelji na določeni pravni podlagi, zaupa ekipi, ki jo večinoma sestavljajo uslužbenci Eurostata, ki so že sodelovali pri obiskih, ki jih je v zadevni državi članici pred začetkom tega postopka organizirala ta služba na ločeni pravni podlagi, ne more ugotoviti, da sklep, sprejet po koncu navedenega postopka, zaradi neizpolnitve zahteve po objektivni nepristranskosti Komisije ni zakonit.[56]

90. Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da niso na Eurostat, ampak na Komisijo in torej na komisarje, ki delujejo skupaj, preneseni pooblastila za odločitev o začetku preiskovalnega postopka, odgovornosti za vodenje preiskave ter možnosti Svetu posredovati priporočila in predloge, za katere se po koncu preiskovalnega postopka ugotovi, da so potrebni. Sodišče je pojasnilo, da če upoštevni pravni okvir uslužbencem Eurostata ne nalaga nobene odgovornosti za vodenje preiskovalnega postopka, naloga, ki je uslužbencem Eurostata zaupana v navedenem preiskovalnem postopku, ni odločilna niti za potek niti za izid tega postopka. Tako je Sodišče presodilo, da ni mogoče šteti, da Komisija zato, ker je bil pregled v okviru preiskovalnega postopka zaupan ekipi, ki so jo večinoma sestavljali uslužbenci Eurostata, ki so že sodelovali pri obiskih, ki jih je v Španiji pred začetkom tega postopka organizirala ta služba, v zvezi z izpodbijanim sklepom ni izpolnila zahteve po objektivni nepristranskosti. Zato je Sodišče zavrnilo tožbeni razlog, ki ga je Španija navedla v zvezi s kršitvijo pravice do dobrega upravljanja.

4. Uporaba za pravo javnih uslužbencev

91. Sodbe, predstavljene v prejšnjih točkah, kažejo, kako se zahteva po nepristranskosti uporablja v okviru upravnih postopkov, ki potekajo pred institucijami, organi, uradni in agencijami Unije. Tem zadevam je skupno, da so se zadevni postopki nanašali na pravne osebe in države članice, to je stranke, za katere bi se lahko štelo, da so „zunaj“ uprave Unije. Ob tem vseeno menim, da ni z nobenim legitimnim razlogom mogoče upravičiti izključitve uradnikov in uslužbencev uprave iz kroga upravičencev do varstva, zagotovljenega s členom 41 Listine.[57] Nasprotno, v tem okviru moram ugotoviti, prvič, da ima na podlagi te določbe „vsakdo“ pravico, da se njegove zadeve obravnavajo nepristransko, in drugič, da ta določba ne razlikuje med upravnim pravom Unije v ožjem smislu in javnimi uslužbenci Unije, saj so ti zadnji tudi zajeti z upravnim pravom v širšem pomenu tega izraza. Zato je treba zahtevo po nepristranskosti šteti za splošno načelo, ki se uporablja za vsak upravni postopek. Kot bo v nadaljevanju pojasnjeno s primeri, je bila ta razlaga potrjena s sodno prakso Sodišča.

a) Postopek odvzema imunitete uradnika

92. V zvezi s tem je treba takoj spomniti, da pravica do dobrega upravljanja, kot izhaja iz člena 41(2) Listine, v resnici zajema sveženj pravic, ki med drugim vključuje pravico do izjave. Sodišče je v sodbi z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ (C-831/18 P, EU:C:2020:481, v nadaljevanju: sodba Komisija/RQ), ki jo bom predstavil v nadaljevanju, odločalo o obsegu *pravice do izjave*[58] v okviru postopka, katerega predmet je bil odvzem imunitete uradnika Unije. Zadevna sodba se je zato nanašala na bistveni vidik področja javnih uslužbencev Unije, zagotovljen s Protokolom (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije,[59] da bi se zagotovilo pravilno

56 Sodba Španija/Svet, točka 101.

57 Glej v tem smislu Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. izdaja, Berlin, 2021, člen 41, točka 10.

58 Glej tudi sodbo z dne 4. junija 2020, ESZD/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, točka 70), ki se je tudi nanašala na pravico do izjave na področju javnih uslužbencev.

59 UL 2010, C 83, str. 266.

delovanje institucij, organov, uradov in agencij Unije. Upoštevnost te sodbe za preučitev tu obravnavane zadeve izhaja iz dejstva, da vsebuje splošne preudarke o razlagi člena 41 Listine, za katere se mi zdi, da jih je iz razlogov, na katere bom spomnil v nadaljevanju, mogoče prenesti na zahtevo po nepristranskosti.

93. Sodišče je v upoštevnem delu analize najprej opozorilo, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije.[60] Sodišče je ugotovilo, da je v zvezi z, natančneje, pravico do izjave v vsakem postopku ta sestavni del navedenega temeljnega načela in zdaj ni določena le s členoma 47 in 48 Listine, ki zagotavljata spoštovanje pravice do obrambe in pravice do poštenega sojenja v okviru vsakega sodnega postopka, ampak tudi s členom 41 te listine, ki zagotavlja pravico do dobrega upravljanja.[61] Odstavek 2 navedenega člena 41 namreč določa, da ta pravica do dobrega upravljanja vključuje zlasti pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.[62] V tem okviru je treba ugotoviti, da Sodišče, kot je bilo že navedeno v teh sklepnih predlogih v zvezi z zahtevo po nepristranskosti, poudarja vzporednost med pravicami, zagotovljenimi s členoma 41 in 47 Listine, ki se uporabljata vsak za določeno vrsto postopka.

94. Sodišče je nato ugotovilo, da se ta določba, kot je razvidno iz njenega besedila, uporablja splošno. Iz tega je Sodišče sklepalo, da je treba pravico do izjave upoštevati v vsakem postopku, v katerem se lahko izda akt, ki posega v položaj, tudi če se z ureditvijo, ki se uporablja, to ne zahteva izrecno. Poleg tega navedena pravica zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da koristno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese.[63] Ker se ti preudarki ujemajo z ugotovitvami, ki sem jih predstavil zgoraj v podporo tezi, v skladu s katero je treba zahtevo po nepristranskosti razumeti kot splošno načelo, ki ureja vsak upravni postopek, se mi zdi očitno, da se člen 41 Listine uporablja tudi za javne uslužbence Unije glede te zahteve.

95. Drugi razlog, iz katerega je sodba Komisija/RQ posebej pomembna, izhaja iz dejstva, da vsebuje navedbe o nekaterih vidikih splošnega upravnega prava Unije, ki bi lahko bili odločilni za preučitev te zadeve in h katerim se bom vrnil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov,[64] in sicer o pravnih posledicah, ki jih je treba izpeljati, kadar uprava sprejme odločitev v nasprotju s procesnimi pravicami zadevne osebe.

96. V zvezi s tem je Sodišče spomnilo, da v skladu z njegovo ustaljeno sodno prakso kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, povzroči razglasitev ničnosti sklepa, sprejetega v zadevnem upravnem postopku, le če bi bil lahko izid tega postopka, če te nepravilnosti ne bi bilo, drugačen.[65] Glede tega je Sodišče pojasnilo, da od pritožnika, ki se sklicuje na kršitev svoje pravice do obrambe, ni mogoče zahtevati, da dokaže, da bi sklep zadevne institucije Unije imel drugačno vsebino, temveč le, da ta možnost ni v celoti izključena. To vprašanje je treba presojati glede na posebne dejanske in pravne okoliščine vsake posamezne zadeve.[66]

60 Sodba Komisija/RQ, točka 64.

61 Sodba Komisija/RQ, točka 65.

62 Sodba Komisija/RQ, točka 66.

63 Sodba Komisija/RQ, točka 67.

64 Glej točke od 111 do 118 teh sklepnih predlogov.

65 Sodba Komisija/RQ, točka 105.

66 Sodba Komisija/RQ, točki 106 in 107.

b) Postopek razrešitve člana Komisije

97. Ob koncu tega pregleda sodne prakse je treba omeniti sodbo z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija (C-615/19 P, EU:C:2021:133, v nadaljevanju: sodba Dalli/Komisija), kot primer uporabe zahteve po nepristranskosti na področju javnih uslužbencev. Vzrok za zadevo, v kateri je bila izdana ta sodba, je bila tožba, ki jo je pri Splošnem sodišču vložil nekdanji član Evropske komisije in s katero je predlagal, naj se mu plača odškodnina za škodo, zlasti nepremoženjsko, ki naj bi jo utrpel zaradi domnevno nezakonitih ravnanj Komisije in urada OLAF, povezanih s prenehanjem njegove funkcije. Pritožnik je v podporo tožbi navedel več očitkov v zvezi z nezakonitostjo ravnanja Komisije in urada OLAF, ki pa jih je Splošno sodišče vse zavrnilo.

98. Pritožnik je v pritožbi zatrjeval, da je Splošno sodišče domnevno napačno uporabilo pravo, ker ni ugotovilo, da je bila v preiskavi, uvedeni proti njemu, kršena zahteva po nepristranskosti na podlagi člena 41 Listine. Po njegovem mnenju so obstajali elementi, ki bi lahko vzbudili upravičen dvom o nepristranskosti preiskave. Na prvem mestu, pritožnik je kritiziral neposredno sodelovanje direktorja urada OLAF, čeprav je bila temu po pritožnikovem mnenju z veljavno zakonodajo podeljena le pristojnost za vodenje preiskav. Na drugem mestu, pritožnik je Splošnemu sodišču očital, da je napačno ugotovilo, da sodelovanje predstavnikov nacionalnega organa pri preiskavi ni posegalo v objektivno nepristranskost urada OLAF, čeprav je bil eden od teh predstavnikov tudi član nadzornega odbora.[67]

99. Sodišče se ni strinjalo z mnenjem pritožnika in je zato zavrnilo pritožbeni razlog v zvezi z napačno uporabo prava, ki je v bistvu temeljila na domnevnem neupoštevanju zahteve po nepristranskosti. Natančneje, Sodišče je ugotovilo, da se ne more z nobeno od okoliščin, na katere se je skliceval pritožnik, podvomiti o spoštovanju zahteve po nepristranskosti.

100. Prvič, glede napačne uporabe prava, ki naj bi jo storilo Splošno sodišče pri odločanju o sodelovanju direktorja urada OLAF pri preiskavi, je Sodišče opozorilo, da člen 41(1) Listine med drugim določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko.[68] Sodišče je pojasnilo, da morajo te institucije, organi, uradi in agencije spoštovati oba vidika zahteve nepristranskosti, ki sta na eni strani subjektivna nepristranskost in na drugi strani objektivna nepristranskost. Sodišče je nato navedlo pojasnila o pristojnostih direktorja urada OLAF, pri čemer je spomnilo na upoštevne določbe Uredbe o preiskavah, ki jih izvaja ta služba,[69] in ugotovilo, da je temu direktorju naložena aktivna vloga pri vodenju preiskav. Sodišče je ugotovilo, da pritožnik ni dokazal, da bi neposredna udeležba direktorja urada OLAF pri nekaterih preiskovalnih dejavnostih lahko ogrozila njegovo objektivno nepristranskost. Poleg tega je Sodišče opazilo, da pritožnik ni izpodbijal veljavnosti teh določb. Zato je Sodišče ugotovilo, da Splošno sodišče pri tem, da je presodilo, da tako neposredno sodelovanje ne ogroža nepristranskosti preiskave, ni napačno uporabilo prava.

101. Drugič, glede sodelovanja predstavnika nacionalnega organa, ki je prav tako član nadzornega odbora, na zaslišanju, je Sodišče menilo, da to, da je eden od njegovih članov neposredno sodeloval pri izvedbi ene od preiskovalnih dejavnosti urada OLAF, lahko vzbudi upravičen dvom o tem, da ima ta član lahko pozitivne ali negativne predsodke pri izvajanju svoje nadzorne funkcije v tem odboru, kar se tiče pogojev izvajanja zadevne preiskovalne dejavnosti.[70] Vendar je Sodišče

67 Sodba Dalli/Komisija, točki 106 in 107.

68 Sodba Dalli/Komisija, točke od 111 do 118.

69 Uredba (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 91).

70 Sodba Dalli/Komisija, točke od 119 do 124.

presodilo, da čeprav bi bila objektivna nepristranskost člana nadzornega odbora pri izvajanju nadzorne funkcije, ki jo opravlja kot član tega odbora, zaradi tega lahko omajana, okoliščina, da je lahko ta oseba pozneje pozvana k izvajanju takega nadzora, ne more vzbuditi upravičenega dvoma o njeni nepristranskosti med njenim sodelovanjem pri preiskovalni dejavnosti. Sodišče je iz tega sklepalo, da čeprav bi se bilo mogoče v zvezi z mnenjem, ki ga je izdal nadzorni odbor v zvezi s preiskavo urada OLAF, sklicevati na neobstoj objektivne nepristranskosti, ki ga zatrjuje pritožnik, ta neobstoj ne more omajati spoštovanja načela nepristranskosti v okviru te preiskave in zlasti med zaslišanjem, pri katerem je sodeloval član tega odbora. V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da je namen argumentacije pritožnika izpodbijati zakonitost zbiranja dokazov, ki ga je opravil urad OLAF, in ne zakonitost mnenja nadzornega odbora. Sodišče je tako sklenilo, da je treba argument, ki se nanaša na napačno uporabo prava v tej točki, zavrniti kot neutemeljen.

C. Nauki sodne prakse

102. Na podlagi zgornjega pregleda sodne prakse moram najprej določiti nauke, ki jih je treba izpeljati iz pojma „nepristranskost“ v pravu Unije, nato pa se lotiti preučitve pritožbe, ki jo je v tej zadevi vložil Parlament.[71]

103. Prvič, primeri, ki sem jih predstavil v tem pregledu sodne prakse, govorijo v prid uporabe zahteve po nepristranskosti na področju javnih uslužbencev. Ta ugotovitev izhaja zlasti iz dejstva, da sodbi Komisija/RQ[72] in Dalli/Komisija[73] jasno kažeta, da se člen 41(1) Listine *uporablja za upravne postopke, ki vključujejo fazo preiskave in se nanašajo na pravni status uradnikov* in članov Komisije, naj gre za njihovo imuniteto ali za ohranitev njihovih funkcij.

104. Drugič, iz sodbe Wolff/Komisija[74] izhaja, da je namen zahteve po nepristranskosti zagotoviti enako obravnavanje. Poleg tega je iz te sodbe mogoče sklepati, da sta notranje delovanje in zunanja podoba institucij, organov, uradov in agencij Unije odvisna od spoštovanja te zahteve, zato mora ta nujno veljati za vsa področja dejavnosti uprave Unije, vključno z *vidiki, povezanimi z upravljanjem javnih uslužbencev*, kot so imenovanje, napredovanje in kaznovanje osebja.

105. Tretjič, ugotoviti je treba, da se Sodišče v sodni praksi[75] opira na pojem „nepristranskost“, ki ima dva vidika. Na eni strani subjektivno nepristranskost, v skladu s katero noben uslužbenec zadevne institucije ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, ter na drugi strani objektivno nepristranskost, v skladu s katero mora ta institucija zagotoviti zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom o morebitnem predsodku.

106. Četrtič, v zvezi s tem drugim vidikom iz sodbe Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament[76] izhaja, da predhodna seznanjenost tistih, ki morajo sodelovati pri sprejetju sodne ali upravne odločbe, z dejstvi sama po sebi ni okoliščina, ki bi lahko pomenila, da je v tej odločbi podana kršitev postopka v obliki neobstoja nepristranskosti. Kot namreč izhaja iz sodb Wolff/Komisija[77] in Španija/Svet[78], se taka predhodna seznanjenost pogosto izkaže za neizogibno ob upoštevanju

71 Glej točko 119 in naslednje teh sklepnih predlogov.

72 Sodba Komisija/RQ, točka 65.

73 Sodba Dalli/Komisija, točka 111.

74 Sodba Wolff/Komisija, točka 26.

75 Glej točke 80, 87, 98 in 100 teh sklepnih predlogov.

76 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točke od 43 do 45.

77 Sodba Wolff/Komisija, točka 39.

78 Sodba Španija/Svet, točka 99.

poklicne dejavnosti, ki so jo zadevne osebe opravljale pred tem ali jo opravljajo vzporedno. Predvsem je treba ugotoviti, ali v posebnem primeru *navzkrižja interesov* pri uradnikih in uslužbencih, ki delujejo v imenu institucij, organov, uradov in agencij, vzbujajo *upravičen dvom o nepristranskosti postopka*.

107. Petič, iz sodb Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament[79], Dalli/Komisija[80] in Wolff/Komisija[81] izhaja, da sodna praksa Sodišča od zadevne osebe s postopkovnega vidika zahteva, da *navaja trditve, s katerimi lahko vzbudi dvom o osebni nepristranskosti uradnikov ali uslužbencev, vključenih v upravni postopek*. Sodišče lahko namreč le na podlagi trditev, ki jih predstavijo zadevne osebe, podrobno preuči zatrjevano kršitev objektivne nepristranskosti. Zato iz tega sledi, da splošne in abstraktne trditve, ki očitno niso utemeljene, nikakor ne izpolnjujejo te zahteve.

108. Vendar je treba ugotoviti, da je Sodišče v sodbi Wolff/Komisija[82] pojasnilo, da se za dokazovanje, da organizacija upravnega postopka ne zagotavlja zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom glede morebitnih predsodkov, ne zahteva, da se ugotovi obstoj pomanjkanja nepristranskosti zaradi posebnih značilnosti vloge poročevalke v okviru postopkov, ki potekajo pred Odborom. *V zvezi s tem zadostuje, da obstaja upravičen dvom in da ga ni mogoče ovreči*. Zato se dokazno breme ne zdi pretirano veliko.

109. Šestič, iz sodb Ziegler/Komisija[83] in Wolff/Komisija[84] je mogoče sklepati, da preučitev spoštovanja zahteve po subjektivni nepristranskosti ni potrebna v primerih, v katerih je bila kršitev objektivne nepristranskosti že ugotovljena. *Preučitev dejstev z vidika drugega vidika pojma „nepristranskost“ zadostuje*, če ne obstajajo elementi, na podlagi katerih je mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoj predsodkov pri uradnikih ali uslužbencih, vključenih v upravni postopek.

110. Sedmič, iz sodb Španija/Svet[85] in Wolff/Komisija[86] izhaja, da če so posebne in različne odgovornosti v okviru postopka, ki lahko privede do odločbe, ki posega v položaj stranke, dodeljene več institucijam, organom, uradom in agencijam Unije, *se mora vsak od teh subjektov uskladiti z zahtevo po objektivni nepristranskosti v delu, v katerem se ta nanaša nanj*. Tudi če te zahteve ni izpolnila le ena izmed teh institucij, organov, uradov in agencij, ta neizpolnitev zato lahko pomeni nezakonitost odločbe, ki jo je sprejela druga po koncu zadevnega postopka.

111. Osmič, iz primerjave med sodbo Wolff/Komisija[87], v kateri je Sodišče ugotovilo, da zahteva po nepristranskosti ni bila spoštovana, in sodbo Komisija/RQ,[88] ki se je nanašala na kršitev pravice do izjave, izhaja, da ima kršitev pravic iz člena 41 Listine, ki skupaj določajo pravico do dobrega upravljanja, *očitno lahko različne posledice glede na pravico, ki je kršena v posameznem primeru*.

79 Sodba Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, točka 47.

80 Sodba Dalli/Komisija, točka 117.

81 Sodba Wolff/Komisija, točka 30.

82 Sodba Wolff/Komisija, točka 37.

83 Sodba Ziegler/Komisija, točka 156.

84 Sodba Wolff/Komisija, točka 41.

85 Sodba Španija/Svet, točka 94.

86 Sodba Wolff/Komisija, točka 28.

87 Sodba Wolff/Komisija, točka 39.

88 Sodba Komisija/RQ, točka 112.

112. V sodbi Komisija/RQ [89] je Sodišče namreč spomnilo, da v skladu z njegovo ustaljeno sodno prakso „kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, povzroči razglasitev ničnosti sklepa, sprejetega v zadevnem upravnem postopku, le če bi bil lahko izid tega postopka, če te nepravilnosti ne bi bilo, drugačen“. Poudariti pa je treba, da takega sklicevanja na sodno prakso v zvezi s pravnimi posledicami kršitve postopka, ki izhaja iz kršitve pravice do obrambe, ni nikjer v sodbi Wolff/Komisija. Nasprotno pa je Sodišče v tej sodbi podrobno pojasnilo razloge, iz katerih je presodilo, da lahko sodelovanje določenega izvedenca v postopku sprejemanja odločitev med tretjimi osebami opazovalci vzbudi upravičen dvom o nepristranskosti odbora v EMA, pri čemer je ugotovilo kršitev zahteve po nepristranskosti, potrjene v členu 41 Listine.

113. Torej se postavlja vprašanje, ali je tako razlikovanje med zadevnimi pravicami utemeljeno s pravnega vidika. Po mojem mnenju to vprašanje zahteva *večplasten odgovor*, kot bom pojasnil v nadaljevanju.

114. Čeprav kršitev pravic, zagotovljenih s členom 41(2) Listine, gotovo pomeni kršitev postopka, ki lahko povzroči „nezakonitost“ upravne odločbe, je vseeno treba spomniti, da upravno procesno pravo Unije in njenih držav članic določa mehanizme za odpravo teh kršitev. [90] Na primer, pravica do izjave se lahko zadevni osebi podeli v poznejši fazi postopka, preden se ta konča in se sprejme končna odločba. Prav tako je Sodišče pred kratkim v sodbi Komisija/Di Bernardo [91] odločilo, da je pod nekaterimi strogimi pogoji mogoče dopolniti nezadostno obrazložitev upravnega akta, s čimer se torej prepreči kršitev pravic naslovnika navedenega akta. [92]

115. Poleg tega je treba spomniti, da ne morejo vse kršitve postopka vplivati na vsebino upravne odločbe. Drugače povedano, napaka uprave pri vodenju postopka se lahko izkaže za neškodljivo z vidika različnih obstoječih interesov. Zlasti iz razlogov *upravne učinkovitosti*, *pravne varnosti* in *ekonomičnosti postopka* je uprava namreč lahko oproščena kazni „ničnosti“, ki je običajno predvidena v vseh pravnih redih za najhujše primere nezakonitosti upravne odločbe. V skladu s tem modelom je „formalna nezakonitost“ pravnega akta, s katerim se ta odločitev sprejme, sprejeta, če ne posega v „materialno pravico“ zadevne osebe. Ob tem se mi zdi, da se Sodišče zaveda vseh teh vidikov in da model, ki sem ga ponazoril, uporablja za pravni red Unije, ker v skladu z zgoraj navedeno sodno prakso zahteva, da se v vsakem posameznem primeru preučijo posledice kršitve pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, preden se odloči o usodi zadevne upravne odločbe.

116. Posebej glede kršitve zahteve po nepristranskosti, ki je predmet te zadeve, menim, da je pristop, ki ga je treba uporabiti, odvisen od *resnosti vsakega posameznega primera*. V zvezi s tem moram opozoriti na dejstvo, da pojem „nepristranskost“, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča in različnih kodeksov ravnanja, ki jih uporabljajo institucije, organi, uradi in agencije Unije, ni opredeljen enako. Zdi se, da se Sodišče opira na *bolj splošen pojem, odprt za razlago*, medtem ko se Kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je pripravil Evropski varuh človekovih pravic, nanaša na *konkretne in posebej resne primere*, kot so navzkrižja interesov iz osebnih,

89 Sodba Komisija/RQ, točka 105.

90 Glej sodbe z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 91), glede odprave kršitev postopka v postopku odločanja v zvezi z okoljem; z dne 25. oktobra 2011, Solvay/Komisija (C-109/10 P, EU:C:2011:686, točka 56), glede odprave kršitev postopka v okviru kartelnih postopkov Komisije, in z dne 16. januarja 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, točka 25), glede carinskega procesnega prava.

91 Sodba z dne 11. junija 2020, Komisija/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

92 Sodba z dne 11. junija 2020, Komisija/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, točke od 51 do 60).

družinskih, političnih ali finančnih razlogov.[93] Da bi se zajeli vsi ti različni primeri, je treba v vsakem primeru opredeliti konkretne okoliščine, ki vzbujajo dvom glede nepristranskosti uprave.

117. Na eni strani je res, da neobstoj objektivne nepristranskosti lahko omaje zaupanje davčnega zavezanca v nevtralnost uprave. Sum, da je predmet samovoljne in zato nepravične obravnave, ima lahko namreč škodljiv učinek na dojemanje davčnih zavezancev[94] in – na področju javnih uslužbencev – na ravnanje zadevnih uradnikov in uslužbencev do subjekta, za katerega delajo. Ker so tveganja tako za notranje delovanje kot za zunanjo podobo institucij, organov, uradov in agencij Unije velika, je očitno, da kršitve zahteve po objektivni nepristranskosti ni mogoče zlahka odpraviti.[95] Nasprotno, zdi se mi, da bi tak primer lahko ogrozil zakonitost upravnega postopka v celoti. S tega vidika je lažje razumeti, zakaj Sodišče v sodbi Wolff/Komisija[96] ni preučilo, ali je sodelovanje določenega izvedenca vplivalo na sprejeto odločitev, ampak je zgolj ugotovilo, da obstaja upravičen dvom o objektivni nepristranskosti, ki ga ni mogoče odpraviti.

118. Na drugi strani ostaja dejstvo, da je namen zahteve po „nepristranskosti“ prepovedati različna ravnanja, ki segajo od *manjših kršitev* do *kaznivih dejanj*, zato morajo biti pravne posledice kršitve te zahteve sorazmerne in ustrezno upoštevati interese, ki so neločljivo povezani z vsakim pravnim redom. Interesom naslovnika upravnega akta, ki ni zakonit zaradi kršitve postopka, nasprotujejo načela, kot so načela upravne učinkovitosti, pravne varnosti in ekonomičnosti postopka. Iz tega razloga ne verjamem, da lahko vsak upravičen dvom o spoštovanju zahteve po objektivni nepristranskosti samodejno povzroči ničnost upravnega akta. Kot sem že pojasnil v teh sklepnih predlogih,[97] bi taka pravna posledica morala biti pridržana za *najhujše primere nezakonitosti*, zlasti tiste, ki vključujejo *navzkrižje interesov iz osebnih, družinskih, političnih ali finančnih razlogov* in *kazniva dejanja*, kot so dejanja, povezana s *korupcijo v javni upravi*. Nasprotno pa bi bilo v zvezi z drugimi primeri primerno, da se možnost predlagati razglasitev ničnosti upravnega akta, v katerem je podana kršitev postopka zaradi kršitve te zahteve, pogojuje z vprašanjem, ali bi bil lahko v primeru neobstoja te nepravilnosti izid postopka drugačen, kot je Sodišče odločilo v zgoraj navedeni sodbi Komisija/RQ.[98] Če bi bil odgovor nikalen, bi bilo treba tako možnost izključiti.

93 V skladu s členom 8 („nepristranskost in neodvisnost“) Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je razvil Evropski varuh človekovih pravic in ga je Parlament odobril z resolucijo na plenarnem zasedanju 6. septembra 2001, obveznost nepristranskosti zahteva, da se uradnik vzdrži „samovoljnega delovanja, ki bi negativno vplivalo na posameznike, kakor tudi pristranskega obravnavanja, zaradi kakršnih koli razlogov“. Navedeni kodeks zahteva, da na ravnanje uradnika nikoli ne vplivajo „osebni, družinski ali nacionalni interesi ter politični pritisk“. Uradnik „ne sodeluje pri nobenem odločanju, kjer ima ona ali on oziroma član njene ali njegove družine kakršen koli finančni interes“.

94 Batalli, M. in Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior“, *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, št. 1, str. 35. Avtorja opozarjata, da lahko nespoštovanje načel „dobrega upravljanja“ povzroči „slabo upravljanje“, se pravi, da ustvari položaj, v katerem so državne institucije šibke in nesposobne spodbujati dobrobit posameznikov. Vse to lahko vodi v splošno nezadovoljstvo državljanov.

95 Glej v zvezi s tem Mouly, J., „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire“, *Droit Social*, Dalloz, 2016, št. 10, str. 869, v katerem avtor poudarja pomembnost zahteve po nepristranskosti. Avtor meni, da nekatera pravila o disciplinskem postopku, ki so posebej pomembna, ponujajo bistvena jamstva, katerih kršitev lahko po samem pravu povzroči ničnost izrečene kazni, ne da bi moral delavec dokazati, da ni mogel uveljaviti svoje pravice do obrambe.

96 Sodba Wolff/Komisija, točke od 37 do 41.

97 Glej točko 115 teh sklepnih predlogov.

98 Glej točko 112 teh sklepnih predlogov.

D. Preučitev pritožbe z vidika sodne prakse

1. Uvodne ugotovitve

119. Potem ko sem določil nauke sodne prakse Sodišča v zvezi z zahtevo po nepristranskosti, je treba te nauke zdaj uporabiti za obravnavani primer v okviru preučitve pritožbe.

120. V delu, v katerem se Parlament sklicuje na izkrivljanje dejstev, je dovolj spomniti, da je iz člena 256 PDEU in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije razvidno, da je pritožba omejena na pravna vprašanja. Splošno sodišče je zato edino pristojno za ugotavljanje in presojo upoštevnih dejstev ter presojo dokazov. Presoja teh dejstev in dokazov, razen v primeru njihovega izkrivljanja, torej ni pravno vprašanje, ki je predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe. Tako izkrivljanje mora očitno izhajati iz listin v spisu, ne da bi bilo treba ponovno presojati dejansko stanje in dokaze. [99]

121. V zvezi s tem moram ugotoviti, da Parlament ni dokazal, kako je Splošno sodišče izkrivilo dejstva, na podlagi katerih je v točki 59 izpodbijane sodbe odločilo, da Parlament ni zagotovil zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom o objektivni nepristranskosti zadevnih preiskovalcev. Namesto tega Parlament zgolj trdi bolj to, da sta bila imenovana preiskovalca le „površinsko in nepopolno seznanjena s primerom“, kar ni dovolj za ugotovitev neobstoja objektivne nepristranskosti. Iz branja izpodbijane sodbe pa je razvidno, da je Splošno sodišče podrobno preučilo več vidikov, povezanih z odnosi med preiskovalcema na eni strani in osebo UZ na drugi strani, na podlagi česar je lahko zaslutilo obstoj medosebnega konflikta ali vsekakor možnost negativnega mnenja preiskovalcev o osebi UZ v fazi pred uvedbo upravne preiskave.

122. Ta primera se očitno razlikujeta od primera, ki ga je omenil Parlament in se nanaša le na „predhodno seznanjenost“ z zadevnim predmetom v okviru upravnega postopka. Gre predvsem za tveganje vnaprejšnjih stališč, ki bi morda lahko izkrivila dojemanje stvarnosti. Zato se mi zdi, da je v nasprotju s tem, kar trdi Parlament, Splošno sodišče pravilno menilo, da obstajajo okoliščine, ki bi lahko pod vprašaj postavile objektivno nepristranskost preiskovalcev.

2. Uporaba pojma „nepristranskost“ za preiskovalni postopek

123. Zaradi izčrpnosti je treba v nadaljevanju preučiti, ali je Splošno sodišče pravno utemeljeno presodilo, da Parlament ni izpolnil obveznosti objektivne nepristranskosti, ki velja zanj, ker sta bila preiskovalca pred uvedbo upravne preiskave predhodno seznanjena z dejstvi obravnavanega primera, tako da sta lahko imela negativno mnenje o osebi UZ.

124. Najprej ugotavljam, da je Splošno sodišče v točki 38 izpodbijane sodbe pravilno priznalo, da se člen 41 Listine uporablja v fazi upravne preiskave v okviru disciplinskega postopka na področju javnih uslužbencev. Poleg tega ugotavljam, da se je Splošno sodišče pravilno sklicevalo na pojem „nepristranskost“, kot je priznan v sodni praksi Sodišča, da je v točki 39 izpodbijane sodbe izjavilo, da je treba ob upoštevanju tega pojma preučiti med drugim trditev v zvezi z neobstojen nepristranskosti preiskovalcev, ki jih je imenoval Parlament. Zato je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v obravnavni zadevi uporabilo nekatere nauke, ki jih je treba izpeljati iz sodne prakse Sodišča. [100]

[99] Glej sodbi z dne 12. januarja 2017, Timab Industries in CFPR/Komisija (C-411/15 P, EU:C:2017:11, točka 89), in z dne 1. oktobra 2020, CC/Parlament (C-612/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:776, točka 51 in navedena sodna praksa).

[100] Glej točki 103 in 104 teh sklepnih predlogov.

125. Splošno sodišče je nato presodilo dejstva in ugotovilo, da bi imenovanje zadevnih preiskovalcev lahko vzbudilo upravičen dvom o njuni objektivni nepristranskosti.

a) Imenovanje preiskovalca za „disciplinski“ del

126. Konkretneje, Splošno sodišče je upoštevalo dejstvo, da se je eden od preiskovalcev, pristojen za „disciplinski“ del, z enim od pritožnikov srečal pred uvedbo upravne preiskave proti osebi UZ. Po pričevanju tega pritožnika je ta odpotoval v Luxembourg (Luksemburg), da se seznani z morebitno preiskavo urada OLAF, uvedeno proti njemu, ker so mu sodelavci povedali, da ga je mož osebe UZ na njeno pobudo „iz maščevanja“ prijavil pri tem organu v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi glede starševskega dopusta, „ker [naj bi] zadevni sodelavec onemogočal njeno delo“. Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 48 izpodbijane sodbe, Parlament ni zanikal, da je pred uvedbo upravne preiskave prišlo do tega srečanja med enim od pritožnikov in prihodnjim preiskovalcem. Vseeno je Parlament trdil, prvič, da zadnjenavedeni na tem srečanju ni posredoval nobene informacije v zvezi z obravnavano zadevo, in drugič, da prihodnji preiskovalec ni mogel slutiti, da bo moral opravljati to funkcijo.

127. Menim, da je na podlagi razpoložljivih informacij mogoče sklepati, da se je Splošno sodišče pravilno odločilo, da ne bo sledilo utemeljitvi Parlamenta. Za lažje razumevanje razlogov, ki so privedli do tega sklepa, je treba podrobneje preučiti razlogovanje, ki ga je razvilo Splošno sodišče.

128. Na prvem mestu, Splošno sodišče je v točki 49 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ni nobenega zapisa o vsebini komunikacije med enim od pritožnikov in prihodnjim preiskovalcem. Zato ni bilo mogoče zadovoljivo dokazati, o čem sta se pogovarjali osebi na tem srečanju. Trditve Parlamenta, da ni bila posredovana nobena informacija v zvezi z zadevo, torej ni bilo mogoče dokazati. Brez zanesljivih dokazov je bilo zadevno pričevanje lahko le indic, ki sta ga lahko potrdili le vpleteni osebi. Zdi pa se mi, da se ob takem pričevanju lahko postavljajo vprašanja o odnosu navedenih oseb do osebe UZ, zlasti če je natančno dokumentirano na zaslišanju, kot se je zgodilo v obravnavani zadevi. To me pripelje do osrednjega vidika zadeve, ki ga je Splošno sodišče preučilo v nadaljevanju.

129. Na drugem mestu, Splošno sodišče je opozorilo, da objektivna nepristranskost predpostavlja, da institucija zagotovi zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom. Kot je bilo navedeno v teh sklepnih predlogih,[101] je to prav tisto, kar je Sodišče vedno zahtevalo v svoji sodni praksi, da bi se preprečil vsakršen kočljiv položaj. Splošno sodišče je, zavedajoč se te zahteve, ugotovilo, da lahko tako pričevanje pri osebi UZ vzbudi upravičen dvom o nepristranskosti preiskovalca, na katerega bi lahko vplivala izrazita zlonamernost njenega domnevnega ravnanja, o kakršnem mu je bilo poročano. Zdi se mi namreč, da je zadevni uradnik, neodvisno od resničnosti te informacije, lahko dobil precej neugoden vtis o UZ, še preden je moral opravljati funkcijo preiskovalca. Zato osebi UZ ni mogoče očitati, da je podvomila o nepristranskosti postopka v zvezi s Parlamentom, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 52 izpodbijane sodbe. Kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, Splošnemu sodišču ni bilo treba preveriti, ali je preiskovalec *dejansko* imel predsodke do UZ. V zvezi s tem je zadostovalo, da obstaja *upravičen dvom* in da ga ni mogoče ovreči.[102] Kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, so bili ti pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

[101] Glej točko 105 teh sklepnih predlogov.

[102] Glej točko 108 teh sklepnih predlogov.

130. V zvezi s tem se mi zdi, da ob upoštevanju zgoraj opisanega položaja Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je v točki 55 izpodbijane sodbe trdilo, da Parlament ne bi smel imenovati preiskovalca, ki se je pred uvedbo preiskave srečal z enim od pritožnikov. Ker je moral Parlament zagotoviti zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, se mi zdi, da je Splošno sodišče v točki 54 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da nič ne kaže na to, da Parlament med svojimi uradniki ne bi mogel izbrati osebe, ki v obravnavani zadevi ni bila predhodno seznanjena z dejanskim stanjem, in s tem ne bi vzbudil nobenega upravičenega dvoma glede osebe UZ. Glede na navedeno menim, da je Splošno sodišče v obravnavani zadevi pravilno uporabilo pojem „nepristranskost“ v zvezi z imenovanjem preiskovalca, pristojnega za „disciplinski“ del.

b) Imenovanje preiskovalca za del „nadlegovanje“

131. V zvezi z domnevnim neobstojem nepristranskosti preiskovalca za del „nadlegovanje“ je Splošno sodišče v točki 57 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je ta pred imenovanjem za preiskovalca predsedoval svetovalnemu odboru za obravnavo pritožb zaradi nadlegovanja ter preprečevanje nadlegovanja na delovnem mestu, ki je na podlagi prošnje pritožnikov za pomoč sklenil, da se vodenje oddelka, za katerega je bila odgovorna oseba UZ, dodeli drugi osebi. Splošno sodišče je iz tega sklepalo, da je ob upoštevanju sklepa navedenega svetovalnega odbora preiskovalec, ko je bil imenovan za del „nadlegovanje“, lahko že imel negativno mnenje o UZ. Po mnenju Splošnega sodišča je tudi to dejstvo zadostovalo za dvom o objektivni nepristranskosti preiskovalcev.

132. Na eni strani, kot predlaga Parlament, bi bilo mogoče trditi, da ima položaj, opisan v prejšnji točki, določeno podobnost s primerom, povezanim s „predhodno seznanjenostjo“ tistih, ki morajo sodelovati pri sprejetju sodne ali upravne odločbe, z dejstvi, kar v skladu s sodno prakso Sodišča [103] samo po sebi ni okoliščina, ki bi lahko pomenila, da je v tej odločbi podana kršitev postopka v obliki neobstoja nepristranskosti. Na drugi strani, temeljitejša preučitev razkriva, da je zadevni položaj v resnici zelo drugačen, ob upoštevanju dejstva, da je uradnik, ki je moral opravljati funkcijo preiskovalca, pred tem sodeloval pri sprejetju odločbe, katere namen je bil zamenjati osebo UZ kot vodjo oddelka, in to prav zaradi nadlegovanja. Tak položaj se mi zdi posebej kočljiv, ker predpostavlja dejavno zavzetost v več fazah upravnega postopka, ki lahko pripelje do naložitve disciplinske kazni. [104] V teh okoliščinah se mi zdi skoraj nemogoče pričakovati obravnavanje, v katerem bi bili vpleteni uradniki popolnoma brez predsodkov. [105]

133. Zato v nasprotju s tem, kar trdi Parlament, v obravnavani zadevi ne gre zgolj za primer „predhodne seznanjenosti“ z dejstvi, ampak bolj za „predhodno sodelovanje“ v upravnem postopku, ki vzbuja upravičen dvom o odnosu uradnika do osebe UZ. Zato menim, da je Splošno sodišče ravnalo pravilno, ko sploh ni predvidelo možnosti, da bi v svojem razlogovanju po analogiji uporabilo zgoraj navedeno sodno prakso, ampak je v točki 58 izpodbijane sodbe ugotovilo, da bi se

[103] Glej točko 106 teh sklepnih predlogov.

[104] Glej v zvezi s tem Van Reenen, P., „Impartiality in the EU Asylum Procedure“, *European Journal of Migration and Law*, 2018, št. 20, str. 345. Avtor meni, da primer, v katerem je sodnik večkrat sodeloval pri sprejetju odločb, ki so bile neugodne za posameznika, lahko vzbudi upravičen dvom o njegovi nepristranskosti.

[105] V tem okviru je treba omeniti sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 28. oktobra 1998, Castillo Algar proti Španiji (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), ki se je nanašala na nepristranskost vojaškega sodišča, katerega dva člana sta v drugem senatu že odločala o pritožbi zoper sklep, s katerim je bila obtožena zadevna oseba. Po mnenju tega sodišča so obstajali elementi, iz katerih je bilo mogoče sklepati, da so sodniki prevzeli stališče, ki ga je prej izrazilo predhodno sodišče in v skladu s katerim so obstajali „zadostni indici, na podlagi katerih je bilo mogoče ugotoviti, da je bilo storjeno vojaško kaznivo dejanje“. Zato je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da je bil člen 6(1) EKČP kršen.

z imenovanjem zadevnega uradnika lahko podvomilo o objektivni nepristranskosti preiskovalca, ker ni mogoče izključiti, da je ta že lahko imel negativno mnenje o UZ. Ta ugotovitev se mi zdi skladna in posledično neizpodbojna s pravnega vidika.

134. Menim, da v okoliščinah obravnavane zadeve Splošnemu sodišču ni mogoče razumno očitati, da je prestrogo uporabilo merila, ki spadajo v okvir pojma „nepristranskost“. Ker morajo na eni strani institucije zagotoviti zadostna jamstva, da *se izključi vsak upravičen dvom* o morebitnih predsodkih v okviru upravnih preiskav, in ker gre na drugi strani v obravnavani zadevi za upravni postopek, ki lahko pripelje do *disciplinske kazni, ki ima lahko resne posledice* za zadevnega uradnika na poklicni ravni, se mi zdi, da je potreben previden pristop. Ne sme se namreč pozabiti, da uvedba ustreznih ukrepov, da bi se upoštevala zahteva po objektivni nepristranskosti, ni cilj sam po sebi, ampak način, s katerim se zagotovi, da upravni postopek poteka *ob polnem spoštovanju pravic zadevne osebe*. Poleg tega, ker je namen zahteve po objektivni nepristranskosti – kot sem že opozoril v teh sklepnih predlogih – *zaščititi notranje delovanje in zunanjo podobo institucij, organov, uradov in agencij Unije*,[106] menim, da bi bilo napačno predpostavljati, da je iz tega izhajajoče obveznosti mogoče jemati lahkomiselno.

c) Predhodna ugotovitev v zvezi z imenovanjem preiskovalcev

135. Razlogovanje, predstavljeno v izpodbijani sodbi, kaže, da se je Splošno sodišče zavedalo tveganj in je izpeljalo ustrezne posledice, ko je presodilo, da Parlament ni ravnal v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz zahteve po „nepristranskosti“, kot jo v svoji sodni praksi razlaga Sodišče. V nasprotju s tem, kar trdi Parlament, ni iz ničesar mogoče sklepati, da je Splošno sodišče dejstva izkrivilo ali napačno presodilo. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je v točki 59 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Parlament ob imenovanju zgoraj navedenih preiskovalcev ni zagotovil zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom.

3. Pravne posledice kršitve zahteve po „nepristranskosti“

136. Ob tem moram poudariti, da je Splošno sodišče nato v točkah od 60 do 64 izpodbijane sodbe preučilo, ali ta kršitev zahteve po nepristranskosti lahko vpliva na odločitev o naložitvi disciplinske kazni osebi UZ. Splošno sodišče je ob sklicevanju na svojo sodno prakso[107] izjavilo, da se akt lahko razglasi za ničen zaradi postopkovne nepravilnosti, le če bi bil lahko v primeru neobstoja te nepravilnosti izid postopka drugačen. Drugače povedano, Splošno sodišče predlaga, prvič, da ne morejo vse kršitve postopka povzročiti ničnosti upravnega akta, in drugič, da kršitev zahteve po nepristranskosti ne pomeni izjeme od tega pravila.

137. Kot je bilo že pojasnjeno, je namen zahteve po nepristranskosti prepovedati različna ravnanja, ki segajo od manjših kršitev do kaznivih dejanj. Zato morajo biti pravne posledice kršitve te zahteve sorazmerne in ustrezno upoštevati interese, ki so neločljivo povezani z vsakim pravnim redom, kot so upravna učinkovitost, pravna varnost in ekonomičnost postopka, ki lahko zahtevajo ohranitev upravnega akta kljub njegovi nezakonitosti. V skladu s predlaganim pristopom[108] je treba najprej preučiti, ali je bila obveznost nepristranskosti kršena zaradi storitve dejanj, ki so tako resna, da je treba zadevno upravno odločbo razglasiti za nično. V zvezi s tem

106 Glej točko 104 teh sklepnih predlogov.

107 Sodba z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:C:2017:74).

108 Glej točko 118 teh sklepnih predlogov.

ugotavljam, da brez bolj natančnih informacij okoliščine obravnavane zadeve ne razkrivajo niti kaznivega dejanja preiskovalcev niti navzkrižja interesov iz osebnih, družinskih, političnih ali finančnih razlogov. Zato se mi zdi, da je treba zavrniti možnost, da se sporni sklep razglasi za ničen *ab initio*.

138. Naslednji korak analize je v skladu s predlaganim pristopom preveriti, ali ta kršitev zahteve po nepristranskosti lahko vpliva na odločitev o naložitvi disciplinske kazni UZ. V zvezi s tem vprašanjem je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v točki 64 izpodbijane sodbe ugotovilo, da „ni mogoče izključiti, da bi bila v primeru skrbne in nepristranske preiskave mogoča drugačna *prvotna presoja dejstev*, kar bi lahko imelo *drugačne posledice*“. Ta ugotovitev temelji na ideji, da je upravna preiskava pogoj za izvajanje diskrecijske pravice OI glede ukrepov, ki jih je treba v zvezi s tem sprejeti, in da lahko ti ukrepi nazadnje privedejo do naložitve disciplinskega ukrepa.

139. Kot je Splošno sodišče v točki 63 izpodbijane sodbe pravilno pojasnilo, OI prav na podlagi te preiskave in zaslišanja zadevnega uslužbenca presodi, prvič, ali je treba uvesti disciplinski postopek ali ne, drugič, ali se v okviru tega postopka po potrebi skliče disciplinska komisija ali ne, in tretjič, po tem, ko je začel postopek pred disciplinsko komisijo, dejstva, v zvezi s katerimi je sklicana navedena komisija. Drugače povedan, napačna dejanska podlaga, ugotovljena v okviru upravne preiskave, v kateri je bilo storjenih več postopkovnih nepravilnosti, ima lahko resne posledice za zadevnega uradnika. Konkretneje, taka okoliščina lahko pripelje do napačnih odločitev, ki zato vsebujejo nezakonitosti, ki so jih storili OI in subjekti, vključeni v disciplinski postopek. Tako razlogovanje se mi zdi logično in neizpodbojno s pravnega vidika.

140. Ob tem je treba v tem okviru ugotoviti, da sklep Splošnega sodišča v točki 64 izpodbijane sodbe v bistvu odseva sodno prakso Sodišča, kot izhaja iz zgoraj navedene sodbe Komisija/RQ.[109] Splošno sodišče je namreč uporabilo podobna merila, ko je ugotovilo, da ni mogoče izključiti, da kršitev zahteve po nepristranskosti lahko vpliva na prvotno presojo dejstev. S tem je Splošno sodišče posredno priznalo možnost, da bi bila vsebina spornega sklepa lahko drugačna, če bi bila zahteva po nepristranskosti spoštovana.

141. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, kar se tiče rezultata njegove analize. Splošno sodišče je pojem „nepristranskost“, kot je priznan v sodni praksi Sodišča, pravilno razlagalo in uporabilo za obravnavani primer. Iz tega sledi, da je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je bila v spornem sklepu storjena *pomembna* kršitev postopka in da ga je treba razglasiti za ničnega. Zato menim, da bi bilo treba prvi del prvega razloga glavne pritožbe zavrniti kot neutemeljen.

VII. Predlog

142. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj prvi del prvega razloga glavne pritožbe razglasi za neutemeljen.

[109] Glej točko 118 teh sklepnih predlogov.