



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. március 19.¹

C-14/19. P. sz. ügy

Az Európai Unió Műholdközpontja (Satcen) kontra

KF

„Az uniós bíróságok hatásköre – Közös kül- és biztonságpolitika – EUSZ 19. és EUSZ 24. cikk – EUMSZ 263., EUMSZ 268., EUMSZ 270. és EUMSZ 275. cikk – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – 2009/747/KKBP és 2014/401/KKBP tanácsi határozat – A Satcen személyzeti szabályzata – Alkalmazottak – Az egyenlőség elve – Hatékony bírósági védelem – A Satcen fellebbezési tanácsa – Jogellenességi kifogás – Felfüggesztés – Fegyelmi eljárás – Hivatalvesztés – A meghallgatáshoz való jog – Iratbetekintés”

I. Bevezetés

1. Álláspontom szerint a jelen ügyben jogi szempontból két olyan általános jelentőségű kérdés merül fel, amely meghaladja a jelen fellebbezés kereteit: először is, az úgynevezett személyzeti igazgatás szokásos jogi aktusait illetően mire terjed ki az Európai Unió Bíróságának hatásköre a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) területén? Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk kizárja-e ezeket a jogi aktusokat a Bíróság általi felülvizsgálat alól?

2. Másodsor, feltéve, hogy az Európai Unió Bíróságának hatásköre bizonyos mértékben fennmarad az említett jogi aktusok tekintetében, e hatáskör fennállása milyen következménnyel jár a különböző uniós szervek és ügynökségek keretében külön létrehozott speciális személyzeti vitarendezési mechanizmusokra, például az Európai Unió Műholdközpontjának (a továbbiakban: Satcen) fellebbezési tanácsára nézve?

II. Jogi és ténybeli háttér

3. A jelen ügy megtámadott ítéletben² leírt tényállása és jogi háttere a következőképpen foglalható össze.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² 2018. október 25-i KF kontra Satcen ítélet (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Az Európai Unió Műholdközpontja

4. A fellebbező Satcen eredetileg a Nyugat-Európai Unió (a továbbiakban: NYUE) miniszteri tanácsának a műholdas adatok felhasználási központjának létrehozásáról szóló, 1991. június 27-i határozatában jelent meg, amelyet az említett tanácsnak a NYEU keretében történő üregyütműködéséről szóló, 1990. december 10-i határozata alapján fogadtak el.³

5. A Satcent a 2001. július 20-i 2001/555/KKBP tanácsi együttes fellépéssel⁴ olyan európai uniós ügynökség formájában hozták létre, amely magában foglalja a NYUE keretében fennálló, műholdas adatok felhasználási központjának szervezetét. A Satcen 2002. január 1-jén kezdett működni.

6. Ezt követően a Tanács elfogadta az Európai Unió Műholdközpontjáról és az Európai Unió Műholdközpontjának felállításáról szóló 2001/555 együttes fellépés hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. június 26-i 2014/401/KKBP határozatot,⁵ amely ettől kezdve a Satcenre alkalmazandó jogi keretet alkotja. E határozat (2) preambulumbekkezdéséből és 5. cikkéből következik, hogy a Satcen „autonóm európai képességgént” működik, és feladatai ellátásához és a céljai megvalósításához szükséges jogi személyiséggel rendelkezik. Az említett határozat 2. cikkének (1) és (3) bekezdése szerint a Satcen alapvető feladatai abban állnak, hogy a Tanács vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének (a továbbiakban: főképviselő) kérésére, releváns üreszközök és kiegészítő adatok – többek között műholdas és légi felvételek és azokhoz kapcsolódó szolgáltatások – felhasználásával készült termékek és szolgáltatások biztosításával támogatja az Unió döntési mechanizmusát és tevékenységeit a KKBP, és különösen a közös biztonság- és védelmi politika területén.

7. A 2014/401 határozat 7. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint 7. cikke (6) bekezdésének e) pontja értelmében a Satcen igazgatója e szervezet törvényes képviselője és feladata egyfelől a Satcen személyi állománya további tagjainak felvétele, másfelől pedig felelős az e személyi állományt érintő valamennyi kérdésben.

8. A Satcen személyi állománya a 2014/401 határozat 8. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében a Satcen igazgatója által kinevezett szerződéses alkalmazottakból és kirendelt szakértőkből áll. E határozat 8. cikkének (5) bekezdése alapján a Tanács a 2001/555 együttes fellépés keretében elfogadta a [Satcen] személyzeti szabályzatáról szóló, 2009. szeptember 14-i 2009/747/EKBP határozatot (a továbbiakban: a Satcen személyzeti szabályzata).⁶

9. A Satcen és az alkalmazottai között a Satcen személyzeti szabályzatának körébe tartozó kérdésekben felmerülő jogvitákat illetően a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (5) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Amennyiben az alkalmazottak az első fórum (belső igazgatási fellebbezés) lehetőségeit kimerítették, az ügy eldöntése érdekében jogukban áll a [Satcen] fellebbezési tanácsához fordulni.

E testület összetételét, működését és egyedi eljárásait a X. melléklet határozza meg.”

3 A NYUE tagállamai 2010. március 30-án közös nyilatkozattal kimondták e szervezet 2011. június 30-tól való feloszlását többek között azzal az indokkal, hogy „[a] Lisszaboni Szerződés hatálybalépése új szakasz kezdetét jelent[ette] az európai biztonság és védelem tekintetében”.

4 HL 2001. L 200., 5. o.

5 HL 2014. L 188., 73. o.

6 HL 2009. L 276., 1. o. A jelen ügyben időbeli hatályánál fogva alkalmazandó e szabályzatot 2017. június 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az Európai Unió Műholdközpontjának személyzeti szabályzatáról szóló, 2017. május 15-i (KKBP) 2017/824 tanácsi határozat (HL 2017. L 123., 7. o.).

10. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdése a következőképpen szól:

„A fellebbezési tanács határozatai mindkét félre nézve kötelezők. A határozatok ellen fellebbezésnek helye nincs. A fellebbezési tanács a következőképpen járhat el:

- a) a kifogásolt határozatokat megsemmisítheti vagy megerősítheti;
- b) egyébiránt elrendelheti, hogy a [Satcen] térítsen meg minden olyan anyagi kárt, amelyet az alkalmazott a megsemmisített határozat hatálybalépésének napjától kezdődően szenvedett el;
- c) határozhat továbbá úgy, hogy a [Satcen] a fellebbezési tanács által meghatározandó összeghatárok között térítse meg a panaszos igazolt költségeit [...].”

11. A Satcen személyzeti szabályzata X. mellékletének 1. pontja az alábbiak szerint rendelkezik:

„[...] A fellebbezési tanács hatásköre a személyzeti szabályzat, vagy a személyzeti szabályzat 7. cikkében előírt szerződések megsértéséből eredő vitás kérdések rendezésére terjed ki. E célból a fellebbezési tanács hatáskörrel rendelkezik a jelenlegi vagy korábbi alkalmazottak, azok örökösei és/vagy képviselői által az igazgató valamely határozata ellen benyújtott fellebbezések vonatkozásában.”

B. A jogvita alapját képező tényállás és a vitatott határozatok

12. A jelen fellebbezési eljárásban ellenérdekű felet a Satcen szerződéses alkalmazottként vette fel 2009. augusztus 1-jétől hároméves időtartamra az igazgatási osztály vezetője munkakörének ellátása érdekében. Az ellenérdekű felet próbaidejének lejártakor, 2010. január 31-én a Satcen igazgatója megerősítette jogviszonyában, aki e tekintetben rámutatott, hogy az ellenérdekű fél „munkája során tapintatos és diplomatikus [volt], noha döntéseit határozottan köz[ölte]”.

13. A 2010. évre vonatkozó éves értékelés keretében az ellenérdekű felet illetően a Satcen igazgatóhelyettese 2011. március 28-án értékelő jelentést állított ki, amelynek értelmében az általános teljesítményét elégtelennek ítélte. A legalacsonyabb osztályzatot adták a számára. Az ellenérdekű fél vitatta e megállapításokat és az értékelés lefolytatásának módját.

14. 2012. március 27-én a 2011. évre vonatkozó éves értékelés keretében a Satcen igazgatóhelyettese az ellenérdekű félnek az előző évhez viszonyított pozitív irányú változásáról tett említést, és megállapította, hogy az általa tett erőfeszítéseket figyelembe véve az általános teljesítménye jó. 2012. május 24-én az ellenérdekű fél szerződését további négy évre, 2016. július 31-ig meghosszabbították.

15. A 2012. évre vonatkozó éves értékelés keretében a Satcen igazgatója 2012. október 17-i belső feljegyzésében megbízta az igazgatóhelyetteset azzal, hogy gyűjtsön információkat a személyi állomány körében a viselkedés és a Satcenen belüli emberi kapcsolatok vonatkozásában, különösen a vezetői feladatokat ellátó alkalmazottakkal, főleg az osztályvezetők helyzetével kapcsolatban, adott esetben azonosítva a pszichológiai nyomás vagy zaklatás azon lehetséges eseteit, amelyek a beosztottaik között szorongáshoz, önbizalomvesztéshez, motivációvesztéshez vagy akár könnyekhez vezetnek.

16. 2012. november 14-én a Satcen tizenkét alkalmazottja panaszt intézett az igazgatóhoz és az igazgatóhelyetteshez, amelyben kifogásolták, hogy „több mint három éve nehéz helyzetben vannak a szakmai tevékenységük szokásos végzése során”, és rámutattak, hogy e helyzet „az igazgatási osztály vezetőjének, [az ellenérdekű félnek a] magatartásából ered”.

17. A 2013. év elején a Satcen igazgatóhelyettese a fent említett belső feljegyzés alapján a Satcen különböző osztályokhoz tartozó 40 alkalmazottjához kérdőívet intézett, amelyben feleletválasztós kérdések útján az osztályvezetőjükkel való emberi kapcsolatok értékelésére kérte őket. A Satcen igazgatóhelyettese 2013. március 7-i belső feljegyzésével tájékoztatta a Satcen igazgatóját arról, hogy a fenti kérdőívre adott válaszokra tekintettel „egyértelműen kitűnik, hogy az adminisztratív osztály vezetőjével [az ellenérdekű féllel] kapcsolatban valós, emberi kapcsolatokat érintő probléma áll fenn, figyelembe véve az igazgatási osztály személyi állománya által adott, általában kedvezőtlen válaszokat”.

18. A Satcen igazgatója 2013. március 8-i belső feljegyzésével a Satcen személyzeti szabályzatának 27. cikke alapján azt kérte a Satcen igazgatóhelyettesétől, hogy indítson igazgatási vizsgálatot az ellenérdekű féllel szemben.

19. Az igazgatási vizsgálat abban állt, hogy 2013. június 12-én feleletválasztós kérdőívet küldtek a Satcen 24 alkalmazottja részére annak meghatározása céljából, hogy észlelték-e az ellenérdekű fél bizonyos fajta magatartásait, és tapasztaltak-e saját magukon vagy más alkalmazottakon a szóban forgó magatartásokból eredő bizonyos következményeket. A kérdőívek arra is felhívták az alkalmazottakat, hogy írják le a válaszaikat alátámasztó tanúvallomásukat, vagy szolgáltatassanak azokra vonatkozóan bármely bizonyítékot. A 24 megkérdezett alkalmazottból 6 nem válaszolt.

20. Időközben az ellenérdekű fél 2013. március 20-i levelében, válaszul a 2012. évre vonatkozó éves értékelésére, amelynek értelmében az általános teljesítményét ismét elégtelennek találták, egyfelől vitatta az említett értékelést, másfelől pedig azt kérte a Satcen igazgatójától, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az irányában fennálló zaklatás megszüntetése érdekében.

21. A Satcen igazgatóhelyettese 2013. július 2-án fejezte be az általa folytatott vizsgálatot. A vizsgálati jelentés szerint az ellenérdekű fél „olyan szándékos, ismétlődő, tartós vagy rendszeres magatartást tanúsított, [...] amely az érintett személyek lejáratására vagy lealacsonyítására irányult”, „a[z] [ellenérdekű félnek] tulajdonított e magatartásokat megerősítették, továbbá azok jellegére, gyakoriságára és a személyi állomány egyes tagjaira gyakorolt hatásukra tekintettel azok a lelki zaklatás jellemzőit mutatják”. 2013. július 3-án a Satcen igazgatója tájékoztatta az ellenérdekű felet az igazgatási vizsgálat jelentésének következtetéseiről és egy 2013. július 5-i megbeszélésre hívta be az ellenérdekű felet.

22. A Satcen igazgatója 2013. július 5-én rögzítette, hogy a Satcen igazgatóhelyettese az általa folytatott vizsgálatot követően arra a következtetésre jutott, hogy az ellenérdekű félnek felrótt magatartásokat megerősítették, és azok lelki zaklatást valósítanak meg. Ezen indokok alapján és az ellenérdekű fél ugyanezen a napon történő meghallgatását követően az igazgató egyrészt úgy határozott, hogy a fegyelmi tanács előtt fegyelmi eljárást indít az ellenérdekű féllel szemben (a továbbiakban: a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozat), másrészt pedig úgy, hogy az ellenérdekű felet felfüggeszti azzal, hogy a díjazását továbbra is megkapja (a továbbiakban: felfüggesztést elrendelő határozat).

23. Az ellenérdekű fél 2013. augusztus 28-án panaszt nyújtott be a Satcen igazgatójához – többek között – a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozattal, a felfüggesztést elrendelő határozattal és azzal a határozattal szemben, amellyel a Satcen igazgatója hallgatólagosan elutasította az állítólagos lelki zaklatás miatt előterjesztett, segítségnyújtás iránti kérelmét.

24. 2013. október 4-i levelével a Satcen igazgatója elutasította az ellenérdekű fél által 2013. augusztus 28-án benyújtott panaszt.

25. 2013. október 25-én a Satcen igazgatója benyújtott a fegyelmi tanácsnak egy jelentést, amelyet a Satcen személyzeti szabályzata IX. mellékletének 10. cikkével összhangban az ellenérdekű félnek is átadott.

26. Az ellenérdekű fél 2013. november 1-jén benyújtott egy levelet a fegyelmi tanács elnökének, amelyben legalább 45 napos határidőt kért a védekezésének előkészítésére. Kérte továbbá az igazgatási vizsgálat során felhasznált valamennyi dokumentum másolatát, a 2012. november 14-én ellene benyújtott panaszt aláíró 12 alkalmazottnak és az igazgatási vizsgálat keretében a feleletválasztós kérdőívet kitöltő 18 alkalmazottnak a fegyelmi tanács elé történő idézését, végül pedig az említett kérdőív kitöltését megtagadó 6 alkalmazott személyazonosságának közlését.

27. A Satcen igazgatási vezetője 2013. november 21-én megtagadta, hogy az ellenérdekű fél hozzáférjen elektronikus leveleihez és a számítógépén tárolt más dokumentumokhoz, valamint a munkahelyi mobiltelefonjához.

28. A fegyelmi tanács elnöke 2013. november 28-i levelével tájékoztatta az ellenérdekű felet a fegyelmi tanács előtt 2014. január 13-án vagy 14-én tartandó meghallgatásról. Ugyanezen levélben azt kérte tőle, hogy legalább egy héttel a meghallgatás előtt küldje meg írásbeli észrevételeit a fegyelmi tanács részére. Az ellenérdekű fél 2013. december 21-én közölte írásbeli észrevételeit.

29. Az ellenérdekű fél 2013. december 2-án fellebbezést nyújtott be a fellebbviteli tanács előtt egyrészt a Satcen igazgatója által 2013. október 4-én meghozott, az ellenérdekű félnek a felfüggesztést elrendelő határozattal, a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozattal és a segítségnyújtás iránti kérelem elutasításáról szóló határozattal szembeni panaszát elutasító határozattal szemben, másrészt pedig a fenti 27. pontban említett 2013. november 21-i határozattal szemben.

30. 2013. december 9-i levelével az ellenérdekű fél kérte a fegyelmi tanács elnökétől a meghallgatás elhalasztását. Megjelölte azon 13 tanú nevét is, akinek az idézését kérte. 2013. december 16-i levelében a fegyelmi tanács elnöke 2014. január 13-át vagy 14-ét tartotta fenn a meghallgatás időpontjaként, és tájékoztatta az ellenérdekű felet arról, hogy az általa kért tanúk közül kettőt fog meghallgatni.

31. 2013. december 17-én az ellenérdekű fél panaszt intézett a Satcen igazgatójához a fegyelmi tanács 2013. december 16-i határozatával szemben.

32. A 2014. január 13-án megtartott meghallgatást követően a fegyelmi tanács 2014. február 4-én indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelynek értelmében egyrészt egyhangúlag megállapította, hogy az ellenérdekű fél nem tartotta tiszteletben szakmai kötelezettségeit, másrészt pedig azt javasolta, hogy legalább kettővel alacsonyabb fizetési fokozatba sorolják annak érdekében, hogy a továbbiakban ne töltsön be vezetői felelősséggel járó munkakört.

33. Az ellenérdekű fél 2014. február 25-i meghallgatását követően a Satcen igazgatója 2014. február 28-án fegyelmi okokból kimondta a hivatalvesztését (a továbbiakban: hivatalvesztést kimondó határozat). mivel megállapította, hogy:

„Tekintettel a kötelezettségzegésének súlyára, ahogyan az az igazgatónak a fegyelmi tanács részére készített jelentéséből kitűnik, amit a fegyelmi tanács indokolással ellátott véleménye is megerősített, valamint annak lehetetlenségére, hogy a véleményben javasolt szintre és munkakörbe kerüljön átsorolásra, és mivel megtagadta annak elismerését, hogy a magatartása nem volt megfelelő, a [Satcen személyzeti szabályzata] IX. mellékletének 7. cikkével összhangban az alábbi szankciót alkalmazom az Ön vonatkozásában:

– hivatalvesztés, amely magában foglalja az EU Satcennel fennálló munkaszerződés megszüntetését.

[Az Ön] szerződése a [Satcen személyzeti szabályzata] 7. cikke (3) bekezdése a) pontjának vii. alpontja alapján szűnik meg a jelen határozat közlésétől számított egy hónapon belül.”

34. A hivatalvesztést kimondó határozat ellen az ellenérdekű fél 2014. április 17-én panaszt terjesztett elő, amelyet a Satcen igazgatójának 2014. június 4-i határozata elutasított. 2014. június 12-én az ellenérdekű fél a fellebbezési tanács előtt vitatta a hivatalvesztést kimondó határozatot.

35. A fellebbezési tanács 2015. január 26-i határozatával (a továbbiakban: a fellebbezési tanács határozata), amelyet az ellenérdekű féllel 2015. március 23-án közöltek, elutasította az ellenérdekű félnek a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozat és a felfüggesztést elrendelő határozat megsemmisítése iránt előterjesztett kérelmét. Egyébiránt az ellenérdekű fél által a hivatalvesztést kimondó határozat ellen felhozott valamennyi jogalap elutasítását követően a fellebbezési tanács az említett határozatot kizárólag a tekintetben semmisítette meg, hogy a hatálybalépésének időpontjaként 2014. március 31-ét, nem pedig április 4-ét határozta meg.

III. A megtámadott ítélet és a Bíróság előtti eljárás

36. 2015. május 28-án az ellenérdekű fél megsemmisítés iránti kérelemből és kártérítési kérelemből álló keresetet terjesztett a Törvényszék elé. Az ellenérdekű fél az EUMSZ 263. cikk alapján kérte i. a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozat, a felfüggesztést elrendelő határozat, a hivatalvesztést kimondó határozat, a fellebbezési tanács határozatának és annak a határozatnak a megsemmisítését, amellyel a Satcen igazgatója hallgatólagosan elutasította az állítólagos lelki zaklatás miatt előterjesztett, segítségnyújtás iránti kérelmét (a továbbiakban együtt: vitatott határozatok); ii. szükség szerint a Satcen igazgatója 2013. október 4-i, az ellenérdekű félnek a segítségnyújtás iránti kérelem elutasításáról szóló határozattal, a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozattal és a felfüggesztést elrendelő határozattal szembeni panaszát elutasító határozatának, valamint a Satcen igazgatója 2014. június 4-i, a hivatalvesztést kimondó határozattal szembeni panaszát elutasító határozatának megsemmisítését. Az ellenérdekű fél az EUMSZ 268. cikk alapján az általa állítólagosan elszenvedett kár megtérítését követelte. Az ellenérdekű fél ezenfelül azt követelte, hogy a Satcent kötelezzék a kamattal növelt eljárási költségek viselésére.

37. A Törvényszék a megtámadott ítéletben először is megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik a jogvita elbírálására. Ez a hatáskör a megtámadott határozatok jogszerűségének felülvizsgálatát illetően az EUMSZ 263. cikkből, illetve az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapításával kapcsolatos kérelmeket illetően az EUMSZ 340. cikk második bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 268. cikkből következett, figyelembe véve az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkét.⁷ A Törvényszék ezt követően elutasította az ellenérdekű fél és a Satcen közötti alkalmazási jogviszony szerződéses jellegére alapított elfogadhatatlansági kifogásokat.⁸ Ezt követően a Törvényszék helyt adott a segítségnyújtás iránti kérelmet elutasító határozat megsemmisítése iránti kérelmekkel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogásnak (mivel az ellenérdekű fél nem tartotta tiszteletben az előzetes közigazgatási eljárást) és a fegyelmi eljárást megindító határozat megsemmisítése iránti kérelemmel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást (mivel az csak előkészítő aktus).⁹ A Törvényszék végül megállapította, hogy a fegyelmi tanács előtti eljárás jogellenességére alapított érvek elfogadhatók.¹⁰

38. A jogvita érdemét illetően a Törvényszék először is helyt adott az ellenérdekű fél által a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdésével szemben előterjesztett jogellenességi kifogásnak, mivel e rendelkezés alkalmazhatatlan a jelen ügyben. A Törvényszék ennek alapján megállapította, hogy „a fellebbezési tanács határozatának, amelyet a fenti cikk által a részére biztosított jogkörök alapján fogadott el, nincs jogalapja, és ezért azt meg kell semmisíteni, anélkül hogy rendelkezni kellene a

⁷ A megtámadott ítélet 80–114. pontja.

⁸ A megtámadott ítélet 118–132. pontja.

⁹ A megtámadott ítélet 133–138. és 139–143. pontja.

¹⁰ A megtámadott ítélet 144–150. pontja.

felperes által a fellebbezési tanács határozatával szemben felhozott többi jogalapról”¹¹. Ezt követően a Törvényszék a hivatalvesztést kimondó határozatot¹² és a felfüggesztést elrendelő határozatot¹³ is megsemmisítette, mivel megállapította, hogy a Satcen az ellenérdekű félre vonatkozó igazgatási vizsgálat lefolytatása során i. megsértette az igazgatási vizsgálat gondos és pártatlan lefolytatására vonatkozó kötelezettségét, valamint ii. megsértette az ellenérdekű fél meghallgatáshoz való és iratbetekintési jogát.

39. A Törvényszék ezt követően rátért az ellenérdekű fél által előterjesztett kártérítési kérelemre. A Törvényszék először is megállapította, hogy nem képes az ellenérdekű félnek állítólagosan okozott anyagi kár megtérítését megítélni, mivel ez „anélkül, hogy ismerné a Satcen által a [Törvényszék] ítélet[ének] végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket” idő előtti lenne. Másodszor, a Törvényszék *ex æquo et bono* ügy határozott, hogy 10 000 euró összegű kártérítést ítél meg az ellenérdekű fél által a neki felrótt cselekmények tekintetében fennálló bizonytalanságból és a tisztességét, valamint szakmai jóhírnevét ért sérelemből eredően elszenvedett nem vagyoni kár megtérítése gyanánt.¹⁴

40. A Törvényszék ezen az alapon a megtámadott ítélettel: i. a fellebbezési tanács határozatát megsemmisítette; ii. a felfüggesztést elrendelő határozatot megsemmisítette; iii. a hivatalvesztést kimondó határozatot megsemmisítette; iv. a Satcent arra kötelezte, hogy fizessen az ellenérdekű fél részére 10 000 eurót az általa elszenvedett nem vagyoni kár megtérítéseként; v. a keresetet az ezt meghaladó részében elutasította; vi. a Satcent kötelezte a saját költségeinek viselésén felül az ellenérdekű félnél felmerült költségek viselésére; és vii. megállapította, hogy a Tanács maga viseli saját költségeit.

41. A Satcen a 2019. január 10-én a Bíróság elé terjesztett fellebbezésben azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, utasítsa el az ellenérdekű fél által előterjesztett kérelmeket és az ellenérdekű felet kötelezze az eljárási költségek viselésére. A Tanács beavatkozott a Satcen kérelmének támogatására.

42. Az ellenérdekű fél viszont arra kéri a Bíróságot, hogy utasítsa el a fellebbezést és a Satcent kötelezze az eljárási költségek viselésére.

43. A felek álláspontjukat a Bíróság előtt 2019. december 4-én tartott tárgyaláson ismertették.

IV. Értékelés

44. A Satcen négy fellebbezési jogalapot hoz fel. Az első és a második jogalap a Törvényszéknek az ügy elbírálására való hatáskörével és az ellenérdekű fél kérelmeinek elfogadhatóságával kapcsolatos megállapításai ellen irányul. A harmadik és a negyedik jogalap a Törvényszék érdemi megállapításaira vonatkozik.

45. Az elemzésemet a Satcen első és második fellebbezési jogalapjával kezdem. Álláspontom szerint e jogalapok a legeredményesebben együtt kezelhetők, mivel egybefonódnak. Mindkét jogalap – egymást nagyrészt átfedő érvek alkalmazásával – annak bizonyítására irányul, hogy a Szerződések nem alapozzák meg a Törvényszék által arra vonatkozó hatáskörének megállapítását, hogy az ellenérdekű fél által előterjesztett kérelmek elbírálja.

¹¹ A megtámadott ítélet 160. és 161. pontja.

¹² A megtámadott ítélet 168–231. pontja.

¹³ A megtámadott ítélet 232–241. pontja.

¹⁴ A megtámadott ítélet 242–261. pontja.

A. Az első és a második fellebbezési jogalapról

1. A felek érvei

46. Először is, a Satcen amiatt kifogásolja a megtámadott ítéletet, hogy annak 80–114. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy az ellenérdekű fél által előterjesztett valamennyi kereseti kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkezik. A Satcen egyrészt azzal érvel, hogy a hatáskör-átruházás elve alapján az Európai Unió Bírósága az erre vonatkozó kifejezett rendelkezés esetében rendelkezik hatáskörrel. A jelen ügyben azonban nincs ilyen kifejezett rendelkezés. Másrészt, ahogyan azt a Bíróság az *Elitaliana* ítéletben¹⁵ megállapította, az Európai Unió Bírósága akkor rendelkezik hatáskörrel, ha a megtámadott határozat érinti az uniós költségvetést. A Satcen költségvetése azonban kizárólag a tagállamoktól kapott hozzájárulásból áll. Ezenfelül a Satcen álláspontja szerint a Törvényszék a hatáskörét nem vélelmezheti kizárólag az egyenlő bánásmód elve alapján, a személyzet tagjait más alkalmazotti csoportokhoz hasonlítva.

47. Másodszor, a Satcen előadja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 118–123. pontjában megállapította, hogy az ellenérdekű fél megsemmisítés iránti keresete az EUMSZ 263. cikk hatálya alá, a szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kérelme pedig az EUMSZ 268. cikk hatálya alá tartozik. Közelebbről, a Satcen azzal érvel, hogy az ellenérdekű fél a Satcen személyzetének tagjaként nem tekinthető az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében vett „harmadik személynek”. Ezenfelül a Satcen álláspontja szerint a H kontra Tanács és társai ítélet¹⁶ analógia útján nem alkalmazható, mivel a jelen ügy szerződéses alkalmazottra, nem pedig valamely tagállam vagy uniós intézmény által kirendelt alkalmazottra vonatkozik.

48. Harmadszor, a Satcen azzal érvel, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 124–132. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor elutasította a jogvita szerződéses jellegére alapított elfogadhatatlansági kifogását. A Satcen álláspontja szerint az Európai Unió Bíróságának hatásköre – mivel az ellenérdekű fél és a Satcen jogviszonya szerződéses jellegű, és amennyiben az EUMSZ 270. cikk nem alkalmazható a jelen ügyre – az EUMSZ 272. cikkel összhangban kizárólag a szerződésben szereplő választottbírói kikötésből származhat. Az ellenérdekű fél Satcennel kötött szerződése azonban nem tartalmazott ilyen választottbírói kikötést.

49. A Tanács támogatja a Satcen érveit.

50. Az ellenérdekű fél viszont megalapozatlannak tekinti ezeket az érveket. Álláspontja szerint a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy hatáskörrel rendelkezik az általa előterjesztett összes kérelem elbírálására, valamint azt, hogy e kérelmek elfogadhatók.

2. Az (1. sz.) hatásköréről: a KKBP kivétel hatálya

51. Álláspontom szerint a Satcen által felhozott érvek vizsgálatához hasznos néhány általános megjegyzést tenni az Európai Unió Bíróságát az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk alapján a KKBP területén megillető hatáskör terjedelméről.

15 2015. november 12-i *Elitaliana* kontra *Eulex Kosovo* ítélet (C-439/13 P, EU:C:2015:753; a továbbiakban: *Elitaliana* ítélet).

16 2016. július 19-i ítélet (C-455/14 P, EU:C:2016:569; a továbbiakban: *H kontra Tanács és társai* ítélet).

a) *Előzmények*

52. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk két kivételt leszámítva kizárja az Európai Unió Bíróságának hatáskörét a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos rendelkezéseket és az e rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusokat illetően. Mindkét rendelkezés a Bíróság számos ítéletének tárgyát képezte már. A jelen eljárás kontextusában különösen a következő ítéletek jelentősek.

53. A Bíróság a Mauritius ítéletben¹⁷ és a Tanzánia ítéletben¹⁸ többek között úgy határozott, hogy ellenőrizheti, hogy a KKBP-re vonatkozó valamely nemzetközi megállapodást az EUMSZ 218. cikkben meghatározott eljárásnak megfelelően tárgyaltak és kötöttek-e meg. Amennyiben ugyanis a szóban forgó eljárást nem KKBP rendelkezés határozza meg, a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az e rendelkezés megsértését eredményező állítólagos eljárásjogi hibák elbírálására.

54. A Bíróság az Elitaliana ítéletben megállapította, hogy az uniós közbeszerzési jog szabályainak állítólagos megsértése alapján hatáskörrel rendelkezik az uniós költségvetést terhelő kiadásokkal járó közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozóan a KKBP civil missziója által meghozott határozat megsemmisítése iránt előterjesztett kereset elbírálására. A szerződésre a költségvetési rendelet,¹⁹ vagyis nem KKBP jogi eszköz volt az irányadó.

55. A Bíróság a Rosneft ítéletben²⁰ megállapította, hogy az EUSZ 19., EUSZ 24. és EUSZ 40. cikket, az EUMSZ 275. cikket, valamint a Charta 47. cikkét akként kell értelmezni, hogy az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 267. cikk alapján hatáskörrel rendelkezik arra, hogy előzetes döntéshozatal keretében határozzon a KKBP-re vonatkozó, korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos rendelkezések alapján elfogadott aktus érvényességéről, amennyiben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy az EUSZ 40. cikk e határozat általi tiszteletben tartásának felülvizsgálatára, vagy pedig a természetes vagy jogi személyekkel szembeni korlátozó intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozik.

56. Végezetül, a Bíróság a H kontra Tanács és társai ítéletben úgy határozott, hogy az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a KKBP misszióvezető által meghozott, valamely tagállamból kirendelt alkalmazottnak a misszió egyik irodájából egy másik irodájába történő áthelyezésére vonatkozó határozatok megsemmisítése iránti kereset elbírálására. Ami fontos, hogy a Bíróság egyértelművé tette, hogy a hatásköre az olyan jogi aktusok tekintetében is fennáll, amelyek mind a KKBP-hoz kapcsolódó, mind pedig a KKBP-hoz nem kapcsolódó tartalommal rendelkeznek (a továbbiakban: kettős tartalmú határozatok).²¹

57. Ezekből az ügyekből az alábbi főbb elvek következnek.

58. Először is, amennyiben az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk kivételeket (a továbbiakban: KKBP kivétel) vezet be azon az EUMSZ 19. cikkben alapuló általános hatásköri szabályhoz képest, amelynek értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik arra, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során, ezeket a rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.

17 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 2016. június 14-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2002. L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; helyesbítés: HL 2007. L 99., 18. o.).

20 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236; a továbbiakban: Rosneft ítélet).

21 Lásd a H kontra Tanács és társai ítélet 54. és 55. pontját.

59. Másodszor, noha előfordulhat, hogy valamely uniós jogi aktus a KKBP-re vonatkozik vagy azt akár „KKBP keretek” között fogadták el, ha annak (anyagilag jogi vagy eljárásjogi) jogalapja nem KKBP jellegű, az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek az alapul szolgáló nem KKBP rendelkezéseknek való megfelelés felülvizsgálatára.

60. Harmadszor, az uniós intézmények vagy szervek által elfogadott jogi aktusok, például a személyzeti igazgatás jogi aktusai nem zárhatók ki az Európai Unió Bíróságának hatásköréből pusztán amiatt, hogy azokat KKBP rendelkezések alapján fogadták el.

61. Ezek az elvek tehát együttes értelmezésük esetén arra utalnak, hogy az uniós jogi aktusnak két követelményt kell ahhoz teljesítenie, hogy a KKBP kivétel hatálya alá tartozzon. Először is, annak *formálisan* KKBP rendelkezésen kell alapulnia. Másodszor, a jogi aktusnak *tartalmát illetően* vagy *anyagilag jogi szempontból* KKBP jogi intézkedésnek kell megfelelnie.

62. E követelmények közül az első az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek a szövegéből következik. Kétségtelen, hogy a második követelményre kifejezetten nem utalnak ezek a rendelkezések. Az is igaz, hogy e további követelmény bírósági gyakorlat révén történő fokozatos bevezetése a KKBP kivétel szűkítésével járt, így olyan jogi aktusok is felülvizsgálat tárgyát képezik, amelyek – legalábbis a Szerződések formálisabb olvasata alapján – látszólag a kivétel hatálya alá tartoznának.

63. Úgy vélem ugyanakkor, hogy ez teljes egészében helyes fejlemény. Az e második követelmény értelmezésével kapcsolatos szempontok bemutatását megelőzően kifejtem, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek a rendszertani, történeti és teleológiai értelmezése miatt a Bíróság által követett irányvonalat támasztja alá.

b) Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek a helyes értelmezése szempontjából releváns szempontokról

64. Az Európai Unió alkotmányos keretei alapján egyáltalán nem rendellenes az, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 275. cikket megszorítóan kell értelmezni.

65. Először is, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a KKBP annak ellenére, hogy olyan terület, amely „külön szabályok és eljárások hatálya” alá tartozik,²² az uniós jog szerves részét képezi. A KKBP területére vonatkozó hatáskör hiánya nem jelent egyet az anyagilag jogi feltételek hiányával. Először is, az Unió külső tevékenysége – akár a KKBP, akár más szakpolitikák keretében zajlik – ugyanazokra az elvekre és célokra épül.²³ Az Uniónak „[biztosítania kell], hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, *illetve* az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek.”²⁴

66. Ami fontosabb, a KKBP keretében elfogadott jogi aktusoknak kétségkívül meg kell felelniük az uniós jog általános elveinek, köztük a Chartában rögzített alapvető jogoknak. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése ugyanis az Unió tevékenységére tekintettel e jogi eszköz hatályának *intézményi meghatározását* alkalmazza: a Charta mindig az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak jogi aktusaira vonatkozik. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk nem kérdőjelezi meg ezt az állítást: az Európai Unió Bírósága általi felülvizsgálatot zárja ki, azonban e tekintetben nem

²² Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése.

²³ Lásd az EUSZ 21. cikk (1) és (2) bekezdését. Még általánosabban lásd az EUMSZ 7. cikket.

²⁴ Az EUSZ 21. cikk (3) bekezdése (kiemelés tőlem).

zárja ki a Charta vagy más elsődleges jogi rendelkezések alkalmazhatóságát. Következésképpen a KKBP intézkedések érvényesíthetőségének jelentős korlátozása – ami arra készítette Wahl főtanácsnokot, hogy a KKBP-re *lex imperfectaként* hivatkozzon²⁵ – nem változtat azon, hogy ezekre a jogi aktusokra is vonatkoznak szabályok. A *lex imperfecta* nem egyenlő a szabályozás hiányával.

67. Másodszer, a Bíróság a fejlődést elindító *Les Verts* I. ítélettől²⁶ kezdődően következetesen megállapította, hogy a (jelenlegi) Európai Unió jogközösség, és a Szerződések teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, amelynek célja, hogy az Európai Unió Bíróságára ruhazza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát. Napjainkban a jogállamiság nem csak az Unió EUSZ 2. cikkben rögzített alapvető értékei között szerepel, hanem az EUSZ 21. és EUSZ 23. cikkkel összhangban az Unió külső tevékenysége, ezen belül konkrétan a KKBP területe egyik vezérelvének is minősül.

68. Ahogyan azt a Bíróság rendszeresen hangsúlyozta, az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírói felülvizsgálat fennállása e tekintetben a jogállamiság létének velejárója.²⁷ Közelebbről, a Szerződések általános rendszere alapján az intézmények által elfogadott *valamennyi*, joghatás kiváltására irányuló *intézkedéssel* szemben lehetővé kell tenni a közvetlen keresetet.²⁸

69. Ennek alapján – a Satcen érvének megfelelően – természetesen igaz, hogy az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése és a Charta 51. cikkének (2) bekezdése alapján a Charta 47. cikke nem hozhat létre hatáskört az Európai Unió Bírósága részére, amennyiben a Szerződések azt kizárják.²⁹ Ahogyan azonban azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 85. pontjában helyesen hangsúlyozta, a hatékony bírói jogvédelem elve magában foglalja, hogy a Bíróság hatáskörének kizárását szigorúan értelmezzék az olyan jogi aktusokat illetően, amelyek hátrányosan érinthetik a magánszemélyeket.³⁰ Egyszerűen megfogalmazva, a Charta 47. cikke nem teszi lehetővé, hogy a Bíróság átfogalmazza a Szerződéseket, azonban előírja, hogy a Bíróság a meglévő rendelkezéseket úgy értelmezze, hogy azok a lehető legteljesebb mértékben bírói jogvédelmet nyújthassanak az uniós intézmények vagy szervezetek jogi aktusa által érintett bármely személynek.

70. Harmadszer, a Bíróság közelmúltbeli ítélezési gyakorlata igen egyértelműen megerősíti, hogy az uniós intézmények – függetlenül attól, hogy milyen szabályozás keretében folytatják működésüket – főszabály szerint bírói felülvizsgálat hatálya alá esnek. Az EUSZ 19. cikkkel összhangban általában az Európai Unió Bíróságának kell ellátnia ezt a feladatot, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.

71. A Bíróság tehát például a Florescu ítéletben³¹ megállapította, hogy (az akkori Európai Közösség képviselőjében) az Európai Bizottság és Románia között 2009-ben létrejött egyetértési megállapodást – annak *sui generis* jellege ellenére is – az EUMSZ 267. cikk értelmében vett intézményi jogi aktusnak kell tekinteni. A Bíróság a James Elliot Construction ítéletben³² arra a következtetésre jutott, hogy hatáskörrel rendelkezik arra, hogy harmonizált technikai előírások értelmezése kérdésében előzetes döntést hozzon annak ellenére, hogy a harmonizált technikai előírások nem kötelező erejű jogi aktusok, hanem önkéntesen felhasználható dokumentumok, és hogy azokat formálisan

25 Lásd: a H kontra Tanács és társai ügyre vonatkozó főtanácsnoki indítvány (C-455/14 P, EU:C:2016:212, 45. pont).

26 1986. április 23-i *Les Verts* kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont) (a továbbiakban: *Les Verts* I. ítélet). Lásd újabban: 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komerbanka és társai ítélet (C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

27 Lásd: 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 95. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 Lásd többek között a *Les Verts* ítélet 24. pontját és az *Elitaliana* ítélet 67. pontját. Kiemelés tőlem.

29 Lásd e tekintetben: 2002. július 25-i Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 44. pont). Lásd újabban a *Rosneft* ítélet 74. pontját.

30 E tekintetben lásd még a *Rosneft* ítélet 74. pontját.

31 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 2016. október 27-i James Elliott Construction ítélet (C-613/14, EU:C:2016:821).

magántestületek fogadják el. A Bíróság megállapította, hogy a harmonizált technikai előírások joghatást váltanak ki és a Bizottság részt vesz azok elfogadásának és alkalmazásának folyamatában. Ezenfelül a Bíróság a Ledra ítéletben³³ megállapította, hogy az Unió keretén kívül eljáró uniós intézmények jogellenes gyakorlata az EUMSZ 268. és EUMSZ 340. cikk alapján a szerződésen kívüli felelősséggel kapcsolatos kártérítés iránti keresetet eredményezhet.

72. Negyedszer, az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek a történeti vizsgálata nem támasztja alá e rendelkezések olyan értelmezését, amely meghaladja a KKBP sajátosságainak megőrzéséhez szigorúan szükséges mértéket. A KKBP kivétel elsődleges célja, hogy megóvja a Szerződések megfogalmazói által e szakpolitika vonatkozásában elérni kívánt megkülönböztető „*intézményi egyensúlyt*”.³⁴ A KKBP meglehetősen politikai jellege miatt úgy határoztak, hogy főként az Európai Tanács és a Tanács feladatát fogja képezni a KKBP meghatározása és végrehajtása, és azt a főképviselőnek és a tagállamoknak kell majd érvényesíteniük.³⁵ Ezenfelül úgy vélték, hogy bár az új KKBP rendelkezéseket formálisan beillesztették a Szerződésekbe, azok „nem érint[het]ik a tagállamok jelenleg fennálló, a külpolitikájuk kialakítására és folytatására vonatkozó hatáskörét”.³⁶

73. A fenti megfontolások tükrében a KKBP kivétel szűk hatálya összhangban áll az Európai Unió több kulcsfontosságú alkotmányos elvével. Most rátérek arra, hogy mit jelenthetnek ezek az elvek a gyakorlatban.

c) Ténylegesen KKBP-hoz kapcsolódó tartalom?

74. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk a „tartalom alapuló kivételesség” kifejeződése: a Szerződések megfogalmazói arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a KKBP ügyek jellegükből eredően politikaiak, következésképpen azok nem képezhetik bírósági felülvizsgálat tárgyát. Ebben az összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a KKBP jellegénél fogva operatív politika: olyan politika, amelynek révén az Unió a (nagy vonalakban meghatározott) főként végrehajtási és politikai jellegű fellépések összességén keresztül a (nagy vonalakban meghatározott) célkitűzéseinek elérésére törekszik.³⁷

75. Ahogyan az az Európai Unióról szóló szerződés 2. fejezetének V. címében szereplő rendelkezésekből (és különösen az EUSZ 25. cikkből) meglehetősen egyértelműen kitűnik, a KKBP szabályok és jogi aktusok célja főként az, hogy szabályozzák egyrészt az uniós intézmények és szervek, másrészt pedig a tagállamok magatartását. A „jellemző” KKBP intézkedésnek nem célja, hogy magánszemélyek számára jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen.³⁸

76. A Szerződések megfogalmazói ennek alapján úgy határoztak, hogy a szóban forgó rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos minden jogvitát politikai szinten, a bíróságok bevonása nélkül kell rendezni. Ebből a szemszögből nézve nem hozhat létre az uniós jogrendszerben jelentős hézagot az, hogy a magánszemélyek nem támadhatják meg a KKBP intézkedések jogszerűségét az Európai Unió Bírósága előtt.

33 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítélet (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 Lásd például: Európai Konvent, a Bíróság működésével foglalkozó munkacsoport, „a közös kül- és biztonságpolitika bírósági felülvizsgálatának kérdésével foglalkozó kiegészítő jelentés” (CONV689/1/03 REV1), 5. pont. E rendelkezések kialakulásáról általánosabban, a releváns előkészítő aktusokra való hivatkozással lásd: Denza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 311–322. o.; vagy Heliskoski, J., „Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy”, *Europe and the World: A law review*, 2(1):3. köt., UCL Press, 2018, 2–5. o.

35 Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 26. cikk.

36 Lásd a Lisszaboni Szerződés mellékletét képező 13. sz. nyilatkozatot („Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról”).

37 E fordulatért lásd: Wahl főtanácsnok H kontra Tanács és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-455/14 P, EU:C:2016:212, 59. pont).

38 Lásd például az EUSZ 24. cikk (1) bekezdését: „Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt”.

77. Annak meghatározása, hogy a Bíróság egy adott ügyben hatáskörrel „rendelkezik-e, vagy sem” tehát szorosan a Szerződések megfogalmazói imént felvázolt döntésének alapjául szolgáló megfontolást követi. E megközelítéssel összhangban nem értelmezhető úgy, hogy a KKBP kivétel olyan jogi aktusokat foglal magában, amelyek – bár kapcsolódnak a KKBP-hoz vagy azokat akár formálisan a KKBP keretén belül fogadták el – nem állnak azonnali és közvetlen összefüggésben a szóban forgó szakpolitika meghatározásával, megvalósításával vagy végrehajtásával. Másképpen megfogalmazva, aligha indokolható az Európai Unió Bírósága hatáskörének kizárása abban az esetben, ha valamely uniós jogi aktus és az Unió külpolitikájával vagy az Unió biztonságával kapcsolatos fellépés vagy művelet között pusztán közvetett kapcsolat áll fenn. Ezekben az esetekben az uniós bíróságok semmilyen beavatkozása sem korlátozza (vagy legalábbis nagy valószínűséggel nem korlátozhatja) az uniós intézményeket és a tagállamokat a KKBP területén való eljárásuk során megillető mozgásteret.

78. Ezt még kiegészíteném azzal, hogy az Európai Unió Bíróságát hivatalosan a KKBP keretében elfogadott egyes jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát illetően megillető (korlátozott) hatáskörből egyáltalán nem következik az, hogy az uniós bíróságok felülvizsgálhatnának (vagy hajlandók lennének felülvizsgálni) felettebb politikai jellegű külpolitikai vagy biztonsági döntéseket. Függetlenül attól, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk kodifikál-e valamiféle „politikai kérdéssel kapcsolatos doktrínát”, a Bíróság bebizonyította, hogy meglehetősen tudatában van az alkotmányos szerepe Szerződések által,³⁹ különösen pedig a hatalmi ágak megosztásának elve révén előírt korlátainak.⁴⁰ A Bíróság emellett visszatérően megállapította, hogy amikor az uniós intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, különösen amikor egyebek mellett politikai jellegű választást és összetett értékeléseket végeznek, az e mozgástér gyakorlásának az alapját képező értékelések korlátozott felülvizsgálat tárgyát képezik.⁴¹

79. Ezen indokokból kifolyólag meglehetősen egyértelmű, hogy a KKBP kivétel alkalmazásához nem elegendő pusztán az, ha valamely jogi aktus *formálisan* KKBP rendelkezéseken alapul vagy azt KKBP keretek között fogadták el. A jogi aktus *tartalmának* emellett ténylegesen kapcsolódnia kell a KKBP-hoz.

80. Ez természetesen felveti azt a kérdést, hogy mi minősül ténylegesen KKBP-hoz kapcsolódó tartalomnak. Elismerem, hogy nem irányozható elő olyan bombabiztos mérce, amelynek segítségével egyértelmű határ húzható a KKBP-hoz kapcsolódó tartalom és a KKBP-hoz nem kapcsolódó tartalom között. Ez az elhatárolás szükségszerűen esetenkénti értékelést tesz szükségessé, ami meglehetősen kontextusfüggő.

81. A meglévő ítélkezési gyakorlatból⁴² mindazonáltal úgy tűnik, hogy a *rendes közigazgatási aktusok* – vagyis az uniós igazgatásnak a KKBP folytatásához elválaszthatatlanul nem kapcsolódó jogi aktusai – nem rendelkeznek (kellő mértékű) KKBP-hoz kapcsolódó tartalommal ahhoz, hogy a bírósági felülvizsgálat hatályán kívül essenek. Ezek a jogi aktusok jellemzően például (és különösen) a személyi igazgatás határozatait, a költségvetéshez és a kiadáshoz kapcsolódó határozatokat vagy a rendes és általános beszerzési eljárásokban hozott határozatokat foglalják magukban.

39 Lásd például: 2016. március 1-jei National Iranian Oil Company kontra Tanács ítélet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A Bíróság önkorlátozását illetően a jogtudományban további hivatkozásokkal lásd: Koutrakos, P., „Judicial Review in the EU’s Common Foreign and Security Policy”, *International and Comparative Law Quarterly*, 67, Cambridge University Press, 2017, 13. o.

40 Ahogyan azt az Amerikai Egyesült Államok legfelsőbb bírósága megállapította, „a politikai kérdések bíróság előtti érvényesíthetőségének hiánya elsősorban a hatalmi ágak megosztásának funkciójából ered” (lásd: Baker v Carr, 369 U. S. 186 (1962)). Lásd továbbá: Wathelet főtanácsnok Rosneft ügyre vonatkozó indítványa (C-72/15, EU:C:2016:381, 52. pont).

41 Lásd legújabban: 2019. december 19-i Puppinc és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95. és 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Lásd a jelen indítvány fenti 54. és 56. pontjában említett ítélkezési gyakorlatot.

82. Hangsúlyozom a „jellemzően” és a „rendes” vagy „általános” minősítő kifejezéseket: az elhatárolási szempont az, hogy a határozat tartalma általános és nem a KKBP-re vonatkozik. Elvont értelemben ezt a gondolatot a leginkább talán egy, a tartalmi párhuzamossággal kapcsolatban végzett átgondolt kísérlet érzékeltetheti: a formálisan KKBP rendelkezésen alapuló megtámadott jogi aktust el lehetne-e fogadni más, nem KKBP keretek között? Amennyiben erre a kérdésre igenlő választ kell adni, annak tartalma és az elfogadásához vezető megfontolások hasonlóak vagy akár azonosak lennének-e, ha a jogi aktust nem KKBP keretek között fogadnák el? Amennyiben mindkét kérdésre igenlő választ kell adni, valószínű, hogy a jogi aktus nem rendelkezik ténylegesen KKBP-hoz kapcsolódó tartalommal.

83. Az általános igazgatási jogi aktusok ugyanis rendszerint nem rendelkeznek politikai vagy stratégiai jelentéstartalommal. Annak ellenére, hogy azokat a KKBP keretében fogadják el, az uniós igazgatás rendes működésére vonatkoznak. Ezenfelül azok akár konkrét személyek vagy szervezetek pozícióját is érinthetik. Ilyen körülmények között a Charta 47. cikkében rögzített, hatékony jogorvoslathoz való jog csak teljeskörűen érvényesülhet. Ezeknek az aktusoknak a formális megjelölésüktől függetlenül bíróság által felülvizsgálhatóknak kell lenniük.

84. Végezetül, a Bíróság – a fent említettek szerint⁴³ – nemrégiben megállapította, hogy ezek a megfontolások a kettős tartalmú határozatokra is vonatkoznak. Ezt az állítást azonban nem értelmezném úgy, hogy az uniós bíróságoknak az ilyen határozatokkal kapcsolatos bárminemű állítólagos jogsértést vagy tévedést meg kellene vizsgálniuk. Természetesen e jogi aktusok tartalmának kettőssége nehezen szüntethető meg. Előfordulhat, hogy amennyiben valamely kettős tartalmú határozat a KKBP-hoz nem kapcsolódó tartalma alapján egyszer már felülvizsgálat tárgyát képezi, a felülvizsgálat némelyest a KKBP tartalomra is kiterjed.

85. Álláspontom szerint az Európai Unió Bíróságának ezen ügyekre vonatkozó hatáskörét pontosan ezen indokokból kifolyólag arányosan vagy fokozatosan fennállónak kell tekinteni, nem pedig olyan mindent vagy semmit típusú szélsőségnek, amelynek révén már pusztán a kettős tartalom jelenléte automatikusan bíróság által felülvizsgálhatóvá tesz mindent. A skála egyik végén olyan határozatok helyezkednek el, amelyek bár formálisan KKBP rendelkezésen alapulnak, tartalmukat illetően nem sok közülük van a KKBP-hoz. A skála másik végén pedig az olyan határozatok találhatók, amelyek egyértelműen és teljeskörűen a KKBP kivétel hatálya alá tartoznak. A középen található szürke zónában tehát a kettős vagy többes tartalmú határozatok szerepelnek, amelyekkel kapcsolatban javasolt az óvatosság és az önkorlátozás.⁴⁴ Amennyiben valamely jogi aktus KKBP-hoz nem kapcsolódó tartalma annak KKBP-hoz kapcsolódó tartalmához képest pusztán járulékos jellegű, ez utóbbi tartalom érvényesül, így az korlátozza vagy akár ki is zárja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

d) A jelen ügyről

86. A fenti megfontolások tükrében arra az álláspontra helyezkedek, hogy a Törvényszék nem tévedett, amikor megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik a jelen ügy elbírálására.

87. A vitatott határozatok a szokásos személyzeti igazgatás jogi aktusai, amelyek – legalábbis, ami a Bíróság előtt bemutatott ügyet és az azzal kapcsolatos érvelést illeti – nem tartalmazznak konkrétan KKBP-hoz kapcsolódó tartalmat. Tény, hogy a vitatott határozatok nem különböznek az olyan határozatoktól, amelyeket hasonló helyzetekben el lehetne fogadni bármely másik uniós szakpolitika keretében létrehozott uniós szerv által alkalmazott személyeket illetően.

⁴³ Lásd a jelen indítvány 56. pontját.

⁴⁴ Lásd még a jelen indítvány fenti 78. pontját. Még ha az ilyen helyzetekben a határozatok egyes elemeit illetően a hatáskör gyakorlását habozás jellemzi is, a felülvizsgálat valószínűsíthetően meglehetősen enyhe intenzitású.

88. Ezenfelül – ellentétben a Satcen által felhozott érvekkel – álláspontom szerint lényegtelen az, hogy a vitatott határozatok által állítólagosan megsértett uniós szabályok nem vonatkoznak az uniós költségvetésre. A Bíróság Elitaliana ítéletéből nem lehet arra következtetni, hogy a KKBP keretében elfogadott uniós jogi aktusok kizárólag akkor képezhetik felülvizsgálat tárgyát, ha az uniós költségvetésre irányadó szabályokat sértene. Az Elitaliana ítéletben a jogi aktust azt tette az uniós bíróságok előtt megtámadhatóvá, hogy a vitatott határozatot – annak ellenére, hogy azt a KKBP keretében létrehozott szervezet (tehát potenciálisan a KKBP-re vonatkozó rendelkezések alapján) fogadta el – i. nem KKBP rendelkezések alapján fogadták el, és ii. a felperes nem KKBP rendelkezések megsértésére hivatkozott.

89. Álláspontom szerint tehát az Elitaliana ítéletben szereplő költségvetési elem sajátos példáját képezte annak az általánosabb szabálynak, amelyet a jelen indítvány előző részében kíséreltem meg felvázolni: az Elitaliana ítélet tárgyát képező beszerzési határozatok olyan rendes közigazgatási jogi aktusok voltak, amelyek nem kapcsolódtak elválaszthatatlanul a KKBP folytatásához, ezért azok nem estek a bírósági felülvizsgálat hatályán kívül.

3. A (2. sz.) hatásköréről: az alkalmazási jogviszony szerződéses jellege és a választottbírósági kikötés hiánya

90. Az alábbiakban kifejtem, hogy álláspontom szerint a Törvényszék miért nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor annak ellenére állapította meg a saját hatáskörét, hogy a Satcen felhozott két további körülményt: azt, hogy az alkalmazási jogviszony az ellenérdekű fél és a Satcen közötti szerződésen alapult, és hogy a munkaszerződés nem tartalmazott az Európai Unió Bíróságának hatáskörét biztosító választottbírósági kikötést.

a) Személyzeti ügyekkel kapcsolatos előzetes megjegyzések

91. Az Európai Unió és alkalmazottai között jogviszonyra főként az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség tisztviselőinek személyzeti szabályzata és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételei (a továbbiakban: általános személyzeti szabályzat)⁴⁵ az irányadók. Az EUMSZ 270. cikk szerint az Európai Unió Bírósága „monopóliummal” rendelkezik az Unió és alkalmazottai között felmerülő vitás ügyekben „az [általános személyzeti szabályzatban] megállapított keretek között és feltételek mellett”.

92. Az Európai Unió ügynökségei és más szervei azonban gyakran saját személyzeti szabályzattal rendelkeznek, amely lehet hasonló az általános személyzeti szabályzathoz, de attól el is térhet.⁴⁶ A fenti 8. pontban említetteknek megfelelően a Satcen saját személyzeti szabályzattal rendelkezik. A jelen eljárás keretében az a releváns, hogy a Satcen személyzeti szabályzatát egy 2009. szeptember 14-i tanácsi határozattal fogadták el.⁴⁷

93. A Satcen személyzeti szabályzata 1. cikkének (1) bekezdése szerint az abban előírt szabályok – a kivételektől eltekintve – „a [Satcen] által felvett szerződéses alkalmazottakra” alkalmazandók.

45 Módosított 31. EGK és 11. Euratom rendelet (HL 1962. P 045., 1385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.).

46 Az Európai Uniónak vannak olyan ügynökségei, missziói és más szervei is, amelyek nem rendelkeznek saját személyzeti szabályzattal és az alkalmazottaikat más jellegű szerződésekkel alkalmazzák. A jelen indítványban az ellenérdekű fél helyzetét illetően tett megfontolások az e szerződésekre alkalmazandó jogi kerettől függően lehetnek relevánsak az Európai Unió szóban forgó ügynökségei, missziói és más szervei alkalmazottjainak számára. Lásd e tekintetben: SC kontra Eulex Kosovo ügy, C-730/18 P, jelenleg folyamatban.

47 Ez a határozat hatályon kívül helyezte a Tanács által 2001. december 21-én elfogadott, később módosított korábbi Satcen személyzeti szabályzatot (HL 2002. L 39., 44. o.).

94. A Satcen személyzeti szabályzata 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő meghatározás szerint az „alkalmazott” kifejezés két különálló alkalmazotti kategóriát foglal magában:

- „a) a személyzet tagjai, akik a Satcennel szerződéses munkaviszonyban állnak és a Satcen költségvetéséhez minden évben mellékelt személyzeti táblázatban szereplő, költségvetésből finanszírozott álláshelyet töltenek be;
- b) helyi alkalmazottak, akik a helyi nemzeti jogszabályok alapján a Satcen [helyesen: Satcennel] szerződéses munkaviszonyban állnak.”

95. A Satcen személyzeti szabályzata tehát az alkalmazottak felvételének lényegében kettős rendszerét hozza létre.⁴⁸ A Satcen egyrészt alkalmazottként felvehet „személyzeti tagokat”, amely esetben az alkalmazott és az Ügynökség közötti szerződéses jogviszonyra lényegében a Satcen személyzeti szabályzatának rendelkezései lesznek az irányadók. Másrészt a Satcen alkalmazottként „helyi alkalmazottakat” is felvehet, akiknek a szerződésére a nemzeti jog az irányadó.

96. Az alkalmazottak két kategóriája tehát a szerződésük szempontjából nem azonos. Ez az eltérés elkerülhetetlenül kihat arra, hogy a munkavállaló és a munkáltató közötti munkaügyi jogvitára melyik bíróság minősül megfelelő fórumnak.

97. *Helyi alkalmazott* esetében mind a Satcen, mind pedig a felvett magánszemély szélesebb mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a jövőbeli szakmai jogviszonyuk különböző aspektusainak megtárgyalását illetően. E jogviszony alapvető jellemzőit maga a szerződés rögzíti, amelyet adott esetben a releváns nemzeti jog egészít ki. A személyzeti tagok esetéhez képest ebben a kontextusban a Satcen személyzeti szabályzata (vagy az uniós intézmények más hasonló jogi aktusa) jóval korlátozottabb relevanciával bír. A munkáltató és a munkavállalói közötti szakmai jogviszony tehát helyesen határozható meg szerződéses jellegüként.

98. Ennek megfelelően az Ügynökség helyi alkalmazottakkal kapcsolatos szerződéses felelősségét – az EUMSZ 340. cikk első bekezdésével összhangban – „az adott szerződésre alkalmazandó jog” szabályozza. A szerződés tehát tartalmazhat olyan választottbírói kikötést vagy különös rendelkezést, amely például helyi bíróságnak vagy nemzeti bíróságnak biztosít hatáskört. A más, választottbírói forma alkalmazása sem kizárt. Ezenfelül az EUMSZ 272. cikk szerint az Európai Unió Bírósága részére is biztosítható hatáskör. Ezekben az esetekben ugyanis nem lehet úgy tekinteni, hogy az Európai Unió Bírósága kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, mivel ez ellentétes lenne az EUMSZ 272. és EUMSZ 274. cikk rendelkezéseivel.⁴⁹

99. Ezzel szemben a Satcen szűkebb mozgástérrel rendelkezik a *személyzeti tagok* felvétele esetén. Igaz, hogy a személyzet tagja és az uniós ügynökség közötti szakmai jogviszony szerződéssel kezdődik. Pontatlan volna azonban az a vélekedés, hogy ez a jogviszony kizárólag szerződéssel alapul. A munkaszerződés lényegében alapját képezi az olyan álláshelyhez való hozzáférésnek, amelynek fő jellemzőit a szerződés felei nem határozhatják meg szabadon. A személyzet tagja és az Ügynökség közötti szakmai jogviszonyra ugyanis nagyrészt közjogi uniós aktus, a Satcen személyzeti szabályzata az irányadó. A felvételi eljárás, a szóban forgó szerződés meghatározása és a szerződés elfogadásának jogi kerete tehát az Ügynökség számára általános hatályú uniós jogi aktus révén biztosított előjogok gyakorlását foglalja magában.⁵⁰

48 Az alábbiakban a Satcen által közvetlenül felvett alkalmazottakra összpontosítok, tehát figyelmen kívül hagyom a tagállamoktól és az uniós intézményektől esetlegesen kirendelt alkalmazottakat.

49 Az EUMSZ 274. cikk akként rendelkezik, hogy „az olyan vitás ügyeket, amelyekben az Unió az egyik fél, nem lehet erre hivatkozva kizárni a tagállamok bíróságainak hatásköréből, kivéve ha ezt a hatáskört [az Európai Unió Bíróságára] ruházzák”. E kérdésben analógia útján lásd: 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet (C-506/13 P, EU:C:2015:562, 19. pont).

50 Lásd e tekintetben: 2004. október 14-i Pflugradt kontra EKB ítélet (C-409/02 P, EU:C:2004:625, 33. és azt követő pontok), amelyet a megtámadott ítélet 129. pontja említ. Hasonlóképpen: Léger főtanácsnok Pflugradt kontra EKB ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2004:416, 32–36. pont).

100. Másképpen megfogalmazva, a szerződés lényegében a Satcen személyzeti szabályzatban kötelezően meghatározott szabályozás elfogadásának az eszköze. Ugyanez vonatkozik a munkaügyi jogviták rendezésére megfelelő fórum megválasztására (vagy még pontosabban annak hiányára). Ezeket az elemeket a Satcen személyzeti szabályzatának kötelező feltételei rögzítik. A szóban forgó ügynökség ilyen értelemben nem úgy jár el, mint bármely másik (magánjogi) munkáltató).

101. Ezzel szemben a szóban forgó ügynökségnek a munkaszerződés megsértéséből eredő, szerződésen alapuló felelősségével kapcsolatos minden döntés változatlanul az uniós intézmények által a Szerződésekben meghatározott eljárásokkal összhangban elfogadott és az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* („L” sorozat) közzétett közjogi aktusban rögzített rendelkezések értelmezését foglalja magában. E tekintetben szem előtt kell tartani, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Unió Bíróságának kell „a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosít[ania] a jog tiszteletben tartását”⁵¹.

102. Ez elvezet az ellenérdekű fél konkrét helyzetéhez és ahhoz, ahogyan a Törvényszék e helyzetet a megtámadott ítéletben értékelte.

b) A jelen ügyről

103. Egyetértés uralkodik abban, hogy a Satcen az ellenérdekű felet a Satcen személyzeti szabályzata 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett személyzeti tagként vette fel. Ezt mind a Satcen által az ellenérdekű félnek megtett ajánlat, mind pedig a felek által megkötött szerződés kellően egyértelművé teszi. A Satcen igazgatója által az ellenérdekű félhez intézett 2009. július 7-i és 8-i levelek is az ellenérdekű félnek a felkínált álláshelyre történő „kinevezésére” utalnak.

104. Nem képezi vita tárgyát, hogy az *általános* személyzeti szabályzat nem alkalmazandó a jelen ügyre, következésképpen az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik (kizárólagos) hatáskörrel a vitatott határozatok és a kártérítés iránti kérelem EUMSZ 270. cikkben alapuló felülvizsgálatára.⁵²

105. A Törvényszék a megtámadott ítélet 99., 120. és 123. pontjában mindazonáltal megállapította, hogy az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 263. és EUMSZ 268. cikk alapján hatáskörrel rendelkezik az ügyben.

106. A fent bemutatott jogi keret alapján egyetértek ezzel az elemzéssel. Álláspontom szerint az e megállapítással szemben a Satcen és a Tanács által felhozott érvek a megtámadott ítélet téves értelmezéséből erednek vagy azok legalábbis jogilag megalapozatlanok.

107. Először is, helytelen az az állítás, hogy a Törvényszék a szóban forgó ügyre vonatkozó hatáskörét kizárólag az egyenlőség elvéből származtatta. A Törvényszék egyértelműen megállapította, hogy hatásköre az EUMSZ 263. és EUMSZ 268. cikkben alapul. A Törvényszék ebben az összefüggésben kifejtette, hogy az ellenérdekű fél kérelmei miért nem tartoznak az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 275. cikkben rögzített kivétel hatálya alá, amely kivételt megszorítóan kell értelmezni.⁵³ Ennek egyik oka pontosan az, hogy az ettől eltérő értelmezés ellentétes lenne az egyenlőség elvével, mivel a hasonló helyzetben lévő személyzeti tagok a munkaügyi jogviták bírósági felülvizsgálata szempontjából eltérő bánásmódban részesülnének.⁵⁴

⁵¹ Lásd még a megtámadott ítélet 107. pontját.

⁵² Lásd még a megtámadott ítélet 122. pontját.

⁵³ Lásd különösen a megtámadott ítélet 80–84. pontját.

⁵⁴ A megtámadott ítélet 94–97. pontja.

108. A fenti megfontolások azt is egyértelművé teszik, hogy nem meggyőzők a Satcen azon állításai, hogy a Törvényszék megsértette a hatáskör-átruházás elvét azzal, hogy a hatáskörét annak ellenére állapította meg, hogy a Szerződés egyetlen rendelkezése sem írja azt elő.

109. Másodszor, a Satcen azzal érvel, hogy a vitatott határozatok nem váltanak ki joghatást az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében vett harmadik személlyel szemben, így azok nem támadhatók meg e rendelkezés alapján. Amennyiben az ellenérdekű fél a Satcen munkavállalója, nem tekinthető a munkáltatójához képest „harmadik személynek”. Mivel tehát az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése természetes személyeknek a jogi aktusok megtámadását az „első és második bekezdésben említett feltételek mellett” teszi lehetővé, a Satcen álláspontja szerint e határozatokat az Európai Unió Bírósága nem vizsgálhatja felül.

110. Álláspontom szerint a Satcen érve tarthatatlan. Az EUMSZ 263. cikk első és második bekezdésének tárgyát a tagállamok, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság által joghatással járó uniós jogi aktusok megsemmisítése iránt előterjesztett keresetek elfogadhatósága képezi. Ahhoz azonban, hogy valamely jogi aktus megtámadható legyen, a szóban forgó joghatásokat „harmadik személyek vonatkozásában” kell kifejtene. E feltételhez kötés célját az képezte, hogy ne tartozzon a megtámadható jogi aktusok közé az úgynevezett *interna corporis*: olyan jogi aktus, amely valamely intézmény belső szervezetével kapcsolatos és annak keretén kívül nem vált ki joghatást.⁵⁵ E kizárásnak két fő oka van. Először is, az uniós intézmények az alkotmányos jogállásuk miatt hatáskörrel rendelkeznek arra, hogy saját belátásuk szerint szervezzék a belső működésüket. Másodszor, az intézményeknek vagy tagállamoknak nem fűződik jogi érdekük ahhoz, hogy olyan rendelkezések miatt indítsanak eljárást, amelyek kizárólag egy másik intézményen belül fejtenek ki joghatást.

111. A jelen ügyben azonban nyilvánvalóan nem erről van szó. A megtámadott határozatok célja az volt, hogy hatást gyakoroljanak – a legalábbis ebben a kontextusban – az Ügynökséghez képest önálló jogi személyiséggel rendelkező ellenérdekű fél jogi helyzetére. Ezenfelül ezek a határozatok vitathatatlanul az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében az ellenérdekű félnek címzett jogi aktusok. Ezzel összefüggésben szem előtt kell tartani, hogy az állandó ítélezési gyakorlat szerint azok az intézkedések minősülnek megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusoknak, amelyek olyan kötelező joghatásokat váltanak ki, amelyek a jogi helyzetét jelentősen módosítva érinthetik a felperes érdekeit.⁵⁶

112. Ezenfelül a Satcen által felhozott érvek – az azokból teljeskörűen levont logikai következtetés alapján – azt eredményeznék, hogy a Satcen személyzetének egyik kategóriája nem fordulhatna bírósághoz. Egy másodlagos jogi aktus, a Satcen személyzeti szabályzata által egyértelműen meghatározott olyan személyzeti kategória, amely bármely észszerű értelmezés esetén uniós szabályozási kategóriának minősül,⁵⁷ az EUMSZ 270. cikk és az EUMSZ 263. cikk hatálya alá sem esne. E kategória egyfajta bírósági „senki földjén” ragadna.

113. Harmadszor és utoljára, nem győzött meg a Satcen azon érve, hogy – mivel az ellenérdekű féllel fennálló jogviszonya szerződéses jellegű – a Törvényszék kizárólag akkor rendelkezett volna hatáskörrel, ha a szerződés az Európai Unió Bírósága javára szóló választottbírósági kikötést tartalmazott volna. A fenti 99–101. pontban már kifejtettem, hogy álláspontom szerint az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben a jogvita miatt vet fel olyan kérdéseket, amelyek

55 Lásd e tekintetben: 1988. február 25-i Les Verts kontra Parlament ítélet (190/84, EU:C:1988:94, 8. pont) (Les Verts II); 1993. március 23-i Weber kontra Parlament ítélet (C-314/91, EU:C:1993:109, 9. pont); 2000. április 6-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-443/97, EU:C:2000:190, 28. pont).

56 Lásd többek között: 1981. november 11-i IBM kontra Bizottság ítélet (60/81, EU:C:1981:264, 9. pont); 2014. december 9-i Schönberger kontra Parlament ítélet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 13. pont).

57 Tehát eltér a helyi alkalmazottaktól, akiknek a szerződésére valószínűsíthetően a helyi jog az irányadó és az a helyi (tagállami) bíróság hatáskörét biztosító választottbírósági kikötést tartalmaz (lásd a fenti 97. és 98. pontot).

túlmutatnak a munkáltató (Satcen) által az egyik munkavállalójával (ellenérdekű fél) megkötött szerződésnek való pusztá megfelelésen. Az ellenérdekű félhez hasonló személyzeti tagok esetében a munkaügyi jogviták lényegében azzal kapcsolatosak, hogy az uniós ügynökség a Tanács határozata révén megállapított általános szabályokkal, a Satcen személyzeti szabályzatával összhangban járt-e el.

114. Ennek megfelelően a jelen ügy keretében nem releváns az, a felek által hosszasan megvitatott kérdés, hogy az ellenérdekű fél a Bíróság H kontra Tanács és társai ítéletét eredményező ügy felpereséhez hasonló helyzetben van-e. Érintőlegesen hozzáteszem, hogy – ahogyan azt a Tanács a tárgyaláson elismerte – amennyiben a tagállamoktól kirendelt alkalmazottak az uniós intézményektől kirendelt alkalmazottakkal egyező módon fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához (ahogyan azt a Bíróság a H kontra Tanács és társai ítéletben megállapította), ennek annál inkább igaznak kell lennie az ellenérdekű félhez hasonló személyzeti tagokra. Míg az előzőek könnyebben részesülhettek volna megfelelő bírói védelemben az őket kirendelő tagállam bíróságaitól,⁵⁸ ez az utóbbiak esetében nem feltétlenül van így. A személyzeti tagokat ugyanis az uniós intézmények vagy szervek közvetlenül alkalmazzák, és nem állnak (és nem állhatnak) szakmai kapcsolatban a nemzeti hatóságokkal.

115. Végezetül megjegyzem, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 124–132. pontjában kellően kifejtette, hogy álláspontja szerint az ellenérdekű fél miért van az uniós intézmények vagy szervek más alkalmazottjaihoz hasonló helyzetben. Álláspontom szerint e pontokban nyilvánvaló jogi tévedés vagy a tényállás, illetve a bizonyítékok torzítása nem valósul meg.

116. Ezen okokból kifolyólag a Satcen első és második fellebbezési jogalapját el kell utasítani.

4. A Bíróság hatáskörének terjedelméről és következményeiről: a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke (6) bekezdésének jogellenességére vonatkozó kifogás

117. Egyetértek a Törvényszék által tett megállapítással, amely szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a jelen ügyben.

118. Nem értek azonban egyet azokkal a jogkövetkezményekkel, amelyeket a Törvényszék e megállapításhoz fűzött. Álláspontom szerint ugyanis a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor helyt adott az ellenérdekű félnek a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdését illetően felhozott jogellenességi kifogásnak.

119. Elöljáróban rámutatok arra, hogy a Satcen a beadványaiban ezt a kérdést nem hozta fel önálló fellebbezési jogalapként. E tekintetben azonban a Törvényszék tévedése a Satcen által az első és második fellebbezési jogalapjában felhozott érvek logikus következménye. Amennyiben a Satcen fellebbezésének e jogalapokon helyt adna a Bíróság, a Törvényszéknek a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke (6) bekezdésének jogellenességére vonatkozó megállapításai is elkerülhetetlenül megdőlnének.

120. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke (6) bekezdésének esetleges érvénytelensége emellett szélesebb körű gyakorlati jelentőséggel is bír, mivel – ahogyan azt a Satcen a tárgyaláson megerősítette – a Satcen a fellebbviteli tanács működését felfüggesztette a megtámadott ítélet meghozatalát követően. A Bíróság e kérdésben történő döntéshozatala tehát nem csak e testület jövőjét, hanem közvetett módon a más uniós ügynökségek vagy hivatalok keretében a személyzeti ügyekben történő vitarendezés céljából létrehozott más hasonló testületek jövőjét is meghatározná.

⁵⁸ Ami fontos, hogy e bíróságok jogosultak vagy kötelesek arra, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján valamely uniós jogi aktus értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatos kérdést terjesszenek a Bíróság elé.

121. A Törvényszék a megtámadott ítéletben úgy ítélte meg, hogy a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdése ellentétes az EUSZ 19. és EUMSZ 256. cikkel abban a részében, amelyben rögzíti, hogy a fellebbviteli tanács határozataival szemben nincs jogorvoslat. A Törvényszék ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy a 2009/747 határozat megszegte a Szerződéseket azzal, hogy olyan fellebbviteli tanácsot hozott létre, amely kizárólagos és a Törvényszékével párhuzamos hatáskörrel rendelkezik, valamint azzal, hogy azt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően is fenntartotta. Ennélfogva megállapította, hogy Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdése nem alkalmazható a jelen ügyre.⁵⁹

122. Álláspontom szerint ez a megállapítás túlzottan tág és szükségtelen. Úgy vélem, hogy a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdése – annak jogalkotási, valamint tágabb kontextusában történő olvasata esetén – másként is értelmezhető: az megfelel az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének, miközben tiszteletben tartja az uniós jogalkotó, jelen ügyben a Tanács konkrét intézményi döntéseit.

a) A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdéséről: közigazgatási vagy bírósági jogorvoslat?

123. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke (1) bekezdésének releváns része értelmében az e szabályzat hatálya alá tartozó bármely személy „kérheti az igazgatót, hogy vele kapcsolatban a [Satcen személyzeti szabályzatának] hatálya alá tartozó ügyekben határozatot hozzon”. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (2)–(4) bekezdésével összhangban az igazgató bármely ilyen (kifejezett vagy hallgatólagos) határozata igazgatási panaszkezelési eljárás és (opcionálisan) közvetítői eljárás tárgyát képezheti. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (5) bekezdése akként rendelkezik, hogy „amennyiben a személyzet tagjai az első fórum (*belső igazgatási fellebbezés*) lehetőségeit kimerítették, az *ügy eldöntése érdekében* jogukban áll a [Satcen] fellebbezési tanácsához fordulni”⁶⁰.

124. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke teljes egészének elolvasását követően tehát úgy tűnik, hogy e cikk kizárólag az *igazgatási* fellebbezésekkel, köztük a fellebbviteli tanács elé terjesztett fellebbezésekkel foglalkozik. Ez utóbbi eljárásra ugyanis a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (5) bekezdése és e szabályzat X. melléklete (Fellebbezési tanács)⁶¹ is *vitarendezési* eljárásként utal. A Satcen személyzeti szabályzatának 28. cikke vagy e szabályzat egyetlen másik rendelkezése sem szól a Satcen e szabályzat hatálya alá tartozó kérdésekben elfogadott határozatainak *bírósági* felülvizsgálatáról.

125. A 28. cikk vitatott (6) bekezdése kitűnik ebben a kontextusban. E rendelkezés kulcsfontosságú nyitómondata úgy szól, hogy „A fellebbezési tanács határozatai mindkét félre nézve kötelező erővel bírnak. A határozatok ellen fellebbezésnek helye nincs. A fellebbezési tanács a következőképpen járhat el: [...]”.

126. E belső szövegösszefüggéseket megvizsgálva az az állítás, hogy „a határozatok ellen fellebbezésnek helye nincs” egyrésztől úgy értelmezhető, hogy az uniós jogalkotó minden *bírósági jogorvoslatot*, tehát az Európai Unió Bíróságához való fordulás lehetőségét is ki kívánta zárni. Ebben az esetben azonban azzal lehet érvelni, hogy kizárólag a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke (6) bekezdésének második mondatát, nem pedig a 28. cikk (6) bekezdésének egészét kell törölni. Másrésztől ugyanez a mondat úgy is értelmezhető, hogy arra utal, a fellebbviteli tanács e kérdésben történő határozathozatalát követően a Satcen személyzeti szabályzatának rendszerén belül további *igazgatási jogorvoslatra* nincs lehetőség, és e rendelkezés nem szabályozza a bírósági jogorvoslat lehetőségét.

⁵⁹ Lásd a megtámadott ítélet 152–160. pontját.

⁶⁰ Kiemelés tőlem.

⁶¹ Lásd különösen a X. melléklet 1. cikkét.

127. Ezen a ponton nem túl hasznos nyelvi összehasonlítást végezni azt megvitatva, hogy a különböző (egyaránt hiteles) nyelvi változatok pontosan ugyanazzal a jelentéssel bírnak-e vagy egyesek inkább igazgatási jogorvoslatra, míg mások inkább bírósági jogorvoslatra utalnak. A szabályzat különböző nyelvi változatainak áttekintése szokás szerint inkább a szemantikai eltérések kiemelését szolgálja.⁶²

128. Ezzel szemben megjegyzem, hogy számos más szöveg, köztük elsődleges jogi rendelkezések eltérő megfogalmazást használnak, amikor a bíróság előtti jogorvoslatra utalnak. Ami a legfontosabb, a Charta 47. cikke értelmében „mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, [...] joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz”⁶³.

129. A Satcen személyzeti szabályzata 28. cikke egészének olvasata esetén és a Charta 47. cikke, valamint az EUMSZ 263. cikk ötödik bekezdése alapján (vagy azokkal ellentétben) tehát egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy a 28. cikk (6) bekezdése a Satcen fellebbviteli tanács határozataival szembeni mindennemű bírósági jogorvoslat kizárására irányul. Inkább úgy gondolom, e rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy az kizárólag a további igazgatási jogorvoslat kizárására vonatkozik.

b) A tágabb kontextusról: „toleráns” vagy „intoleráns” hatáskör?

130. Az Európai Unió Bírósága magától értetődően hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi aktusok értelmezésére, hacsak a Szerződések rendelkezései ki nem zárják a hatáskörét. Ebből kell tehát kiindulni.

131. Az uniós jogalkotó ugyanakkor mérlegelési mozgástérrel rendelkezik arra, hogy saját belátása szerinti vitarendezési rendszert dolgozzon ki egy adott uniós ügynökség, hivatal vagy szerv vonatkozásában, feltéve hogy e rendszer nem sérti az Európai Unió Bíróságának előjogait és a ráruházott hatáskört.

132. E két állítás összeegyeztetésének van egy arányos és toleráns módja. E széles körű mérlegelési mozgástér tudomásulvétele és a több lehetséges intézményi rendszer elfogadása mellett van még egy arany szabály: az uniós jogalkotó másodlagos jogi szabályozás kidolgozása során az eljárás egy bizonyos szakaszában köteles biztosítani, hogy a személyzeti kérdésekre vonatkozó jogerős határozattal szembeni keresettel független bírósághoz lehessen fordulni. Amennyiben a határozat tárgyát uniós közjogi hatáskörnek uniós szerv által uniós jogi szabályozás keretében történő gyakorlása képezi, végső soron az Európai Unió Bírósága ez a független bíróság.

133. Általánosabban megfogalmazva, a magánszemélyek független jogvédelmének és az uniós jog egységes értelmezésének kettős követelménye nem csak az uniós jogot nemzeti szinten átültető tagállamokra,⁶⁴ hanem az adott esetben uniós jogértelmezési elemeket magában foglaló, külső vitarendezési mechanizmusok megtárgyalását és kidolgozását végző uniós intézményekre⁶⁵ is vonatkozik. Ugyanennek a gondolatmenetnek tehát még inkább érvényesnek kell lennie a belső uniós vitarendezési mechanizmusokra, különösen abban az esetben, ha a különféle uniós szervek vagy ügynökségek keretében a személyzeti ügyeket az általános személyzeti szabályzat hatályán kívül eső, sajátos személyzeti szabályzatok alapján kezelik.

62 A Közösségi Vízümkódex létrehozásáról szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (vízümkódex) (HL 2009. L 243. 1. o.) ugyanennyire kétértelmű 32. cikkének (3) bekezdésével kapcsolatos hasonló összehasonlításért lásd: El Hassani ügyre vonatkozó indítványom (C-403/16, EU:C:2017:659, 28–33. pont).

63 Kiemelés tőlem.

64 Lásd: 2017. december 13-i El Hassani ítélet (C-403/16, EU:C:2017:960, 41. pont).

65 Lásd e tekintetben: 2011. március 8-i 1/09 (A szabadalmi jogviták rendezésére szolgáló egységes rendszer létrehozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2011:123, 66., 68. és 80. pont); 2014. december 18-i 2/13 (Az Európai Uniónak az EJE-hez történő csatlakozásáról szóló megállapodás) vélemény (EU:C:2014:2454, 174–176. és 246. pont); 2019. április 30-i 1/17 (EU–Kanada CET megállapodás) vélemény (EU:C:2019:341, 111. pont).

134. Ebben az összefüggésben egyetérttek a Törvényszékkel abban, hogy a jelen jogvita szempontjából csekély jelentőséggel bír az, hogy a Satcen fellebbezési tanácsa megfelel-e a független és pártatlan bíróságok feltételeinek,⁶⁶ azonban más okból: az uniós jog egységes értelmezése hiányának kérdése még akkor is fennáll, ha a Satcen fellebbezési tanácsa teljesítené is ezeket a követelményeket, tehát adott esetben megfelelne a hatékony jogvédelem követelményének. Ezenfelül, ha e megfontolás korlátozza az intézményi döntéseket a tagállamokban és más olyan nemzetközi jogi rendszerekben, amelyekben az Unió részes fél vagy az kíván lenni, ennek a korlátozásnak az Unió belső rendszereire még inkább igaznak kell lennie.

135. Ennek alapján nem lehet feltétlenül arra a következtetésre jutni, hogy *azonnal* lehetővé kell tenni az uniós bíróságokhoz való fordulást, és hogy az uniós ügynökségek vagy szervek még olyan félig bírósági jellegű saját belső vitarendezési mechanizmussal sem rendelkezhetnek, amelyet első körben esetlegesen kötelező igénybe venni. Az igazszolgáltatás megbízható működésének érdekét szolgálhatja az, ha – a jelen fellebbezési eljárás tárgyát képezőhöz hasonló ügyekben a jogvitát először olyan szerv elé terjesztik, amely – annak ellenére, hogy azt valamely ügynökség keretében vagy ahhoz kapcsolódóan hozták létre – köteles az ügyet függetlenül, kvázi bírósági eljárás keretében értékelni. A friss és semleges szemmel történő vizsgálat nem csak abban segíthet, hogy a felek békés megoldást találjanak, hanem a jogvita olyan aspektusainak tisztázásában is, amelyeket adott esetben az uniós bíróságoknak kell elbírálniuk. Következésképpen a belső fellebbezések olyan rendszere, amely megelőzi, azonban végső soron nem zárja ki a bírósági eljárást, a felek számára a jogviták gyors, gyakorlatias és kevésbé költséges rendezésének módját kínálhatja. Ezenfelül hozzájárulhat az Európai Unió Bírósága előtti szükségtelen pereskedés elkerüléséhez.

136. Ahogyan azonban azt már rögzítettem, a Satcen a jelen eljárásban nem hivatkozott arra, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte volna a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdését. A szóban forgó tévedés mindenesetre nem eredményezhette volna a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését, amennyiben nem kérdőjelezi meg ezen ítéletnek a vitatott határozatokra – a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozatra, a felfüggesztést elrendelő határozatra és a hivatalvesztést kimondó határozatra – vonatkozó *érdemi megállapításait*.

137. Igaz, hogy a Törvényszék előadta, hogy a fellebbezési tanács határozatát kizárólag amiatt semmisítette meg, hogy – mivel a Satcen személyzeti szabályzata 28. cikkének (6) bekezdését érvénytelennek nyilvánította – e határozatot megfelelő jogalap nélkül fogadta el.⁶⁷ A fellebbezési tanács határozata azonban (nagyreszt) megerősítette a vitatott határozatokat.⁶⁸ A vitatott határozatoktól eltérően a fellebbezési tanács határozata nem hatott ki az ellenérdekű fél vitatott határozatából következőtől eltérő jogi helyzetére.⁶⁹ Következésképpen a Törvényszéket a vitatott határozatok megsemmisítésére készítő indokok is érvényesek és elegendők lettek volna a fellebbezési tanács határozatának megsemmisítéséhez.

B. A harmadik fellebbezési jogalapról

1. A felek érvei

138. A Satcen a harmadik fellebbezési jogalappal előadja, hogy a Törvényszék a hivatalvesztést kimondó határozat jogszerűségének értékelése során két alkalommal is elferdítette a tényállást.

⁶⁶ A megtámadott ítélet 110. pontja.

⁶⁷ A megtámadott ítélet 161. pontja.

⁶⁸ Lásd különösen a megtámadott ítélet 38., 45. és 46. pontját.

⁶⁹ Lásd e tekintetben: 2018. február 21-i LL kontra Parlament ítélet (C-326/16 P, EU:C:2018:83, 38. és 39. pont).

139. Először is, a Törvényszék nem vette figyelembe azt, hogy a vizsgáló által készített kérdőívet kitöltő személyeket ugyanez a vizsgáló szóban már meghallgatta a 2013 januárjában és februárjában folytatott felmérés során. Ezenfelül az igazgatási vizsgálat során kétoldalú találkozókat is folytattak 24 alkalmazottal. A Törvényszék – mivel nem vette figyelembe ezeket a tényeket – tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a kérdőív használata nyilvánvalóan alkalmatlan eszköz a tényállás megállapítására és az ellenérdekű fél magatartásának értékelésére, ellentétben az ennél megfelelőbb kétoldalú megbeszélésekkel.

140. Másodszor, a Satcen azzal érvel, hogy a Törvényszék elferdítette a tényállást annak megállapításával, hogy a határozat kizárólag általános magatartási kategóriákat megjelölő vádakon alapult és nem állapított meg konkrétan „zaklatásnak” minősíthető eseményt vagy magatartást. A vizsgálati jelentéshez ugyanis további igazoló dokumentumokat, többek között az alkalmazottaktól származó írásbeli tanúvallomásokat, leveleket és orvosi igazolásokat csatoltak. A Törvényszék azonban nem vette figyelembe ezeket a dokumentumokat.

141. Az ellenérdekű fél válaszában azzal érvel, hogy a Satcen által említett úgynevezett megbeszéléseket a Törvényszék előtti eljárásban nem említették, így azok olyan új ténynek minősülnek, amely nem fogadható el az eljárás e szakaszában. Ezenfelül a Satcen nem nyújtott tájékoztatást e megbeszélések tartalmáról. Az ellenérdekű fél álláspontja szerint a korábbi megbeszélések ténye mindenesetre nem érvénytelenítheti a Törvényszéknek a vizsgálat nem megfelelő jellegére és a pártatlanság hiányára vonatkozó következtetéseit.

2. Elemzés

142. Előjáróban rá kell mutatni arra, hogy a tényállás megállapításával vagy annak értékelésével kapcsolatosan a fellebbezési szakban tett kifogások csak abban az esetben elfogadhatók, ha a fellebbező arra hivatkozik, hogy a Törvényszék olyan megállapításokat tett, amelyek tárgyi pontatlansága az iratokból kitűnik, vagy hogy a hozzá benyújtott bizonyítékokat elferdítette. Közelebbről, a bizonyítékok elferdítéséről van szó, amikor – anélkül, hogy új bizonyítékokhoz kellene fordulni – a fennálló bizonyítékok értékelése nyilvánvalóan hibás.⁷⁰

143. A jelen ügyben nem ez a helyzet.

144. Először is megjegyzem, hogy bár a jelentés egészéből arra lehet következtetni, hogy korábban meg is hallgatták azokat az alkalmazottakat, akikhez a kérdőívet címezték, ez nem változtat azon, hogy a jelentésben levont következtetések *kizárólag* a kérdőívben adott válaszokon alapultak. Ennek tükrében lényegtelen az, hogy a kérdőíveket kitöltő alkalmazottakat korábban az emberi kapcsolatokra vonatkozó általános felmérés során meghallgatták.

145. Ezenfelül a Törvényszék önmagában nem kifogásolta a kérdőívek használatát. A Törvényszék a megtámadott ítélet 200–207. pontjában némi részletességgel kifejtette, hogy a jelen ügy körülményei alapján a vizsgálatban használt kérdőívek miért alkalmatlanok annak megállapítására, hogy valós volt-e az a zaklatás, amellyel az ellenérdekű felet vádolják.

146. Másodszor, a Satcen állításaival ellentétben a Törvényszékhez benyújtott vizsgálati jelentéshez nem csatoltak további igazoló dokumentumokat, köztük alkalmazottaktól származó írásbeli tanúvallomásokat. A Törvényszék tehát aligha kritizálható amiatt, hogy nem vette figyelembe a vizsgáló által a következtetések levonásához állítólagosan felhasznált „valamennyi dokumentumot”.

⁷⁰ Lásd e tekintetben: 2007. július 18-i *Industrias Químicas del Vallés* kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 57. és 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

Az ügy iratai között ugyanis nem leltem ehhez hasonló dokumentumot. A konkrét és pontos ténybeli elemekre utaló írásbeli tanúvallomásra az egyetlen példát a feleletválasztós kérdőívekben szereplő nyitott kérdésekre adott válaszok tartalmazzák. A Törvényszék azonban nem vette figyelembe ezeket a válaszokat, ahogyan az a megtámadott ítélet 203. pontjából nyilvánvaló.

147. Ennélfogva úgy tűnik, hogy a megtámadott ítéletet nem teszi tévéssé az, hogy a Törvényszék egyes bizonyítékokat vagy tényeket nem vett figyelembe, vagy hogy elferdítette azokat a bizonyítékokat és tényeket, amelyeket figyelembe vett.

C. A negyedik fellebbezési jogalapról

1. A felek érvei

148. A Satcen a negyedik fellebbezési jogalapja révén azzal érvel, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor értelmezte a Satcen személyzeti szabályzata IX. mellékletének 1. és 2. cikkét, valamint a „védelemhez való jog” Charta 41. cikkében rögzített fogalmát.

149. A Satcen először is azzal érvel, hogy a zaklatás miatt vizsgálat alá vont személynek a vizsgálat során feltárt tényállásnak az igazgatási vizsgálat lezárása előtti észrevételezéséhez való joga az érintett harmadik személyek érdekeinek védelmében korlátozható. A meghallgatáshoz való jog biztosítása szempontjából mindenesetre elegendőnek kell tekinteni a különböző előzetes megbeszéléseket, különösen pedig az éves értékelés során tartott olyan megbeszéléseket, amelyekre vonatkozóan az ellenérdekű fél észrevételeket tehetett.

150. Másodszor, a Satcen azzal érvel, hogy a Satcen személyzeti szabályzatából és az ítélkezési gyakorlatból sem következik, hogy a meghallgatáson való részvételre a fegyelmi eljárás megkezdése előtt tett felhívás és e meghallgatás napja között egy minimális időköznek kellene eltelnie. Az időközt mindenesetre az arányosság elve alapján, különösen az ellenérdekű féllel szemben felhozott súlyos tényeket és a helyzet sürgősségét figyelembe véve kell értékelni. Ezenfelül a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozat nem minősül az ellenérdekű fél érdekeit hátrányosan érintő jogi aktusnak, az pusztán előkészítő jellegű jogi aktus.

151. Harmadszor, a Satcen azzal érvel, hogy a Satcen igazgatója a mérlegelési mozgásterének gyakorlásával jogszerűen határozott úgy, hogy a zaklatás miatt panaszt benyújtók jogait és érdekeit hagyja érvényesülni az ellenérdekű félnek a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozat megindítása előtti iratbetekintési jogával szemben. Tekintettel az Ügynökség kis méretére és arra, hogy az ellenérdekű fél felügyelete alá tartozó 13 személy közül 8 nyújtott be panaszt, nagy volt a megtorlás kockázata, és ez a kockázat a vizsgálat lezárását követően továbbra is fennállt.

152. Az ellenérdekű fél válaszul a megtámadott ítéletben szereplő érvelést védi. Közelebbről azzal érvel, hogy a megtorlás kockázatának fennállására vonatkozó érvet nem hozták fel a Törvényszék előtt, így az elfogadhatatlan. Álláspontja szerint a Satcen mindenesetre nem fejtette ki, hogy miért állna fenn a megtorlás kockázata azt követően is, hogy az ellenérdekű felet felfüggesztették és nem léphetett be többé a Satcen helyiségeibe.

2. Elemzés

153. Álláspontom szerint a negyedik fellebbezési jogalapot is el kell utasítani.

154. Közelebbről, a Törvényszék a megtámadott ítélet 221. pontjában helyesen állapította meg, hogy az ellenérdekű féllel szemben folytatotthoz hasonló vizsgálat keretében az igazgatásnak két jogot kell összeegyeztetnie egymással: egyrészt a vizsgálat alá vont személy védelemhez való jogának gyakorlásához való jogát, másrészt pedig a panaszosoknak a panaszuk megfelelő kivizsgálásához és bizalmas kezeléséhez való jogát.⁷¹

155. A Törvényszék ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a Satcen megfelelően egyeztette-e össze az ellenérdekű fél és a panaszosok egymással versengő érdekeit. A Törvényszék az ügy körülményei alapján arra a következtetésre jutott, hogy nem. A Törvényszék a megtámadott ítélet 222. pontjában a Satcen személyzeti szabályzatban szereplő releváns szabályokat⁷² figyelembe véve megállapította, hogy a tanúvallomások ellenérdekű fél előtti feltárása nem veszélyeztethette volna a vizsgálat megfelelő lefolytatását. A Törvényszék a megtámadott ítélet 223. pontjában azt is megjegyezte, hogy a Satcen az igazgatás bizalmas kezelési kötelezettségének megóvása érdekében az ellenérdekű fél védelemhez való jogának ezzel egyidejű tiszteletben tartása céljából hozzáférést engedhetett volna az ellenérdekű fél számára a tanúvallomások anonimizált változatához.

156. Számomra helytállónak tűnnek a Törvényszék ezzel kapcsolatos megfontolásai. Nem nyilvánvaló a számomra, hogy – a Satcen érvelésének megfelelően – a tanúvallomások anonimizált változatához, még azok részben kitarakt⁷³ vagy összefoglalt változatához⁷⁴ sem lehetett az ellenérdekű félnek hozzáférést adni. Úgy értem, hogy a Satcennek az Ügynökség kis méretére tekintettel körültekintően figyelembe kellett vennie a megtorlás kockázatát, amely akkor merülhetett volna fel, ha az ellenérdekű fél azonosítani tudja a panaszosokat. Ezt a kockázatot azonban körültekintő anonimizálás és kitarakás révén el lehetett volna kerülni. A tanúvallomásokhoz való korlátozott vagy részleges hozzáférés természetesen kívánatosabb, mint a hozzáférés teljes körű megtagadása, hacsak a kitarakás nem olyan mértékű, hogy a tanúvallomásokat teljes egészében értelmetlenné teszi.

157. Ami talán fontosabb, hogy a megtorlás kockázata mindenesetre természetesen már nem állt fenn attól az időponttól kezdve, hogy az ellenérdekű felet felfüggesztették a hivatalából. A tanúvallomásokhoz (ezen belül azok anonimizált vagy kitarakt változatához) azonban még ekkor sem biztosítottak a számára hozzáférést.

158. Ennek alapján úgy vélem, hogy a Törvényszék nem alkalmazott téves jogi szempontokat, amikor ellenőrizte, hogy a Satcennek sikerült-e megfelelő egyensúlyt teremtenie az ellenérdekű fél védelemhez való joga és a vizsgálatban részt vevő alkalmazottak bizalmas adatkezeléshez való joga között. Ezenfelül azt sem látom be, hogy a Törvényszék az ügy körülményeinek értékelése során elferdítette volna a tényállást vagy a bizonyítékokat.

159. Hasonlóképpen, nem látom be, hogy a Törvényszék miért alkalmazta volna tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 216. pontjában úgy ítélte meg, hogy észszerűtlen az, hogy az ellenérdekű fél részére „48 óránál rövidebb határidőt biztosítottak arra, hogy előterjessze a [vizsgálati] jelentésre vonatkozó észrevételeit”. Igaz, hogy e tekintetben a Satcen személyzeti szabályzatának egyetlen rendelkezése sem ír elő konkrét határidőt. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azonban amikor az

71 Lásd: 2019. április 4-i OZ kontra EBB ítélet (C-558/17 P, EU:C:2019:289, 52. pont).

72 Közelebbről, a Satcen személyzeti szabályzata IX. mellékletének 2. cikkét, amely akként rendelkezik, hogy a vizsgálat lezárása és a fegyelmi eljárás megindításáról szóló határozat elfogadása közötti időszakban a Satcen igazgatója köteles a vizsgálat alá vont személlyel közölni az iratanyagban szereplő valamennyi bizonyítékot.

73 Lásd e tekintetben: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok HF kontra Parlament ügyre vonatkozó indítványa (C-570/18 P, EU:C:2020:44, 71. és 72. pont).

74 Lásd e tekintetben: 2019. április 4-i OZ kontra EBB ítélet (C-558/17 P, EU:C:2019:289, 59. pont).

eljárás időtartamát az uniós jog nem határozza meg, az intézmény által valamely jogi aktus elfogadására fordított idő „észszerű” jellegét az összes sajátos körülmény figyelembevételével kell megállapítani, különös tekintettel a jogvitának az érintett szempontjából felmerülő tétjére, az ügy bonyolultságára és az érintett felek magatartására.⁷⁵

160. Ennek tükrében számomra úgy tűnik, hogy az időköz észszerűségének egy adott ügyben történő konkrét értékelése – a tényállás vagy a bizonyítékok torzításának esetét kivéve – olyan kérdés, amely nem képezheti jogorvoslat tárgyát. Mindazonáltal az ellenérdekű féllel szemben felhozott különösen súlyos tényeket és azt figyelembe véve, hogy mióta folyt a vizsgálat akkor, amikor az ellenérdekű felet felhívták arra, hogy válaszoljon a vizsgálati jelentésre, természetesen úgy vélem, hogy a Törvényszéknek az ellenérdekű fél számára biztosított idő mennyiségével kapcsolatos megállapítása nem észszerűtlen.

V. Költségek

161. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet annak 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

162. Az ellenérdekű fél kérte a pervesztes fél költségek viselésére kötelezését. Mivel álláspontom szerint a Satcen pervesztes, ezért az eljárással kapcsolatos költségek viselésére kell kötelezni.

163. A Tanácsot a saját költségeinek viselésére kell kötelezni.

VI. Véggöveztetés

164. A fentiek tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

- a fellebbezést utasítsa el;
- az Európai Unió Műholdközpontját kötelezze az eljárási költségek viselésére;
- a Tanácsot kötelezze a saját költségei viselésére.

⁷⁵ Lásd többek között: 2013. február 28-i Arango Jaramillo és társai kontra EBB ítélet felülvizsgálata (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).