Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 4. junija 2020*

„Pritožba – Javni uslužbenci – Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) – Začasni uslužbenec – Psihično nadlegovanje – Prošnja za pomoč – Zavrnitev zahteve – Ničnostna in odškodninska tožba – Člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do izjave – Člen 266 PDEU – Izvršitev ničnostne sodbe“

V zadevi C-187/19 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 22. februarja 2019,

Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD), ki jo zastopata S. Marquardt in R. Spac, agenta,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Stéphane De Loecker, nekdanji začasni uslužbenec ESZD, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki ga zastopa J.-N. Louis, odvetnik,

tožeča stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi P. G. Xuereb, predsednik senata, T. von Danwitz in A. Kumin (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. decembra 2018, De Loecker/ESZD (T-537/17, neobjavljena, EU:T:2018:951; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to sodišče na eni strani razglasilo ničnost njene odločbe

* Jezik postopka: francoščina.

z dne 10. oktobra 2016 o zavrnitvi prošnje za pomoč, ki jo je Stéphane De Loecker vložil na podlagi členov 12a in 24 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: sporna odločba), in na drugi strani tožbo, ki jo je vložil zadnjenavedeni, zavrnilo v delu, v katerem se je nanašala na povračilo škode, ki naj bi mu nastala.

Pravni okvir

2 Člen 12a Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije v različici, ki se uporablja za spor (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), ki se na podlagi člena 11 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (v nadaljevanju: PZDU) po analogiji uporablja za začasne uslužbence, določa:

„1. Uradniki se vzdržijo vseh oblik psihičnega nasilja [nadlegovanja] ali spolnega nadlegovanja.

[…]

3. ‚Psihično nasilje [nadlegovanje]' pomeni vsako neprimerno ravnanje, ki traja, se ponavlja ali je sistematično in vključuje fizično vedenje, govorjen ali pisan jezik, geste ali druga dejanja, ki so namerna in lahko razvrednotijo osebnost, dostojanstvo ali fizično ali psihološko integriteto katere koli osebe.

[…]"

3 Člen 24 teh Kadrovskih predpisov, ki se na podlagi člena 11 PZDU po analogiji uporablja za začasne uslužbence, določa:

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

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

4 Člen 90 navedenih Kadrovskih predpisov določa:

„1. Vsaka oseba, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, lahko pri organu za imenovanja vloži zahtevo za sprejem odločitve, ki se nanaša nanjo. Organ obvesti zadevno osebo o svoji obrazloženi odločitvi v štirih mesecih od datuma zahteve. Če po izteku tega roka ni odgovora na zahtevo, se šteje, da gre za molk organa, ki pomeni zavrnitev zahteve, zoper katero se lahko vloži pritožba v skladu z naslednjim odstavkom.

2. Vsaka oseba, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, lahko pri organu za imenovanja vloži pritožbo zoper akt, ki je imel zanjo negativne posledice, ne glede na to, ali je omenjeni organ sprejel odločitev ali pa ni sprejel nobenega od ukrepov, predpisanih v Kadrovskih predpisih. Pritožbo je treba vložiti v treh mesecih […]

[…]

Organ obvesti zadevno osebo o svoji obrazloženi odločitvi v štirih mesecih po datumu vložitve pritožbe. Če po izteku tega roka ni odgovora na pritožbo, se šteje, da gre za molk organa, ki pomeni zavrnitev zahteve, zoper katero se lahko vloži pritožba na podlagi člena 91."

Dejansko stanje

5 Dejansko stanje je navedeno v točkah od 5 do 39 izpodbijane sodbe in ga je mogoče povzeti tako.

6 ESZD je S. De Loeckerja zaposlila v okviru štiriletne pogodbe kot začasnega uslužbenca, da bi od 1. januarja 2011 delal na delovnem mestu vodje delegacije Evropske unije v Bujumburi (Burundi) (v nadaljevanju: delegacija) kot napoteni uslužbenec belgijskih diplomatskih služb.

7 Delegacijo je od 10. junija do 14. junija 2013 pregledala skupna misija službe ESZD za podporo in ocenjevanja delegacij ESZD ter Generalnega direktorata (GD) Evropske komisije za razvoj in sodelovanje – EuropeAid (v nadaljevanju: ocenjevalna misija). V osnutku poročila ocenjevalne misije so bile predstavljene resne kršitve S. De Loeckerja pri upravljanju delegacije, in sicer tako na ravni vodenja kot tudi na ravni organizacije in ravnanja v primeru sporov med zaposlenimi. Navedenemu osnutku je bilo priloženih sedemnajst priporočil, med katerimi je bilo tudi, naj se zadnjenavedenega takoj pozove na sedež ESZD na posvet.

8 Operativni direktor ESZD je imel med 21. junijem 2013 in sredino avgusta 2013 glede položaja S. De Loeckerja več telefonskih stikov s predsednikom direktorata za upravljanje pri belgijskem ministrstvu za zunanje zadeve.

9 Operativni direktor je 24. junija 2013 S. De Loeckerja po telefonu obvestil, da je nujno pozvan na sedež ESZD v Bruslju (Belgija).

10 Operativni direktor je na sestanku, ki je potekal 27. junija 2013, S. De Loeckerju izročil izvleček iz osnutka poročila ocenjevalne misije, ki je vseboval glavne ugotovitve v zvezi z njim.

11 4. julija 2013 je v Bruslju potekal sestanek pod predsedstvom izvršnega direktorja oddelka ESZD za Afriko, na katerem je sodelovalo več članov vodstva ESZD in S. De Loecker, da bi razpravljali o osnutku poročila ocenjevalne misije. Na tem sestanku je bil zadnjenavedenemu dodeljen rok petih delovnih dni za predložitev pisnih pripomb. S. De Loecker poleg tega trdi, da ga je predsednik zasedanja na začetku sestanka obvestil, da „je bila načelna odločitev, da se [ga odpokliče nazaj na sedež], že sprejeta“.

12 S. De Loecker je 7. julija 2013 posredoval svoje pripombe glede osnutka poročila ocenjevalne misije.

13 Z odločbo visokega predstavnika Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju: visoki predstavnik) v funkciji organa, pooblaščenega za sklepanje pogodb o zaposlitvi (v nadaljevanju: OPSP), je bil S. De Loecker v interesu službe s takojšnjim učinkom premeščen na sedež ESZD v Bruslju za delo na delovnem mestu na direkciji za kadrovske zadeve v okviru GD ESZD za upravljanje in finance. V zadnji točki obrazložitve te odločbe je navedeno, da je bila ta odločba sprejeta glede na ugotovitve po več misijah v delegaciji v letih 2012 in 2013, med katerimi je bila ocenjevalna misija, s katerimi so bile razkrite resne kršitve pri upravljanju delegacije, ki poleg drugih posledic pomenijo nevarnost negativnega vpliva na izvajanje politik Unije na področju sodelovanja in razvoja.

14 S. De Loecker je 23. avgusta 2013 zoper to odločbo vložil predlog za izdajo začasne odredbe in ničnostno tožbo. Ta predlog in ta tožba sta bila vpisana pod številkama F-78/13 R in F-78/13. Predsednik Sodišča za uslužbence Evropske unije je s sklepom z dne 12. septembra 2013, De Loecker/ESZD (F-78/13 R, EU:F:2013:134), zavrnil predlog za izdajo začasne odredbe. Sodišče za uslužbence je s sodbo z dne 13. novembra 2014, De Loecker/ESZD (F-78/13, EU:F:2014:246), zavrnilo ničnostno tožbo.

15 S. De Loecker je z dopisom z dne 9. decembra 2013 na podlagi členov 12a in 24 Kadrovskih predpisov visokemu predstavniku poslal dokument z naslovom „Pritožba“, v katerem se je skliceval na psihično nadlegovanje operativnega direktorja in zahteval začetek upravne preiskave (v nadaljevanju: prošnja za pomoč).

16 Visoki predstavnik je z dopisom z dne 20. decembra 2013 potrdil prejem prošnje za pomoč in S. De Loeckerja obvestil, da jo je posredoval GD Komisije za človeške vire in varnost, da bi jo ta DG v sodelovanju s službami ESZD obravnaval „v ustreznem roku iz Kadrovskih predpisov“.

17 Istega dne je visoki predstavnik kot OPSP S. De Loeckerja obvestil o svoji odločitvi, da njegova pogodba začasnega uslužbenca preneha z učinkom od 31. marca 2014. Zadnjenavedeni je 28. marca 2014 zoper to odločbo vložil ničnostno tožbo, ki jo je Sodišče za uslužbence s sodbo z dne 9. septembra 2015, De Loecker/ESZD (F-28/14, EU:F:2015:101), zavrnilo.

18 Visoki predstavnik je kot OPSP z odločbo z dne 14. aprila 2014 zavrnil prošnjo za pomoč. V tej odločbi je visoki predstavnik navedel, da je bil, ker je prošnja za pomoč vsebovala obtožbe, ki se nanašajo na operativnega direktorja, v obravnavo spisa vključen Urad Komisije za preiskave in disciplino (IDOC) in da je IDOC po presoji, da je glede na listine iz spisa dovolj obveščen, ugotovil, da ni treba začeti upravne preiskave.

19 S. De Loecker je 14. julija 2014 na podlagi člena 90 Kadrovskih predpisov vložil pritožbo zoper odločbo o zavrnitvi njegove prošnje za pomoč. Ta pritožba je bila zavrnjena z odločbo izvršnega generalnega sekretarja ESZD z dne 14. novembra 2014.

20 S. De Loecker je 24. februarja 2015 v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence vložil tožbo za razglasitev ničnosti odločbe visokega predstavnika z dne 14. aprila 2014 o zavrnitvi njegove prošnje za pomoč.

21 Sodišče za uslužbence je s sodbo z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), to odločbo razglasilo za nično z obrazložitvijo, navedeno v točki 45 te sodbe, da ESZD v nasprotju s členom 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ni spoštovala pravice S. De Loeckerja do izjave. Oprlo se je na dejstvo, navedeno v točki 44 navedene sodbe, da je iz spisa razvidno, da je ESZD, potem ko je prejela prošnjo za pomoč, 20. decembra 2013 zgolj potrdila njen prejem, ni pa v okviru obravnave te prošnje pred sprejetjem navedene odločbe nikoli zaslišala S. De Loeckerja.

22 S. De Loecker je z dopisom z dne 17. decembra 2015 pri ESZD poizvedel o ukrepih, ki jih ta služba namerava sprejeti za uskladitev s členom 266 PDEU. Z dopisoma z dne 26. februarja 2016 in z dne 24. marca 2016 je ponovil to poizvedbo.

23 ESZD je z dopisom z dne 14. aprila 2016 S. De Loeckerja obvestila, da je treba njegovo pritožbo preučiti ob upoštevanju sodb Sodišča za uslužbence z dne 13. novembra 2014, De Loecker/ESZD (F-78/13, EU:F:2014:246), in z dne 9. septembra 2015, De Loecker/ESZD (F-28/14, EU:F:2015:101), s katerima sta bili „potrjeni“ odločbi, ki ju je ESZD sprejela v zvezi z njegovim odpoklicem na sedež ESZD v Bruslju in prenehanjem njegove pogodbe začasnega uslužbenca. ESZD mu je predlagala, naj odgovor, ki ga je visoki predstavnik podpisal 14. aprila 2014, šteje za osnutek odgovora na njegovo prošnjo za pomoč zaradi nadlegovanja in naj ji posreduje dejstva, pripombe in dokaze v zvezi s tem odgovorom, ki jih želi dodati vsem listinam in pojasnilom, ki jih je že predložil v okviru te prvotne prošnje, da bi dokazal obstoj indicev, ki pomenijo *prima facie* dokaz o dejanjih operativnega direktorja, ki je bil na ta datum na tem položaju, s katerim je mogoče utemeljiti opredelitev teh dejanj kot nadlegovanje v smislu Kadrovskih predpisov in začetek upravne preiskave v zvezi s tem nadlegovanjem. Pojasnjeno je bilo, da ta predlog pomeni zaslišanje S. De Loeckerja v zvezi z namero uprave, da zaradi izvršitve sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), zavrne njegovo pritožbo.

24 S. De Loecker je z dopisom z dne 4. maja 2016 odgovoril visokemu predstavniku in opozoril na nekatere dogodke.

25 ESZD ga je z dopisom z dne 12. julija 2016 obvestila, da bodo službe Komisije njegovo prošnjo za pomoč ponovno preučile v skladu z dogovori, ki jih je sklenila s Komisijo. ESZD je dodala, da naj bi se pri tej ponovni preučitvi na podlagi elementov iz spisa opravila analiza glede tega, ali je treba začeti upravno preiskavo, in da naj bi mu bil po tej ponovni preučitvi posredovan odgovor OPSP.

26 Generalni sekretar ESZD je s sporno odločbo zaradi izvršitve sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), prošnjo za pomoč, ki jo je tožeča stranka vložila na podlagi členov 12a in 24 Kadrovskih predpisov, deloma zavrnil kot nedopustno in vsekakor kot neutemeljeno.

27 S. De Loecker je 10. januarja 2017 vložil pritožbo zoper sporno odločbo na podlagi člena 90 Kadrovskih predpisov. OPSP je to pritožbo z odločbo z dne 3. maja 2017 zavrnil.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

28 S. De Loecker je 11. avgusta 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe na eni strani in za dodelitev odškodnine za utrpljeno nepremoženjsko škodo na drugi.

29 V utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti je navedel dva tožbena razloga, od katerih se je prvi nanašal na kršitev člena 266 PDEU, drugi pa na kršitev pravice do obrambe, natančneje pravice do izjave in pravice do vpogleda, ki izhajata iz člena 41 Listine.

30 Splošno sodišče je presodilo, da je treba ta tožbena razloga, s katerima je S. De Loecker po presoji tega sodišča trdil, da ESZD s tem, da ga med predhodno preučitvijo ni zaslišala, ni pravilno izvršila sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), preučiti skupaj.

31 Splošno sodišče je v točki 56 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je ESZD zaradi razglasitve ničnosti odločbe z dne 14. aprila 2014 štela, da bi moral biti S. De Loecker zaslišan pred sprejetjem te odločbe. Po presoji tega sodišča pa je Sodišče za uslužbence s tem, da je navedlo, da bi zadnjenavedeni ESZD lahko prepričal, da sprejme drugačno odločbo in zlasti začne upravno preiskavo, ugotovilo, da do kršitve postopka ni prišlo v fazi postopka, po kateri je ESZD sprejela dokončno odločbo, ampak v fazi, v kateri je IDOC opravil analizo, po kateri je sprejela predhodno poročilo o analizi.

32 Splošno sodišče je poleg tega v točki 58 izpodbijane sodbe presodilo, da je ta razlaga v skladu z obrazložitvijo sodbe z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), ki naj bi bila v nasprotju s trditvami ESZD v obravnavani zadevi upoštevna.

33 Splošno sodišče je v točki 65 izpodbijane sodbe presodilo, da „ESZD s tem, da [S. De Loeckerja] v okviru analize pred začetkom upravne preiskave ni zaslišala, ni pravilno izvršila sodbe [Sodišča za uslužbence] z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), in da je ta služba kršila pravico [S. De Loeckerja] do izjave“. Splošno sodišče je zato sporno odločbo razglasilo za nično.

Predlogi strank

34 ESZD s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– tožbo kot neutemeljeno zavrne v delu, v katerem se nanaša na predlog za razglasitev ničnosti sporne odločbe, in

– S. De Loeckerju naloži plačilo stroškov.

35 S. De Loecker Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrže kot nedopustno ali vsaj zavrne kot očitno neutemeljeno in

– ESZD naloži plačilo vseh stroškov;

– podredno, če bi Sodišče razveljavilo izpodbijano sodbo, ugotovi, da stanje postopka ne dovoljuje odločitve o sporu, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in pridrži odločitev o stroških.

Pritožba

Dopustnost pritožbe

36 S. De Loecker trdi, da pritožba očitno ni dopustna, ker naj bi ESZD zgolj ponovila trditve, ki jih je na eni strani navedla pred Sodiščem za uslužbence v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), in na drugi strani pred Splošnim sodiščem. Pritožba naj bi zato dejansko pomenila predlog za ponovno preučitev tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, in zlasti za novo presojo dejanskega stanja.

37 V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se lahko, če stranka izpodbija način, kako je Splošno sodišče razlagalo ali uporabilo pravo Unije, pravna vprašanja, obravnavana v postopku na prvi stopnji, ponovno obravnavajo v pritožbenem postopku. Če namreč stranka pritožbe v tem smislu ne bi mogla utemeljiti z razlogi in trditvami, ki jih je že navedla pred Splošnim sodiščem, bi pritožbeni postopek deloma izgubil smisel (glej sodbo z dne 28. julija 2011, Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija, od C-474/09 P do C-476/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:522, točka 60 in navedena sodna praksa).

38 Ker ESZD Splošnemu sodišču očita, da je napačno razlagalo člen 41 Listine v okviru presoje sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), zaradi dejstva, da ponavlja trditve, ki jih je že navedla na prvi stopnji, te trditve tako ne postanejo nedopustne.

39 Iz tega izhaja, da je pritožba dopustna.

Utemeljenost

40 ESZD v utemeljitev pritožbe navaja en pritožbeni razlog. Z njim trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točki 65 izpodbijane sodbe presodilo, da ESZD s tem, da S. De Loeckerja v okviru analize pred začetkom upravne preiskave ni zaslišala, ni pravilno izvršila sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), in da je ta služba kršila pravico S. De Loeckerja do izjave.

41 Ta pritožbeni razlog ima tri dele, od katerih se prvi v bistvu nanaša na to, da Splošno sodišče ni upoštevalo, da je bil S. De Loecker zaslišan, drugi na napačno razlago sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), in tretji na napako, ki naj bi jo storilo Splošno sodišče s tem, da je v obravnavanem primeru v utemeljitev svoje razlage sodbe Sodišča

za uslužbence z dne 16. decembra 2105, De Loecker/ESZD (F 34/15, EU:F:2015:153), uporabilo obrazložitev iz svoje sodbe z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74).

Prvi del edinega pritožbenega razloga

42 ESZD s prvim delom tega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da ni upoštevalo postopka, ki je bil izveden, niti tega, da je ESZD S. De Loeckerja s tem, da mu je omogočila, da k prvotni pritožbi predloži kateri koli dodatni element, preden je spis ponovno predložila službam Komisije, da opravijo predhodno analizo, zaslišala.

– *Trditve strank*

43 ESZD v bistvu trdi, da je za izvršitev sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), postopek ponovila na podlagi elementov, ki jih je S. De Loecker predložil v prvotni pritožbi, vloženi 9. decembra 2013. Pojasnjuje, da je zadnjenavedenemu omogočila, da predloži kateri koli dodatni element v zvezi s to pritožbo, preden bo spis ponovno predložila pristojnim službam Komisije in IDOC zaradi nove predhodne analize. ESZD meni, da je S. De Loeckerju s tem, da mu je dala to možnost, omogočila, da poda izjavo, preden je IDOC ponovno predhodno preučil spis in torej pred sprejetjem sporne odločbe. Splošno sodišče pa naj tega elementa v okviru svoje analize ne bi upoštevalo.

44 ESZD poleg tega pojasnjuje, da je menila, da je za namene predhodne analize ustrezneje, da S. De Loeckerja pozove, naj svoje stališče ponovno predstavi pisno, po potrebi skupaj z dodatnimi elementi, kot pa da pristojnim upravnim službam zgolj ponovno posreduje prvotno pritožbo ali da S. De Loeckerja zasliši takoj po prvi predhodni analizi. Te službe naj ob neobstoju novih elementov očitno ne bi prišle do drugačnega rezultata kot pri prvi preučitvi. Ker S. De Loecker ni predložil nobenega novega elementa, ga naj ne bi bilo treba ponovno zaslišati med ponovno predhodno analizo.

45 ESZD opozarja, da v obravnavanem primeru svojih pooblastil ni prenesla na IDOC, in v bistvu pojasnjuje, da je zato kot OPSP zgolj sama pristojna za zagotovitev spoštovanja pravice do izjave. Pojasnjuje, da bi lahko IDOC – glede na to, da ni izključeno, da ta urad med tako analizo ugotovi neskladnosti ali meni, da bi bilo treba nekatere elemente razjasniti z osebo, ki je vložila pritožbo – ESZD predlagal, naj od pritožnika zahteva predložitev dodatnih informacij. Vendar naj tako ravnanje ne bi spadalo na področje uporabe pravice do izjave in pravice do obrambe, ampak naj bi se nanašalo na preučitev spisa s strani uprave.

46 ESZD iz zgoraj navedenih elementov sklepa, da je Splošno sodišče s tem, da je menilo, da je pravica do izjave, ki izhaja iz člena 41(2)(a) Listine, veljala v postopku sprejetja pripravljalnega akta, napačno uporabilo pravo. Prav tako naj bi storilo napako s tem, da ni upoštevalo, da je bil S. De Loecker zaslišan, preden je IDOC opravil novo predhodno analizo spisa.

47 S. De Loecker v odgovor trdi, da v okviru obravnave prošnje za pomoč ni bil nikoli učinkovito zaslišan.

48 Natančneje, S. De Loecker navaja, da je v obravnavanem primeru ESZD posredoval dopis predsednika direktorata za upravljanje pri ministrstvu Kraljevine Belgije za zunanje zadeve, ki potrjuje različne elemente, navedene v utemeljitev svoje prošnje za pomoč. Trdi, da se zato, ker ga IDOC ni zaslišal, ni mogel sklicevati na te elemente pred tem uradom, zadnjenavedenemu ni mogel predložiti kopije tega dopisa, niti ni mogel predlagati, da se med upravno preiskavo zasliši avtor navedenega dopisa. Zato naj bi Splošno sodišče pravilno presodilo, da je bila njegova pravica do učinkovite in dejanske izjave, preden je ESZD zavrnil njegovo prošnjo za pomoč, kršena.

– *Presoja Sodišča*

49 Na prvem mestu je treba v delu, v katerem ESZD Splošnemu sodišču očita, da ni upoštevalo, da je S. De Loeckerja – s tem, da mu je omogočila, da k prvotni pritožbi predloži kateri koli dodatni element, preden je spis ponovno predložila službam Komisije, da opravijo predhodno analizo – zaslišala, ugotoviti, da je Splošno sodišče v točki 49 izpodbijane sodbe to dejstvo navedlo, preden je zlasti v točki 57 te sodbe pojasnilo, da je do kršitve postopka prišlo v fazi postopka, v kateri je IDOC opravil predhodno analizo, po kateri je ta urad sprejel predhodno poročilo o analizi, namenjeno ESZD.

50 Na drugem mestu je treba v delu, v katerem ESZD trdi, da Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da je med postopkom sprejemanja pripravljalnega akta veljala pravica do izjave, ni upoštevalo, da ESZD svojih pooblastil ni prenesla na IDOC, ugotoviti, da je iz točk 57, 59 in 65 izpodbijane sodbe razvidno, da je Splošno sodišče presodilo, da bi bilo treba S. De Loeckerja zaslišati med preiskavo, ki jo je vodil IDOC, torej v fazi postopka, v kateri je ta urad opravil predhodno analizo, po kateri je sestavil svoje predhodno poročilo o analizi.

51 Splošno sodišče zato ni prezrlo elementov, na katere se sklicuje ESZD, ampak je iz njih zgolj izvedlo druge pravne posledice.

52 Prvi del edinega pritožbenega razloga je treba zato zavrniti kot neutemeljen.

Drugi in tretji del edinega pritožbenega razloga

53 Z drugim delom edinega pritožbenega razloga se izpodbijajo točke od 55 do 57 izpodbijane sodbe. ESZD s tem delom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo sodbo Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153). Splošno sodišče naj bi to sodbo napačno razlagalo tako, da je ESZD z njo naložena obveznost, da S. De Loeckerja zasliši v fazi predhodne analize.

54 ESZD s tretjim delom edinega pritožbenega razloga v bistvu meni, da je Splošno sodišče s tem, da je v obravnavanem primeru uporabilo obrazložitev iz sodbe Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), naredilo napako pri presoji. Trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo, da se drugače kot v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, v kateri je bila obravnavana pravica do izjave med upravno preiskavo, obravnavana zadeva nanaša na domnevno kršitev te pravice med predhodno analizo, ki so jo službe Komisije opravile za ESZD in ki se opravi pred upravno preiskavo.

– *Trditve strank*

55 ESZD v bistvu trdi, da je razlaga, ki jo je Splošno sodišče podalo glede sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), napačna, ker je Splošno sodišče napačno presodilo, da je bilo s to sodbo ESZD naloženo, da S. De Loeckerja zasliši že v fazi predhodne analize IDOC. ESZD pa meni, da je Sodišče za uslužbence v točkah od 44 do 49 navedene sodbe ugotovilo le, da je ESZD pravico S. De Loeckerja do izjave kršila pred sprejetjem sporne odločbe, s katero je bil postopek končan brez nadaljnje obravnave in s katero je tako zavrnila njegovo pritožbo. Sodišče za uslužbence naj bi zato presodilo, da je treba obveznost zaslišanja zadnjenavedenega spoštovati, preden ESZD sprejme dokončno odločbo, ki je nujno poznejša od predhodne analize spisa, ki jo opravi IDOC.

56 ESZD na prvem mestu trdi, da ta predhodna analiza ni akt, ki posega v položaj, ki bi posegal v pravice S. De Loeckerja, temveč notranji, povsem pripravljalni akt, ki OPSP omogoča, da presodi, ali je treba začeti upravno preiskavo. V zvezi s tem se opira na sodbo z dne 12. julija 2012, Komisija/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, točka 85). Kadar se OPSP odloči začeti upravno preiskavo ali da je ne bo

začel, naj bi upošteval več elementov, med katerimi je predhodna analiza, ki jo opravi IDOC. Tako naj v položaj zadevne osebe ne bi negativno posegla predhodna analiza, ampak odločba o zavrnitvi prošnje za pomoč. OPSP pa naj bi pred sprejetjem zadnjenavedene odločbe to osebo, ki naj bi imela tedaj možnost navesti katero koli trditev in posredovati kateri koli dokument, ki ni bil predložen ob vložitvi prošnje za pomoč, zaslišal.

57 ESZD na drugem mestu navaja, da mora kot OPSP zagotoviti spoštovanje pravice do izjave pred sprejetjem končne odločbe. IDOC naj bi tako zagotavljal le službo za pomoč v okviru upravnega dogovora (Service-Level Arrangement – SLA), sklenjenega med ESZD in pristojnimi službami Komisije.

58 ESZD na tretjem mestu navaja, da niti iz Priloge IX h Kadrovskim predpisom, ki se nanaša na disciplinske postopke, niti iz člena 41(2)(a) Listine ne izhaja, da se pravica do izjave uporablja že v fazi predhodne analize spisa.

59 V obravnavanem primeru naj bi ESZD – potem ko je S. De Loeckerju dala možnost, da predloži kateri koli dodaten element v utemeljitev svoje pritožbe zaradi nadlegovanja – na podlagi predhodne analize, ki jo je opravil IDOC, in priporočila, ki ga je ta izdal, ocenila, da spis ne vsebuje zadostnih elementov, ki bi pomenili *prima facie* dokaz za nadlegovanje v razmerju do njega. ESZD naj bi zato S. De Loeckerja obvestila, da očitno ni upravičeno začeti upravne preiskave zoper osebo, ki naj bi storila dejanja nadlegovanja zoper njega. ESZD meni, da ga v tej fazi postopka ni bilo treba ponovno zaslišati. Vendar ESZD trdi, da bi S. De Loecker, če bi bilo odločeno, da se taka preiskava začne, imel možnost biti zaslišan, to je predložiti dodatne informacije in pripombe med upravno preiskavo in zlasti pred njenim koncem.

60 ESZD s tretjim delom edinega pritožbenega razloga v bistvu trdi, da obrazložitve sodbe Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), navedene v točki 58 izpodbijane sodbe, ni mogoče prenesti na obravnavani primer.

61 ESZD navaja, da se je sodba Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), nanašala na vprašanje, ali bi bilo treba pred disciplinskim postopkom, ki je bil uveden zoper zadevnega uradnika Unije, opraviti upravno preiskavo. ESZD meni, da je Splošno sodišče v tej sodbi presodilo, da Komisija s tem, da je uvedla disciplinski postopek, ne da bi izvedla predhodno upravno preiskavo, med katero bi moral biti zadevni uradnik zaslišan, ni spoštovala lastnih izvedbenih pravil. Obravnavani primer pa naj bi bil očitno drugačen od tistega v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, in sicer iz dveh razlogov. ESZD na eni strani navaja, da bi bila upravna preiskava, če bi bila začeta, usmerjena proti domnevnemu storilcu dejanj nadlegovanja, in ne proti S. De Loeckerju. Na drugi strani v obravnavanem primeru ni bila začeta nobena upravna preiskava niti disciplinski postopek.

62 Zato naj bi Splošno sodišče s tem, da je obrazložitev sodbe Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), uporabilo za obravnavano zadevo, pomešalo različne faze postopka, in sicer predhodno analizo, upravno preiskavo, preddisciplinski postopek in disciplinski postopek.

63 S. De Loecker prereka utemeljenost trditev ESZD v zvezi z razlago obrazložitve sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 S. De Loecker poleg tega meni, da trditve ESZD v zvezi s tem, da sodbe Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo, očitno niso dopustne, ker ESZD v zvezi s tem ne navaja nobenega upoštevnega elementa, in vsekakor prereka te trditve.

– *Presoja Sodišča*

65 Splošno sodišče je v točki 65 izpodbijane sodbe presodilo, da bi moral biti S. De Loecker zaslišan v prvi fazi postopka, in sicer v fazi, v kateri IDOC opravi predhodno analizo, po kateri sprejme poročilo, ki vsebuje priporočilo o obstoju ali neobstoju *prima facie* dokaza o obstoju nadlegovanja, kar je nujen pogoj za začetek upravne preiskave.

66 Najprej je treba opozoriti, da se lahko oseba, ki je na podlagi členov 12a in 24 Kadrovskih predpisov vložila prošnjo za pomoč zaradi domnevnega psihičnega nasilja, na pravico do izjave o dejstvih, ki se nanašajo nanjo, sklicuje na podlagi načela dobrega upravljanja (glej po analogiji sodbo z dne 4. aprila 2019, OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, točka 50).

67 Člen 41(2)(a) Listine namreč določa, da pravica do dobrega upravljanja vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.

68 Pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej po analogiji sodbo z dne 4. aprila 2019, OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, točka 53 in navedena sodna praksa).

69 Nato je treba pojasniti, da ima pravica do izjave dvojen cilj. Na eni strani je namenjena čim natančnejši in pravilnejši preučitvi spisa in ugotavljanju dejstev, na drugi strani pa omogoča zagotovitev učinkovitega varstva zadevne osebe. Natančneje, namen pravice do izjave je zagotoviti, da se vsaka odločba, ki posega v položaj, sprejme ob polnem poznavanju dejstev, njen cilj pa je zlasti omogočiti pristojnemu organu, da popravi napako, ali zadevni osebi, da navede elemente v zvezi s svojim osebnim položajem, ki govorijo v prid sprejetju ali nesprejetju odločbe ali taki ali drugačni vsebini odločbe (glej v tem smislu sodbi z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics in Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 in C-130/13, EU:C:2014:2041, točka 38 in navedena sodna praksa, in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točki 37 in 59).

70 V obravnavanem primeru je sporna odločba, s katero je ESZD zavrnila prošnjo za pomoč, ki jo je S. De Loecker vložil na podlagi členov 12a in 24 Kadrovskih predpisov, posamičen ukrep v zvezi z njim, ki ga prizadene, v smislu člena 41(2) Listine.

71 Kot je Splošno sodišče navedlo v točki 59 izpodbijane sodbe in kot je ESZD trdila v pritožbi, je ta služba sporno odločbo, ki odraža ugotovitve predhodne analize, ki jo je opravil IDOC, sprejela na podlagi te analize. V zvezi s podrobnimi pravili, v okviru katerih se opravi ta analiza, pa je treba pojasniti, da na podlagi Priloge 06 k sporazumu o ravni storitve z referenčno številko Ares (2013)859A35, sklenjenem med ESZD in GD za človeške vire in varnost, sicer ESZD ostaja OPSP, ki sprejme končno odločitev, vendar mora IDOC izvesti „operativni“ del postopka.

72 Kot je bilo navedeno v točkah 24 in 25 te sodbe, je bil S. De Loecker zaslišan, preden je IDOC začel s svojo analizo. Ni pa ga IDOC zaslišal v okviru predhodne analize, niti ni bil zaslišan, preden je ta urad ESZD poslal svoja priporočila, niti preden je ta služba sprejela sporno odločbo.

73 Ker pa je ESZD to odločbo sprejela na podlagi predhodne analize in priporočil IDOC, bi morala zagotoviti spoštovanje pravice S. De Loeckerja do izjave, tako da bi mu dala možnost, da predstavi svoje pripombe in morebiti predloži dodatne informacije v okviru preiskave, ki jo vodi IDOC. Njegovo zaslišanje bi namreč lahko po potrebi IDOC pripeljalo do tega, da bi izrazil drugačne ugotovitve, kar bi lahko povzročilo začetek upravne preiskave.

74 To presojo potrjuje okoliščina, da ima lahko odločba o zavrnitvi prošnje za pomoč v okviru pritožbe zaradi psihičnega nadlegovanja, kakršna je sporna odločba, resne posledice za zadevno osebo, saj ima lahko psihično nadlegovanje izjemno škodljive učinke na zdravstveno stanje te osebe, priznanje uprave, da obstaja tako nadlegovanje, pa ima lahko ugodne učinke v terapevtskem procesu okrevanja navedene osebe.

75 Splošno sodišče je prav tako brez kršitve člena 41(2)(a) Listine in brez napačne razlage sodbe Sodišča za uslužbence z dne 16. decembra 2015, De Loecker/ESZD (F-34/15, EU:F:2015:153), presodilo, da je bila pravica S. De Loeckerja do izjave kršena.

76 V zvezi s tretjim delom edinega pritožbenega razloga, ki se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v zvezi s sodbo z dne 14. februarja 2017, Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), zadostuje navesti, da gre, kot je razvidno iz uporabe besedne zveze „poleg tega“ v točki 58 izpodbijane sodbe, zgolj za dodaten razlog, ki ga je navedlo Splošno sodišče. V teh okoliščinah je treba tretji del edinega pritožbenega razloga zavrniti kot brezpredmeten.

77 Iz tega izhaja, da je treba drugi del edinega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen in njegov tretji del kot brezpredmeten, zaradi česar je treba pritožbo zavrniti.

Stroški

78 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. S. De Loecker je predlagal, naj se ESZD naloži plačilo stroškov, in ker ta s pritožbenim razlogom ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD) se naloži plačilo stroškov.

Podpisi