Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. PIKAMÄE
представено на 17 юни 2021 година [1]

Дело C-894/19 P

Европейски парламент
срещу

UZ

„Обжалване — Публична служба — Длъжностно лице — Дисциплинарно производство — Психически тормоз — Дисциплинарно наказание — Понижаване с една степен — Отхвърляне на искане за съдействие на жалбоподателката — Жалба за отмяна — Член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Изискване за обективна безпристрастност — Право на изслушване“

I. Въведение

1. С жалбата си Европейският парламент иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 20 септември 2019 г., UZ/Парламент (T-47/18, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:650), с което Общият съд, от една страна, отменя решението на генералния секретар на Парламента от 27 февруари 2017 г., с което на UZ се налага дисциплинарно наказание понижаване от степен AD 13, стъпка 3 в степен AD 12, стъпка 3 със заличаване на точките за заслуги, придобити в рамките на степен AD 13, и от друга страна, отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

2. С насрещната си жалба UZ иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която Общият съд е отхвърлил искането за отмяна на решението, с което се отхвърля искането ѝ за съдействие.

3. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се фокусира върху първата част от първото основание на главната жалба относно твърдяната липса на безпристрастност на Парламента при провеждане на дисциплинарното разследване срещу UZ. Парламентът поддържа, че Общият съд неправилно е приел, че назначените разследващи служители не са предоставили достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение относно тяхната безпристрастност. Този извод на Общия съд се основава, първо, на изопачаване на фактите и второ, на неправилна правна квалификация на понятието „обективна безпристрастност“.

[1] Език на оригиналния текст: френски.

4. Настоящото дело предоставя на Съда повод да се произнесе по приложимостта на принципите, които уреждат понятието „обективна безпристрастност“, вече познато в редица области от правния ред на Съюза, в областта на публичната служба, и по-конкретно в областта на административното разследване по дисциплинарни производства.

II. Правна уредба

5. Член 24 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, в редакцията му, приложима по спора (наричан по-нататък „Правилникът“), предвижда:

„Съюзът оказва съдействие на всяко длъжностно лице, по-специално в производства срещу всяко лице, отправящо заплахи, обиди или клеветнически действия или твърдения, или нападение срещу личността или имуществото, на които длъжностното лице или член [на] неговото семейство е подложено поради длъжността, която заема, или служебните му задължения.

Той дължи солидарно обезщетение на длъжностното лице за вредите, претърпени от него в такива случаи, доколкото длъжностното лице само не е причинило умишлено или с груба небрежност вреди и не е успяло да получи обезщетение от виновния“.

6. Член 86 от този правилник гласи:

„1. Всяко неизпълнение от страна на длъжностно лице или бивше длъжностно лице на задълженията му, произтичащи от настоящия правилник, било то умишлено или по небрежност, ангажира дисциплинарната му отговорност.

2. При наличието на данни, от които може да се предположи, че е налице неизпълнение по параграф 1, органът по назначаването (ОН) или [Европейската служба за борба с измамите] (ОЛАФ) могат да образуват административно разследване.

3. Дисциплинарните правила, процедури и мерки, както и правилата и процедурите за административни разследвания, са изложени в приложение IX“.

7. Съгласно член 3 от приложение IX към посочения правилник:

„Въз основа на доклада от разследването, след като лицето е било уведомено за всички доказателства и след като е било изслушано, [ОН] може:

а) да реши, че срещу лицето няма достатъчно доказателства за образуване на производство, и да го уведоми за това писмено;

б) да реши, че макар и да са налице данни за неизпълнение на служебните му задължения, няма да бъде взета дисциплинарна мярка, и ако е необходимо, да отправи предупреждение до длъжностното лице;

в) в случай на неизпълнение на задълженията по смисъла на член 86 от Правилника за длъжностните лица:

i) да реши да образува дисциплинарното производство по раздел 4 от настоящото приложение, или

ii) да реши да образува дисциплинарно производство пред Дисциплинарния съвет“.

8. Член 16 от това приложение гласи в параграфи 1 и 2:

„1. Длъжностното лице се изслушва от Дисциплинарния съвет; то може да даде обясненията си устно или писмено, лично или чрез представител. То може да повика свидетели.

2. Пред Дисциплинарния съвет институцията се представлява от длъжностно лице, определено за тази цел от органа по назначаване. Това длъжностно лице има същите права като длъжностното лице, обект на процедурата“.

9. Член 22 от посоченото приложение е формулиран по следния начин:

„1. След изслушване на длъжностното лице [ОН] взема решение в съответствие с членове 9 и 10 от настоящото приложение в срок от два месеца от получаване на становището на Дисциплинарния съвет. Решението трябва да бъде мотивирано.

2. Ако [ОН] реши да прекрати делото, без да налага дисциплинарно наказание, той незабавно уведомява за това длъжностното лице в писмена форма. Длъжностното лице може да поиска това решение да бъде приложено към служебното му досие“.

III. Обстоятелствата по спора и спорното решение

10. За нуждите на настоящото производство по обжалване обстоятелствата по спора, изложени в точки 1—27 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени по следния начин.

11. UZ заема длъжност началник на отдел в Парламента от 1 януари 2009 г. Последно е класирана в степен AD 13, стъпка 3.

12. На 24 януари 2014 г. четиринадесет от петнадесетте членове на нейния отдел (наричани по-нататък „жалбоподателите“) подават до генералния секретар на Парламента искане за съдействие по член 24 от Правилника, като твърдят, че са станали обект на психически тормоз от страна на UZ.

13. Вследствие на това искане генералният директор на генерална дирекция „Персонал“ (наричана по-нататък „DG PERS“) уведомява жалбоподателите, че са били приети временни мерки. Става дума по-специално за възлагане на управлението на персонала на въпросния отдел на друго лице и за започване на административно разследване.

14. След започването на административно разследване UZ е изслушана на 20 ноември 2014 г. от генералния директор на DG PERS.

15. След изготвянето на два доклада, съответно от 3 март и 17 ноември 2015 г., UZ е изслушана от генералния директор на DG PERS, съответно на 17 юни и 2 декември 2015 г.

16. С електронно писмо от 6 януари 2016 г. UZ е уведомена от генералния секретар на Парламента за сезирането на дисциплинарния съвет за неизпълнение на задължения по Правилника. Тя е изслушана от дисциплинарния съвет на 17 февруари, 9 март, 8 април и 26 май 2016 г.

17. На 25 юли 2016 г. дисциплинарният съвет приема с единодушие становището си, с което, първо, предлага на ОН да санкционира всички грешки, допуснати от UZ, с обща санкция, изразяваща се в понижаване, и второ, прави извода, че ОН трябва да разгледа сериозно възможността за преназначаването ѝ на друг вид длъжност в рамките на Генералния секретариат.

18. С решение от 20 септември 2016 г. генералният секретар на Парламента оправомощава генералния директор на DG PERS да го представлява по време на изслушването на UZ, предвидено в член 22 от приложение IX към Правилника, и го задължава да му изпрати евентуалните коментари на последната по становището, изразено от дисциплинарния съвет и предадено на 7 септември 2016 г.

19. С електронно писмо от 4 октомври 2016 г. генералният директор на DG PERS кани UZ да се яви на 20 октомври 2016 г. на изслушване в съответствие с член 22, параграф 1 от Правилника, за да може да изложи коментарите си по становището на дисциплинарния съвет.

20. На 14 ноември 2016 г. UZ е изслушана от генералния директор на DG PERS. По време на това изслушване тя представя записка и иска съдействие от Парламента поради отправените ѝ от членове на нейния отдел заплахи.

21. По предложение на генералния директор на DG PERS UZ тогава е временно назначена в друг отдел.

22. С решение от 27 февруари 2017 г. генералният секретар на Парламента взема решение да наложи на UZ дисциплинарно наказание понижаване в рамките на същата функционална група от степен AD 13, стъпка 3 в степен AD 12, стъпка 3 със заличаване на точките за заслуги, придобити в рамките на старата степен AD 13 (наричано по-нататък „спорното решение“).

23. С писмо от 6 юни 2017 г. UZ сезира ОН на Парламента с жалба по административен ред срещу спорното решение.

24. С писмо от 14 юни 2017 г. UZ подава жалба по административен ред до генералния секретар на Парламента срещу мълчаливия отказ по искането ѝ за съдействие. С писмо от 20 юли 2017 г. генералният директор на DG PERS отхвърля искането за съдействие.

25. С писмо от 6 октомври 2017 г. председателят на Парламента отхвърля подадените по административен ред жалби на UZ, съдържащи се в писмата от 6 и 14 юни 2017 г.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

26. На 29 януари 2018 г. UZ подава жалба в секретариата на Общия съд, като иска, от една страна, да се отмени спорното решение и от друга страна, да се отмени решението, с което е отхвърлено искането ѝ за съдействие.

27. Парламентът иска жалбата да бъде отхвърлена.

A. По искането за отмяна на спорното решение

28. В подкрепа на искането си за отмяна на спорното решение UZ изтъква две основания, първото от които е нередовност на административното разследване, а второто — нередовност на процедурата пред дисциплинарния съвет и липса на изслушване от компетентния орган в края на процедурата.

1. По първото основание — нередовност на административното разследване

29. В рамките на това първо основание UZ поддържа по-специално че двама от разследващите служители, натоварени с административното разследване, а именно разследващият служител по „дисциплинарната“ част и разследващият служител по „тормоза“ не притежавали необходимата независимост и безпристрастност, за да участват в това разследване.

30. На първо място, що се отнася до твърдяната липса на безпристрастност на разследващия служител по „дисциплинарната“ част, в точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че от свидетелските показания на един от жалбоподателите е видно, че член на DG PERS се е срещнал с него преди започване на разследването и че по време на тази среща той е съобщил на този член, който впоследствие е бил назначен за разследващ служител, че UZ е подала — по-конкретно чрез съпруга си — сигнал срещу него пред OLAF за твърдени нередности „като отмъщение“.

31. Според Общия съд обаче тези свидетелски показания могат да породят у UZ основателно съмнение относно безпристрастността на разследващия служител, който може да се е повлиял от това, че нейното поведение му е било представено като особено злонамерено.

32. В точки 53—55 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че тъй като по време на изслушването си от 14 ноември 2016 г. UZ е уведомила Парламента за тази липса на безпристрастност, той е бил в състояние да избере като разследващ служител лице, което не е било запознато предварително с фактите по случая.

33. На второ място, що се отнася до твърдяната липса на безпристрастност на разследващия служител по „тормоза“, в точка 57 от това решение Общият съд констатира, че от обясненията на Парламента в съдебното заседание следва, че преди да бъде назначен като разследващ служител по „тормоза“ в рамките на административното разследване, този служител е председателствал консултативния комитет по проблемите на тормоза на работното място и неговото предотвратяване. Този комитет обаче е стигнал до извода, че управлението на отдела, чийто началник е UZ, трябва да бъде поверено на друго лице.

34. Според Общия съд, като се има предвид изводът на този комитет, е възможно при назначаването му за разследващ служител по „тормоза“ въпросният служител вече да е имал отрицателно мнение за UZ. Това обстоятелство би поставило под съмнение неговата обективна безпристрастност.

35. Поради това в точка 59 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че като е назначил за разследващи служители двете лица, които са могли да разполагат с предварителни данни по случая, Парламентът не е предоставил достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение по смисъла на практиката на Съда.

36. На трето място, в точка 60 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня постоянната съдебна практика, съгласно която, за да може процесуално нарушение да обоснове отмяната на даден акт, е необходимо при липсата на това нарушение производството да е могло да доведе до различен резултат.

37. Според Общия съд не може да се изключи, че ако в случая административното разследване беше проведено с грижа и безпристрастност, то можеше да доведе до различна начална преценка на фактите, която не би довела непременно до налагането на дисциплинарното наказание.

38. Вследствие на това в точка 65 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че исканията на UZ за отмяна на спорното решение трябва да бъдат уважени.

39. Въпреки това по причини, свързани с доброто правораздаване, Общият съд счита за полезно да разгледа второто основание.

2. По второто основание — нередовност на процедурата пред дисциплинарния съвет и липса на изслушване от компетентния орган в края на процедурата

40. В подкрепа на второто основание UZ изтъква, първо, че Парламентът не е можел да бъде валидно представляван от две длъжностни лица по време на едно от шестте заседания и че представителите на Парламента неправилно са останали в заседателната зала, за да разискват с членовете на дисциплинарния съвет. Второ, UZ поддържа, че само генералният секретар на Парламента е оправомощен да изслуша длъжностно лице, преди да реши да му наложи дисциплинарно наказание. Според нея обаче такова изслушване не е било проведено.

41. В точка 102 от обжалваното съдебно решение Общият съд уважава второто основание. Предвид факта, че припомнянето на съображенията на Общия съд по повдигнатите във връзка с посоченото основание въпроси е с ограничена релевантност за анализа на жалбата в рамките на настоящото заключение, в това отношение е достатъчно да се направи препращане към точки 68—101 от обжалваното съдебно решение.

Б. По искането за отмяна на решението за отхвърляне на искането за съдействие

42. Пред Общия съд UZ по същество твърди, че Парламентът неправилно е отхвърлил искането за съдействие, подадено от нея до тази институция.

43. Тъй като посоченото основание е ирелевантно за направения в настоящото заключение анализ, достатъчно е да се отбележи, че Общият съд отхвърля искането за отмяна на решението за отхвърляне на искането за съдействие с мотивите, изложени по-специално в точки 107—110 от обжалваното съдебно решение.

44. С оглед на гореизложените съображения с обжалваното съдебно решение Общият съд, от една страна, отменя спорното решение, и от друга страна, отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

V. Искания на страните

А. Петитум на главната жалба

45. С жалбата си Парламентът иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение и съответно

– да отхвърли жалбата в първоинстанционното производство,

– да постанови, че всяка от страните понася направените от нея по настоящото производство съдебни разноски, и

– да осъди UZ да заплати съдебните разноски, направени в първоинстанционното производство.

46. Искането на UZ в нейния писмен отговор е Съдът:

– да отхвърли подадената пред него жалба и

– да осъди Парламента да заплати съдебните разноски по производствата пред двете инстанции.

Б. Петитум на насрещната жалба

47. С насрещната си жалба UZ иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение в частта, с която се отхвърля искането за отмяна на решението за отхвърляне на искането ѝ за съдействие, и

– да постанови ново решение, с което да отмени решението на Парламента за отхвърляне на това искане за отмяна, и

– да осъди Парламента да заплати разноските по производствата пред двете инстанции.

48. Искането на Парламента в неговия писмен отговор е Съдът:

– да обяви насрещната жалба за частично недопустима, що се отнася до второто основание, и за изцяло неоснователна, и

– да осъди UZ да заплати съдебните разноски.

VI. Правен анализ

A. По изтъкнатите от Парламента основания и по обхвата на проверката, която трябва да се извърши

49. В подкрепа на жалбата си Парламентът изтъква три основания. *Първото основание*, което се отнася до точки 54, 58 и 59 от обжалваното съдебно решение, е за грешка при прилагане на правото, изопачаване на фактите и липса на мотиви, които са опорочили извода на Общия съд, че проведените от Парламента разследвания са били опорочени от липса на обективна безпристрастност. С *второто основание*, насочено срещу точка 72 от това решение, се твърди грешка при прилагане на правото, изопачаване на фактите и липса на мотиви за извода на Общия съд, установяващ нарушение на принципа на равни процесуални възможности в процедурата пред дисциплинарния съвет. С *третото основание*, насочено срещу точки 90, 99 и 102 от посоченото решение, се твърди грешка при прилагане на правото, изопачаване на фактите и липса на мотиви, които Общият съд е допуснал, приемайки, че е налице нарушение на правото на изслушване на UZ.

50. *Първото основание* се разделя на четири части. Както вече бе посочено във въведението, в настоящото заключение ще бъде разгледана само *първата част* на това основание. Ето защо по-нататък ще се ограничa до разглеждането на относимите доводи на Парламента.

51. Парламентът поддържа по същество, че като е приел в точки 52, 58 и 59 от обжалваното съдебно решение, че двама разследващи служители, а именно единият по „дисциплинарната“ част в рамките на административното разследване, а другият — по „тормоза“ в рамките на това разследване, не са предоставили достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение в обективната им безпристрастност, Общият съд се е основал на изопачаване на фактите, както и на погрешни правни критерии при преценката на понятието „обективна безпристрастност“, като по този начин е нарушил член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

52. Според Парламента самото предварително запознаване с фактите от страна на разследващия служител по частта „дисциплина“, по-специално когато това запознаване е ограничено и конкретно, дори непълно, както в случая, само по себе си не може автоматично да породи основателно съмнение, обосноваващо назначаването на друго лице, което не е предварително запознато с фактите по случая. По-нататък, Общият съд не бил разгледал дали опасенията на UZ действително са били от естество да обосноват основателно съмнение в обективната безпристрастност на разследващите служители. Според Парламента обаче в случая тези опасения не обосновавали необходимостта от назначаване на други разследващи служители, по-специално с оглед на липсата на какъвто и да било конфликт на интереси между съответните разследващи лица и тази страна.

53. От това резюме на доводите може да се направи извод, че поставените в рамките на настоящото дело правни въпроси се отнасят по същество до два основни аспекта: от една страна, до понятието за безпристрастност, и от друга — до приложимостта на това понятие в случаи като настоящия. За да се анализират тези правни въпроси по структуриран и логичен начин, е необходимо да се изясни, на първо място, кои са

областите от правния ред на Съюза, за които обикновено се прилага това понятие, и на второ място, дали публичната служба е сред тях. Едва след като бъдат разгледани тези правни въпроси, ще бъде възможно да се установи дали Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото и дали повдигнатото от Парламента твърдение за нарушение може да се приеме за основателно. Съображенията по-долу следват тази структура на анализ.

Б. Понятието „безпристрастност“ в правото на Съюза

1. Предварителни съображения

54. Според обичайната употреба понятието „безпристрастност“ означава „неутралност“. Това понятие се отнася до качеството или отличителната черта на лице, което не облагодетелства никоя страна в ущърб на друга, или на това, което е обективно, честно и справедливо [2]. Същевременно следва да се обърне внимание на факта, че правото на Съюза отдава особено значение на безпристрастността на тези, които са призвани да изпълняват специфична функция — по принцип свързана с вземане на решения или с разрешаване на спорове — в институционалната му структура, независимо дали са съдии или генерални адвокати [3] в Съда, или длъжностни лица и други служители в различни институции, органи, служби и агенции. Това се дължи по-конкретно на факта, че в правния ред на Съюза са приети множество принципи, залегнали в конституционните традиции на неговите държави членки.

55. Всъщност, макар като наднационална организация сам по себе си Съюзът да няма качеството на „държава“ по смисъла на концепциите от политическите науки, е очевидно, че Договорите са му предоставили правомощия, които разкриват редица характеристики, специфични за държавите членки. Принципът на институционално равновесие, произтичащ от член 13, параграф 2 ДЕС, според който „[в]сяка институция [на Съюза] действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях“ [4], цели по-конкретно да гарантира взаимното зачитане на правомощията на институциите в рамките на Съюза. Същото важи и за признаването на универсалните ценности на „ненакърнимите и неотчуждими права на човешката личност, както и свободата, демокрацията, равенството и правовата държава“, както са посочени в преамбюла на ДЕС. Редица разпоредби на Договорите, и по-специално

[2] Понятието „безпристрастност“ е вътрешноприсъщо на понятието „правосъдие“. Във философията на правото безпристрастността се разглежда като условие от етичен характер, необходимо за осигуряване на еднакво и следователно равноправно или справедливо прилагане на закона спрямо правните субекти, избягвайки по този начин произволни решения (вж. в този смисъл *Petersen*, J. Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit, Berlin 2008, p. 102, и *Drews*, A. Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems, Berlin 1894, p. 250). Това понятие предполага вземащото решение лице да е отдалечено от личните си интереси, както и вземане на решение, независимо от положението на съответното лице (вж. в това отношение *Guinchard*, S. La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu — Pouvoirs, 2013/4, № 147, p. 39). Според датираща от Средновековието традиция символ на безпристрастността, която е в основата на съдебните системи на държавите членки, е образът на жена със завързани очи, която е алегорична персонификация, повлияна от богините Юстиция и Темида в римската и съответно в гръцката митология.

[3] По силата на член 252, втора алинея ДФЕС генералният адвокат има ролята да представя публично, *при пълна безпристрастност* и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне (вж. в това отношение решения от 3 декември 2015 г., Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, т. 33 и от 9 юни 2016 г., Pesce и др., C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 25).

[4] Решения от 14 април 2015 г., Съвет/Комисия (C-409/13, EU:C:2015:217, т. 64), от 16 юли 2015 г., Комисия/Съвет (C-425/13, EU:C:2015:483, т. 69), от 6 октомври 2015 г., Съвет/Комисия (C-73/14, EU:C:2015:663, т. 61), и от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия (C-660/13, EU:C:2016:616, т. 32).

на Хартата на основните права, гарантират, че Съюзът спазва тези принципи при упражняването на своите правомощия. На настоящия етап от развитието си правният ред на Съюза показва забележителен паралелизъм с правния ред на неговите държави членки.

56. От друга гледна точка може да се твърди, че гарантирането на посочените принципи и ценности съставлява императивно условие за прехвърляне на правомощия в полза на Съюза. Доколкото Съюзът поема все повече правомощия, упражнявани преди това от държавите членки, като замества същите, правният ред на Съюза трябва да се развива, така че да отразява ценностите и принципите на държавите членки. Освен това, като се има предвид, че правото на Съюза често изисква прилагане на национално равнище, например чрез транспониране на дадена директива от националните законодателни органи или чрез приемане на административни актове от националните органи, трябва да се осигури еднородност на ценности и принципи[5]. Тя е абсолютно необходима за доброто функциониране на всяка система на управление на няколко нива, независимо дали е държава с федерално устройство или система за регионална интеграция, каквато е Съюзът.

57. Що се отнася конкретно до понятието „безпристрастност“, следва да се отбележи, че тъй като то е признато във всички държави членки в различни аспекти, логично е това понятие също да е неразделна част от правния ред на Съюза. Въпросът, който възниква в този контекст, е кои са областите, към които се прилага това понятие, като се имат предвид ценните насоки, предоставени от практиката на Съда. В настоящото заключение ще направя преглед на тази съдебна практика с цел да се потвърди признаването на понятието „безпристрастност“ като основен принцип на правото на Съюза.

2. Прилагане по отношение на съдебната система

58. Независимостта и безпристрастността са двата основни принципа на всяка съдебна система[6]. Тези принципи гарантират на правните субекти, че правосъдната дейност се определя само от доводите на съдебното обсъждане, без натиск или предубеденост. Безпристрастността, която е ключов елемент от правото на справедлив съдебен процес, прогласено в значими текстове като член 10 от Всеобщата декларация за правата на човека, член 14, параграф 1 от Международния пакт за граждански и политически права и член 6, точка 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), означава отсъствието на предубеждения, с което трябва да се характеризира съдът. В този смисъл независимостта се отнася по-скоро до отношенията на съда с другите власти и представлява необходимо условие, макар и съвсем недостатъчно, за неговата безпристрастност в отношенията му с правните субекти.

[5] В административното право усилията за осигуряване на тази еднородност на ценности и принципи, които характеризират добрата администрация, се проявяват в прилагането, от една страна, на член 41 от Хартата към институциите и органите на Съюза, за които се отнася тази разпоредба, и от друга страна, на отражения в тази разпоредба общ принцип на правото на Съюза към държавите членки, когато прилагат това право. Вж. в това отношение решения от 8 май 2019 г., PI (C-230/18, EU:C:2019:383, т. 57), и от 24 ноември 2020 г., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 и C-226/19, EU:C:2020:951, т. 34).

[6] Вж. относно прилагането на тези два принципа на международно равнище *Olbourne*, B. Independence and Impartiality: International Standards for National Judges and Courts — The Law and Practice of International Courts and Tribunals, vol. 2, No. 1, IV, 2003, p. 97.

59. Договорите и Статутът на Съда на Европейския съюз са основата за независима правораздавателна дейност на наднационално равнище[7], която позволява разглеждане на отнесените до него дела при пълна безпристрастност. Когато в тези актове не са предвидени специални разпоредби за надлежно разглеждане на някои процесуални въпроси, Съдът често се вдъхновява от практиката на Европейския съд по правата на човека като международен съдебен орган, на който е възложено тълкуването на ЕКПЧ, която отразява конституционните традиции, общи за държавите членки. Доколкото тези конституционни права и традиции са част от правото на Съюза като общи принципи съгласно член 6, параграф 3 ДЕС, практиката на Европейския съд по правата на човека притежава ноторен авторитет, когато става въпрос за тълкуване на тези общи принципи в рамките на Съюза.

60. Решение от 19 февруари 2009 г., Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент (C-308/07 P, наричано по-нататък „решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент“, EU:C:2009:103), се оказва особено релевантно за настоящия контекст, тъй като в него Съдът припомня значението на правото на справедлив съдебен процес, закрепено във вече посочения член 6, точка 1 от ЕКПЧ, което предполага достъп на всяко лице до независим и безпристрастен съд. Съдът постановява, що се отнася до неговия статус в правния ред на Съюза, че правото на справедлив съдебен процес представлява основно право, което Съюзът зачита като общ принцип по силата на член 6, параграф 2 ДЕС[8]. В това отношение трябва да се уточни, че въпросното решение е постановено преди влизането в сила на Договора от Лисабон, тъй като посоченото право понастоящем е закрепено в член 47 от Хартата, който предвижда, наред с останалото, достъпа на всяко лице до независим и *безпристрастен* съд. Следва да се отбележи, че правото на Съюза има за цел да осигури ниво на защита, сходно или поне равностойно на нивото на защита, гарантирано от ЕКПЧ.

61. Един от поставените тогава на Съда правни въпроси в рамките на производство по обжалване на определение на Общия съд, е да се установи дали фактът, че един или повече съдии са участвали в два последователни състава и са упражнявали едни и същи функции, каквито са тези на председател или на съдия докладчик, може да породи съмнение относно безпристрастността на Общия съд. Припомням, че жалбоподателят по делото, по което е постановено разглежданото решение, изтъква, че според него съблюдаването на принципа за безпристрастност изисква, включително когато се касае за едно и също ниво на юрисдикция, един и същ съдия да не може да разглежда дело, основаващо на факти, които са идентични или са в достатъчна степен свързани с фактите по дело, в чието разглеждане вече е участвал[9]. Според него нарушение на правото на безпристрастен съд е произтекло от разпределянето на делото, по което е постановено обжалваното определение, на състав от съдии, в това число и упражняващи функциите на председател и на съдия докладчик, които вече са заседавали в състава, постановил решението по предходно дело, отнасящо се отчасти до същите факти.

62. Съдът отхвърля тези доводи, като отговаря отрицателно на поставения му правен въпрос. Според Съда, макар съществуването на гаранции по отношение на съдебния състав да представлява крайъгълният камък на правото на справедлив съдебен процес,

[7] Вж. в това отношение *Voßkuhle,* A. The Cooperation between European Courts: The Verbund of European Courts and its Legal Toolbox — The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law, The Hague, 2013, p. 82, който обяснява, че германският Конституционен съд изрично е признал, че Съдът е компетентен да допринася за развитието на правото на Съюза.

[8] Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 41.

[9] Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 39.

обстоятелството, че съдиите, които за първи път е трябвало да разгледат дело, заседават в друг съдебен състав, който отново трябва да разгледа същото дело, не може само по себе си да се счита за несъвместимо с изискванията относно правото на справедлив съдебен процес [10]. Съдът уточнява, че по-конкретно фактът, че един или повече съдии са участвали в двата последователни състава и в тях са упражнявали едни и същи функции, е сам по себе си без значение за преценката на спазването на изискването за безпристрастност, щом като тези функции се упражняват в колегиален състав [11]. Според Съда тези съображения са валидни на по-силно основание, когато два последователни състава трябва да разглеждат не едно и също дело, а две отделни дела, които притежават известна степен на свързаност [12].

63. Следва по-специално да се приеме, че Съдът се позовава на понятието за безпристрастност, развито в практиката на Европейския съд по правата на човека [13], за да го приложи към съдебната система на Съюза. По-конкретно Съдът отбелязва, че изискването за безпристрастност на практика има два аспекта. На първо място, съдът трябва да бъде субективно безпристрастен, т.е. никой от членовете му не трябва да показва, че е взел страна или има лично, предварително формирано становище, като личната безпристрастност се предполага до доказване на противното. На второ място, съдът трябва да бъде обективно безпристрастен, т.е. трябва да дава достатъчно гаранции, за да бъде изключено в това отношение всяко основателно съмнение [14].

64. Ако се върнем към фактите по разглежданото дело, по което е трябвало да се произнесе, Съдът отбелязва, от една страна, че жалбоподателят не се позовава на никакъв довод, с който може да се постави под въпрос личната безпристрастност на членовете на Първоинстанционния съд [понастоящем Общият съд], и от друга страна, че не изтъква никакъв обективен факт, който може да породи съмнение относно безпристрастността на Първоинстанционния съд [понастоящем Общият съд] [15]. Съдът констатира, че жалбоподателят се е ограничил до позоваване на участието на едни и същи съдии в двата разглеждани съдебни състава, т.е. на обстоятелство, което само по себе си не е несъвместимо с изискванията за правото на справедлив съдебен процес. Така Съдът отхвърля по същество изтъкнатото от жалбоподателя основание, с което се твърди нарушение на правото на безпристрастен съд [16].

3. Прилагане по отношение на административното право в широк смисъл

65. Макар изискването за безпристрастност да е особено релевантно за всяка съдебна система, предвид централната роля, която съдебната власт традиционно има при тълкуването и прилагането на правото, то не се ограничава до тази област. Доколкото правният ред предоставя суверенни правомощия на органите на администрацията, които им позволяват да оказват въздействие върху правния статут на физическите и юридическите лица, е необходимо упражняването на тези правомощия да е обвързано с условия и дори да се посочат някои граници за защита на легитимните интереси на тези

10 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 43.

11 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 44.

12 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 45.

13 Решения на Европейския съд по правата на човека от 24 февруари 1993 г., Fey с/у Австрия (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, § 28), от 25 февруари 1997 г., Findlay с/у Обединено кралство (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, § 73), и от 4 октомври 2007 г., Forum Maritime SA с/у Румъния (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, § 116).

14 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 46.

15 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 47.

16 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точки 48 и 49.

лица[17]. Това трябва да се изрази и чрез начина, по който органите на администрацията приемат решенията си, т.е. в процесуален аспект. Всъщност процесуалното право е не по-малко важно от материалноправните норми на административното право, тъй като позволява на правните субекти да упражняват правата си. Определянето на условията и границите за упражняване на суверенните правомощия от органите на администрацията — по принцип на равнище конституционно право — има за цел да се създаде нормативна рамка, която е съществена характеристика на правовата държава[18].

66. Тези съображения са валидни на по-силно основание за „правов съюз“, какъвто е Съюзът, в който актовете на институциите подлежат на контрол за съответствие, по-специално с Договорите и с общите принципи на правото[19]. Сред принципите, в светлината на които се осъществява този контрол за законосъобразност, са *правото на добра администрация* по смисъла на член 41 от Хартата, което гарантира по-специално правото на всяко лице „засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза *безпристрастно*, справедливо и в разумен срок“ (курсивът е мой).

67. Особеност на член 41 от Хартата е фактът, че той преобразува няколко елемента на обективния принцип на законност в субективно право на добра администрация. Сам по себе си този член оправомощава носителя на това право да изисква от администрацията да действа по определен начин или да се въздържа от действия[20]. Тази разпоредба предвижда за административното производство гаранции, равностойни на предвидените в членове 47 и 48 от Хартата за съдебното производство. Следователно някои права като правото на изслушване може да са свързани както с правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата, така и със спазването на правото на защита и правото на справедлив съдебен процес, гарантирани в членове 47 и 48 от Хартата[21]. При това положение приложимостта им зависи от съответното производство. Генезисът на член 41 от Хартата показва, че тази разпоредба се основава на национални и европейски правни традиции[22], и по-конкретно на практиката на Съда, който понякога се позовава на понятието за „добра администрация“, за да укрепи статута на правните субекти[23].

17 Вж. *Kanska*, K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights — European Law Journal, vol. 10, No. 3, V, 2004, p. 303. Авторът счита, че предоставянето на европейски административни правомощия на гражданите допринася за укрепване на статута на гражданството извън строгата национална рамка. Според автора това е необходимост с оглед на все по-влиятелните институции на Съюза.

18 *Batalli*, M. и *Fejzullahu*, A. Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior — Pécs Journal of International and European Law, 2018, No. 1, p. 31. Авторите посочват, че принципът на законност се счита за основа на всеки правен ред, което по същество определя правовата държава. В съответствие с този принцип всички административни дейности трябва да се основават на правни норми.

19 Решения от 26 юни 2012 г., Полша/Комисия (C-336/09 P, EU:C:2012:386, т. 36), и от 5 ноември 2019 г., ЕЦБ и др./Trasta Komercbanka и др. (C-663/17 P, C-665/17 P и C-669/17 P, EU:C:2019:923, т. 54).

20 Вж. в този смисъл *Kanska*, K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights — European Law Journal, vol. 10, No. 3, V, 2004, p. 300. Вж. също *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, No 3., p. 488, където авторът обаче приема, че правото на добра администрация предвижда процесуални гаранции за упражняването на основните права.

21 Вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело M. (C-277/11, EU:C:2012:253, т. 31).

22 В Договорите на Съюза вече са предвидени няколко разпоредби, послужили като отправна точка за кодифицирането на член 41 от Хартата. Така член 41, параграф 2, буква в) от Хартата се основава на член 296 ДФЕС, член 41, параграф 3 от Хартата се основава на член 340 ДФЕС, член 41, параграф 4 от Хартата се основава на член 20, параграф 2, буква г) ДФЕС. За разлика от това изискването за безпристрастност не се споменава изрично в Договорите. Само в член 298 ДФЕС се говори за „независима“ европейска администрация.

23 Вж. в това отношение Разясненията по член 41 от Хартата (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17), както и решения от 13 юли 1966 г., Consten и Grundig/Комисия (56/64 и 58/64, EU:C:1966:41, стр. 501), от 9 юли 1970 г., Tortora/Комисия (32/69, EU:C:1970:68, т. 11), и от 31 март 1992 г., Burban/Парламент (C-255/90 P, EU:C:1992:153, т. 7).

68. Доколкото административното право на Съюза не е кодифицирано в единен законодателен акт, а по-скоро в множество правни актове, всеки уреждащ съответна област [24], и административните производства могат да се различават в значителна степен [25]. Въпреки това някои принципи, уреждащи административното производство, се прилагат задължително, включително посочените в член 41 от Хартата права, които в своята цялост утвърждават правото на добра администрация. Поради конституционния си ранг в правния ред на Съюза член 41 от Хартата води до установяването на *хоризонтално право* на добра администрация, което се прилага към всяко административно производство, дори законодателният акт за установяване на такова производство да не предвижда това изрично [26].

69. За да се илюстрира по-добре обхватът на това право, и по-специално изискването за безпристрастност в административното право на Съюза, по-долу ще дам няколко примера, изведени от практиката на Съда в областта на конкурентното право [27], издаването на разрешения за лекарствени продукти [28] и икономическото и бюджетното наблюдение в еврозоната [29], както и от правото на публичната служба [30]. Анализът на тази съдебна практика ще бъде отправната точка, за да разгледам по-нататък дали изискването за безпристрастност може да се прилага по отношение на разследванията в рамките на дисциплинарно производство.

а) Конкурентното право

70. Решение от 11 юли 2013 г., Ziegler/Комисия (C-439/11 P, наричано по-нататък „решение Ziegler/Комисия“, EU:C:2013:513), дава полезни насоки за прилагането на правото на добра администрация по отношение на производствата в областта на конкурентното право. В разглежданото дело, което се отнася до участието на няколко предприятия в картел в сектора на международните услуги по преместване, Съдът е трябвало да установи в частност дали Комисията като орган, отговарящ за санкционирането на незаконни картелни споразумения, е спазила правата на участващите предприятия. Според едно от участващите предприятия решението, с което Комисията му е наложила глоба, е опорочено поради липса на обективна безпристрастност, тъй като Комисията е заинтересована във връзка с твърдяното нарушение, както поради това че тя е сред

[24] Вж. в това отношение *Mendes*, J. The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship — The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law, Oxford 2020, p. 544; *Stelkens*, U., *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, p. 68. Тези автори говорят за настоящата „фрагментация“ на административното право на Съюза, включително на административното производство, в няколко законодателни акта.

[25] В миналото все пак са били предприемани инициативи за създаване на Единен административнопроцесуален кодекс, а именно резолюция на Парламента от 15 януари 2013 г., приета на основание член 225 ДФЕС, съдържаща препоръки към Комисията относно административно-процесуалното право на Европейския съюз (2012/2024 (INI); A7-0369/2012), както и Предложение за регламент за открита, ефикасна и независима администрация на Европейския съюз (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), одобрено от Парламента с резолюция от 9 юни 2016 г., в която той приканва Комисията да разгледа това предложение за регламент и иска да му представи законодателно предложение. Комисията, изглежда, не се е съобразила с това искане.

[26] Вж. в този смисъл *Ladenburger*, C. Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU — Allgemeines Verwaltungsrecht: zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, p. 116. Авторът счита, че член 41 от Хартата представлява „обща и синтезирана кодификация“, която определя основните процесуални права като субективни права.

[27] Вж. точка 70 и сл. от настоящото заключение.

[28] Вж. точка 76 и сл. от настоящото заключение.

[29] Вж. точка 84 и сл. от настоящото заключение.

[30] Вж. точка 91 и сл. от настоящото заключение.

увредените от нарушението, така и защото длъжностни лица на Комисията са участвали в незаконните дейности. Тези доводи се основават на предпоставката, че увредените от нарушение не биха могли да се явяват и съдии във връзка с него [31].

71. Съдът разглежда тези доводи, като най-напред установява, че макар Комисията да не може да бъде окачествена като „съд“ по смисъла на член 6 от ЕКПЧ, това не променя факта, че при провеждането на административните производства тя е длъжна да спазва основните права в Съюза, сред които е и правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата. Съдът уточнява, че именно тази разпоредба, а не член 47 от Хартата се прилага по отношение на административните производства пред Комисията в областта на картелите [32]. Тази констатация внася важно разяснение относно съответните приложни полета и връзката между тези две разпоредби — аспекти, на които вече обърнах внимание в настоящото заключение [33].

72. Позовавайки се на практиката си, по-специално на посоченото по-горе решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент [34], Съдът припомня, че съгласно член 41 от Хартата всеки има право, по-конкретно, засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите на Съюза безпристрастно. Това изискване за безпристрастност обхваща, от една страна, субективната безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция, който се занимава със съответното дело, не трябва да показва, че е взел страна или е лично предубеден, и от друга, обективната безпристрастност, в смисъл че институцията трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение по този въпрос [35].

73. Отбелязвайки, че в случая се разглежда само понятието за „обективна безпристрастност“, Съдът приема, с оглед на изложените от участващото предприятие доводи, че извод за липса на обективна безпристрастност от страна на Комисията не може да се направи само въз основа на факта, че тя разследва и санкционира картел, който е накърнил финансовите интереси на Съюза. Според Съда, ако не беше така, самата възможност Комисията или друга институция на Съюза да е увредена от дадено антиконкурентно деяние би довела до лишаването ѝ от правомощието да разследва такива деяния, което е недопустимо. В това отношение Съдът приема, че е важно в частност да се подчертае, че съгласно член 105 ДФЕС сред възложените на Комисията с Договорите задачи е именно да следи за прилагането на принципите, установени в членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС [36].

74. По-нататък Съдът приема, че фактът, че службите на Комисията, които отговарят за преследването на нарушенията на конкурентното право на Съюза, и тези, които отговарят за покриването на разходите по преместванията на длъжностните лица и служителите на тази институция, принадлежат към една и съща организационна структура, също не би могъл сам по себе си да постави под съмнение обективната безпристрастност на тази институция, тъй като посочените служби няма как да не са част от структурата, към която принадлежат [37]. На последно място Съдът припомня, че решенията на Комисията подлежат

31 Решение Ziegler/Комисия, точка 146.

32 Решение Ziegler/Комисия, точка 154.

33 Вж. точка 67 от настоящото заключение.

34 Вж. точка 63 от настоящото заключение.

35 Решение Ziegler/Комисия, точка 155.

36 Решение Ziegler/Комисия, точки 155 и 156.

37 Решение Ziegler/Комисия, точка 158.

на контрол от страна на съдилищата на Съюза и че правото на Съюза предвижда система за съдебен контрол върху решенията на Комисията, включително свързаните с прилагането на член 101 ДФЕС, която осигурява всички гаранции, изисквани от член 47 от Хартата [38].

75. С оглед на всички тези съображения Съдът прави извод, че не са налице данни, въз основа на които може да се предположи, че Комисията не е изпълнила задължението си за безпристрастност. Така Съдът постановява, че Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото, когато отхвърля твърдението на участващото предприятие, че има основание за отмяна на решението на Комисията поради нарушение на правото на справедлив процес и на общия принцип на добра администрация [39].

б) Издаването на разрешение за лекарствени продукти

76. Макар че конкурентното право може да се разглежда като особена област на административното право, предвид предоставените на Комисията широки контролни правомощия, които са от естество да обосноват признаването на някои гаранции на юридическите лица, за които се прилага този правен режим [40], решение от 27 март 2019 г., August Wolff и Remedia/Комисия (C-680/16 P, наричано по-нататък „решение Wolff/Комисия“, EU:C:2019:257), ясно показва, че изискването за безпристрастност, установено в член 41 от Хартата, е изцяло приложимо по отношение на административните производства пред различните институции, органи, служби и агенции на Съюза. Нещо повече, това решение съдържа ценни разяснения относно обхвата на задълженията на длъжностните лица и служителите, които работят в тях.

77. В основата на спора, във връзка с който е постановено това съдебно решение, е решение на Комисията относно националните разрешения за търговия с лекарствени продукти, което се основава на становището на Комитета по лекарствените продукти за хуманна употреба (наричан по-нататък „Комитетът“), който отговаря за изготвянето на становища на Европейската агенция по лекарствата (наричана по-нататък „ЕМА“) по всеки въпрос, свързан с оценката на лекарствения продукт, предназначен за хуманна употреба. Жалбоподателите, които искат Общият съд да отмени това решение, подчертават факта, че главният докладчик, на която посоченият комитет възлага да изготви неговото становище, е действал в двойно качество, тъй като той същевременно е нает по трудов договор към националния орган, по чиято инициатива е започнала процедурата по преразглеждане на разрешението за търговия пред Комитета. Така че това обстоятелство разкрива припокриване на служебни функции и конфликт на интереси, пораждащи основателни опасения относно безпристрастността на процедурата [41].

78. Съдът разглежда доводите на жалбоподателите, като в самото начало припомня, че институциите, органите, службите и агенциите на Съюза трябва да зачитат основните права, гарантирани от правото на Съюза, сред които е и правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата. Съдът обръща внимание на факта, че съгласно параграф 1 от тази разпоредба по-специално всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно [42].

38 Решение Ziegler/Комисия, точка 159.

39 Решение Ziegler/Комисия, точка 160.

40 Вж. в този смисъл *Craig*, P. The EU Charter of Fundamental Rights (изд. Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, article 41, 41.25, p. 1077.

41 Решение Wolff/Комисия, точка 21.

42 Решение Wolff/Комисия, точки 24 и 25.

79. В това отношение Съдът отбелязва, че изискването за безпристрастност, с което са обвързани институциите, органите, службите и агенциите при изпълнението на техните задачи, е предвидено да гарантира равното третиране, което е в основата на Съюза. Цел на това изискване е по-конкретно да се избягват случаите на евентуални конфликти на интереси по отношение на длъжностните лица и други служители, действащи от името на институциите, органите, службите и агенциите. Предвид ключовото значение на гаранцията за независимост и почтеност по отношение както на вътрешното функциониране, така и на външния имидж на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, изискването за безпристрастност обхваща всички случаи, в които служителят или длъжностното лице, което следва да се произнесе по дадена преписка, трябва разумно да разбира, че е възможно трети лица да смятат, че е засегната неговата независимост в тази област [43].

80. Според Съда тези институции, органи, служби и агенции трябва също така да се съобразяват с изискването за безпристрастност в двете му измерения, а именно, от една страна, субективна безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция не трябва да проявява пристрастие или лична предубеденост, и от друга, обективна безпристрастност, в смисъл че тази институция трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост [44]. По-конкретно, що се отнася до тази втора част от принципа на безпристрастност, Съдът отбелязва, че когато на няколко институции, органи, служби или агенции на Съюза са възложени отделни функции в рамките на производство, което може да приключи с решение с неблагоприятни за частноправен субект последици, всяка от тези институции, органи, служби или агенции на Съюза е длъжна от своя страна да се съобразява с изискването за обективна безпристрастност. Поради това дори когато само една от тях не е изпълнила това изискване, въпросното неизпълнение може да обоснове незаконосъобразността на решението, което другата институция е приела в съответната процедура [45].

81. Съдът споделя виждането на жалбоподателите, като приема, че особените обстоятелства по делото в този конкретен случай са могли да породят съмнения относно спазването на изискването за безпристрастност. По-конкретно, Съдът приема, че обективната безпристрастност на въпросния комитет е могла да се постави под въпрос поради наличието на конфликт на интереси при един от неговите членове, до който води припокриването на функции, независимо от личното поведение на посочения член [46]. Съдът приема за определящи фактори ролята, предоставена на докладчика в рамките на посочения комитет, както и липсата на достатъчно гаранции, за да се избегне неправомерно влияние върху становището на комитета. Всъщност Съдът постановява, че с оглед на поетите от докладчика отговорности Комитетът е длъжен да проявява особена бдителност при възлагането на тази функция, за да се избегне пораждането на всяко основателно съмнение, що се отнася за евентуална предубеденост [47].

82. Съдът припомня, че за да се докаже, че организацията на административната процедура не предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост, не е необходимо да се установява наличието на липса на

43 Решение Wolff/Комисия, точка 26.

44 Решение Wolff/Комисия, точка 27.

45 Решение Wolff/Комисия, точка 28.

46 Решение Wolff/Комисия, точка 30.

47 Решение Wolff/Комисия, точка 38.

безпристрастност поради специфичните характеристики на ролята на докладчик в рамките на производствата пред Комитета. Достатъчно е, че съществува основателно съмнение в това отношение и то не може да бъде преодоляно [48]. В конкретния случай Съдът приема по същество, че трети страни наблюдатели биха могли обосновано да приемат, че националният орган, по чиято инициатива е започнала процедурата пред Комитета, е в състояние да упражнява влияние върху взетите от него решения [49]. Стойността на това решение е, че установява определена степен на доказване, позволяваща да се определи дали в конкретен случай обективната безпристрастност е застрашена. Ще се върна отново на този въпрос, когато разглеждам настоящото дело в светлината на критериите, развити в съдебната практика.

83. С оглед на гореизложените съображения Съдът стига до извода, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Комитетът е осигурил достатъчно гаранции, за да се изключи наличието на основателно съмнение относно спазването на задължението за безпристрастност, установено в член 41 от Хартата.

в) Икономическото и бюджетното наблюдение в еврозоната

84. Решение от 20 декември 2017 г., Испания/Съвет (C-521/15, наричано по-нататък „решение Испания/Съвет“, EU:C:2017:982), също заслужава да бъде цитирано в рамките на прегледа на съдебната практика относно изискването за безпристрастност в административните производства. Релевантността на това решение се дължи на факта, че въпросното административно производство предвижда фаза на разследване срещу държавите членки, което поражда въпроса дали последните могат да се позовават на правото на добра администрация, гарантирано от член 41, параграф 1 от Хартата, за да твърдят незаконосъобразност на административен акт [50]. Съдът изрично се въздържа от произнасяне по въпроса дали държава членка може да се разглежда като или да се приравни на „лице“ по смисъла на посочената разпоредба и на това основание да се позовава на закрепеното в нея право. Той обаче обявява, че това право отразява общ принцип на правото на Съюза, на който от своя страна държавите членки могат да се позовават и съответно с оглед на който трябва да се преценява законосъобразен ли е административен акт, приет от институциите на Съюза.

85. Делото, по което е постановено решение Испания/Съвет, е от областта на икономическото и бюджетното наблюдение в еврозоната и се отнася по-конкретно до правомощията за разследване на Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат) по отношение на държавите членки. В основата на този спор е решение на Съвета, в което той заключава, че Кралство Испания поради груба небрежност е предоставило на Евростат погрешни данни, поради което налага глоба на тази държава членка. Спорното решение се основава на данни, събрани в рамките на разследвания във връзка с манипулирането на статистически данни в Испания.

86. Като се противопоставя на спорното решение, тази държава членка подава жалба за отмяна, като се позовава по-специално на нарушение на правото на добра администрация, поради това че процедурата по разследване е била проведена при условия, които не

48 Решение Wolff/Комисия, точка 37.

49 Решение Wolff/Комисия, точка 39.

50 Решение Испания/Съвет, точка 89.

осигуряват обективната безпристрастност на Комисията[51]. По-конкретно Испания е изтъкнала, че някои от служителите, взели участие в посещенията, които Евростат е извършила в Испания преди приемането на решението за започване на разследване, са били част от екипа, който впоследствие е бил сформиран от Комисията в рамките на процедурата по разследване.

87. Както бе посочено по-горе, Съдът разглежда твърдяната незаконосъобразност на спорното решение на Съвета от гледна точка на общия принцип, отразен в правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата, като припомня практиката си, според която институциите на Съюза са длъжни да спазват посочения общ принцип на правото в административните производства, които са образувани срещу държавите членки и могат да завършат с увреждащи тези държави решения[52]. Позовавайки се на горепосоченото решение Ziegler/Комисия, Съдът припомня, че тези институции трябва да се съобразяват с изискването за безпристрастност в двете му измерения, а именно, от една страна, субективна безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция не трябва да проявява пристрастие или лична предубеденост, и от друга страна, обективна безпристрастност, в смисъл че тази институция трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост[53].

88. Съдът отхвърля обвинението на Испания за пристрастност, като изтъква по същество, че посещенията, от една страна, и процедурата, от друга страна, имат различен правен режим и различна цел[54]. Според Съда, макар да е възможно данните, събрани при тези посещения, от една страна, и в тази процедура по разследване, от друга страна, отчасти да съвпаднат, за сметка на това оценките, които Евростат и Комисията съответно следва да дадат на тези данни, са по необходимост различни. Затова оценките, които след извършени в държава членка посещения Евростат дава за качеството на някои от тези данни, сами по себе си не предопределят евентуалното становище на Комисията дали същите тези данни са били погрешно представени, в случай че тази институция реши впоследствие да започне по този повод процедура по разследване[55].

89. От това Съдът прави извод, че фактът, че провеждането на процедура по разследване на определено правно основание е поверено на екип, съставен до голяма степен от служители на Евростат, вече участвали в посещения, които преди започването на посочената процедура тази служба е организирала в съответната държава членка на отделно правно основание, не дава достатъчно основание на Съда да заключи, че решението, с което приключва процедурата, е незаконосъобразно поради неизпълнение на обвързващото Комисията изискване за обективна безпристрастност[56].

90. Освен това Съдът уточнява, че не за Евростат, а по-скоро за Комисията и следователно за нейните членове, действащи като колективен орган, е запазено правомощието да започне процедура по разследване, да поеме отговорността за провеждане на разследването, и накрая, да представи на Съвета съответните препоръки и предложения, с които същото да приключи. Съдът уточнява, че доколкото приложимата правна уредба не възлага на

51 Решение Испания/Съвет, точка 86.

52 Решение Испания/Съвет, точка 90.

53 Решение Испания/Съвет, точка 91.

54 Решение Испания/Съвет, точка 96.

55 Решение Испания/Съвет, точки 99 и 100.

56 Решение Испания/Съвет, точка 101.

служителите на Евростат никакви отделни функции при провеждането на процедурата по разследване, ролята, поверена на служителите на Евростат в тази процедура по разследване, не може да се счита за решаваща нито за провеждането, нито за изхода на тази процедура. Така според Съда не може да се приеме, че тъй като провеждането на процедура по разследване е поверено на екип, съставен до голяма степен от служители на Евростат, вече участвали в посещенията, които тази служба е организирала в Испания преди започването на тази процедура, обжалваното решение е опорочено от твърдяно неизпълнение на изискването за обективна безпристрастност от страна на Комисията. Поради това Съдът отхвърля основанието на Испания за нарушение на правото на добра администрация.

4. Прилагане в правото на публичната служба

91. Решенията, представени в предходните точки, показват как се прилага изискването за безпристрастност в контекста на административни производства, висящи пред институции, органи, служби или агенции на Съюза. Общ аспект за тези дела е фактът, че в разглежданите производства участват юридически лица и държави членки, т.е. страни, които може да се считат за „външни“ за администрацията на Съюза. При това положение все пак считам, че няма никаква основателна причина, която да обосновава изключването на длъжностните лица и служителите на администрацията от кръга на лицата, които се ползват от закрилата, гарантирана в член 41 от Хартата [57]. Напротив, в този контекст държа да отбележа, първо, че съгласно тази разпоредба „всеки“ има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно, и второ, че тази разпоредба не прави разграничение между административното право на Съюза в тесен смисъл и европейската публична служба, тъй като последната също попада в обхвата на административното право в широкия смисъл на това понятие. Следователно изискването за безпристрастност трябва да се счита за общ принцип, който се прилага за всяко административно производство. Както ще обясня по-долу с примери, това тълкуване се потвърждава от практиката на Съда.

a) Производство по снемане на имунитета на длъжностно лице

92. В това отношение в самото начало трябва да се припомни, че както произтича от член 41, параграф 2 от Хартата, правото на добра администрация на практика включва съвкупност от права, обхващаща по-специално правото на изслушване. В решение от 18 юни 2020 г., Комисия/RQ (C-831/18 P, наричано по-нататък „решение Комисия/RQ“, EU:C:2020:481), което ще разгледам по-долу, Съдът се произнася по обхвата на *правото на изслушване* [58] в контекста на производство с предмет снемане на имунитета на длъжностно лице на Съюза. Следователно въпросното решение се отнася до съществен аспект на европейската публична служба, гарантиран с Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз [59] с цел осигуряване на доброто функциониране на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Релевантността на това решение за разглеждането на настоящото дело се дължи на това, че то съдържа общи съображения относно тълкуването на член 41 от Хартата, които по изложените по-нататък причини според мен са приложими към изискването за безпристрастност.

[57] Вж. в този смисъл *Jarass*, H. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. ed., Berlin, 2021, член 41, точка 10.

[58] Вж. също решение от 4 юни 2020 г., ЕСВД/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, т. 70), което също се отнася до правото на изслушване в областта на публичната служба.

[59] ОВ C 83, 2010 г., стр. 266.

93. В съответната част на анализа Съдът припомня в самото начало, че съгласно постоянната съдебна практика зачитането на правото на защита е основен принцип на правото на Съюза[60]. Съдът отбелязва, че що се отнася по-специално до правото на изслушване във всяко производство, то е неразделна част от посочения основен принцип и понастоящем е закрепено не само в членове 47 и 48 от Хартата, които гарантират зачитането на правото на защита и правото на справедлив съдебен процес във всяко съдебно производство, но и в член 41 от същата, който гарантира правото на добра администрация[61]. Всъщност член 41, параграф 2 от Хартата предвижда, че правото на добра администрация включва по-специално правото на всяко лице да бъде изслушано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него[62]. В този контекст следва да се отбележи, както вече бе посочено в настоящото заключение във връзка с изискването за безпристрастност, че Съдът подчертава паралелизма между правата, гарантирани в членове 41 и 47 от Хартата, които се прилагат съответно за конкретен вид производство.

94. По-нататък Съдът отбелязва, че както следва от самия ѝ текст, тази разпоредба е с общо приложение. От това Съдът прави извода, че правото на изслушване трябва да се зачита във всяко производство, което може да доведе до приемане на увреждащ акт, дори когато приложимата правна уредба не предвижда изрично такова формално изискване. Освен това посоченото право гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му[63]. Доколкото тези съображения съвпадат със съображенията, които изложих по-горе в подкрепа на тезата, че изискването за безпристрастност трябва да се разбира като общ принцип, който урежда всяко административно производство, според мен е очевидно, че член 41 от Хартата може да се прилага и по отношение на европейската публична служба, що се отнася до това изискване.

95. Друга причина, поради която решение Комисия/RQ е от особено значение, произтича от факта, че то съдържа насоки по някои аспекти на общото административно право на Съюза, които могат да имат определяща роля за разглеждането на настоящото дело и на които ще се върна по-нататък в настоящото заключение[64], а именно правните последици, които трябва да се изведат от него, когато администрацията приема решение в нарушение на процесуалните права на съответното лице.

96. В това отношение Съдът припомня, че според постоянната му практика нарушението на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, налага отмяна на взетото в съответното административно производство решение само ако при липсата на това нарушение производството би довело до различен резултат[65]. По този въпрос Съдът уточнява, че не може да се изисква от жалбоподателя, който се позовава на нарушение на правото си на защита, да доказва, че решението на съответната институция на Съюза е

60 Решение Комисия/RQ, точка 64.

61 Решение Комисия/RQ, точка 65.

62 Решение Комисия/RQ, точка 66.

63 Решение Комисия/RQ, точка 67.

64 Вж. точки 111—118 от настоящото заключение.

65 Решение Комисия/RQ, точка 105.

щяло да има различно съдържание, а само че такава хипотеза не е напълно изключена. Преценката на този въпрос трябва да се извърши в зависимост от специфичните за всеки конкретен случай фактически и правни обстоятелства [66].

б) Производство по освобождаване от длъжност на член на Комисията

97. За да приключа с този преглед на съдебната практика, трябва да посоча решение от 25 февруари 2021 г., Dalli/Комисия (C-615/19 P, наричано по-нататък „решение Dalli/Комисия“, EU:C:2021:133), като пример за прилагане на изискването за безпристрастност в областта на публичната служба. В основата на делото, по което е постановено това решение, е иск, предявен пред Общия съд от бивш член на Европейската комисия, за осъждане на същата да му плати обезщетение за вреди, по-специално за неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял вследствие на неправомерното според него поведение на Комисията и на OLAF във връзка с прекратяването на функциите му. В подкрепа на иска си ищецът изтъква няколко оплаквания, свързани с неправомерността на поведението на Комисията и на OLAF, които обаче са изцяло отхвърлени от Общия съд.

98. В жалбата си жалбоподателят твърди, че според него Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, произтичащи от факта, че не е констатирал каквото и да било нарушение на изискването за безпристрастност по член 41 от Хартата в рамките на проведеното срещу него разследване. Според него обаче са налице обстоятелства, които могат да породят основателни съмнения за безпристрастността на разследването. На първо място, жалбоподателят критикува прякото участие на директора на OLAF, въпреки че според жалбоподателя действащата правна уредба предоставя на директора на OLAF единствено правомощия да ръководи разследванията. На второ място, жалбоподателят упреква Общия съд, че неправилно е приел, че участието на представители на национален орган в разследването не накърнява обективната безпристрастност на OLAF, при положение че един от тези представители е бил и член на Надзорния съвет [67].

99. Съдът не споделя мнението на жалбоподателя, поради което отхвърля основанието — грешка при прилагане на правото, състояща се по същество в твърдяно неспазване на изискването за безпристрастност. Съдът по-точно стига до извода, че никое от изтъкнатите от жалбоподателя обстоятелства не може да постави под въпрос спазването на изискването за безпристрастност.

100. На първо място, що се отнася до грешката при прилагане на правото, която е допуснал Общият съд, когато се е произнесъл по участието на директора на OLAF в разследването, Съдът припомня, че съгласно член 41, параграф 1 от Хартата всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза [68]. Съдът обяснява, че тези институции, органи, служби и агенции трябва да се съобразяват с изискването за безпристрастност в двете му измерения, а именно, от една страна, субективна безпристрастност, и от друга, обективна безпристрастност. По-нататък Съдът внася разяснения относно правомощията на директора на OLAF, като за целта припомня релевантните разпоредби от Регламента

66 Решение Комисия/RQ, точки 106 и 107.

67 Решение Dalli/Комисия, точки 106 и 107.

68 Решение Dalli/Комисия, точки 111—118.

относно разследванията, провеждани от тази служба[69], и стига до извода, че директорът на OLAF трябва да играе активна роля в провеждането на разследвания. Съдът отбелязва, че жалбоподателят не е доказал, че прякото участие на директора на OLAF в някои дейности по разследване може да накърни обективната безпристрастност на тази служба. Освен това Съдът отбелязва, че жалбоподателят не е оспорил валидността на посочените разпоредби. Поради това Съдът приема, че преценката на Общия съд — според която такова пряко участие не накърнява безпристрастността на разследването — не е опорочена от грешка при прилагане на правото.

101. На второ място, що се отнася до участието в разпита на представител на национален орган, член и на Надзорния съвет, Съдът приема, че фактът, че един от членовете му е участвал пряко в извършването на разследваща дейност на OLAF, може да породи основателно съмнение за евентуалната му предубеденост в положителна или отрицателна насока при упражняването на контролните функции на този съвет по отношение на условията за извършване на разглежданата разследваща дейност[70]. Според Съда обаче, макар че обективната безпристрастност на член на Надзорния съвет би могла да бъде поставена под съмнение по повод на упражняването на контролните функции, които той е упражнявал в това си качество, то обстоятелството, че може да се наложи това лице впоследствие да упражни такъв контрол, все пак не може да породи основателно съмнение в безпристрастността му при участието му в разследваща дейност. Въз основа на това Съдът прави извода, че макар твърдяната от жалбоподателя липса на безпристрастност да е могла евентуално да се изтъква по отношение на становището, дадено от Надзорния съвет относно разследването на OLAF, тя не може да постави под въпрос спазването на принципа на безпристрастност в рамките на разследването, и по-специално в хода на разпита, в който участва член на този съвет. В това отношение Съдът констатира, че доводите на жалбоподателя имат за цел да се оспори законосъобразността на събирането на доказателства от OLAF, а не тази на становището на Надзорния съвет. Така Съдът стига до извода, че доводът за грешка при прилагане на правото по този въпрос трябва да се отхвърли като необоснован.

B. Насоки, които следва да се изведат от съдебната практика

102. С оглед на направения по-горе преглед на съдебната практика считам, че на първо място трябва да се установят насоките, които следва да се изведат относно понятието за безпристрастност в правото на Съюза, а след това ще се спра на жалбата, подадена от Парламента[71] по настоящото дело.

103. Първо, примерите, дадени в рамките на този преглед на съдебната практика, подкрепят виждането, че изискването за безпристрастност се прилага в областта на публичната служба. Този извод произтича по-конкретно от факта, че решения Комисия/RQ[72] и Dalli/Комисия[73] ясно показват, че член 41, параграф 1 от Хартата *се*

69 Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 129).

70 Решение Dalli/Комисия, точки 119—124.

71 Вж. точка 119 и сл. от настоящото заключение.

72 Решение Комисия/RQ, точка 65.

73 Решение Dalli/Комисия, точка 111.

прилага за административните производства, които предвиждат фаза на разследване и се отнасят до правния статут на длъжностните лица и членовете на Комисията, независимо дали се отнасят до имунитета им или до самото запазване на функциите им.

104. Второ, от решение Wolff/Комисия[74] следва, че изискването за безпристрастност има за цел да гарантира равното третиране. Възможно е също от това решение да се направи извод, че тъй като както вътрешното функциониране, така и външният имидж на институциите, органите, службите и агенциите зависят от спазването на това изискване, то задължително трябва да обхваща всички области на дейност на администрацията на Съюза, включително *аспектите, свързани с управлението на публичната администрация*, като назначаване, повишаване в длъжност и наказване на персонала.

105. Трето, следва да се отбележи, че в практиката си Съдът се основава[75] на понятието „безпристрастност“, което има две измерения. От една страна, субективна безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция не трябва да показва пристрастие или лична предубеденост, и от друга, обективна безпристрастност, в смисъл че тази институция трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост.

106. Четвърто, що се отнася до това второ измерение, видно от решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент[76], само по себе си предварително запознаване с фактите от страна на лицата, на които е възложено да участват в приемането на съдебно или административно решение, не представлява обстоятелство, което може да доведе до опорочаване на решението от процесуално нарушение поради липса на безпристрастност. Всъщност, както следва от решения Wolff/Комисия[77] и Испания/Съвет[78], такова предварително запознаване с фактите често се оказва неизбежно предвид наличието на професионална дейност, упражнявана до този момент или успоредно от съответните лица. Трябва да се установи по-скоро дали в конкретния случай е налице *конфликт на интереси* по отношение на длъжностните лица и други служители, действащи от името на институциите, органите, службите и агенциите, пораждащ *основателни съмнения относно безпристрастността на процедурата*.

107. Пето, от решения Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент[79], Dalli/Комисия[80] и Wolff/Комисия[81] произтича, че от процесуална гледна точка практиката на Съда изисква съответното лице да *се позове на доводи, с които може да се постави под въпрос личната безпристрастност на длъжностните лица или другите служители, участващи в административното производство*. Всъщност Съдът може подробно да разгледа твърдяното нарушение на обективната безпристрастност единствено въз основа на доводите на засегнатите лица. Ето защо общи и абстрактни твърдения, които са явно неоснователни, не отговарят на това изискване.

74 Решение Wolff/Комисия, точка 26.

75 Вж. точки 80, 87, 98 и 100 от настоящото заключение.

76 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точки 43—45.

77 Решение Wolff/Комисия, точка 39.

78 Решение Испания/Съвет, точка 99.

79 Решение Gorostiaga Atxalandabaso/Парламент, точка 47.

80 Решение Dalli/Комисия, точка 117.

81 Решение Wolff/Комисия, точка 30.

108. Същевременно следва да се отбележи, че в решение Wolff/Комисия [82] Съдът уточнява, че за да се докаже, че организацията на административната процедура не предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост, не е необходимо да се установява, че е налице липса на безпристрастност поради специфичните характеристики на ролята на докладчик в рамките на производствата пред Комитета. *Достатъчно е, че съществува основателно съмнение в това отношение и то не може да бъде преодоляно*. Поради това тежестта на доказване не изглежда прекомерна.

109. Шесто, от решения Ziegler/Комисия [83] и Wolff/Комисия [84] може да се направи извод, че в случаи, при които вече е установено нарушение на обективната безпристрастност, не е необходимо да се проверява дали е спазено изискването за субективна безпристрастност. *Проверка на фактите в светлината на второто измерение на понятието „безпристрастност“ е достатъчна*, ако не са налице обстоятелства, позволяващи да се установи със сигурност наличието на предубеденост по отношение на длъжностните лица или други служители, участващи в административното производство.

110. Седмо, от решения Испания/Съвет [85] и Wolff/Комисия [86] следва, че когато на няколко институции, органи, служби или агенции на Съюза са възложени отделни функции в рамките на производство, което може да приключи с решение с неблагоприятни за частноправен субект последици, *всяка от тези единици е длъжна, що се отнася до нея, да се съобразява с изискването за обективна безпристрастност*. Поради това дори когато само една от тях не е изпълнила това изискване, въпросното неизпълнение може да направи незаконосъобразно решението, което другата институция е приела в съответната процедура.

111. Осмо, от сравнението между, от една страна, решение Wolff/Комисия [87], в което Съдът констатира, че изискването за безпристрастност не е спазено, и от друга страна, решение Комисия/RQ [88], което се отнася до нарушение на правото на изслушване, е видно, че нарушение на предвидените в член 41 от Хартата права, които като цяло утвърждават правото на добра администрация, *очевидно може да има различни последици в зависимост от правото, което е нарушено в конкретния случай*.

112. Всъщност в решение Комисия/RQ [89] Съдът припомня, че съгласно постоянната съдебна практика „нарушението на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, налага отмяна на взетото в съответното административно производство решение само ако при липсата на това нарушение производството би довело до различен резултат“. Следва обаче да се отбележи, че такова позоваване на съдебната практика относно правните последици от процесуално нарушение, произтичащо от нарушение на правото на защита, не се съдържа никъде в решение Wolff/Комисия. За разлика от това Съдът подробно излага в това решение мотивите, поради които приема, че участието на определен експерт в процедурата по вземане на решения може да породи основателни

82 Решение Wolff/Комисия, точка 37.

83 Решение Ziegler/Комисия, точка 156.

84 Решение Wolff/Комисия, точка 41.

85 Решение Испания/Съвет, точка 94.

86 Решение Wolff/Комисия, точка 28.

87 Решение Wolff/Комисия, точка 39.

88 Решение Комисия/RQ, точка 112.

89 Решение Комисия/RQ, точка 105.

съмнения в безпристрастността на Комитета в рамките на ЕМА сред трети страни наблюдатели, като по този начин прави извод, че е нарушено изискването за безпристрастност, установено в член 41 от Хартата.

113. Следователно възниква въпросът дали такова разграничение между разглежданите права е обосновано от правна гледна точка. Според мен този въпрос изисква *нюансиран отговор*, както ще обясня по-нататък.

114. Макар нарушение на правата, гарантирани от член 41, параграф 2 от Хартата, несъмнено да съставлява процесуално нарушение, което може да опорочи административно решение с „незаконосъобразност“, все пак е необходимо да се припомни, че административно-процесуалното право на Съюза и неговите държави членки предвижда механизми за отстраняване на процесуални нарушения[90]. Например на заинтересованото лице може да бъде предоставено право на изслушване на по-късен етап на производството, преди същото да приключи и да бъде взето окончателно решение. По същия начин в решение Комисия/Di Bernardo[91] Съдът неотдавна постанови, че при определени стриктни условия е възможно да се поправи непълнота на мотивите на административен акт, като по този начин се избягва възможността той да се отрази неблагоприятно върху правата на адресата на този акт[92].

115. По-нататък, следва да се припомни, че не всички процесуални нарушения са от естество да окажат въздействие върху същността на административно решение. С други думи, грешка от страна на администрацията при провеждането на процедурата може да се окаже безобидна с оглед на различните засегнати интереси. Всъщност по съображения в частност за *административна ефективност*, *правна сигурност* и *процесуална икономия*, администрацията може да бъде освободена от санкцията „нищожност“, предвидена по принцип във всеки правен ред за най-сериозните форми на незаконосъобразност на административно решение. Съгласно този модел „формалната незаконосъобразност“ на правния акт, с който е прието това решение, е допустима, при условие че не нарушава „материалното право“ на заинтересованото лице. При това положение считам, че Съдът отчита всички тези аспекти и прилага току-що описания модел по отношение на правния ред на Съюза, тъй като изисква, в съответствие с горепосочената съдебна практика, във всеки конкретен случай да се проверяват последиците от нарушение на правото на защита, и по-специално на правото на изслушване, преди да вземе решение за съдбата на съответното административно решение.

116. Що се отнася по-конкретно до нарушението на изискването за безпристрастност, предмет на настоящото дело, считам, че подходът, който следва да се възприеме, зависи от *тежестта на нарушението във всеки отделен случай*. В това отношение държа да обърна внимание на факта, че понятието „безпристрастност“, както произтича от практиката на Съда и от различните кодекси за поведение, използвани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, не е дефинирано по един и същ начин. Изглежда Съдът се опира на *понятие, което е по-скоро общо, отворено за тълкуване*, докато Кодексът за добро административно поведение на Европейския омбудсман се отнася до *специфични и*

[90] Вж. решения от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 91) относно отстраняването на процесуални нарушения в процес по вземане на решения във връзка с околната среда, от 25 октомври 2011 г., Solvay/Комисия (C-109/10 P, EU:C:2011:686, т. 56) относно отстраняването на процесуални нарушения в картелно производство на Комисията, и от 16 януари 1992 г., Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, т. 25) относно митническото процесуално право.

[91] Решение от 11 юни 2020 г. (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

[92] Решение от 11 юни 2020 г., Комисия/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, т. 51—60).

особено тежки случаи като конфликти на интереси по лични, семейни, политически или финансови причини[93]. Обхващането на различни хипотези налага да се установяват във всеки отделен случай конкретните обстоятелства, които пораждат съмнения в безпристрастността на администрацията.

117. От една страна, вярно е, че липсата на обективна безпристрастност може да подкопае доверието на частноправния субект в неутралността на администрацията. Подозрението, че е подложен на произволно, а следователно и несправедливо третиране може да има вредни последствия за възприятието на частноправните субекти[94], а в областта на публичната служба — за отношението на съответните длъжностни лица и други служители към институцията, за която същите работят. Доколкото последиците, свързани както с вътрешното функциониране, така и с външния имидж на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза са значителни, очевидно е, че нарушение на изискването за обективна безпристрастност не може лесно да бъде отстранено[95]. Напротив, струва ми се, че подобна хипотеза може да застраши законосъобразността на административното производство в неговата цялост. От тази гледна точка по-добре се разбира защо в решение Wolff/Комисия[96] Съдът се е въздържал да обсъди дали участието на определен експерт е повлияло върху приетото решение, като се е ограничил до констатацията, че съществува основателно съмнение по отношение на обективната безпристрастност, което не може да бъде преодоляно.

118. От друга страна, не по-малко вярно е, че доколкото изискването за „безпристрастност“ цели да забрани различни прояви на поведение, от *леки нарушения* до *противоправни деяния*, правните последици от нарушението на това изискване трябва да бъдат пропорционални и надлежно да отчитат интересите, присъщи на всеки правен ред. На интересите на адресата на административен акт, опорочен от незаконосъобразност поради процесуално нарушение, се противопоставят принципи като този на административната ефективност, правната сигурност и процесуалната икономия. Поради тази причина не считам, че всяко основателно съмнение относно спазването на изискването за обективна безпристрастност може автоматично да доведе до нищожност на административен акт. Както обясних по-горе в настоящото заключение[97], такава правна последица трябва да се запази за *най-тежки случаи на незаконосъобразност*, по-специално за тези, които са свързани с *конфликт на интереси по лични, семейни, политически или финансови причини*, както и за *противоправни деяния*, като свързаните с *корупция в публичната служба*. От друга страна, що се отнася до други хипотези, би било уместно да се обуслови

93 Съгласно член 8 („Безпристрастност и независимост“) от Европейския кодекс за добро административно поведение, разработен от Европейския омбудсман и одобрен от Парламента с резолюция на пленарната му сесия от 6 септември 2001 г., задължението за безпристрастност изисква служителят да се въздържа „от всякакви своеволни действия, които биха се отразили неблагоприятно на членове на обществеността, както и [да] не проявява привилегировано отношение на каквито и да било основания“. Посоченият кодекс изисква поведението на служителя никога да не се ръководи от „личен, семеен или национален интерес или политически натиск“. Служителят не трябва също така да „участва във вземането на решения, от които той или близък член на семейството му имат финансов интерес“.

94 *Batalli*, M., *Fejzullahu*, A. Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior — Pécs Journal of International and European Law, 2018, Nol 1, p. 35. Авторите припомнят, че неспазването на принципите на „добра администрация“ може да доведе до „лоша администрация“, т.е. до положение, характеризиращо се със слаби държавни институции, които не са в състояние да насърчават благоденствието на гражданите. Всичко това може да доведе до общо недоволство сред гражданите.

95 Вж. в това отношение *Mouly*, J. Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire — Droit Social, 2016, № 10, p. 869, който подчертава значението на изискването за безпристрастност. Авторът счита, че някои особено важни правила за дисциплинарно производство представляват съществени гаранции, чието нарушение трябва да доведе до нищожност на наложената санкция по силата на закона, без да е необходимо служителят да доказва, че не е могъл да упражни правото си на защита.

96 Решение Wolff/Комисия, точки 37—41.

97 Вж. точка 115 от настоящото заключение.

възможността да се иска отмяна на административен акт, опорочен от процесуално нарушение, свързано с нарушение на това изискване, от въпроса дали при липсата на това нарушение производството би довело до различен резултат, както е приел Съдът в посоченото по-горе решение Комисия/RQ [98]. При отрицателен отговор такава възможност трябва да се изключи.

Г. Анализ на жалбата с оглед на съдебната практика

1. Предварителни съображения

119. След като установих изводите от практиката на Съда относно изискването за безпристрастност, сега ще ги приложа към настоящия случай в рамките на разглеждането на жалбата.

120. Доколкото Парламентът се позовава на изопачаване на фактите, достатъчно е да се припомни, че от член 256 ДФЕС и от член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз следва, че обжалването се ограничава само до правни въпроси. При това положение единствено Общият съд е компетентен да установява и да преценява релевантните факти и да преценява представените пред него доказателства. Следователно, освен в случай на изопачаването им, преценката на фактите и доказателствата не представлява правен въпрос, който като такъв да подлежи на контрол от страна на Съда в рамките на производство по обжалване. Изопачаването трябва ясно да личи от доказателствата по делото, без да е необходимо да се извършва нова преценка на фактите и доказателствата [99].

121. В това отношение държа да отбележа, че Парламентът не доказва по какъв начин Общият съд е изопачил фактите, въз основа на които в точка 59 от обжалваното съдебно решение е приел, че Парламентът не е предоставил достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение в обективната безпристрастност на съответните разследващи лица. Парламентът по-скоро се ограничава до твърдението, че назначените разследващи служители били само „повърхностно и по непълен начин запознати със случая“, което не било достатъчно, за да се направи извод за липса на обективна безпристрастност. От прочита на обжалваното съдебно решение обаче е видно, че Общият съд разглежда подробно редица аспекти, свързани с отношенията между разследващите служители, от една страна, и UZ, от друга страна, които позволяват да се предугади наличието на междуличностен конфликт, или във всеки случай възможността за отрицателно мнение у разследващите служители за UZ на етап, предхождащ образуването на административното разследване.

122. Тези случаи се различават ясно от случая, посочен от Парламента, който се отнася само до „предварително запознаване“ с разглеждания въпрос в рамките на административното производство. Става дума по-скоро за риска от предварително съставени мнения, които евентуално биха могли да изкривят възприятието за реалността.

98 Вж. точка 112 от настоящото заключение.

99 Вж. решения от 12 януари 2017 г., Timab Industries и CFPR/Комисия (C-411/15 P, EU:C:2017:11, т. 89), и от 1 октомври 2020 г., CC/Парламент (C-612/19 P, непубликувано, EU:C:2020:776, т. 51 и цитираната съдебна практика).

Ето защо ми се струва, че обратно на твърдяното от Парламента, Общият съд правилно е приел, че са налице обстоятелства, които може да поставят под съмнение обективната безпристрастност на разследващите служители.

2. Прилагане на понятието „безпристрастност“ в процедурата по разследване

123. За изчерпателност по-нататък трябва да се разгледа дали е правилен от правна гледна точка изводът на Общия съд, че Парламентът е нарушил задължението си за обективна безпристрастност, тъй като преди започване на административното разследване двама разследващи служители са били запознати предварително с фактите по случая, така че са могли да имат отрицателно мнение за UZ.

124. В самото начало следва да се отбележи, че в точка 38 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно признава, че член 41 от Хартата се прилага на етапа на административното разследване в рамките на дисциплинарно производство в областта на публичната служба. Освен това отбелязвам, че Общият съд правилно се позовава на понятието „безпристрастност“, както е признато в практиката на Съда, за да приеме в точка 39 от обжалваното съдебно решение, че именно в светлината на това понятие трябва да се разгледа по-конкретно доводът за липса на безпристрастност на разследващите служители, назначени от Парламента. Следователно трябва да се приеме, че Общият съд е приложил по настоящото дело някои от изводите, които трябва да се извлекат от практиката на Съда [100].

125. По-нататък Общият съд извършва преценка на фактите, като стига до извода, че назначаването на въпросните разследващи служители може да породи основателни съмнения в обективната им безпристрастност.

а) По назначаването на разследващия служител по част „дисциплина“

126. По-конкретно Общият съд е взел предвид факта, че на дата, предхождаща започването на административното разследване срещу UZ, един от разследващите служители по „дисциплинарната“ част се е срещнал с един от жалбоподателите. Според показанията на този жалбоподател той е отишъл в Люксембург (Люксембург), за да се осведоми за евентуално разследване срещу него от страна на OLAF, тъй като негови колеги са му обяснили, че по инициатива на UZ съпругът ѝ е подал сигнал пред този орган за твърдени нередности във връзка с родителски отпуск, като „отмъщение“, „тъй като въпросният колега [саботирал] работата ѝ“. Както Общият съд констатира в точка 48 от обжалваното съдебно решение, Парламентът не отрича наличието на такава среща между един от жалбоподателите и бъдещия разследващ служител преди началото на административното разследване. Парламентът обаче поддържа, първо, че последният не е предоставил никаква информация за разглежданото дело, и второ, че няма как някой да е знаел, че той ще бъде назначен за разследващ служител.

127. Считам, че въз основа на наличната информация е възможно да се направи извод, че Общият съд правилно е решил да не възприеме доводите на Парламента. За да се улесни разбирането на мотивите, довели до този извод, трябва да се разгледат по-подробно съображенията на Общия съд.

[100] Вж. точки 103 и 104 от настоящото заключение.

128. На първо място, в точка 49 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че съдържанието на разговора между един от жалбоподателите и бъдещия разследващ служител не е било записано на какъвто и да било носител. Следователно не може задоволително да се докаже предметът на разговор на лицата, участвали в тази среща. Ето защо твърдението на Парламента, че не е предоставена никаква информация за делото, не може да бъде доказано. При липсата на надеждни доказателства въпросните свидетелски показания може да бъдат само индиция, която единствено участвалите в срещата лица могат да потвърдят. Според мен обаче тези свидетелски показания могат да породят въпроси за отношението на посочените лица към UZ, особено ако са точно документирани по време на изслушване, както в настоящия случай. Това ме води до централен аспект на делото, който Общият съд е разгледал след това.

129. На второ място, Общият съд припомня, че обективната безпристрастност предполага институцията да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение. Както беше посочено в настоящото заключение [101], Съдът в практиката си винаги е изисквал точно това, за да се избегне всяко компрометиращо положение. Отчитайки това изискване, Общият съд констатира, че тези свидетелски показания са могли да породят у UZ основателно съмнение в безпристрастността на разследващия служител, който може да се е повлиял от това, че нейното поведение му е било представено като особено злонамерено. Всъщност ми се струва, че независимо от достоверността на тази информация въпросното длъжностно лице е могло да има твърде неблагоприятно впечатление за UZ още преди да бъде назначено за разследващ служител. Поради това не може да се упрекне UZ, че е поставила под съмнение безпристрастността на производството по отношение на Парламента, както отбелязва Общият съд в точка 52 от обжалваното съдебно решение. В съответствие с практиката на Съда Общият съд не е длъжен да проверява дали разследващият служител *действително* е предубеден спрямо UZ. Достатъчно е, че съществува *основателно съмнение* в това отношение и то не може да бъде преодоляно [102]. Както правилно констатира Общият съд, тези условия са изпълнени в случая.

130. В това отношение ми се струва, че предвид описаното по-горе положение Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 55 от обжалваното съдебно решение, че Парламентът не е трябвало да назначава разследващ служител, който се е срещал с един от жалбоподателите преди започване на разследването. Доколкото в съответствие с практиката на Съда Парламентът е длъжен да предостави достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение, струва ми се, че в точка 54 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно установява, че по нищо не личи, че за Парламента е било трудно да избере сред своите длъжностни лица лице, което да не е било предварително запознато с фактите по случая, и така да не повдига никакво основателно съмнение у UZ. С оглед на гореизложените съображения считам, че Общият съд правилно е приложил понятието „безпристрастност“ към разглеждания случай, що се отнася до назначаването на разследващия служител по „дисциплинарната“ част.

[101] Вж. точка 105 от настоящото заключение.

[102] Вж. точка 108 от настоящото заключение.

б) По назначаването на разследващ служител по „тормоза“

131. Що се отнася до твърдяната липса на безпристрастност от страна на разследващия служител по „тормоза“, в точка 57 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че преди да бъде назначен като разследващ служител, този служител е председателствал консултативния комитет по проблемите на тормоза на работно място и неговото предотвратяване, който комитет, след искането за съдействие на жалбоподателите, е стигнал до извода, че управлението на отдела, чийто началник е UZ, трябва да бъде поверено на друго лице. Общият съд приема, че като се има предвид изводът на консултативния комитет, възможно е при назначаването му за разследващ служител по „тормоза“ въпросният служител вече да е имал отрицателно мнение за UZ. Според Общия съд този факт също може да постави под съмнение обективната безпристрастност на разследващите служители.

132. От една страна, би могло да се поддържа, както предлага Парламентът, че описаното в предходния параграф положение до известна степен е сходно с хипотезата на „предварително запознаване“ с фактите от страна на лицата, на които е възложено да участват в приемането на съдебно или административно решение — обстоятелство, което съгласно практиката на Съда [103] само по себе си не може да опорочи това решение с процесуално нарушение под формата на липса на безпристрастност. От друга страна, при по-задълбочено изследване се вижда, че разглежданото положение в действителност е твърде различно, като се има предвид, че длъжностното лице, на което е възложено да упражнява функцията на разследващ служител, преди това е участвало в приемането на решение за заместване на UZ като началник на отдел, и то именно поради съображения за тормоз. Такова положение ми се струва особено деликатно, като се има предвид, че то предполага активно участие в няколко етапа от административно разследване, което може да доведе до налагане на дисциплинарно наказание [104]. При тези обстоятелства според мен е почти невъзможно да се очаква изцяло непредубедено отношение от страна на участващите длъжностни лица [105].

133. Поради това, обратно на твърдяното от Парламента, в случая не става дума само за „предварително запознаване“ с фактите, а по-скоро за „предварително участие“ в административното производство, което поражда легитимни съмнения във връзка с отношението на длъжностното лице към UZ. Поради това считам, че в съображенията си Общият съд правилно дори не е предвидил възможност за прилагане по аналогия на горепосочената съдебна практика, като изводът му в точка 58 от обжалваното съдебно решение е по-скоро, че назначаването на въпросното длъжностно лице може да постави под съмнение обективната безпристрастност на разследващия служител, тъй като не може да се изключи възможността той вече да е имал отрицателно мнение за UZ. Този извод ми се струва логичен и следователно не може да бъде оспорен от правна гледна точка.

[103] Вж. точка 106 от настоящото заключение.

[104] Вж. в това отношение *Van Reenen*, P. Impartiality in the EU asylum procedure — European Journal of Migration and Law, 2018, No. 20, p. 345. Авторът счита, че по своето естество хипотезата, при която съдия неколкократно участва в приемането на решения с неблагоприятни за дадено лице последици, може да породи основателни съмнения в неговата безпристрастност.

[105] В този контекст следва да се посочи решение на Европейския съд по правата на човека от 28 октомври 1998 г., Castillo Algar c/y Испания (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), което се отнася до безпристрастността на военен съд, двама от членовете на който вече са разглеждали в друг състав жалбата срещу присъда, постановена срещу заинтересованото лице. Според ЕСПЧ са налице доказателства, които дават основание да се смята, че съдиите са възприели позицията, приета по-рано от предходната юрисдикция, че са налице „достатъчно основания, които позволят да се заключи, че е било извършено военно престъпление“. Поради това ЕСПЧ приема, че е налице нарушение на член 6, точка 1 от ЕКПЧ.

134. Считам, че при обстоятелствата в случая Общият съд не може основателно да бъде упрекван, че е приложил прекалено стриктно критериите във връзка с понятието „безпристрастност“. Според мен следва да се възприеме предпазлив подход, доколкото, от една страна, институциите са длъжни да предоставят достатъчно гаранции, за да *се изключи всяко основателно съмнение* за евентуална предубеденост в рамките на административни разследвания, и от друга страна, предвид факта че в случая се касае за административно производство, което може да доведе до налагане на *дисциплинарно наказание със сериозни последици* за съответното длъжностно лице в професионален план. Всъщност не трябва да се забравя, че предприемането на подходящи мерки с цел съобразяване с изискването за обективна безпристрастност не е самоцел, а начин да се гарантира, че административното производство се провежда при *пълно зачитане на правата на съответното лице*. Освен това, тъй като, както вече припомних в настоящото заключение, изискването за обективна безпристрастност цели да *защити както вътрешното функциониране, така и външния имидж на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза*[106], считам, че би било неправилно да се приема, че на произтичащите от това изискване задължения може да се гледа лековато.

в) Предварително заключение относно назначаването на разследващите служители

135. Изложените в обжалваното съдебно решение съображения показват, че Общият съд е отчел интересите и е извел съответните последици, когато е приел, че Парламентът не се е съобразил със задълженията, произтичащи от изискването за „безпристрастност“, съгласно тълкуването, дадено му в практиката на Съда. Противно на твърденията на Парламента, няма каквито и да било основания да се заключи, че Общият съд е изопачил или преценил неправилно фактите. Поради гореизложените причини считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 59 от обжалваното съдебно решение, че при назначаването на въпросните разследващи служители Парламентът не е предоставил достатъчно гаранции, за да се изключи всяко основателно съмнение.

3. Правните последици от нарушение на изискването за безпристрастност

136. С оглед на това държа да отбележа, че Общият съд разглежда по-нататък, в точки 60—64 от обжалваното съдебно решение, дали това нарушение на задължението за безпристрастност може да повлияе върху решението за налагане на дисциплинарно наказание на UZ. Позовавайки се на собствената си практика[107], Общият съд приема, че за да може процесуално нарушение да обоснове отмяната на даден акт, е необходимо при липсата на това нарушение производството да е могло да доведе до различен резултат. Казано по друг начин, Общият съд подсказва, на първо място, че не всяко процесуално нарушение може да доведе до нищожност на административен акт, и на второ място, че нарушение на изискването за безпристрастност не представлява изключение от това правило.

137. Както вече обясних по-горе, изискването за безпристрастност цели да забрани различни форми на поведение, от леки нарушения до престъпни деяния. Следователно правните последици от нарушение на това изискване трябва да бъдат пропорционални и

[106] Вж. точка 104 от настоящото заключение.

[107] Решение от 14 февруари 2017 г., Kerstens/Комисия (T-270/16 P, непубликувано, EU:T:2017:74).

да отчитат надлежно интересите, присъщи на всеки правен ред, като тези за административна ефективност, правна сигурност и процесуална икономия, които може да изискват запазването на административен акт въпреки незаконосъобразността му. В съответствие с предлагания подход [108] най-напред трябва да се провери дали задължението за безпристрастност е нарушено с извършването на деяния, които са с такава тежест, че съответното административно решение да заслужава да бъде санкционирано с нищожност. В това отношение отбелязвам, че при липсата на по-точна информация обстоятелствата по случая не разкриват наличието нито на престъпно деяние от страна на разследващите служители, нито на конфликт на интереси по лични, семейни, политически или финансови причини. Поради това считам, че възможността за обявяване на нищожността ab initio на спорното решение трябва да се отхвърли.

138. В съответствие с предлагания подход следващият етап на анализа се състои в проверка дали това нарушение на изискването за безпристрастност може да повлияе върху решението за налагане на дисциплинарно наказание на UZ. Що се отнася до този въпрос, следва да се отбележи, че в точка 64 от обжалваното съдебно решение Общият съд прави извода, че „не може да се изключи възможността, ако разследването бе проведено внимателно и безпристрастно, то да би довело до *различна начална преценка на фактите* и следователно до *различни последици*“. В основата на този извод стои идеята, че административното разследване определя начина, по който ОН упражнява правото си на преценка относно това какви действия да предприеме, и че тези действия могат *в крайна сметка* да доведат до налагане на дисциплинарно наказание.

139. Както Общият съд правилно обяснява в точка 63 от обжалваното съдебно решение, именно въз основа на това разследване и изслушването на съответния служител ОН преценява, първо, дали да образува дисциплинарно производство, второ, дали за това производство евентуално трябва да сезира дисциплинарния съвет, и трето, когато започва производството пред дисциплинарния съвет, фактите, с които го сезира. С други думи, погрешна фактическа основа, установена в рамките на административно разследване, в което са допуснати редица процесуални нарушения, може да има сериозни последици за съответното длъжностно лице. По-конкретно това обстоятелство може да доведе до неправилни и следователно незаконосъобразни решения от страна на ОН, както и на субектите, участващи в дисциплинарното производство. Според мен този извод е логичен и не може да бъде оспорен от правна гледна точка.

140. При това положение следва да се отбележи в този контекст, че изводът на Общия съд в точка 64 от обжалваното съдебно решение отразява по същество практиката на Съда, произтичаща от горепосоченото решение Комисия/RQ [109]. Всъщност Общият съд прилага сходни критерии, когато установява, че не може да се изключи възможността нарушението на изискването за безпристрастност да е повлияло върху началната преценка на фактите. По този начин Общият съд косвено признава, че ако изискването за безпристрастност беше спазено, спорното решение можеше да бъде с различно съдържание.

141. Поради изложените по-горе причини считам, че Общият съд не е допуснал никаква грешка при прилагане на правото, що се отнася до резултата от неговия анализ. Общият съд правилно е тълкувал и приложил по конкретното дело понятието „безпристрастност“, признато в практиката на Съда. От това следва, че Общият съд правилно е направил извод,

[108] Вж. точка 118 от настоящото заключение.

[109] Вж. точка 118 от настоящото заключение.

че спорното решение е опорочено от *съществено* процесуално нарушение и че следва да се отмени. Ето защо считам, че първата част на първото основание в главната жалба трябва да бъде отхвърлена по същество.

VII. Заключение

142. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да обяви за неоснователна първата част на първото основание по главната жалба.