



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremsat den 17. juni 2021¹

Sag C-894/19 P

**Europa-Parlamentet
mod**

UZ

»Appel – personalesag – tjenestemand – disciplinær forfølgning – psykisk chikane – disciplinær sanktion – degradering til lavere lønklasse – afslag på sagsøgerens ansøgning om bistand – annulationssøgsmål – artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – krav om objektiv upartiskhed – ret til at blive hørt«

I. Indledning

1. I sin appel har Europa-Parlamentet nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 20. september 2019, UZ mod Parlamentet (T-47/18, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2019:650), ved hvilken denne dels annullerede Parlamentets generalsekretærs afgørelse af 27. februar 2017, som pålagde UZ den disciplinære sanktion degradering fra lønklasse AD 13, løntrin 3, til lønklasse AD 12, løntrin 3, med nulstilling af de point for fortjeneste, der var optjent i lønklasse 13, dels frifindelse i øvrigt.
2. I sin kontraappel har UZ for Domstolen nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, i det omfang Retten afviste påstanden om annulation af afgørelsen om afslag på dennes ansøgning om bistand.
3. I overensstemmelse med Domstolens anmodning herom vil dette forslag til afgørelse være koncentreret om det første led af det første anbringende i hovedappellen vedrørende Parlamentets hævdede manglende upartiskhed i den disciplinære undersøgelse af UZ. Parlamentet har gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at de udpegede undersøgere ikke sikrede en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om deres upartiskhed kunne udelukkes. Rettens konklusion i denne henseende bygger for det første på en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og for det andet på en forkert retlig kvalificering af begrebet »objektiv upartiskhed«.

¹ Originalsprog: fransk.

4. Denne sag giver Domstolen lejlighed til at udtale sig om anvendeligheden af de principper, der regulerer begrebet »objektiv upartiskhed«, som allerede er kendt inden for flere områder af EU's retsorden, i personalesager og nærmere bestemt i den administrative undersøgelse inden for rammerne af disciplinærsager.

II. Retsforskrifter

5. Artikel 24 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten (herefter »vedtægten«), bestemmer:

»Unionen yder deres tjenestemænd bistand, især ved retsforfølgning mod personer, der har fremsat trusler, krænkelser, injurier, ærerørige beskyldninger eller foretaget angreb på person eller formue, rettet mod tjenestemanden eller dennes familie på baggrund af hans stilling eller hverv.

De erstatter solidarisk det påførte tab, i det omfang tjenestemanden ikke har fremkaldt det forsætligt eller ved grov uagtsomhed og i det omfang, han ikke kan opnå erstatning fra den skadevoldende person.«

6. Den nævnte vedtægts artikel 86 bestemmer:

»1. Over for en tjenestemand eller en forhenværende tjenestemand, der forsætligt eller uagtsomt undlader at opfylde de pligter, som påhviler ham i henhold til denne vedtægt, kan der anvendes disciplinære sanktioner.

2. Hvis ansættelsesmyndigheden eller OLAF gøres bekendt med bevisemønstre, der lader formode, at pligter ikke er blevet opfyldt som omhandlet i stk. 1, kan de indlede en administrativ undersøgelse med henblik på at konstatere, om der har været tale om en sådan manglende opfyldelse af pligter.

3. Reglerne, procedurerne og foranstaltningerne for disciplinær forfølgning og reglerne og procedurerne for administrative undersøgelser er fastsat i bilag IX.«

7. Artikel 3 i den nævnte vedtægts bilag IX har følgende ordlyd:

»På grundlag af undersøgelsesrapporten kan ansættelsesmyndigheden efter at have tilstillet den pågældende tjenestemand alle sagens akter og efter at have hørt denne:

- a) beslutte, at anklagen mod tjenestemanden er grundløs. Tjenestemanden underrettes skriftligt herom, eller
- b) selv i tilfælde af manglende eller tilsyneladende manglende opfyldelse af pligter beslutte ikke at pålægge en sanktion, og i givet fald give tjenestemanden en advarsel, eller
- c) i tilfælde af manglende opfyldelse af de pligter, der påhviler tjenestemanden i henhold til vedtægts artikel 86:
 - i) beslutte at indlede den i afdeling 4 omhandlede disciplinære forfølgning, eller
 - ii) beslutte at indlede en disciplinær forfølgning i Disciplinærrådet.«

8. Bilagets artikel 16, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»1. Den pågældende tjenestemand høres af rådet; ved denne lejlighed kan han fremsætte skriftlige eller mundtlige bemærkninger personligt eller gennem en repræsentant. Han kan indkalde vidner.

2. Institutionen repræsenteres i rådet af en af ansættelsesmyndigheden hertil bemyndiget tjenestemand, som har samme rettigheder som den berørte tjenestemand.«

9. Bilagets artikel 22 er affattet som følger:

»1. Efter at have hørt tjenestemanden træffer ansættelsesmyndigheden en beslutning i henhold til artikel 9 og 10 inden for en frist på to måneder efter modtagelsen af rådets udtalelse. Beslutningen skal være begrundet.

2. Hvis ansættelsesmyndigheden beslutter at henlægge sagen uden nogen disciplinær sanktion, underretter den straks skriftligt den pågældende tjenestemand herom. Den pågældende tjenestemand kan anmode om, at denne beslutning lægges i hans personlige aktmappe.«

III. Tvistens baggrund og den omtvistede afgørelse

10. Tvistens baggrund følger af den appellerede doms præmis 1-27 og kan til brug for denne appel sammenfattes på følgende måde.

11. UZ bestred en stilling som kontorchef i Europa-Parlamentet fra den 1. januar 2009. Hun var senest indplaceret i lønklasse AD 13, løntrin 3.

12. Den 24. januar 2014 henvendte 14 ud af 15 ansatte i sagsøgerens enhed (herefter »klagerne«) sig til Parlamentets generalsekretær med en ansøgning om bistand i medfør af artikel 24 i vedtægten, idet de gjorde gældende, at de havde været udsat for psykisk chikane fra UZ's side.

13. Som følge af denne anmodning meddelte generaldirektøren for Generaldirektoratet for Personale (herefter »GD PERS«) ved skrivelse af 17. februar 2014 klagerne, at der var truffet bestemmelse om midlertidige foranstaltninger. Det drejede sig bl.a. om at betro ledelsen af den omhandlede enheds personale til en anden person og om at indlede en administrativ undersøgelse.

14. Efter iværksættelsen af en administrativ undersøgelse blev UZ hørt den 20. november 2014 af generaldirektøren for GD PERS.

15. Efter udarbejdelsen af to rapporter dateret den 3. marts og den 17. november 2015 blev UZ hørt henholdsvis den 17. juni og den 2. december 2015 af generaldirektøren for GD PERS.

16. Ved skrivelse af 6. januar 2016 meddelte Parlamentets generalsekretær sagsøgeren, at sagen skulle forelægges for Disciplinerrådet på grundlag af tilsidesættelse af vedtægtsmæssige forpligtelser. UZ blev hørt af Disciplinerrådet den 17. februar, den 9. marts, den 8. april og den 26. maj 2016.

17. Den 25. juli 2016 vedtog Disciplinærrådet enstemmigt sin udtalelse, hvori dette råd for det første foreslog ansættelsesmyndigheden at sanktionere alle de af UZ begåede fejl med en samlet sanktion i form af degradering og for det andet konkluderede, at ansættelsesmyndigheden alvorligt burde overveje at flytte den pågældende til en anden stilling inden for generalsekretariatet.

18. Ved afgørelse af 20. september 2016 gav Parlamentets generalsekretær generaldirektøren for GD PERS tilladelse til at repræsentere generalsekretæren under høringen af UZ i henhold til artikel 22 i bilag IX til vedtægten og pålagde generaldirektøren at fremsende sagsøgerens eventuelle bemærkninger vedrørende disciplinærrådets udtalelse, som var fremsendt den 7. september 2016.

19. Ved e-mail af 4. oktober 2016 anmodede generaldirektøren for GD PERS UZ om at møde den 20. oktober 2016 til en høring i overensstemmelse med vedtægtens artikel 22, stk. 1, for at hun kunne fremsætte sine bemærkninger til disciplinærrådets udtalelse.

20. Den 14. november 2016 blev UZ hørt af generaldirektøren for GD PERS. Under denne høring fremlagde hun et notat og ansøgte om bistand fra Parlamentet som følge af de trusler, som medlemmer af hendes enhed havde fremsat over for hende.

21. På forslag af generaldirektøren for GD PERS blev UZ placeret midlertidigt i en anden enhed.

22. Ved afgørelse af 27. februar 2017 besluttede Parlamentets generalsekretær at pålægge UZ den disciplinære sanktion degradering i samme ansættelsesgruppe fra lønklasse AD 13, løntrin 3, til lønklasse AD 12, løntrin 3, med nulstilling af de point for fortjeneste, der var optjent i den tidligere lønklasse AD 13 (herefter den »omtvistede afgørelse«).

23. Ved skrivelse af 6. juni 2017 indgav UZ en klage til Parlamentets ansættelsesmyndighed over den omtvistede afgørelse.

24. Ved skrivelse af 14. juni 2017 indgav UZ en klage til Parlamentets generalsekretær over det stiltiende afslag på hendes ansøgning om bistand. Ved skrivelse af 20. juli 2017 afslog generaldirektøren for GD PERS UZ's ansøgning om bistand.

25. Ved skrivelse af 6. oktober 2017 afslog Parlamentets formand UZ's klager fremsat i e-mails af 6. og 14. juni 2017.

IV. Proceduren for Retten og den appellerede dom

26. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. januar 2018 anlagde UZ et søgsmål med påstand dels om annullation af den omtvistede afgørelse, dels om annullation af afgørelsen om afslag på dennes ansøgning om bistand.

27. Parlamentet nedlagde påstand om frifindelse.

A. Påstanden om annullation af den omtvistede afgørelse

28. Til støtte for sin påstand om annullation af den omtvistede afgørelse gjorde UZ to anbringender gældende, hvoraf det første vedrørte det forhold, at den administrative undersøgelse ikke var forløbet forskriftsmæssigt, og det andet vedrørte den omstændighed, at Disciplinærrådets arbejde ikke var forskriftsmæssigt, og at den kompetente myndighed ikke havde foretaget en høring i forbindelse med arbejdets afslutning.

1. Det første anbringende om, at den administrative undersøgelse ikke var forløbet forskriftsmæssigt

29. Inden for rammerne af dette første anbringende gjorde UZ navnlig gældende, at to af de undersøgere, der var ansvarlige for den administrative undersøgelse, nemlig den undersøger, som havde ansvaret for »disciplinærsagen«, og den undersøger, som havde ansvaret for »chikanesagen«, ikke besad den uafhængighed og den upartiskhed, der var nødvendig for at deltage i denne undersøgelse.

30. Hvad for det første angik den hævdede manglende upartiskhed hos undersøgeren af »chikanesagen« konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 51, at det fremgik af vidneudsagnene fra en af klagerne, at et medlem af GD PERS havde mødt den pågældende forud for indledningen af undersøgelsen, og at klageren i forbindelse med dette møde havde informeret det ovennævnte medlem, som efterfølgende blev udpeget som undersøger, om, at klageren var blevet anmeldt til OLAF af UZ og nærmere bestemt af dennes mand »som hævn« for angivelige uregelmæssigheder.

31. Ifølge Retten kan et sådant vidneudsagn imidlertid vække en berettiget tvivl hos UZ om upartiskheden hos undersøgeren, som kan være blevet påvirket af den særligt dadelværdige karakter af sagsøgerens hævdede adfærd, således som denne blev fremlagt for undersøgeren.

32. Retten fandt i den appellerede doms præmis 53-55, at eftersom UZ under sin høring af 14. november 2016 havde underrettet Parlamentet om denne manglende upartiskhed, var Parlamentet i stand til at vælge en person, der ikke havde noget forudgående kendskab til sagens faktiske omstændigheder, som undersøger.

33. Hvad for det andet angik den hævdede manglende upartiskhed hos undersøgeren af »chikanesagen« konstaterede Retten i dommens præmis 57, at det fremgår af de redegørelser, som Parlamentet havde givet under retsmødet, at før undersøgeren blev udnævnt til undersøger af »chikanesagen« i den administrative undersøgelse, var undersøgeren formand for det rådgivende udvalg om bekæmpelse og forebyggelse af mobning på arbejdspladsen. Imidlertid havde dette udvalg konkluderet, at ledelsen af den enhed, som UZ var chef for, skulle overdrages til en anden person.

34. Ifølge Retten kunne undersøgeren, henset til konklusionen fra det rådgivende udvalg, allerede da vedkommende blev udpeget som undersøger af »chikanesagen«, have en negativ holdning til UZ. Denne omstændighed rejste tvivl om dennes objektive upartiskhed.

35. Følgelig fandt Retten i den appellerede doms præmis 59, at Parlamentet ved at udpege to personer som undersøgere, som kunne have et forudgående kendskab til sagen, ikke gav tilstrækkelige garantier for at udelukke enhver rimelig tvivl som omhandlet i Domstolens praksis.

36. For det tredje henviste Retten i den appellerede doms præmis 60 til den faste retspraksis, hvorefter det er en betingelse for at kunne begrunde en annullation af en retsakt, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, såfremt uregelmæssigheden ikke havde foreligget.

37. Ifølge Retten kunne det ikke udelukkes, at hvis den administrative undersøgelse i sagen var blevet gennemført omhyggeligt og upartisk, kunne den have ført til en anden vurdering af de faktiske omstændigheder, som ikke nødvendigvis havde medført pålæggelse af den disciplinære sanktion.

38. Følgelig fandt Retten i den appellerede doms præmis 65, at UZ's påstand om annullation af den omtvistede afgørelse skulle tages til følge.

39. Af retsplejehensyn fandt Retten det imidlertid hensigtsmæssigt at behandle det andet anbringende.

2. Det andet anbringende vedrørende den omstændighed, at Disciplinærrådets arbejde ikke var forskriftsmæssigt, og at den kompetente myndighed ikke havde foretaget en høring i forbindelse med arbejdets afslutning

40. Til støtte for det andet anbringende gjorde UZ for det første gældende, at Parlamentet ikke med føje kunne repræsenteres af to tjenestemænd under et af de seks møder, og at Parlamentets repræsentanter med urette var blevet i mødelokalet for at føre drøftelser med Disciplinærrådets medlemmer. For det andet gjorde UZ gældende, at alene Parlamentets generalsekretær har beføjelse til at høre en tjenestemand før afgørelsen om at pålægge vedkommende en disciplinær sanktion. Imidlertid fandt en sådan høring ifølge UZ ikke sted.

41. Retten tog i den appellerede doms præmis 102 det andet anbringende til følge. Eftersom Rettens ræsonnement vedrørende de spørgsmål, der blev rejst i forbindelse med det nævnte anbringende, kun har en begrænset interesse for bedømmelsen af appellen inden for rammerne af dette forslag til afgørelse, er det tilstrækkeligt i denne henseende at henvise til den appellerede doms præmis 68-101.

B. Påstanden om annullation af afgørelsen om afslag på ansøgningen om bistand

42. For Retten gjorde UZ nærmere gældende, at Parlamentet med urette havde afslået hendes ansøgning om bistand indgivet til denne institution.

43. Da det nævnte anbringende ikke er relevant for bedømmelsen i dette forslag til afgørelse, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Retten afviste påstanden om annullation af afgørelsen om afslag på ansøgningen om bistand navnlig af de grunde, der fremgår af den appellerede doms præmis 107-110.

44. Ved den appellerede dom annullerede Retten, henset til ovenstående betragtninger, dels den omtvistede afgørelse, dels frifandt Retten Europa-Parlamentet i øvrigt.

V. Parternes påstande

A. Påstandene i hovedappellen

45. Parlamentet har i sit appelskrift nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- Frifindelse i søgsmålet i første instans.
- Hver part bærer sine egne sagsomkostninger i denne instans.
- UZ tilpligtes at betale sagsomkostningerne i første instans.

46. I sit svarskrift har UZ nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i de to instanser.

B. Påstandene i kontraappellen

47. UZ har i sit kontraappelskrift nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som den afviser påstanden om annullation af afgørelsen om afslag på UZ's ansøgning om bistand.
- Der træffes en ny afgørelse, således at Parlamentets afgørelse, der afviser denne påstand om annullation, annulleres.
- Parlamentet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i de to instanser.

48. Parlamentet har i sit svarskrift nedlagt følgende påstande:

- Kontraappellen afvises delvist for så vidt angår det andet anbringende og forkastes i sin helhed.
- UZ tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

VI. Retlig bedømmelse

A. Parlamentets anbringender og rækkevidden af den undersøgelse, der skal foretages

49. Til støtte for sin appel har Parlamentet fremsat tre anbringender. Det *første anbringende*, som vedrører den appellerede doms præmis 54, 58 og 59, omhandler en retlig fejl, en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og en manglende begrundelse, der har kompromitteret Rettens konklusion, hvorefter Parlamentets undersøgelser var behæftet med manglende objektiv upartiskhed. Det *andet anbringende*, der er rettet mod denne doms præmis 72, omhandler en

retlig fejl, en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og en manglende begrundelse i Rettens konklusion, der fastslår, at der er sket tilsidesættelse af princippet om parternes ligestilling under Disciplinærrådets arbejde. Det *tredje anbringende* er rettet mod den nævnte doms præmis 90, 99 og 102 og omhandler en retlig fejl, en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og en manglende begrundelse i forbindelse med, at Retten fandt, at UZ's ret til at blive hørt var tilsidesat.

50. Det *første anbringende* kan opdeles i fire led. Som det allerede er angivet i indledningen, vedrører dette forslag til afgørelse kun anbringendets første led. Følgelig vil jeg herefter begrænse mig til at fremføre Parlamentets argumenter hertil.

51. Parlamentet har i det væsentlige gjort gældende, at Retten ved i den appellerede doms præmis 52, 58 og 59 at have fastslået, at to undersøgere, nemlig en, som varetog »disciplinærsagen« i den administrative undersøgelse, og en anden, som havde ansvaret for »chikanesagen« i denne undersøgelse, ikke har sikret en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om disse undersøgernes objektive upartiskhed kan udelukkes, har baseret sig på en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder og på forkerte retlige kriterier ved vurderingen af begrebet »objektiv upartiskhed« og følgelig har tilsidesat artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

52. Ifølge Parlamentet kan det blotte forudgående kendskab til de faktiske omstændigheder hos den undersøger, som varetager »disciplinærsagen«, navnlig når dette kendskab er begrænset og punktligt – eller ufuldstændigt, som det er tilfældet i denne sag – ikke i sig selv automatisk give anledning til en rimelig tvivl, der begrundet brugen af en anden person, der ikke har noget forudgående kendskab til sagens faktiske omstændigheder. Desuden har Retten næppe undersøgt, om UZ's bekymringer reelt kunne begrunde en rimelig tvivl vedrørende undersøgernes objektive upartiskhed. Imidlertid gjorde disse bekymringer ifølge Parlamentet det ikke i denne sag nødvendigt at udpege andre undersøgere, bl.a. henset til, at der ikke forelå nogen interessekonflikt mellem de omhandlede undersøgere og den berørte part.

53. Det kan udledes af denne sammenfatning af argumenter, at de retlige spørgsmål, som rejses inden for rammerne af denne tvist, i det væsentlige vedrører to primære aspekter, nemlig dels begrebet »upartiskhed«, dels dette begrebs anvendelighed på et tilfælde som det i denne sag foreliggende. Med henblik på at analysere disse retlige spørgsmål struktureret og logisk må det i første omgang klarlægges, på hvilke områder i EU's retsorden dette begreb generelt finder anvendelse, og dernæst om personalesager er en del heraf. Først efter at have undersøgt disse retlige spørgsmål er det muligt at fastslå, om Retten har begået retlige fejl, og om det af Parlamentet rejste klagepunkt kan anses for begrundet. De følgende betragtninger følger denne struktur for analysen.

B. Begrebet »upartiskhed« i EU-retten

1. Indledende betragtninger

54. Sædvanligvis betegner begrebet »upartiskhed« »neutralitet«. Det henviser til kvaliteten eller karakteren af en, som ikke favoriserer nogen part på en andens bekostning, eller en, der er objektiv, rimelig og retfærdig². Når dette er sagt, må opmærksomheden henledes på den omstændighed, at EU-retten tillægger det særlig vigtighed, at der foreligger upartiskhed hos personer, der udøver en særlig funktion – generelt forbundet med at træffe afgørelser eller løse tvister – i dennes institutionelle struktur, hvad enten det er dommere og generaladvokater³ hos Domstolen eller tjenestemænd og andre ansatte ved de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer. Dette skyldes bl.a., at EU's retsorden har vedtaget mange principper, som stammer fra dens medlemsstaters forfatningsmæssige traditioner.

55. Selv om Den Europæiske Union som overnational organisation ikke selv har egenskab af »stat« i de politiske videnskabers begrebsmæssige betydning, er det klart, at traktaterne giver den kompetencer, som henviser til en række karakteristika, som er særlige for medlemsstaterne. Princippet om den institutionelle balance, som følger af EU-traktatens artikel 13, stk. 2, hvorefter »[h]ver [EU-]institution [handler] inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse«⁴, har nøjagtig til formål at sikre gensidig respekt i EU af de beføjelser, der er tildelt institutionerne. Det samme er tilfældet for anerkendelsen af de universelles værdier, som udgør »de umistelige og ukrænkelige menneskerettigheder, frihedsrettigheder, demokratiske rettigheder, lighed og retsstatsforhold« som anført i EU-traktatens præambel. Flere bestemmelser i traktaterne og navnlig i chartret sikrer, at Den Europæiske Union respekterer disse principper under udøvelsen af dens beføjelser. På det aktuelle stadi af dens udvikling har EU's retsorden markante ligheder med medlemsstaternes retsordner.

56. Set fra en anden vinkel kunne det anføres, at garantien af de nævnte principper og værdier udgør en udtrykkelig betingelse for overførsel af beføjelser til Unionen. I det omfang denne påtager sig flere og flere kompetencer, som tidligere påhvilede medlemsstaterne, og således substituerer sig med disse, må Unionens retsorden udvikle sig således, at den afspejler medlemsstaternes værdier og principper. Desuden skal der – eftersom EU-retten ofte kræver en national gennemførelse f.eks. ved de nationale lovgivende organers gennemførelse af et direktiv eller de nationale myndigheders vedtagelse af administrative retsakter – sikres en ensartethed i

² Begrebet »upartiskhed« er tæt forbundet med »retfærdighed«. Upartiskhed anses i retsfilosofien for en etisk nødvendig betingelse for at sikre en ensartet – og således lige eller retfærdig – anvendelse af loven på borgerne, hvorved man undgår vilkårlige afgørelser (jf. i denne retning J. Petersen, *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin, 2008, s. 102, og A. Drews, *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin, 1894, s. 250). Begrebet indebærer, at le décideur skal træffe en afgørelse, der er frigjort fra dennes egne personlige interesser og uafhængigt af den omhandlede persons status (jf. i denne retning S. Guinchard, »La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu«, *Pouvoirs*, 2013/4, nr. 147, s. 39). Ifølge en tradition, der stammer fra Middelalderen, symboliseres den upartiskhed, der danner grundlaget for medlemsstaternes retssystemer, ved et billede af en kvinde med bind for øjnene, som er en allegorisk personificering inspireret af gudinderne Justitia og Thémis fra den henholdsvis den romerske og den græske mytologi.

³ I henhold til artikel 252, stk. 2, TEUF skal generaladvokaten *fuldstændig upartisk* og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver hans medvirken (jf. i denne retning dom af 3.12.2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, præmis 33, og af 9.6.2016, Pesce m.fl., C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 25).

⁴ Dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64), af 16.7.2015, Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 69), af 6.10.2015, Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 61), og af 28.7.2016, Rådet mod Kommissionen (C-660/13, EU:C:2016:616, præmis 32).

værdier og principper⁵. Dette er nødvendigt for en tilfredsstillende funktion af ethvert forvaltningssystem i flere niveauer, hvad enten der er tale om et land med føderal struktur eller et regionalt integrationssystem som Den Europæiske Union.

57. Hvad specifikt angår begrebet »upartiskhed« skal det bemærkes, at da dette er anerkendt i alle medlemsstaterne under forskellige facetter, er det logisk, at det også udgør en integrerende del af Unionens retsorden. Spørgsmålet i denne sammenhæng er, hvilke områder dette begreb finder anvendelse på under hensyntagen til de værdifulde indicier fra Domstolens praksis. I dette forslag til afgørelse vil jeg præsentere en oversigt over denne retspraksis med det formål at bekræfte anerkendelsen af begrebet »upartiskhed« som et centralt EU-retligt princip.

2. Anvendelsen på retssystemet

58. Uafhængighed og upartiskhed udgør de to grundlæggende principper i ethvert retssystem⁶. Disse principper sikrer borgerne, at retlige afgørelser alene har baggrund i argumenterne i retsforhandlingen uden nogen påvirkning eller forudfattet mening. Upartiskhed, som er et nøgleelement i retten til en retfærdig rettergang, knæsat af fremtrædende tekster, såsom artikel 10 i verdenserklæringen om menneskerettigheder, artikel 14, stk. 1, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, og artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), betegner, at der ikke forekommer forudfattede meninger, hvilket bør karakterisere en dommer. I denne henseende vedrører uafhængighed nærmere en dommers forhold til de andre magter og udgør en nødvendig – om end på ingen måde tilstrækkelig – betingelse for dommerens upartiskhed i dennes forhold til borgerne.

59. Traktaterne og statuten for den Europæiske Unions Domstol udgør grundlaget for en uafhængig domstolsvirksomhed på overnationalt plan⁷, der tillader, at sager for denne domstol behandles i fuldstændig upartiskhed. Når disse retsakter ikke fastsætter særlige bestemmelser for behørig behandling af visse procedurespørgsmål, finder Domstolen ofte inspiration i retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som international retsinstans, der fortolker EMRK, som afspejler medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. I det omfang disse rettigheder og forfatningsmæssige traditioner er en del af EU-retten som generelle principper i henhold til EU-traktatens artikel 6, stk. 3, har retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol en anerkendt myndighed, når der opstår spørgsmål om fortolkningen af disse generelle principper i EU.

60. Dom af 19. februar 2009, Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet (C-308/07 P, herefter »dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet«, EU:C:2009:103), viser sig særligt relevant i denne sammenhæng, eftersom Domstolen i denne sag mindede om vigtigheden af

⁵ På det forvaltningsretlige område manifesterer indsatsen for at sikre denne ensartethed i værdier og i principper, som karakteriserer god forvaltning, sig i anvendelsen dels af chartrets artikel 41 på EU's institutioner og organer, som denne bestemmelse er henvendt til, dels i det almindelige EU-retlige princip, som denne bestemmelse afspejler, på medlemsstaterne, når de gennemfører denne ret. Jf. i denne retning dom af 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 57), og af 24.11.2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 34).

⁶ For en oversigt over gennemførelsen af disse to principper på internationalt plan, jf. B. Olbourne, »Independence and impartiality: International standards for national judges and courts«, *Law and practice of international courts and tribunals*, bind 2, nr. 1, april 2003, s. 97.

⁷ Jf. i denne retning A. Voßkuhle, »The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox«, *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, La Haag, 2013, s. 82, som forklarer, at den tyske forfatningsdomstol udtrykkeligt har anerkendt Domstolens kompetence til at bidrage til udviklingen af EU-retten.

retten til en retfærdig rettergang, som er fastslået i den førnævnte artikel 6, stk. 1, i EMRK, og som indebærer adgang for enhver til en uafhængig og upartisk domstol. Domstolen erklærede vedrørende dens status i EU's retsorden, at retten til en retfærdig rettergang er en grundlæggende rettighed, som Den Europæiske Union respekterer som et almindeligt princip i medfør af artikel 6, stk. 2, EU⁸. I denne henseende må det præciseres, at den omhandlede dom er fra før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, og at den nævnte rettighed i dag er fastslået i chartrets artikel 47, som bl.a. bestemmer, at enhver har adgang til en uafhængig og *upartisk* domstol. Det bemærkes, at EU-retten har til formål at sikre et lignende beskyttelsesniveau – eller i det mindste et, som svarer til det, der garanteres ved EMRK.

61. Et af de retlige spørgsmål, som dengang blev forelagt Domstolen inden for rammerne af en appel af en kendelse fra Retten, bestod i at fastslå, om den omstændighed, at en eller flere dommere medvirker i to dommerkollegier og dér udøver de samme funktioner, som formandens eller den refererende dommers, kunne rejse tvivl om Rettens upartiskhed. Det skal erindres, at appellanten i den sag, der har givet anledning til den omhandlede dom, havde gjort gældende, at det ifølge ham forholder sig således, at den samme dommer i henhold til princippet om upartiskhed ikke – heller ikke i samme retsinstans – må træffe afgørelse i en sag, der hviler på identiske eller tilstrækkeligt forbundne faktiske omstændigheder som de faktiske omstændigheder i en sag, den pågældende allerede har truffet afgørelse i⁹. Efter appellants mening havde en tilsidesættelse af retten til en upartisk dommer resulteret i, at den sag, der havde givet anledning til den appellerede kendelse, blev tildelt et kollegium sammensat af dommere, herunder formanden og den refererende dommer, som allerede havde siddet i det dommerkollegium, som havde afsagt dom i en foregående sag, der delvist omhandlede de samme faktiske omstændigheder.

62. Domstolen forkastede denne argumentation ved at svare afkræftende på det retlige spørgsmål, som den var forelagt. Selv om eksistensen af garantier vedrørende Rettens sammensætning repræsenterer hjørnestenen i retten til en retfærdig rettergang, kan ifølge Domstolen den omstændighed, at dommere, der én gang har skullet træffe afgørelse i en retssag, deltager i et andet dommerkollegium, der på ny påkender den samme sag, i sig selv ikke anses for at være uforeneligt med kravene til en retfærdig rettergang¹⁰. Domstolen præciserede, at navnlig er den omstændighed, at en eller flere dommere medvirker i begge dommerkollegier og dér udøver de samme funktioner, i sig selv er uden betydning for bedømmelsen af, om kravet om upartiskhed er overholdt, eftersom denne opgave udføres i et dommerkollegium¹¹. Efter Domstolens opfattelse gælder dette så meget desto mere, hvis de to dommerkollegier ikke skal træffe afgørelse i de samme sager, men i to forskellige retssager, der har en vis sammenhæng¹².

63. Særligt skal det bemærkes, at Domstolen støtter sig på begrebet »upartiskhed«, som er udviklet i retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol¹³ med henblik på at anvende dette på retssystemet i EU. Nærmere bestemt har Domstolen bemærket, at kravet om upartiskhed i virkeligheden dækker to aspekter. For det første skal retten være subjektivt upartisk, hvilket vil sige, at ingen af rettens medlemmer må give udtryk for partiskhed eller en

⁸ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 41.

⁹ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 39.

¹⁰ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 43.

¹¹ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 44.

¹² Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 45.

¹³ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.2.1993, Fey mod Østrig (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, §28), af 25.2.1997, Findlay mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, §73), og af 4.10.2007, Forum Maritime SA mod Rumænien (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, §116).

personlig forudfattet mening, hvorved der er en formodning for personlig upartiskhed, indtil det modsatte er bevist. For det andet skal retten være objektivt upartisk, hvilket vil sige, at den skal sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl herom kan udelukkes¹⁴.

64. Vedrørende de faktiske omstændigheder, der i denne sag var forelagt Domstolen til afgørelse, bemærkede Domstolen dels, at appellanten ikke havde fremført noget, der kunne rejse tvivl om Rettens medlemmers personlige uafhængighed, dels at appellanten ikke havde anført nogen objektive grunde, der kunne rejse tvivl om Rettens upartiskhed¹⁵. Domstolen konstaterede, at appellanten herom alene havde anført, at de samme dommere medvirkede i de omhandlede dommerkollegier, hvilket er en omstændighed, der ikke som sådan er uforeneligt med kravene om ret til en retfærdig rettergang. Domstolen forkastede således appellansens anbringende om en hævdet tilsidesættelse af retten til en upartisk dommer¹⁶.

3. Anvendelsen af forvaltningsretten i bred forstand

65. Om end kravet om upartiskhed er særligt relevant for ethvert retssystem, henset til den centrale rolle, som den dømmende magt traditionelt spiller i fortolkningen og anvendelsen af retten, er dette krav ikke begrænset til dette område. I det omfang retsordenen giver forvaltningsorganerne suveræne beføjelser, der giver dem indflydelse på fysiske og juridiske personers retsstilling, er det nødvendigt at fastsætte betingelser for udøvelsen af disse beføjelser og endda fastsætte visse begrænsninger med henblik på at beskytte de pågældende personers berettigede interesser¹⁷. Dette giver sig også udslag i den måde, hvorpå forvaltningsorganerne træffer deres afgørelser, hvilket vil sige processuelt. Procesretten er mindst lige så vigtig som forvaltningsrettens materielle regler, eftersom den gør det muligt for borgerne at gennemføre deres rettigheder. Fastsættelsen af betingelser og begrænsninger for forvaltningsorganernes udøvelse af suveræne beføjelser i forfatningsretten generelt har til formål at skabe en retlig ramme, hvilket er et væsentligt karakteristisk træk ved retsstaten¹⁸.

66. Det foregående gælder så meget desto mere for en »retsunion« som Unionen, hvori både dens medlemsstater og dens institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med bl.a. traktaterne og generelle retsprincipper¹⁹. Blandt de principper, i lyset af hvilke denne legalitetskontrol foretages, er retten til god forvaltning, som er fastslået i chartrets artikel 41, og som bl.a. sikrer retten for enhver til »at få sin sag behandlet *uvildigt*, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer« (min fremhævelse).

67. Det særlige ved chartrets artikel 41 beror på den omstændighed, at denne bestemmelse omdanner visse elementer af det objektive legalitetsprincip til en subjektiv ret til en god forvaltning. Som sådan giver den indehaveren af denne rettighed beføjelse til at kræve af

¹⁴ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 46.

¹⁵ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 47.

¹⁶ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmiss 48 og 49.

¹⁷ Jf. K. Kanska, »Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights«, *European Law Journal*, bind 10, nr. 3, maj 2004, s. 303. Forfatteren mener, at det bidrager til at styrke statsborgerskabet ud over den strengt nationale ramme at give borgerne europæiske administrative beføjelser. Ifølge forfatteren er dette en nødvendighed, når vi står over for øget magt hos EU-institutionerne.

¹⁸ M. Batalli og A. Fejzullahu, »Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior«, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr. 1, s. 31. Forfatterne angiver, at legalitetsprincippet anses for grundlaget for enhver retsorden, hvilket nærmere definerer retsstaten. I henhold til dette princip skal alle administrative aktiviteter bygge på retsregler.

¹⁹ Dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen (C-336/09 P, EU:C:2012:386, præmis 36), og af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komerbanka m.fl. (C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 54).

forvaltningen, at denne handler på en bestemt måde eller afholder sig fra at handle²⁰. Denne bestemmelse fastsætter for en administrativ procedure garantier svarende til dem, der findes i chartrets artikel 47 og 48 for en retssag. Følgelig kan visse rettigheder, såsom retten til at blive hørt, henhøre under såvel retten til god forvaltning, som er fastslået i chartrets artikel 41, som under retten til forsvar og under retten til en retfærdig rettergang, som er garanteret ved chartrets artikel 47 og 48²¹. Derfor afhænger deres anvendelighed af den omhandlede procedure. Oprindelsen af chartrets artikel 41 viser, at denne bestemmelse bygger på nationale og europæiske retstraditioner²², navnlig på praksis fra Domstolen, som lejlighedsvis har henvist til begrebet »god forvaltning« for at styrke de retsundergivnes status²³.

68. Eftersom EU's forvaltningsret ikke er kodificeret af en enkelt retsforordning, men nærmere af en mangfoldighed af retsakter, der hver regulerer et bestemt område²⁴, kan de administrative procedurer også variere betydeligt²⁵. Ikke desto mindre finder visse principper, der regulerer den administrative procedure, obligatorisk anvendelse, herunder rettighederne i chartrets artikel 41, som i deres helhed knæsetter retten til god forvaltning. På grund af bestemmelsens konstitutionelle placering i EU's retsorden fastslår chartrets artikel 41 en *horisontal ret* til en god forvaltning, som finder anvendelse på enhver administrativ procedure, selv hvis den retsakt, der fastsætter en sådan procedure, ikke bestemmer det udtrykkeligt²⁶.

69. Med henblik på bedre at illustrere rækkevidden af denne ret og nærmere bestemt kravet om upartiskhed på det forvaltningsretlige område i EU vil jeg herefter give nogle eksempler fra Domstolens praksis inden for konkurrenceretten²⁷, godkendelse af lægemidler²⁸, den økonomiske og budgetmæssige overvågning af euroområdet²⁹ og tjenestemandens retten³⁰. Analysen af denne retspraksis udgør udgangspunktet for herefter at undersøge, om kravet om upartiskhed finder anvendelse på undersøgelserne inden for rammerne af en disciplinær forfølgning.

²⁰ Jf. i denne retning K. Kanska, »Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights«, *European Law Journal*, bind 10, nr. 3, maj 2004, s. 300. Jf. også R. Boustia, »Who said there is a »right to good administration«? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union«, *European Public Law*, 2013, nr. 3, s. 488, hvor forfatteren derimod finder, at retten til god forvaltning fastsætter proceduremæssige garantier for opfyldelsen af de grundlæggende rettigheder.

²¹ Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 31).

²² EU-traktaterne indeholder allerede nogle bestemmelser, som har tjent til inspiration i forbindelse med kodificeringen af chartrets artikel 41. Således bygger chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), på artikel 296 TEUF, chartrets artikel 41, stk. 3, bygger på artikel 340 TEUF, og chartrets artikel 41, stk. 4, bygger på artikel 20, stk. 2, litra d), TEUF. Derimod nævnes kravet om »upartiskhed« ikke udtrykkeligt i traktaterne. Kun artikel 298 TEUF omtaler en »uafhængig« EU-forvaltning.

²³ Jf. i denne retning forklaringerne vedrørende chartrets artikel 41 (EUT 2007, C 303, s. 17), og dom af 13.7.1966, Consten og Grundig mod Kommissionen (56/64 og 58/64, EU:C:1966:41, s. 501), af 9.7.1970, Tortora mod Kommissionen (32/69, EU:C:1970:68, præmis 11), og af 31.3.1992, Burban mod Parlamentet (C-255/90 P, EU:C:1992:153, præmis 7).

²⁴ Jf. i denne retning J. Mendes, »The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship«, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2020, s. 544, U. Stelkens og A. Andrijauskaite, »How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration«, *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford, 2020, s. 68. Disse forfattere omtaler aktuel »opsplitning« i EU's forvaltningsret, herunder den administrative procedure, i flere retsakter.

²⁵ Der har alligevel tidligere været initiativer til at skabe en enkelt administrativ procedure, nemlig Parlamentets beslutning af 15.1.2013, vedtaget i henhold til artikel 225 TEUF, som indeholder anbefalinger til Kommissionen om en ret til Den Europæiske Unions administrative procedure (2012/2024 (INL), A7-0369/2012), og »Forslag til forordning for en åben, effektiv og uafhængig EU-forvaltning« (2016/2610(RSP), P8_TA(2016)0279), godkendt af Parlamentet ved beslutning af 9.6.2016, ved hvilken denne opfordrede Kommissionen til at tage det vedhæftede forslag til en forordning op til overvejelse og opfordrede Kommissionen til at fremsætte et lovgivningsforslag. Ikke desto mindre har Kommissionen tilsyneladende ikke fulgt op på denne opfordring.

²⁶ Jf. i denne retning C. Ladenburger, »Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU«, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen, 2008, s. 116. Efter denne forfatters opfattelse udgør chartrets artikel 41 en »komprimeret og generel kodificering«, som fastsætter de vigtigste processuelle rettigheder som subjektive rettigheder.

²⁷ Jf. punkt 70 ff. i dette forslag til afgørelse.

²⁸ Jf. punkt 76 ff. i dette forslag til afgørelse.

²⁹ Jf. punkt 84 ff. i dette forslag til afgørelse.

³⁰ Jf. punkt 91 ff. i dette forslag til afgørelse.

a) Konkurrenceretten

70. Dom af 11. juli 2013, Ziegler mod Kommissionen (C-439/11 P, herefter »dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen«, EU:C:2013:513), giver nyttig lære om anvendelsen af retten til god forvaltning på procedurer, der henhører under konkurrenceretten. I den pågældende sag, som omhandler flere virksomheders deltagelse i et kartel i sektoren for internationale flyttetjenester, skulle Domstolen bl.a. fastslå, om de involverede virksomheders rettigheder var blevet overholdt af Kommissionen som myndighed, der varetager sanktionering af ulovlige karteller. Ifølge en af de involverede virksomheder var den afgørelse, ved hvilken Kommissionen havde pålagt denne en bøde, behæftet med en manglende objektiv upartiskhed med den begrundelse, at Kommissionen var påvirket af den foreholdte overtrædelse, såvel fordi den var et af ofrene herfor, som fordi Kommissionens tjenestemænd havde været involveret i de ulovlige aktiviteter. Denne argumentation var baseret på den forudsætning, at ofrene for en overtrædelse ikke kan pådømme denne³¹.

71. Domstolen undersøgte denne argumentation og fastslog indledningsvis, at hvis Kommissionen ikke kunne kvalificeres som en »domstol« i den i artikel 6 i EMRK omhandlede forstand, var denne så meget desto mere forpligtet til at respektere de grundlæggende EU-rettigheder under den administrative procedure, herunder retten til god forvaltning som fastslået i chartrets artikel 41. Domstolen præciserede, at det i administrative kartelretlige procedurer for Kommissionen er sidstnævnte bestemmelse, og ikke chartrets artikel 47, der finder anvendelse³². Denne konstatering medfører en vigtig klarlæggelse af de respektive anvendelsesområder og forholdet mellem disse to bestemmelser, hvilke aspekter jeg allerede har gjort opmærksom på i dette forslag til afgørelse³³.

72. Med henvisning til sin praksis, bl.a. ovennævnte dom i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet³⁴, bemærkede Domstolen, at enhver i henhold til chartrets artikel 41 har ret til at få sin sag behandlet uvildigt af Unionens institutioner. Dette krav om upartiskhed dækker dels den subjektive upartiskhed, hvilket vil sige, at ingen af den omhandlede institutions medlemmer med ansvar for sagen må give udtryk for partiskhed eller en personlig forudfattet mening, dels den objektive upartiskhed, hvilket vil sige, at institutionen skal sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl herom kan udelukkes³⁵.

73. Idet den bemærkede, at kun begrebet »objektiv upartiskhed« var omhandlet i sagen, fandt Domstolen med hensyn til den involverede virksomheds argumentation, at den omstændighed alene, at Kommissionen undersøger et kartel, der har været til skade for Unionens finansielle interesser, og sanktionerer dette, ikke kan bevirke en mangel på objektiv upartiskhed fra Kommissionens side. Forholdt det sig ikke således, ville den blotte mulighed for, at Kommissionen eller en anden EU-institution har kunnet være offer for en konkurrencebegrænsende adfærd, ifølge Domstolen fratage en sådan institution dens kompetence til at gennemføre undersøgelser af en sådan adfærd, hvilket ikke kan anerkendes. I denne henseende fremhævede Domstolen herved, at en af de opgaver, som Kommissionen skal varetage, i henhold til artikel 105 TEUF netop er at påse, at de i artikel 101 TEUF og 102 TEUF fastlagte principper anvendes³⁶.

³¹ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 146.

³² Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 154.

³³ Jf. punkt 67 i dette forslag til afgørelse.

³⁴ Jf. punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

³⁵ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 155.

³⁶ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 155 og 156.

74. Domstolen fandt herefter, at den omstændighed, at de tjenestegrene ved Kommissionen, som varetager retsforfølgningen af overtrædelser af EU-konkurrenceretten, og de tjenestegrene, der står for flytninger for denne institutions tjenestemænd og ansatte, tilhører samme organisationsstruktur, heller ikke i sig selv rejser tvivl om denne institutions objektive upartiskhed, idet de nævnte tjenestegrene nødvendigvis er en del af den struktur, som de henhører under³⁷. Endelig har Domstolen allerede bemærket, at Kommissionens afgørelser kan underkastes en prøvelse ved EU's retsinstanser, og at EU-retten har fastsat et system med retslig prøvelse af Kommissionens afgørelser vedrørende procedurerne i henhold til artikel 101 TEUF, som tilbyder alle de garantier, der kræves efter chartrets artikel 47³⁸.

75. På denne baggrund konkluderede Domstolen, at der ikke var indicier for, at Kommissionen havde tilsidesat det krav til upartiskhed, som gjaldt for den. Domstolen fandt således, at det var uden at begå en retlig fejl, at Retten forkastede den involverede virksomheds anbringende om tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang og det almindelige princip om god forvaltningsskik³⁹.

b) Godkendelse af lægemidler

76. Selv om konkurrenceretten muligvis kan forekomme at være et særligt område inden for forvaltningsretten, henset til Kommissionens vide kontrolbeføjelser, der kan begrunde anerkendelsen af visse garantier for juridiske personer undergivet denne retsorden⁴⁰, viser dommen af 27. marts 2019, August Wolff og Remedia mod Kommissionen (C-680/16 P, herefter »dommen i sagen Wolff mod Kommissionen«, EU:C:2019:257), klart, at kravet om upartiskhed i chartrets artikel 41 finder fuld anvendelse på administrative procedurer for Unionens forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer. Desuden indeholder denne dom værdifulde præciseringer vedrørende rækkevidden af de pligter, der påhviler tjenestemænd og ansatte, som arbejder dér.

77. Til grund for tvisten, der har givet anledning til den nævnte dom, lå en afgørelse truffet af Kommissionen vedrørende nationale markedsføringstilladelser for lægemidler, som byggede på en udtalelse fra et udvalg for humanmedicinske lægemidler (herefter »udvalget«), som har ansvaret for at udarbejde udtalelser fra Det Europæiske Lægemedielagentur (herefter »EMA«) om spørgsmål vedrørende vurderingen af humanmedicinske lægemidler. Appellanterne, som havde nedlagt påstand om annullation af denne afgørelse fra Retten, fremhævede den omstændighed, at den hovedrapportør, som udvalget i det foreliggende tilfælde havde udpeget til at udarbejde udvalgets udtalelse, udøvede en dobbelt funktion, idet hun ligeledes var ansat i den nationale myndighed, der havde indledt proceduren om ændring af markedsføringstilladelsen for udvalget. En sådan omstændighed er udtryk for overlappende funktioner og en interessekonflikt, der rejser rimelig tvivl med hensyn til, om proceduren er upartisk⁴¹.

78. Domstolen undersøgte appellanternes argumenter og bemærkede straks, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer skal overholde de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved EU-retten, herunder retten til god forvaltning, som er fastsat i chartrets artikel 41.

³⁷ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 158.

³⁸ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 159.

³⁹ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 160.

⁴⁰ Jf. i denne retning P. Craig, *The EU Charter of Fundamental Rights* (redigeret af Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford, 2014, artikel 41, 41.25, s. 1077.

⁴¹ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 21.

Domstolen henviste til den omstændighed, at denne bestemmelses stk. 1 bl.a. bestemmer, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer⁴².

79. I denne henseende bemærkede Domstolen, at kravet om upartiskhed, der påhviler disse institutioner, organer, kontorer og agenturer under udførelsen af deres opgaver, har til formål at sikre den ligebehandling, der ligger til grund for Unionen. Dette krav har bl.a. til formål at undgå situationer, hvor der eventuelt måtte opstå en interessekonflikt for de tjenestemænd og øvrige ansatte, der handler på vegne af disse institutioner, organer, kontorer og agenturer. Henset til den grundlæggende vigtighed af at sikre uafhængighed og integritet for så vidt angår både den interne funktion og den ydre opfattelse af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer omfatter kravet om upartiskhed alle de omstændigheder, som en tjenestemand eller øvrig ansat, der skal tage stilling til et anliggende, med rimelighed må forstå i tredjemands øjne kan fremstå således, at der fremkaldes tvivl med hensyn til den pågældendes uafhængighed på området⁴³.

80. Ifølge Domstolen påhviler det endvidere disse institutioner, organer, kontorer og agenturer at opfylde kravet om upartiskhed i dets to bestanddele, der udgøres af dels den subjektive upartiskhed, hvorefter intet medlem af den berørte institution må give udtryk for forudindtaget eller personlige fordomme, dels den objektive upartiskhed, hvorefter denne institution skal sikre tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtaget kan udelukkes⁴⁴. Hvad nærmere angår denne anden bestanddel af princippet om upartiskhed bemærkede Domstolen, at når flere af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer pålægges egne og særlige ansvar i forbindelse med en procedure, som kan indebære en bebyrdende afgørelse for en borger, er hver af disse enheder forpligtet til at overholde kravet om objektiv upartiskhed. Følgelig kan en sådan tilsidesættelse, selv i et tilfælde, hvor det kun er en af disse, der ikke har opfyldt dette krav, medføre, at en afgørelse, der vedtages af en anden enhed efter afslutningen af den pågældende procedure, er ulovlig⁴⁵.

81. Domstolen var enig med appellanterne i, at sagens særlige omstændigheder kunne vække tvivl med hensyn til, om kravet om upartiskhed var overholdt. Nærmere bestemt fandt Domstolen, at det omhandlede udvalgs objektive upartiskhed kunne bringes i fare på grund af den interessekonflikt, som de overlappende funktioner hos en af dets medlemmer medførte, og dette gjaldt uafhængigt af det nævnte medlems personlige adfærd⁴⁶. Domstolen fandt, at de afgørende faktorer i denne henseende var rapportørrollen i det nævnte udvalg og manglen på en tilstrækkelig garanti for at undgå enhver uheldig indflydelse på udvalgets udtalelse. Domstolen erklærede, at det således påhvilede udvalget, henset til det af rapportøren påtagne eget ansvar, at udvise en særlig agtpågivenhed ved tildelingen af denne funktion med henblik på at undgå, at der på nogen måde måtte opstå rimelig tvivl om en eventuel forudindtaget⁴⁷.

82. Domstolen bemærkede, at med henblik på at påvise, at tilrettelæggelsen af en administrativ procedure ikke frembyder tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtaget kan udelukkes, er det under alle omstændigheder ikke påkrævet, at det fastslås, at der foreligger manglende upartiskhed som følge af de særlige karakteristika, der kendetegner rapportørrollen inden for rammerne af procedurer for udvalget. Det er tilstrækkeligt, at der

⁴² Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 24 og 25.

⁴³ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 26.

⁴⁴ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 27.

⁴⁵ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 28.

⁴⁶ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 30.

⁴⁷ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 38.

foreligger en rimelig tvivl i denne henseende, og at denne ikke kan udelukkes⁴⁸. Hvad angår denne sag fandt Domstolen nærmere, at en udenforstående tredjemand med rette kunne få den opfattelse, at den nationale myndighed, der havde indledt proceduren for udvalget, var i stand til at udøve indflydelse på dennes afgørelser⁴⁹. Værdien af denne dom beror på den omstændighed, at den fastslår et vist bevisniveau, for at det kan fastlægges, om den objektive upartiskhed er bragt i fare i en konkret sag. Vi vender tilbage hertil senere, når den foreliggende sag undersøges i lyset af de i retspraksis udviklede kriterier.

83. På baggrund af de foregående betragtninger konkluderede Domstolen, at Retten havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at udvalget havde sikret på tilstrækkelig vis, at enhver rimelig tvivl om, at pligten til upartiskhed i chartrets artikel 41 var overholdt, kunne udelukkes.

c) Den økonomiske og budgetmæssige overvågning af euroområdet

84. Dom af 20. december 2017, Spanien mod Rådet (C-521/15, herefter »dommen i sagen Spanien mod Rådet«, EU:C:2017:982), bør også nævnes i en oversigt over retspraksis vedrørende kravet om upartiskhed inden for rammerne af en administrativ procedure. Relevansen af denne dom følger af den omstændighed, at den omhandlede administrative procedure fastsætter en undersøgelsesfase mod medlemsstaterne, hvilket rejser spørgsmålet om, hvorvidt disse medlemsstater kan påberåbe sig retten til god forvaltning, sikret ved chartrets artikel 41, stk. 1, med henblik på at gøre gældende, at en administrativ retsakt er ulovlig⁵⁰. Domstolen afholdt sig udtrykkeligt fra at afgøre, om en medlemsstat kan anses for eller sidestilles med »enhver« som omhandlet i den nævnte bestemmelse og dermed kan påberåbe sig den deri indeholdte rettighed. Domstolen fandt alligevel, at denne ret udgør et generelt EU-retligt princip, der for sin del kan påberåbes af medlemsstaterne, hvorfor lovligheden af enhver administrativ retsakt vedtaget af Unionens institutioner skal vurderes i forhold til dette princip.

85. Den sag, der har givet anledning til dommen i sagen Spanien mod Rådet, henhører under området for den økonomiske og budgetmæssige overvågning af euroområdet og vedrører nærmere bestemt undersøgelsesbeføjelserne for Den Europæiske Unions statistikkontor (Eurostat) over for medlemsstaterne. Til grund for denne tvist var en afgørelse truffet af Rådet, som havde konkluderet, at Kongeriget Spanien som følge af grov uagtsomhed havde afgivet en misvisende fremstilling til Eurostat, og dermed havde pålagt denne medlemsstat en bøde. Den omtvistede afgørelse var baseret på data fra undersøgelser vedrørende manipulation af statistikker i Spanien.

86. Medlemsstaten, der var uenig i den omtvistede afgørelse, anlagde annulationsøgsmål, hvorunder den navnlig gjorde gældende, at der var sket tilsidesættelse af retten til god forvaltning, idet undersøgelsesproceduren var blevet udført under betingelser, der ikke sikrede Kommissionens objektive upartiskhed⁵¹. Nærmere bestemt gjorde Spanien gældende, at flere ansatte blandt dem, der deltog ved Eurostats besøg i Spanien, inden vedtagelsen af afgørelsen om at indlede undersøgelsen var en del af det hold, som senere blev mobiliseret af Kommissionen inden for rammerne af undersøgelsesproceduren.

⁴⁸ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 37.

⁴⁹ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 39.

⁵⁰ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 89.

⁵¹ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 86.

87. Som angivet ovenfor undersøgte Domstolen den påståede ulovlighed i den omtvistede afgørelse fra Rådet i lyset af det almindelige princip, som retten til god forvaltning fastslået i chartrets artikel 41 afspejler, idet den mindede om sin retspraksis, hvorefter Unionens institutioner er forpligtet til at overholde det nævnte generelle retlige princip i forbindelse med de administrative procedurer, der indledes mod medlemsstaterne, og som kan føre til bebyrdende afgørelser for disse⁵². Domstolen bemærkede med henvisning til ovennævnte dom i sagen Ziegler mod Kommissionen, at det navnlig påhviler disse institutioner at opfylde kravet om upartiskhed i dets to bestanddele, der udgøres af dels den subjektive upartiskhed, hvorefter intet medlem af den berørte institution må give udtryk for forudindtagethed eller personlige fordomme, dels den objektive upartiskhed, hvorefter denne institution skal sikre tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed kan udelukkes⁵³.

88. Domstolen forkastede Spaniens beskyldning om partiskhed, idet den nærmere gjorde gældende, at disse besøg på den ene side og denne undersøgelsesprocedure på den anden side henhørte under forskellige retlige rammer og havde forskellige formål⁵⁴. Ifølge Domstolen må det lægges til grund, at selv om de data, der vedrører dels disse besøg, dels denne undersøgelsesprocedure, kan være delvist sammenfaldende, er de vurderinger, som henholdsvis Eurostat og Kommissionen skal foretage angående disse data, derimod nødvendigvis forskellige. Følgelig foregriber Eurostats vurderinger af kvaliteten af visse af disse data efter besøg i en medlemsstat ikke i sig selv den opfattelse, som Kommissionen kan indtage i spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger misvisende fremstillinger af disse data i et tilfælde, hvor denne institution efterfølgende beslutter at iværksætte en undersøgelsesprocedure foranlediget heraf⁵⁵.

89. Domstolen udledte heraf, at den omstændighed, at behandlingen af en undersøgelsesprocedure på grundlag af et retsgrundlag tildelt et hold, der i vidt omfang er sammensat af ansatte i Eurostat, som allerede har deltaget i besøg, som denne tjenestegren har tilrettelagt i den berørte medlemsstat på grundlag af et forskelligt retsgrundlag inden iværksættelsen af undersøgelsesproceduren, ikke i sig selv gør det muligt for Domstolen at fastslå, at den afgørelse, der er vedtaget efter afslutningen af den nævnte procedure, er behæftet med en ulovlighed på grund af tilsidesættelse af det krav om objektiv upartiskhed, der påhviler Kommissionen⁵⁶.

90. Desuden præciserede Domstolen, at det ikke var op til Eurostat, men Kommissionen og dermed kommissærerne, der handler i fællesskab, at beslutte at indlede en undersøgelsesprocedure, at påtage sig ansvaret for at foretage undersøgelsen og endelig at forelægge anbefalinger og forslag efter afslutningen af undersøgelsen for Rådet. Domstolen præciserede, at i det omfang den relevante retlige ramme ikke har tillagt de ansatte i Eurostat et eget ansvar i forbindelse med undersøgelsesproceduren, kan den rolle, som de ansatte i Eurostat er betroet i denne undersøgelsesprocedure, ikke anses for afgørende hverken for forløbet eller for afslutningen af denne procedure. Således fandt Domstolen, at den omstændighed at behandlingen af undersøgelsesproceduren blev betroet til et hold, der i vidt omfang var sammensat af ansatte ved Eurostat, der allerede inden iværksættelsen af den nævnte procedure havde deltaget i besøg i Spanien tilrettelagt af denne tjenestegren, ikke kunne anses for at behæfte den anfægtede afgørelse

⁵² Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 90.

⁵³ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 91.

⁵⁴ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 96.

⁵⁵ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 99 og 100.

⁵⁶ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 101.

med en hævdet manglende opfyldelse fra Kommissionens side af kravet om objektiv upartiskhed. Følgelig forkastede Domstolen Spaniens anbringende om tilsidesættelse af retten til god forvaltning.

4. Anvendelse i personalesager

91. De domme, der er præsenteret i de foregående punkter, illustrerer, hvorledes kravet om upartiskhed finder anvendelse inden for rammerne af verserende administrative procedurer for Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Et fælles aspekt i disse sager er den omstændighed, at de omhandlede procedurer involverer juridiske personer og medlemsstater, hvilket vil sige parter, som kan anses for »eksterne« i forhold til EU's forvaltning. Når dette er sagt, mener jeg alligevel ikke, at nogen rimelig grund kan begrunde udelukkelsen af forvaltningens tjenestemænd og ansatte fra kredsen af modtagere af den beskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 41⁵⁷. Tværtimod kan jeg i denne sammenhæng konstatere, at »enhver« for det første i henhold til denne bestemmelse har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, og for det andet, at denne bestemmelse ikke skelner mellem EU's forvaltningsret og europæiske personalesager, der også henhører under forvaltningsretten i bred forstand. Følgelig skal kravet om upartiskhed anses for et generelt princip, der finder anvendelse på enhver administrativ procedure. Som det herefter vil blive forklaret ved eksempler, bekræftes denne fortolkning af Domstolens praksis.

a) Proceduren for ophævelse af en tjenstemands retlige immunitet

92. I denne henseende må det straks bemærkes, at retten til god forvaltning – som det følger af chartrets artikel 41, stk. 2 – i virkeligheden indeholder en række rettigheder, herunder bl.a. retten til at blive hørt. I dom af 18. juni 2020, Kommissionen mod RQ (C-831/18 P, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod RQ«, EU:C:2020:481), som jeg vil præsentere herefter, udtalte Domstolen sig om rækkevidden af retten til at blive hørt⁵⁸ inden for rammerne af en sag vedrørende ophævelse af retlig immunitet for en EU-tjenestemand. Den omhandlede dom vedrørte således et væsentligt aspekt ved europæiske personalesager, sikret ved protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter⁵⁹ med det formål at sikre, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer fungerer tilfredsstillende. Relevansen af den pågældende dom for undersøgelsen af denne sag beror på den omstændighed, at den indeholder generelle betragtninger vedrørende fortolkningen af chartrets artikel 41, som af grunde, jeg beskriver nedenfor, forekommer mig at kunne overføres til kravet om upartiskhed.

93. I den relevante del af analysen bemærkede Domstolen straks, at retten til et forsvar ifølge fast retspraksis udgør et grundlæggende princip i EU-retten⁶⁰. Domstolen bemærkede, at hvad nærmere bestemt angår retten til at blive hørt udgør denne ret i forbindelse med enhver procedure en integrerende del af det ovennævnte grundlæggende princip, og denne ret er i dag knæsat ikke alene i chartrets artikel 47 og 48, som sikrer respekt for retten til forsvar samt retten til en retfærdig rettergang inden for rammerne af enhver retssag, men ligeledes i chartrets artikel 41, som sikrer retten til en god forvaltning⁶¹. Chartrets artikel 41, stk. 2, bestemmer således, at denne ret til en god forvaltning navnlig omfatter retten for enhver til at blive hørt,

⁵⁷ Jf. i denne retning H. Jarass, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 4. udg., Berlin, 2021, artikel 41, punkt 10.

⁵⁸ Jf. også dom af 4.6.2020, SEAE mod De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, præmis 70), ligeledes vedrørende retten til at blive hørt i personalesager.

⁵⁹ EUT 2010, C 83, s. 266.

⁶⁰ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 64.

⁶¹ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 65.

inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt⁶². Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at som det allerede er angivet i dette forslag til afgørelse i forbindelse med kravet om upartiskhed, har Domstolen fremhævet paralleliteten mellem de ved chartrets artikel 41 og 47 sikrede rettigheder, der finder anvendelse på hver deres særlige proceduretyper.

94. Domstolen bemærkede herefter, at som det følger af selve dens ordlyd, finder denne bestemmelse generel anvendelse. Domstolen udledte heraf, at retten til at blive hørt skal overholdes i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende retsakt, selv om de anvendelige regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet. Ydermere garanterer retten til at blive hørt enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt⁶³. I det omfang disse betragtninger er sammenfaldende med mine bemærkninger ovenfor til støtte for, at kravet om upartiskhed skal forstås som et generelt princip, der gælder for enhver administrativ procedure, forekommer det mig åbenbart, at chartrets artikel 41 også finder anvendelse på EU-personalesager hvad angår dette krav.

95. En anden grund til, at dommen i sagen Kommissionen mod RQ er særlig vigtig, følger af den omstændighed, at den indeholder oplysninger om visse aspekter af den generelle EU-forvaltningsret, der kan spille en afgørende rolle for undersøgelsen af denne sag, og som jeg vender tilbage til senere i dette forslag til afgørelse⁶⁴, nemlig de retlige konsekvenser, der må drages, når forvaltningen træffer en afgørelse under tilsidesættelse af den omhandlede persons processuelle rettigheder.

96. I denne henseende bemærkede Domstolen, at ifølge dens faste praksis kan en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, kun medføre, at den afgørelse, der er truffet efter afslutningen af den administrative procedure, annulleres, hvis det må antages, at proceduren kunne føre til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget⁶⁵. Vedrørende dette præciserede Domstolen, at det ikke kan pålægges en sagsøger, der har påberåbt sig tilsidesættelsen af sin ret til forsvar, at godtgøre, at afgørelsen fra den pågældende EU-institution ville have fået et andet indhold, men blot, at en sådan mulighed ikke helt kan udelukkes. Bedømmelsen af dette spørgsmål skal foretages ud fra de faktiske omstændigheder og de specifikke retsregler i den konkrete sag⁶⁶.

b) Rigsretssag vedrørende et medlem af Kommissionen

97. Til afslutning af denne oversigt over retspraksis skal nævnes dom af 25. februar 2021, Dalli mod Kommissionen (C-615/19 P, herefter »dommen i sagen Dalli mod Kommissionen«, EU:C:2021:133), som eksempel på anvendelsen af kravet om upartiskhed på området for personalesager. Til grund for den sag, der har givet anledning til denne dom, var et søgsmål anlagt ved Retten af et forhenværende medlem af Europa-Kommissionen med påstand om, at denne dømtes til betaling af erstatning, herunder for ikke-økonomisk skade, som denne havde lidt på grund af en angivelig ulovlig adfærd fra Kommissionens og OLAF's side, forbundet med

⁶² Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 66.

⁶³ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 67.

⁶⁴ Jf. punkt 111-118 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁵ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 105.

⁶⁶ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 106 og 107.

dennes ophør som medlem af Kommissionen. Til støtte for søgsmålet havde appellanten gjort flere klagepunkter gældende vedrørende den ulovlige adfærd, der var udvist af Kommissionen og OLAF, som imidlertid alle blev forkastet af Retten.

98. Med sin appel havde appellanten gjort gældende, at Retten havde begået retlige fejl, idet denne ikke havde konstateret nogen tilsidesættelse af kravet om upartiskhed i henhold til chartrets artikel 41 inden for rammerne af undersøgelsen af adfærd mod ham. Imidlertid var der ifølge denne elementer, der kunne rejse rimelig tvivl om undersøgelsens upartiskhed. For det første kritiserede appellanten den direkte deltagelse af OLAF's direktør, selv om de gældende regler ifølge appellanten kun tildeler direktøren en kompetence til at lede undersøgelserne. For det andet havde appellanten foreholdt Retten, at denne med urette havde konkluderet, at en national myndigheds repræsentanters deltagelse i undersøgelsen ikke påvirkede OLAF's objektive upartiskhed, selv om en af disse repræsentanter ligeledes var medlem af Overvågningsudvalget⁶⁷.

99. Domstolen var ikke af samme opfattelse som appellanten og forkastede følgelig anbringendet om en retlig fejl, der i det væsentlige var baseret på en hævdet tilsidesættelse af kravet om upartiskhed. Nærmere bestemt konkluderede Domstolen, at ingen af de af appellanten påberåbte omstændigheder kunne rejse tvivl om, at kravet om upartiskhed var overholdt.

100. Hvad for det første angik den retlige fejl, som Retten skulle have begået ved sin stillingtagen til OLAF's direktørs deltagelse i undersøgelsen, bemærkede Domstolen, at chartrets artikel 41, stk. 1, bl.a. bestemmer, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer⁶⁸. Domstolen forklarede, at det påhviler disse institutioner, organer, kontorer og agenturer at overholde kravet om upartiskhed i dets to bestanddele, dvs. dels den subjektive upartiskhed dels den objektive upartiskhed. Domstolen gav herefter præciseringer vedrørende OLAF's direktørs kompetencer, og mindede i denne henseende om de relevante bestemmelser i forordningen om denne tjenestegrens undersøgelser⁶⁹ og kom til den konklusion, at denne skulle spille en aktiv rolle i forbindelse med undersøgelserne. Domstolen bemærkede, at appellanten ikke havde påvist, at direkte deltagelse fra OLAF's direktør i visse undersøgelsesaktiviteter kunne være til skade for dennes objektive upartiskhed. Desuden bemærkede Domstolen, at appellanten ikke havde bestridt gyldigheden af disse bestemmelser. Følgelig fandt Domstolen, at Rettens vurdering, hvorefter en sådan direkte deltagelse ikke var til skade for undersøgelsens upartiskhed, ikke var behæftet med en retlig fejl.

101. Hvad for det andet angår det forhold, at en repræsentant for en national myndighed, der ligeledes var medlem af Overvågningsudvalget, deltog i en høring, fandt Domstolen, at den omstændighed, at et af dets medlemmer deltog direkte i gennemførelsen af en OLAF-undersøgelsesaktivitet, kan give anledning til en berettiget tvivl med hensyn til, om den pågældende person i forbindelse med udøvelsen af sine kontrolopgaver i dette udvalg har en eventuel positiv eller negativ forudindtagethed vedrørende betingelserne for gennemførelsen af den omhandlede undersøgelsesaktivitet⁷⁰. Ifølge Domstolen forholder det sig imidlertid således, at selv om der kan rejses tvivl om et medlem af Overvågningsudvalgets objektive upartiskhed i forbindelse med udøvelsen af de kontrolopgaver, som den pågældende person varetager i sin egenskab af medlem, kan den omstændighed, at denne person efterfølgende eventuelt vil skulle udøve en sådan kontrol, ikke give anledning til en berettiget tvivl om dennes upartiskhed i

⁶⁷ Dommen i sagen Dalli mod Kommissionen, præmis 106 og 107.

⁶⁸ Dommen i sagen Dalli mod Kommissionen, præmis 111-118.

⁶⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25.5.1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT 1999, L 136, s. 1).

⁷⁰ Dommen i sagen Dalli mod Kommissionen, præmis 119-124.

forbindelse med sin deltagelse i en undersøgelsesaktivitet. Domstolen udledte heraf, at selv om den manglende objektive upartiskhed, som appellanten havde gjort gældende, i givet fald ville kunne påberåbes i henseende til Overvågningsudvalgets udtalelse vedrørende OLAF's undersøgelse, kunne den følgelig ikke rejse tvivl om overholdelsen af princippet om upartiskhed i forbindelse med denne undersøgelse og navnlig under den høring, som et medlem af dette udvalg deltog i. I denne henseende konstaterede Domstolen, at appellants argumentation tog sigte på at anfægte lovligheden af OLAF's indsamling af beviser og ikke af Overvågningsudvalgets udtalelse. Domstolen konkluderede således, at argumentet om en retlig fejl på dette punkt skulle forkastes som ugrundet.

C. Læren fra retspraksis

102. Den ovenstående oversigt over retspraksis giver i første omgang grundlag for at fastslå, hvilken lære der kan udledes vedrørende begrebet »upartiskhed« i EU-retten, inden vi dernæst undersøger Parlamentets appel⁷¹ i denne sag.

103. For det første peger de eksempler, som jeg har præsenteret i denne oversigt over retspraksis, i retning af en anvendelse af kravet om upartiskhed på området for personalesager. Denne konklusion følger bl.a. af det forhold, at dommen i sagen Kommissionen mod RQ⁷² og dommen i sagen Dalli mod Kommissionen⁷³ tydeligt viser, at chartrets artikel 41, stk. 1, *finder anvendelse på administrative procedurer, der fastsætter en undersøgelsesfase, og som vedrører retsstillingen for tjenestemænd* og medlemmer af Kommissionen, som vedrører deres immunitet eller selve bevarelsen af deres hverv.

104. For det andet følger det af dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁷⁴, at kravet om upartiskhed har til formål at sikre ligebehandling. Ligeledes kan det udledes af denne dom, at i det omfang både den interne funktion og den ydre opfattelse af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer afhænger af overholdelsen af dette krav, må dette nødvendigvis omfatte alle områder for aktivitet inden for unionens forvaltning, herunder *aspekter forbundet med forvaltningen af personalesager*, såsom ansættelse, forfremmelse og sanktionering af personalet.

105. For det tredje skal det bemærkes, at Domstolen i sin praksis⁷⁵ anvender begrebet »upartiskhed«, som indeholder to bestanddele. Dels den subjektive upartiskhed, hvorefter intet medlem af den berørte institution må give udtryk for partiskhed eller en personlig forudfattet mening, dels den objektive upartiskhed, hvorefter den pågældende institution skal sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudfattet mening kan udelukkes.

106. Hvad for det fjerde angår denne anden bestanddel følger det af dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet⁷⁶, at et forudgående kendskab til de faktiske omstændigheder hos personer, som skal deltage i vedtagelsen af en retlig eller administrativ afgørelse, ikke i sig selv udgør en omstændighed, der kan medføre en procedurefejl i form af manglende upartiskhed. Som det følger af dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁷⁷ og dommen i sagen Spanien mod

⁷¹ Jf. punkt 119 ff. i dette forslag til afgørelse.

⁷² Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 65.

⁷³ Dommen i sagen Dalli mod Kommissionen, præmis 111.

⁷⁴ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 26.

⁷⁵ Jf. punkt 80, 87, 98 og 100 i dette forslag til afgørelse.

⁷⁶ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 43-45.

⁷⁷ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 39.

Rådet⁷⁸, er et sådant forudgående kendskab ofte uundgåelig, henset til en professionel aktivitet udøvet inden eller samtidig af de berørte personer. Det er snarere nødvendigt at fastslå, om der i den særlige sag foreligger en *interessekonflikt* for de tjenestemænd og øvrige ansatte, der handler på vegne af disse institutioner, organer, kontorer og agenturer, der rejser *rimelig tvivl med hensyn til, om proceduren var upartisk*.

107. For det femte følger det af dommene i sagerne Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet⁷⁹, Dalli mod Kommissionen⁸⁰ og Wolff mod Kommissionen⁸¹, at Domstolens praksis fra et processuelt synspunkt kræver af den omhandlede person, at denne *fremfører argumenter, der kan rejse tvivl om den personlige uafhængighed hos de omhandlede tjenestemænd eller ansatte, der er involverede i den administrative procedure*. Det er kun på grundlag af de af de berørte personer fremførte argumenter, at Domstolen kan foretage en detaljeret undersøgelse af den hævdede tilsidesættelse af den objektive upartiskhed. Det følger således heraf, at generelle og abstrakte påstande, der klart savner grundlag, næppe opfylder dette krav.

108. Dog må det bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁸² præciserede, at med henblik på at påvise, at tilrettelæggelsen af en administrativ procedure ikke frembyder tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagetthed kan udelukkes, er det under alle omstændigheder ikke påkrævet, at det fastslås, at der foreligger manglende upartiskhed som følge af de særlige karakteristika, der kendetegner rapportørrollen inden for rammerne af procedurer for udvalget. *Det er tilstrækkeligt, at der foreligger en rimelig tvivl i denne henseende, og at denne ikke kan udelukkes*. Følgelig forekommer bevisbyrden ikke at være uforholdsmæssigt byrdefuld.

109. For det sjette kan det udledes af dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen⁸³ og dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁸⁴, at en undersøgelse af, om kravet om den subjektive upartiskhed er overholdt, ikke er nødvendig i tilfælde, hvor en tilsidesættelse af den objektive upartiskhed allerede er konstateret. *En undersøgelse af de faktiske omstændigheder i lyset af den anden bestanddel af begrebet »upartiskhed« er tilstrækkelig*, hvis ikke der foreligger elementer, der kan fastslå med sikkerhed, om der foreligger forudfattede meninger hos de tjenestemænd eller ansatte, der er involverede i den administrative procedure.

110. For det syvende følger det af dommen i sagen Spanien mod Rådet⁸⁵ og dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁸⁶, at når flere af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer pålægges egne og forskellige ansvar i forbindelse med en procedure, som kan indebære en bebyrdende afgørelse for en borger, *er hver af disse enheder forpligtet til at overholde kravet om objektiv upartiskhed*. Følgelig kan en sådan tilsidesættelse, selv i et tilfælde, hvor det kun er en af disse, der ikke har opfyldt dette krav, medføre, at en afgørelse, der vedtages af en anden enhed efter afslutningen af den pågældende procedure, er ulovlig.

⁷⁸ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 99.

⁷⁹ Dommen i sagen Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet, præmis 47.

⁸⁰ Dommen i sagen Dalli mod Kommissionen, præmis 117.

⁸¹ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 30.

⁸² Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 37.

⁸³ Dommen i sagen Ziegler mod Kommissionen, præmis 156.

⁸⁴ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 41.

⁸⁵ Dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 94.

⁸⁶ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 28.

111. For det ottende følger det af en sammenligning mellem dels dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁸⁷, hvor Domstolen konstaterede, at kravet om upartiskhed ikke var overholdt, dels dommen i sagen Kommissionen mod RQ⁸⁸, som vedrørte en tilsidesættelse af retten til at blive hørt, at en tilsidesættelse af de i chartrets artikel 41 omhandlede rettigheder, som i deres helhed knæsætter retten til god forvaltning, *tilsyneladende kan have andre konsekvenser, afhængigt af den tilsidesatte rettighed i den konkret sag*.

112. I dommen i sagen Kommissionen mod RQ⁸⁹ bemærkede Domstolen, at det følger af dennes faste praksis, at »en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, kun [kan] medføre, at den afgørelse, der er truffet efter afslutningen af den administrative procedure, annulleres, hvis det må antages, at proceduren kunne føre til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget«. Imidlertid må det bemærkes, at en sådan henvisning til retspraksis vedrørende de retlige konsekvenser af en procedurefejl, der følger af en tilsidesættelse af retten til forsvar, ikke findes i dommen i sagen Wolff mod Kommissionen. Derimod anførte Domstolen i denne dom detaljeret grundene til, at den fandt, at en bestemt eksperts deltagelse i beslutningsproceduren kunne vække en berettiget tvivl om udvalget i EMA's upartiskhed blandt udenforstående tredjemænd, og konkluderede således, at kravet om upartiskhed i chartrets artikel 41 var tilsidesat.

113. Således rejses spørgsmålet, om en sådan sondring mellem de omhandlede rettigheder forekommer begrundet ud fra et retligt synspunkt. Efter min opfattelse fortjener dette spørgsmål et *nuanceret svar*, som jeg vil redegøre for herefter.

114. Selv om en tilsidesættelse af de ved chartrets artikel 41, stk. 2, sikrede rettigheder ganske vist udgør en procedurefejl, der kan medføre en administrativ afgørelse om »ulovlighed«, er det alligevel nødvendigt at bemærke, at Den Europæiske Unions og dennes medlemsstaters ret til en administrativ procedure fastsætter afhjælpningsordninger for at afhjælpe dette⁹⁰. Eksempelvis kan retten til at blive hørt gives den berørte på et senere stadium i proceduren, inden denne afsluttes, og en endelig afgørelse foreligger. Ligeledes har Domstolen for nylig fundet i dommen Kommissionen mod Di Bernardo⁹¹, at det under visse strenge betingelser er muligt at supplere en utilstrækkelig begrundelse for en administrativ retsakt, hvorved det undgås, at den nævnte retsacts adressats rettigheder skades⁹².

115. Desuden skal det bemærkes, at ikke alle procedurefejl kan have indflydelse på indholdet af en administrativ afgørelse. Med andre ord kan en fejl fra forvaltningens side i forbindelse med proceduren vise sig uskadelig med hensyn til de forskellige interesser, der er i spil. Bl.a. af grunde som *administrativ effektivitet*, *retssikkerhed* og *procesøkonomi* kan forvaltningen være fritaget for den »ugyldigheds«-sanktion, som enhver retsorden generelt bestemmer for de alvorligste tilfælde af en administrativ afgørelses ulovlighed. Ifølge denne model accepteres »formel ulovlighed« ved den retsakt, hvorved en afgørelse er truffet, for så vidt som den ikke er til skade for den berørtes »materielle ret«. Når dette er sagt, forekommer det mig, at Domstolen er bevidst om alle disse aspekter og anvender den model, som jeg netop har illustreret, på EU's retsorden, i det omfang

⁸⁷ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 39.

⁸⁸ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 112.

⁸⁹ Dommen i sagen Kommissionen mod RQ, præmis 105.

⁹⁰ Jf. dom af 15.1.2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 91), vedrørende afhjælpning af procedurefejl inden for rammerne af en beslutningsproces på miljøområdet, af 25.10.2011, Solvay mod Kommissionen (C-109/10 P, EU:C:2011:686, præmis 56), vedrørende afhjælpning af procedurefejl inden for rammerne af kartelretlige procedurer for Kommissionen, og af 16.1.1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, præmis 25), vedrørende toldretsplejen.

⁹¹ Dom af 11.6.2020 (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

⁹² Dom af 11.6.2020, Kommissionen mod Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, præmis 51-60).

Domstolen i overensstemmelse med den ovennævnte retspraksis kræver, at det i hver konkret sag undersøges, hvilke konsekvenser en tilsidesættelse af retten til forsvar, bl.a. retten til at blive hørt, har medført, inden den tager stilling til den omhandlede administrative afgørelse.

116. Hvad specifikt angår tilsidesættelsen af kravet om upartiskhed, som er genstand for denne sag, finder jeg, at den tilgang, der bør følges, afhænger af *alvoren af hver enkelt sag*. I denne henseende vil jeg henlede opmærksomheden på den omstændighed, at begrebet »upartiskhed«, som det fremgår af Domstolens praksis og diverse adfærdskodekser, som benyttes af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, ikke defineres på samme måde. Det forekommer, at Domstolen baserer sig på et *mere generelt begreb, der er åben for fortolkning*, mens Den Europæiske Ombudsmands europæiske kodeks for god forvaltningsskik sigter til *særlige og særligt alvorlige tilfælde*, såsom interessekonflikter af personlige, familiemæssige, politiske eller økonomiske grunde⁹³. Når der omfattes en mangfoldighed af muligheder, skal de konkrete omstændigheder, som rejser tvivl med hensyn til forvaltningens upartiskhed, fastlægges i hvert tilfælde.

117. På den ene side er det korrekt, at manglende objektiv upartiskhed kan skade retsundergivnes tillid til forvaltningens neutralitet. En mistanke om at være underkastet en vilkårlig og dermed urimelig behandling kan have en skadelig virkning på retsundergivnes opfattelse⁹⁴ og i personalesager på berørte tjenestemænds og ansattes holdning over for den enhed, som de arbejder for. I det omfang udfordringerne både for den interne funktion og for den ydre opfattelse af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer er betydelige, er det åbenbart, at en tilsidesættelse af kravet om objektiv upartiskhed ikke let kan afhjælpes⁹⁵. Tværtimod forekommer det mig, at et sådant tilfælde kan kompromittere lovligheden af den administrative procedure i sin helhed. I lyset heraf forstår man bedre, hvorfor Domstolen i dommen i sagen Wolff mod Kommissionen⁹⁶ afholdt sig fra at undersøge, om deltagelsen fra en vis ekspert havde haft indflydelse på den trufne afgørelse, idet den begrænsede sig til at konstatere, at der i denne henseende forelå en rimelig tvivl, som ikke kunne udelukkes.

118. På den anden side forholder det sig dog også sådan, at i det omfang kravet om »upartiskhed« har til formål at forbyde forskellig adfærd fra *mindre overtrædelser til strafbare handlinger*, skal de retlige konsekvenser af en tilsidesættelse af dette krav være forholdsmæssig og tage de interesse, der er iboende i enhver retsorden, behørigt i betragtning. Over for adressaten af en administrativ retsakt, der er behæftet med ulovlighed grundet en procedurefejl's interesser, står principper om hensynet til administrativ effektivitet, retssikkerhed og procesøkonomi. Af denne grund finder jeg ikke, at enhver rimelig tvivl hvad angår overholdelsen af kravet om objektiv upartiskhed automatisk kan medføre en administrativ retsakts ugyldighed. Som allerede forklaret i dette

⁹³ I henhold til artikel 8 (»Uvildighed og uafhængighed«) i den europæiske kodeks for god forvaltningsskik, som er udviklet af Den Europæiske Ombudsmand og godkendt af Parlamentet ved beslutning under dennes plenarmøde af 6.9.2001, kræver pligten til upartiskhed, at tjenestemanden afholder sig fra »enhver vilkårlig handling til skade for medlemmer af offentligheden samt enhver fortrinsbehandling uanset årsagen«. Kodekset kræver, at tjenestemandens ikke lader sig lede af »personlige, familiemæssige eller nationale interesser eller politisk påvirkning«. Tjenestemanden må heller ikke »[deltage i] afgørelser, hvori han eller nære medlemmer af hans familie har økonomisk interesse«.

⁹⁴ M. Batalli og A. Fejzullahu, »Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior«, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr. 1, s. 35. Forfatterne bemærker, at manglende overholdelse af principperne for »god forvaltning« kan medføre en »dårlig forvaltning«, hvilket vil sige en situation karakteriseret ved svage statslige institutioner, som er ude af stand til at fremme borgernes velfærd. Dette kan føre til en generel utilfredshed blandt borgerne.

⁹⁵ Jf. i denne retning J. Mouly, »Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire«, *Droit Social*, Dalloz, 2016, nr. 10, s. 869, hvori forfatteren understreger vigtigheden af kravet om upartiskhed. Forfatteren mener, at visse særligt vigtige regler om disciplinærforfølgning udgør væsentlige garantier, hvis tilsidesættelse uden videre skal medføre annullering af sanktionen, uden at det er nødvendigt for lønmodtageren at påvise, at denne ikke har kunnet udøve sin ret til forsvar.

⁹⁶ Dommen i sagen Wolff mod Kommissionen, præmis 37-41.

forslag til afgørelse⁹⁷, må en sådan retlig konsekvens forbeholdes *de alvorligste tilfælde af ulovlighed*, bl.a. dem, der involverer en *interessekonflikt af personlige, familiemæssige, politiske eller økonomiske grunde, og strafbare handlinger* som dem, der er forbundet med *korruption i personalesager*. Hvad derimod angår andre tilfælde er det hensigtsmæssigt at betinge muligheden for at få annulleret en administrativ retsakt behæftet med en procedurefejl forbundet med tilsidesættelse af dette krav af spørgsmålet, om det må antages, at proceduren kunne føre til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget, som Domstolen fandt i dommen i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod RQ⁹⁸. Er dette ikke tilfældet, bør en sådan mulighed udelukkes.

D. Undersøgelse af appellen i lyset af retspraksis

1. Indledende betragtninger

119. Efter at have fastslået læren fra Domstolens praksis vedrørende kravet om upartiskhed, skal denne herefter anvendes i den konkrete sag inden for rammerne af undersøgelsen af appellen.

120. For så vidt som Parlamentet har gjort gældende, at der foreligger en urigtig gengivelse af faktiske elementer, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af artikel 256 TEUF og af artikel 58, stk. 1, i statuten for den Europæiske Unions Domstol, at en appel er begrænset til retsspørgsmål. Det er derfor alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de faktiske omstændigheder og til at bedømme de beviser, den forelægges. Bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådant kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet. En sådan urigtig gengivelse skal fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne⁹⁹.

121. I denne henseende kan jeg konstatere, at Parlamentet ikke har påvist, hvorledes Retten skulle have gengivet de faktiske omstændigheder urigtigt, og på dette grundlag – i den appellerede doms præmis 59 – fastslået, at Parlamentet ikke har sikret en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om de berørte undersøgelses objektive upartiskhed kan udelukkes. Parlamentet har herom alene anført, at de udpegede undersøgere alene havde »et overfladisk og ufuldstændigt kendskab til sagen«, hvilket ikke er tilstrækkeligt til manglende objektiv upartiskhed. Imidlertid fremgår det af en gennemgang af den appellerede dom, at Retten i detaljer undersøgte flere aspekter forbundet med forholdene mellem dels undersøgerne, dels UZ, hvilket tydede på en interpersonel konflikt eller i hvert fald muligheden for, at undersøgerne havde en negativ holdning til UZ på et tidspunkt forud for iværksættelsen af den administrative undersøgelse.

122. Disse tilfælde adskiller sig klart fra det af Parlamentet påberåbte vedrørende det blotte »forudgående kendskab« til det omhandlede emne inden for rammerne af den administrative procedure. Det drejer sig nærmere bestemt om risikoen for forudindtagede holdninger, som eventuelt kunne fordreje opfattelsen af virkeligheden. Derfor forekommer det mig, i modsætning til, hvad Parlamentet har gjort gældende, at det er med rette, at Retten fandt, at der var omstændigheder, der kunne rejse tvivl om undersøgernes objektive upartiskhed.

⁹⁷ Jf. punkt 115 i dette forslag til afgørelse.

⁹⁸ Jf. punkt 112 i dette forslag til afgørelse.

⁹⁹ Jf. dom af 12.1.2017, Timab Industries og CFPR mod Kommissionen (C-411/15 P, EU:C:2017:11, præmis 89), og af 1.10.2020, CC mod Parlamentet (C-612/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:776, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

2. Anvendelsen af begrebet »upartiskhed« på undersøgelsesproceduren

123. For fuldstændighedens skyld skal det herefter undersøges, om Retten var berettiget til at fastslå, at Parlamentet ikke havde opfyldt sin pligt til objektiv upartiskhed med den begrundelse, at to undersøgere inden iværksættelsen af den administrative undersøgelse havde et forudgående kendskab til sagens faktiske omstændigheder, således at disse kunne have en negativ holdning til UZ.

124. Jeg bemærker straks, at Retten i den appellerede doms præmis 38 korrekt anerkendte, at chartrets artikel 41 fandt anvendelse på tidspunktet for den administrative undersøgelse inden for rammerne af en disciplinær forfølgning, der henhører under området for personalesager. Ligeledes bemærker jeg, at Retten korrekt henviste til begrebet »upartiskhed« som anerkendt i Domstolens praksis, i forbindelse med, at den i den appellerede doms præmis 39 fandt, at det var i lyset af dette begreb, at navnlig argumentet om de af Parlamentet udpegede undersøgeres manglende upartiskhed skulle undersøges. Følgelig kan det konstateres, at Retten i sagen anvendte visse dele af den lære, som kan udledes af Domstolens praksis¹⁰⁰.

125. Retten foretog herefter en vurdering af de faktiske omstændigheder og nåede frem til den konklusion, at udpegelsen af de omhandlede undersøgere kunne vække en berettiget tvivl om deres objektive upartiskhed.

a) Udpegelsen af undersøgeren med ansvaret for »disciplinærsagen«

126. Nærmere bestemt tog Retten hensyn til den omstændighed, at en af de undersøgere, som varetager »disciplinærsagen«, havde mødt en af klagerne på en dato, der lå forud for iværksættelsen af den administrative undersøgelse vedrørende UZ. Ifølge denne klagers vidneudsagn mødtes de i Luxembourg (Luxembourg) for at udveksle oplysninger vedrørende en eventuel åben OLAF-undersøgelse af denne, idet kollegaer havde forklaret ham, at UZ's mand på eget initiativ havde indbragt denne for den pågældende institution i anledning af hævdede fejl forbundet med en forældreorlov og dette som »hævn« »for, at den berørte kollega [havde] saboteret dennes arbejde«. Som konstateret af Retten i den appellerede doms præmis 48 har Parlamentet ikke benægtet, at dette møde mellem en af klagerne og en kommende undersøger fandt sted forud for iværksættelsen af den administrative undersøgelse. Alligevel har Parlamentet for det første gjort gældende, at den sidstnævnte ikke gav nogen information vedrørende den foreliggende sag, og for det andet, at ingen kunne vide, at den kommende undersøger skulle udøve denne funktion.

127. På grundlag af de foreliggende oplysninger finder jeg, at det kan konkluderes, at Retten med rette valgte ikke at tage Parlamentets argumentation til følge. Med henblik på at lette forståelsen for de grunde, som medførte denne konklusion, må Rettens ræsonnement undersøges mere detaljeret.

128. For det første konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 49, at der ikke fandtes nogen støtte for indholdet af samtalen mellem en af klagerne og den kommende undersøger. Følgelig kunne samtalemålet mellem de i dette møde involverede personer ikke bevises tilfredsstillende. Parlamentets påstand om, at ingen information vedrørende sagen blev givet, kan således ikke godtgøres. I mangel af pålidelige beviser er det omhandlede vidneudsagn blot et indicium, som kun de involverede personer kan bekræfte. Imidlertid forekommer det mig, at et

¹⁰⁰ Jf. punkt 103 og 104 i dette forslag til afgørelse.

sådant vidneudsagn rejser spørgsmål om disse personers holdning over for UZ, navnlig når dette er behørigt dokumenteret under en høring, som det er tilfældet i denne sag. Dette bringer os til et vigtigt aspekt i sagen, som Retten herefter undersøgte.

129. For det andet bemærkede Retten, at den objektive upartiskhed forudsætter, at institutionen sikrer en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om denne kan udelukkes. Som angivet i dette forslag til afgørelse¹⁰¹ er dette nøjagtig, hvad Domstolen altid har krævet i sin praksis med henblik på at undgå enhver kompromitterende situation. Henset til dette krav konstaterede Retten, at et sådant vidneudsagn kunne vække en berettiget tvivl hos UZ om undersøgerens upartiskhed, som kan være blevet påvirket af den særligt dadelværdige karakter af sagsøgerens påståede adfærd, således som denne blev fremlagt for undersøgeren. Det forekommer mig, at den omhandlede tjenestemand uafhængigt af denne oplysnings rigtighed risikerede at få et negativt indtryk af UZ, inden vedkommende overhovedet blev udpeget som undersøger. Dermed kan det ikke bebrejdes UZ at have rejst tvivl om procedurens upartiskhed over for Parlamentet, som Retten har bemærket i den appellerede doms præmis 52. I overensstemmelse med Domstolens praksis var Retten ikke forpligtet til at konstatere, om undersøgeren *faktisk* havde forudfattede holdninger om UZ. Det er tilstrækkeligt, at der foreligger en rimelig tvivl i denne henseende, og at denne tvivl ikke kan udelukkes¹⁰². Som Retten korrekt konstaterede, var disse betingelser opfyldt i denne sag.

130. I denne henseende forekommer det mig, henset til den ovenfor beskrevne situation, at Retten ikke har begået nogen retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 55 at have fundet, at Parlamentet ikke skulle have udpeget en undersøger, der havde mødt en af klagerne forud for indledningen af undersøgelsen. I det omfang Parlamentet i henhold til Domstolens praksis var forpligtet til at sikre en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om partiskhed kunne udelukkes, forekommer det mig at være med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 54 fastslog, at intet tyder på, at det ville have været vanskeligt for Parlamentet blandt sine tjenestemænd at vælge en person, der ikke havde noget forudgående kendskab til sagens faktiske omstændigheder, og som således ikke gav UZ anledning til nogen berettiget tvivl. Henset til de foregående betragtninger finder jeg, at Retten anvendte begrebet »upartiskhed« korrekt i denne sag hvad angår ansættelsen af den undersøger, som havde ansvaret for »disciplinærsagen«.

b) Udpegelse af undersøgeren af »chikanesagen«

131. Hvad angår den hævdede manglende upartiskhed hos den undersøger, som havde ansvaret for »chikanesagen«, konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 57, at før den pågældende blev udpeget som undersøger af »chikanesagen«, var undersøgeren formand for det rådgivende udvalg om bekæmpelse og forebyggelse af mobning på arbejdspladsen, som efter klagerens ansøgning om bistand havde konkluderet, at ledelsen af den enhed, som UZ var chef for, skulle overdrages til en anden person. Retten konkluderede heraf, henset til det nævnte rådgivende udvalgs konklusion, at undersøgeren allerede, da vedkommende blev udpeget som undersøger af »chikanesagen«, kunne have en negativ holdning til UZ. Ifølge Retten kan en sådan omstændighed også rejse tvivl om en undersøgeres objektive upartiskhed.

132. På den ene side kan det som antydnet af Parlamentet hævdes, at den i det foregående afsnit beskrevne situation har en vis lighed med situationen forbundet med et »forudgående kendskab« til de faktiske omstændigheder af dem, som skal deltage i vedtagelsen af en retlig eller

¹⁰¹ Jf. punkt 105 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰² Jf. punkt 108 i dette forslag til afgørelse.

administrative afgørelse, hvilket er en omstændighed, der ifølge Domstolens praksis¹⁰³ ikke i sig selv kan medføre, at denne afgørelse er behæftet med en procedurefejl i form af manglende upartiskhed. På den anden side ville en yderligere undersøgelse afsløre, at den omhandlede situation i virkeligheden er meget forskellig, henset til det forhold, at den tjenestemand, der skal fungere som undersøger, forinden havde deltaget i vedtagelsen af en afgørelse om at erstatte UZ som kontorchef, og dette på grundlag af chikane. En sådan situation forekommer mig at være særlig følsom, idet den forudsætter et aktivt engagement på flere stadier af en administrativ procedure, der kan føre til pålæggelse af en disciplinær sanktion¹⁰⁴. Under disse omstændigheder forekommer det mig nærmest umuligt at forvente en behandling, der helt er fri for forudfattede meninger fra de involverede tjenestemænd¹⁰⁵.

133. Dermed omhandler denne sag – i modsætning til det af Parlamentet anførte – ikke blot et tilfælde af »forudgående kendskab« til de faktiske omstændigheder, men nærmere om en »forudgående deltagelse« i den administrative procedure, hvilket rejser rimelig tvivl om tjenstemandens holdning over for UZ. Jeg finder derfor, at det er med rette, at Retten end ikke har overvejet muligheden for en analog anvendelse af den ovennævnte retspraksis i sit ræsonnement, hvor denne i den appellerede doms præmis 58 konkluderede, at udpegelsen af den pågældende tjenestemand kunne rejse tvivl om undersøgerens objektive upartiskhed med den begrundelse, at det ikke kunne udelukkes, at tjenestemanden allerede kunne have en negativ holdning til UZ. Denne konklusion forekommer mig sammenhængende og dermed uanfægtelig ud fra et retligt synspunkt.

134. Jeg finder efter sagens omstændigheder ikke, at man med rimelighed kan foreholde Retten at have anvendt kriterier, der henhører under begrebet »upartiskhed«, på en uforholdsmæssigt streng måde. I det omfang dels institutionerne er forpligtet til at sikre en tilstrækkelig garanti for, *at enhver rimelig tvivl kan udelukkes* om en eventuel forudfattet mening inden for rammerne af administrative undersøgelser, dels henset til det forhold, at det i denne sag drejer sig om en administrativ procedure, der kan give anledning til en disciplinær sanktion, *der medfører alvorlige konsekvenser* for den pågældende tjenestemand professionelt, forekommer det mig, at en forsigtig tilgang er påkrævet. Det må ikke glemmes, at etableringen af passende foranstaltninger med henblik på at tage hensyn til kravet om objektiv upartiskhed ikke er et mål i sig til, men en måde at sikre, at den administrative procedure forløber under *fuld overholdelse af den omhandlede persons rettigheder*. Desuden finder jeg, eftersom kravet om objektiv upartiskhed – som det allerede er nævnt i dette forslag til afgørelse – skal *beskytte både den interne funktion og den ydre opfattelse af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer*¹⁰⁶, at det ville være forkert at antage, at der kan tages let på de pligter, der følger deraf.

¹⁰³ Jf. punkt 106 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰⁴ Jf. i denne retning P. Van Reenen, »Impartiality in the EU Asylum Procedure«, *European Journal of Migration and Law*, 2018, nr. 20, s. 345. Forfatteren mener, at den situation, hvor en dommer ved flere lejligheder har deltaget i vedtagelsen af afgørelser, der er negative for et individ, kan rejse rimelig tvivl om dennes upartiskhed.

¹⁰⁵ I denne sammenhæng må Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 28.10.1998, Castillo Algar mod Spanien (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), som vedrørte upartiskheden hos en militærdomstol, hvor to medlemmer allerede i en anden afdeling havde truffet afgørelse i appelsagen vedrørende en kendelse, der gik den berørte imod. Ifølge denne domstol forelå der elementer, der gav anledning til at tro, at dommerne havde fremført deres eget synspunkt, som den forrige domstol tidligere havde vedtaget, hvorefter der fandtes »tilstrækkelige indicier til at konkludere, at der var begået en militærforbrydelse«. Følgelig fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at EMRK's artikel 6, stk. 1, var tilsidesat.

¹⁰⁶ Jf. punkt 104 i dette forslag til afgørelse.

c) Foreløbig konklusion vedrørende udpegelsen af undersøgerne

135. Ræsonnementet i den appellerede dom viser, at Retten var bevidst om udfordringerne og drog de passende konsekvenser, idet den fandt, at Parlamentet ikke havde overholdt de pligter, som fulgte af kravet om »upartiskhed«, således som dette er fortolket af Domstolen i dennes praksis. I modsætning til hvad Parlamentet har gjort gældende, er der intet grundlag for at udlede, at Retten har gengivet de faktiske omstændigheder urigtigt eller foretaget en forkert vurdering af disse. Af de ovennævnte grunde finder jeg ikke, at Retten har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 59 at have fastslået, at Parlamentet ved udpegelsen af de ovennævnte undersøgere ikke havde sikret en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om partiskhed kan udelukkes.

3. De retlige konsekvenser af tilsidesættelse af kravet om »upartiskhed«

136. Når dette er sagt, bemærkes, at Retten herefter i den appellerede doms præmis 60-64 undersøgte, om denne tilsidesættelse af kravet om upartiskhed kunne have indflydelse på afgørelsen om at pålægge UZ en disciplinær sanktion. Retten erklærede under henvisning til sin egen praksis¹⁰⁷, at det er en betingelse for at kunne begrunde en annullation af en retsakt, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, såfremt uregelmæssigheden ikke havde foreligget. Med andre ord foreslår Retten for det første, at ikke alle procedurefejl kan medføre en administrativ retsacts ugyldighed, og for det andet, at en tilsidesættelse af kravet om upartiskhed ikke udgør en undtagelse til denne regel.

137. Som allerede forklaret har kravet om upartiskhed til formål at forbyde forskellig adfærd lige fra mindre overtrædelser til strafbare handlinger. Derfor skal de retlige konsekvenser af en tilsidesættelse af dette krav være forholdsmæssig og tage behørigt hensyn til de interesser, der er iboende i enhver retsorden, såsom administrativ effektivitet, retssikkerhed og procesøkonomi, hvilket kan nødvendiggøre opretholdelsen af en administrativ retsakt trods dennes ulovlighed. I overensstemmelse med den foreslåede tilgang¹⁰⁸ skal det indledningsvis undersøges, om kommissionen har overtrådt pligten til upartiskhed med handlinger af en sådan alvor, at den omhandlede administrative afgørelse bør rammes af en nullitetssanktion. I denne henseende bemærker jeg, at sagens omstændigheder i mangel af mere præcise oplysninger ikke afslører, at der foreligger hverken en strafbar handling fra undersøgernes side eller en interessekonflikt af personlige, familiemæssige, politiske eller økonomiske grunde. Dermed forekommer det mig, at muligheden for at erklære den omtvistede afgørelse for ugyldig ab initio må afvises.

138. Analysens følgende del består i overensstemmelse med den foreslåede tilgang i at konstatere, om tilsidesættelsen af kravet om upartiskhed kan have indflydelse på afgørelsen om at pålægge UZ en disciplinær sanktion. Hvad angår dette spørgsmål må det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 64 konkluderede, at det ikke kan »udelukkes, at hvis den administrative undersøgelse var blevet gennemført omhyggeligt og upartisk, kunne den have ført til *en anden vurdering af de faktiske omstændigheder* og dermed til *andre konsekvenser*«. Denne konklusion bygger på en forestilling om, at den administrative undersøgelse betinger ansættelsesmyndighedens udøvelse af dennes skønsbeføjelse af opfølgninger, og at disse opfølgninger kan indebære, at der in fine pålægges en disciplinær sanktion.

¹⁰⁷ Dom af 14.2.2017, Kerstens mod Kommissionen (T-270/16 P, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:74).

¹⁰⁸ Jf. punkt 118 i dette forslag til afgørelse.

139. Som Retten korrekt forklarede i den appellerede doms præmis 63, er det på grundlag af denne undersøgelse og høringen af den berørte ansatte, at ansættelsesmyndigheden vurderer for det første, om der skal indledes en disciplinær forfølgning, for det andet, om denne i givet fald skal forelægges for Disciplinærrådet, og for det tredje, når der indledes en procedure i Disciplinærrådet, de faktiske omstændigheder, som det nævnte råd skal forelægges. Med andre ord kan et forkert faktisk grundlag, der er etableret inden for rammerne af en administrativ undersøgelse, og som indeholder flere proceduremæssige fejl, have alvorlige konsekvenser for den pågældende tjenestemand. Nærmere bestemt kan en sådan omstændighed give anledning til forkerte afgørelser, som dermed er behæftet med ulovlighed fra ansættelsesmyndighedens og de enheder, der medvirker i den disciplinære forfølgningsside. Et sådant ræsonnement forekommer mig logisk og uanfægtelig ud fra et retligt synspunkt.

140. Når dette er sagt, må det i denne sammenhæng bemærkes, at Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 64 i det væsentlige afspejler Domstolens praksis, som det fremgår af dommen i sagen Kommissionen mod RQ¹⁰⁹. Retten anvendte tilsvarende kriterier, idet den fastslog, at det ikke kan udelukkes, at tilsidesættelsen af kravet om upartiskhed har haft indflydelse på den oprindelige vurdering af de faktiske omstændigheder. Ved at gøre dette har Retten indirekte anerkendt muligheden for, at den omtvistede afgørelse kunne have haft et andet indhold, hvis kravet om upartiskhed havde været overholdt.

141. Af de ovenfor nævnte grunde finder jeg ikke, at Retten har begået nogen retlig fejl hvad angår resultatet af dens analyse. Retten har konkret fortolket og i nærværende sag anvendt begrebet »upartiskhed«, som er anerkendt i Domstolens praksis. Det følger heraf, at det er med rette, at Retten fandt, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en *alvorlig* procedurefejl, og at denne skulle annulleres. Derfor finder jeg, at det første led i det første anbringende i hovedappellen skal forkastes.

VII. Forslag til afgørelse

142. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at forkaste det første led i det første anbringende i hovedappellen.

¹⁰⁹ Jf. punkt 118 i dette forslag til afgørelse.