Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

4. juuni 2020*

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Euroopa välisteenistus – Ajutine teenistuja – Psühholoogiline ahistamine – Abitaotlus – Taotluse rahuldamata jätmine – Tühistamishagi ja kahju hüvitamise nõue – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 – Õigus olla ära kuulatud – ELTL artikkel 266 – Tühistamisotsuse täitmine

Kohtuasjas C-187/19 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 22. veebruaril 2019 esitatud apellatsioonkaebus,

Euroopa välisteenistus, esindajad: S. Marquardt ja R. Spac,

apellant,

teine menetlusosaline:

Stéphane De Loecker, Euroopa välisteenistuse endine ajutine teenistuja, elukoht Brüssel (Belgia), esindaja *avocat* J.-N. Louis,

hageja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja president P. G. Xuereb ning kohtunikud T. von Danwitz ja A. Kumin (ettekandja),

kohtujurist: P. Pikamäe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

1 Apellatsioonkaebuses palub Euroopa välisteenistus tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 13. detsembri 2018. aasta otsuse kohtuasjas De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (T-537/17, ei avaldata, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2018:951), millega Üldkohus esiteks tühistas Euroopa välisteenistuse 10. oktoobri 2016. aasta otsuse (edaspidi „vaidlusalune otsus“) jätta rahuldamata abitaotlus, mille Stéphane De Loecker oli esitanud Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade artiklite 12a ja 24 alusel, ning teiseks jättis rahuldamata S. De Loeckeri hagi, milles viimane nõudis talle väidetavalt tekitatud kahju hüvitamist.

Õiguslik raamistik

2 Vaidluse suhtes kohaldatava Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade redaktsiooni (edaspidi „personalieeskirjad“) artiklis 12a, mida vastavalt Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimuste (edaspidi „teenistustingimused“) artiklile 11 kohaldatakse analoogia alusel ajutistele teenistujatele, on ette nähtud:

„1. Ametnikud hoiduvad igasugusest psühholoogilisest või seksuaalsest ahistamisest.

[…]

3. Psühholoogiline ahistamine – sobimatu käitumine, mis leiab aset aja jooksul, on korduv või süstemaatiline ja hõlmab füüsilist käitumist, kõne- või kirjakeelt, žeste vm tegevusi, mis on tahtlikud ja mis võivad kahjustada inimeste isiksust, väärikust või füüsilist ja psühholoogilist terviklikkust.

[…]“.

3 Personalieeskirjade artiklis 24, mida vastavalt teenistustingimuste artiklile 11 kohaldatakse analoogia alusel ajutistele teenistujatele, on sätestatud:

„Liit aitab iga ametnikku, eelkõige menetluses sellise isiku vastu, kes esineb ähvarduste, solvavate või laimavate tegude või rünnakutega isiku või omandi vastu, mille all ametnik või tema pereliige kannatab ametniku ametiseisundi ja kohustuste tõttu.

Liit kompenseerib ametnikule sellistel juhtudel kantud kahju niivõrd, kuivõrd töötaja ise ei ole teadlikult ega tõsise hooletuse tõttu kahju tekitanud ega ole saanud hüvitist kahju põhjustanud isikult.“

4 Personalieeskirjade artiklis 90 on ette nähtud:

„1. Iga isik, kelle suhtes kohaldatakse käesolevaid personalieeskirju, võib esitada ametisse nimetavale asutusele või ametiisikule taotluse teda käsitleva otsuse tegemiseks. Asutus või ametiisik teatab asjaomasele isikule oma põhjendatud otsuse nelja kuu jooksul pärast taotluse esitamise kuupäeva. Kui taotlusele pole selleks tähtpäevaks vastatud, loetakse seda kaudseks taotluse tagasilükkamise otsuseks, mille vastu võib esitada kaebuse vastavalt järgmisele lõikele.

2. Iga isik, kelle suhtes kohaldatakse käesolevaid personalieeskirju, võib esitada ametisse nimetavale asutusele või ametiisikule kaebuse teda kahjustava meetme kohta, kui nimetatud asutus või ametiisik on teinud otsuse või kui ta pole võtnud personalieeskirjades ettenähtud meedet. Kaebus tuleb esitada kolme kuu jooksul.

[…]

Asutus või ametiisik teatab asjaomasele isikule oma põhjendatud otsuse nelja kuu jooksul pärast taotluse esitamise kuupäeva. Kui kaebusele pole selle tähtaja lõpuks vastatud, loetakse seda kaebuse kaudseks tagasilükkamise otsuseks, mille vastu võib esitada apellatsiooni vastavalt artiklile 91."

Vaidluste taust

5 Vaidluse tausta on kirjeldatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 5–39 ja selle võib kokku võtta järgmiselt.

6 Euroopa välisteenistus võttis S. De Loeckeri kui Belgia diplomaatilise teenistuse lähetatud teenistuja nelja-aastase lepinguga alates 1. jaanuarist 2011 ajutise teenistujana tööle Euroopa Liidu delegatsiooni Bujumburas (Burundi) (edaspidi „delegatsioon") juhi ametikohale.

7 Delegatsiooni kontrolliti 10. juunist kuni 14. juunini 2013 Euroopa välisteenistuse delegatsioonide tugi- ja hindamisteenistuse ning komisjoni arengu ja koostöö peadirektoraadi EuropeAid ühise kontrollkäigu (edaspidi „kontrollkäik") raames. Kontrollkäigu aruande kavandis toodi välja, et S. De Loecker on delegatsiooni juhtimisel teinud raskeid vigu ning need vead esinevad nii personali juhtimises ja töökorralduses kui ka personali liikmete vaheliste konfliktide lahendamisel. Aruande kavandile oli lisatud 17 soovitust, sealhulgas kutsuda S. De Loecker viivitamatult Euroopa välisteenistuse peakorterisse konsultatsioonile.

8 21. juunist 2013 kuni 2013. aasta augusti keskpaigani oli Euroopa välisteenistuse peadirektor S. De Loeckeri olukorra teemal korduvalt telefoniühenduses Belgia välisministeeriumi juhtkonna eesistujaga.

9 Euroopa välisteenistuse peadirektor helistas 24. juunil 2013 S. De Loeckerile, et talle teada anda, et ta on kiireloomuliselt kutsutud Euroopa välisteenistuse peakorterisse Brüsselis (Belgia).

10 27. juunil 2013 toimunud koosolekul andis peadirektor S. De Loeckerile üle kontrollkäigu aruande kavandi väljavõtte, mis sisaldas peamisi temaga seotud järeldusi.

11 4. juulil 2013 toimus Brüsselis Euroopa välisteenistuse Aafrika osakonna tegevdirektori juhatusel koosolek, millel osalesid paljud Euroopa välisteenistuse juhatuse liikmed ja S. De Loecker ning kus arutati kontrollkäigu aruande kavandit. Sellel koosolekul anti S. De Loeckerile viiepäevane tähtaeg oma kirjalike märkuste esitamiseks. S. De Loecker väidab, et lisaks andis koosoleku juhataja talle koosoleku alguses teada, et „põhimõtteline otsus [ta peakontorisse tagasi kutsuda] [oli] juba langetatud".

12 S. De Loecker edastas 7. juulil 2013 oma kommentaarid kontrollkäigu aruande kavandi kohta.

13 Euroopa Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (edaspidi „kõrge esindaja") kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isiku 15. juuli 2013. aasta otsusega, mis jõustus kohe, viidi S. De Loecker teenistuse huvides üle Euroopa välisteenistuse peakorterisse Brüsselis ning määrati Euroopa välisteenistuse haldus- ja finantsdirektoraadi personalihalduse direktsiooni kooseisu kuuluvale ametikohale. Nimetatud otsuse viimases punktis on märgitud, et selle otsuse tegemisel on arvesse võetud aastatel 2012 ja 2013 delegatsioonis toimunud mitme visiidi, sealhulgas kontrollkäigu tulemusel tehtud järeldusi, mis tõid ilmsiks rasked rikkumised delegatsiooni juhtimises, mis lisaks muudele tagajärgedele võivad negatiivselt mõjutada liidu koostöö- ja arengupoliitika elluviimist.

14 S. De Loecker esitas 23. augustil 2013 selle otsuse peale ajutiste meetmete kohaldamise taotluse ja tühistamishagi. Kohtuasjad registreeriti vastavalt numbritega F-78/13 R ja F-78/13. Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtu president jättis 12. septembri 2013. aasta määrusega De Loecker *vs.*

Euroopa välisteenistus (F-78/13 R, EU:F:2013:134) ajutiste meetmete kohaldamise taotluse rahuldamata. S. De Loeckeri tühistamishagi jättis Avaliku Teenistuse Kohus rahuldamata 13. novembri 2014. aasta kohtuotsusega De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-78/13, EU:F:2014:246).

15 S. De Loecker edastas 9. detsembri 2013. aasta kirjaga kõrgele esindajale personalieeskirjade artiklite 12a ja 24 alusel dokumendi „Kaebus“, milles ta väitis, et peadirektor ahistab teda psühholoogiliselt, ja palus alustada haldusuurimist (edaspidi „abitaotlus“).

16 Kõrge esindaja andis 20. detsembri 2013. aasta kirjaga S. De Loeckerile teada, et on abitaotluse kätte saanud ja edastanud selle komisjoni personalihalduse ja julgeoleku peadirektoraadile, et viimane menetleks seda koostöös Euroopa välisteenistuse talitustega „personalieeskirjades sätestatud tähtaja jooksul“.

17 Samal päeval andis kõrge esindaja kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isik S. De Loeckerile teada oma otsusest öelda tema ajutise teenistuja leping üles alates 31. märtsist 2014. S. De Loecker esitas 28. märtsil 2014 selle otsuse peale tühistamishagi, mille Avaliku Teenistuse Kohus 9. septembri 2015. aasta kohtuotsusega De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-28/14, EU:F:2015:101) rahuldamata jättis.

18 Abitaotluse jättis kõrge esindaja kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isik 14. aprillil 2014 rahuldamata. Kõrge esindaja selgitas selles otsuses, et kuna abitaotlus sisaldas süüdistusi peadirektori suhtes, kaasati toimiku läbivaatamisse komisjoni juurdlus- ja distsiplinaaramet (IDOC), ja kuna IDOC leidis, et tal on tänu toimikumaterjalidele piisavalt teavet, ei pidanud ta haldusuurimise alustamist vajalikuks.

19 S. De Loecker esitas 14. juulil 2014 abitaotluse rahuldamata jätmise otsuse peale kaebuse vastavalt personalieeskirjade artiklile 90. Euroopa välisteenistuse tegevpeasekretär jättis selle kaebuse 14. novembri 2014. aasta otsusega rahuldamata.

20 S. De Loecker esitas Avaliku Teenistuse Kohtu kantseleisse 24. veebruaril 2015 hagi, milles palus tühistada kõrge esindaja 14. aprilli 2014. aasta otsuse jätta tema abitaotlus rahuldamata.

21 Avaliku Teenistuse Kohus tühistas nimetatud otsuse 16. detsembri 2015. aasta kohtuotsusega De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) põhjusel – mis on välja toodud selle kohtuotsuse punktis 45 –, et Euroopa välisteenistus ei järginud S. De Loeckeri õigust olla ära kuulatud ja rikkus seeläbi Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 41 lõike 2 punkti a. Ta lähtus osutatud kohtuotsuse punktis 44 esile toodud asjaolust, et nähtuvalt toimikust piirdus Euroopa välisteenistus pärast abitaotluse saamist selle kättesaamise kinnitamisega 20. detsembril 2013 ega kuulanud S. De Loeckerit selle taotluse menetlemise käigus enne kõnealuse otsuse tegemist kordagi ära.

22 S. De Loecker esitas 17. detsembri 2015. aasta kirjas Euroopa välisteenistusele järelepärimise meetmete kohta, mida viimane kavatseb ELTL artikli 266 järgmiseks võtta. Ta kordas oma päringut 26. veebruari 2016. aasta ja 24. märtsi 2016. aasta kirjades.

23 Euroopa välisteenistus andis 14. aprilli 2016. aasta kirjas S. De Loeckerile teada, et tema kaebuse läbivaatamisel tuleb arvestada Avaliku Teenistuse Kohtu 13. novembri 2014. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-78/13, EU:F:2014:246) ja 9. septembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-28/14, EU:F:2015:101), mis n-ö „valideerisid“ Euroopa välisteenistuse otsused, millega S. De Loecker kutsuti tagasi Euroopa välisteenistuse peakorterisse Brüsselis ja millega öeldi üles tema ajutise teenistuja leping. Euroopa välisteenistus pani talle ette käsitada kõrge esindaja poolt 14. aprillil 2014 allkirjastatud otsust vastuse kavandina tema abitaotlusele seoses ahistamisega, ning teha Euroopa välisteenistusele teatavaks faktilised asjaolud, märkused ja asjaga seotud tõendid, mida S. De Loecker soovib lisada kõigile tema poolt koos algse taotlusega esitatud tõenditele ja

selgitustele, tõendamaks selliste andmete olemasolu, mis *prima facie* tõendavad sel kuupäeval ametis olnud peadirektori sellist tegevust, mida oleks põhjust käsitada ahistamisena personalieeskirjade tähenduses ja mis annaks alust viimase suhtes haldusuurimise alustamiseks. Seejuures oli täpsustatud, et see ettepanek kujutab endast S. De Loeckeri ärakuulamist seoses administratsiooni kavatsusega jätta tema kaebus Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsuse De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) täitmise raames rahuldamata.

24 S. De Loecker vastas kõrgele esindajale 4. mai 2016. aasta kirjaga, milles rõhutas teatud asjaolusid.

25 Euroopa välisteenistus andis talle 12. juuli 2016. aasta kirjaga teada, et vastavalt komisjoni talitustega saavutatud kokkuleppele vaatavad viimased S. De Loeckeri abitaotluse uuesti läbi. Euroopa välisteenistus lisas, et uuesti läbivaatamise käigus analüüsitakse toimikumaterjalide põhjal, kas haldusuurimise alustamine osutub vajalikuks, ja uuesti läbivaatamise järel edastatakse S. De Loeckerile teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isiku vastus.

26 Vaidlustatud otsusega jättis Euroopa välisteenistuse peadirektor Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsuse De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) täitmisel hageja poolt personalieeskirjade artiklite 12a ja 24 alusel esitatud abitaotluse rahuldamata põhjusel, et see on osaliselt vastuvõetamatu ja igal juhul põhjendamatu.

27 S. De Loecker esitas vaidlusaluse otsuse peale 10. jaanuaril 2017 personalieeskirjade artikli 90 alusel kaebuse. Teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isik jättis selle kaebuse 3. mai 2017. aasta otsusega rahuldamata.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

28 S. De Loecker esitas 11. augustil 2017 Üldkohtu kantseleisse hagi, milles palus esiteks tühistada vaidlustatud otsus ja teiseks mõista välja hüvitis tekitatud mittevaralise kahju eest.

29 Tühistamisnõude põhjenduseks esitas ta kaks väidet, millest esimese kohaselt on rikutud ELTL artiklit 266 ja teise kohaselt kaitseõigusi ehk täpsemalt harta artiklist 41 tulenevat õigust olla ära kuulatud ja õigust tutvuda teda puudutavate andmetega.

30 Üldkohus leidis, et neid kahte väidet, millega S. De Loecker selle kohtu hinnangul leidis, et kuna Euroopa välisteenistus ei kuulanud teda esialgse läbivaatamise käigus ära, siis ei täitnud ka Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) nõuetekohaselt, tuleb analüüsida koos.

31 Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 56 tõdes Üldkohus, et Euroopa välisteenistus järeldas 14. aprilli 2014. aasta otsuse tühistamisest, et S. De Loecker oleks tulnud ära kuulata enne selle otsuse tegemist. Nimetatud kohus aga märkis, et S. De Loecker oleks võinud veenda Euroopa välisteenistust tegema teistsuguse otsuse ja täpsemalt alustama haldusuurimist, ja leidis, et Avaliku Teenistuse Kohtu järelduse kohaselt ei toimunud menetlusnormi rikkumine mitte selles menetlusetapis, milles Euroopa välisteenistus tegi lõpliku otsuse, vaid selles menetlusetapis, milles IDOC viis läbi analüüsi, mille tulemusel ta koostas oma esialgse analüüsiaruande.

32 Peale selle leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 58, et see tõlgendus on kooskõlas 14. veebruari 2017. aasta kohtuotsuse Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74) põhistusega, mis vastupidi Euroopa välisteenistuse väidetele on käesolevas asjas kohaldatav.

33 Üldkohus otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65, et „jättes [S. De Loeckeri] haldusuurimise alustamisele eelnevas analüüsietapis ära kuulamata, ei täitnud Euroopa välisteenistus nõuetekohaselt [Avaliku Teenistuse Kohtu] 16. detsembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) ja rikkus [S. De Loeckeri] õigust olla ära kuulatud“. Seetõttu tühistas Üldkohus vaidlusaluse otsuse.

Poolte nõuded

34 Euroopa välisteenistus palub apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus;

– jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata osas, mis puudutab vaidlusaluse otsuse tühistamise nõuet, ja

– mõista kohtukulud välja S. De Loeckerilt.

35 S. De Loecker palub Euroopa Kohtul:

– esimese võimalusena jätta apellatsioonkaebus vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata või ilmselge põhjendamatuse tõttu rahuldamata, ja

– mõista kõik kohtukulud välja Euroopa välisteenistuselt;

– teise võimalusena, juhul kui Euroopa Kohus tühistab vaidlustatud kohtuotsuse, asuda seisukohale, et menetlusstaadium ei võimalda kohtuotsust teha, saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse ja jätta kohtukulude üle otsustamine edaspidiseks.

Apellatsioonkaebus

Apellatsioonkaebuse vastuvõetavus

36 S. De Loecker väidab, et apellatsioonkaebus on ilmselgelt vastuvõetamatu, sest Euroopa välisteenistus piirdub Avaliku Teenistuse Kohtus kohtuasjas, milles tehti 16. detsembri 2015. aasta otsus De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153), ja Üldkohtus esitatud argumentide kordamisega. Seetõttu on apellatsioonkaebuse puhul tegelikult tegemist nõudega, millega palutakse Üldkohtule esitatud hagi uuesti läbi vaadata ja eelkõige uuesti hinnata faktilisi asjaolusid.

37 Siinkohal tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui pool vaidlustab selle, kuidas Üldkohus on liidu õigust tõlgendanud või kohaldanud, võib esimeses kohtuastmes kontrollitud õiguslikke asjaolusid apellatsioonimenetluses uuesti arutada. Kui pool ei saaks oma apellatsioonkaebust Üldkohtus juba kasutatud väidete ja argumentidega sel viisil põhjendada, kaotaks apellatsioonimenetlus osaliselt oma mõtte (vt 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Diputación Foral de Vizcaya jt *vs.* komisjon, C-474/09 P–C-476/09 P, ei avaldata, EU:C:2011:522, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Kuna Euroopa välisteenistus leiab, et Üldkohus tõlgendas Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsuse De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) hindamisel harta artiklit 41 ebaõigesti, ei muuda asjaolu, et ta kordab esimeses kohtuastmes juba esitatud argumente, tema apellatsioonkaebust vastuvõetamatuks.

39 Sellest järeldub, et apellatsioonkaebus on vastuvõetav.

Sisulised küsimused

40 Euroopa välisteenistus esitab apellatsioonkaebuse põhjendamiseks üheainsa väite. Ta väidab, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta asus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65 seisukohale, et Euroopa välisteenistus ei täitnud Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) nõuetekohaselt, kui ta ei kuulanud haldusuurimise alustamisele eelnenud menetluses S. De Loeckerit ära, ja ühtlasi rikkus ta S. De Loeckeri õigust olla ära kuulatud.

41 Sellel väitel on kolm osa, millega sisuliselt väidetakse esiteks, et Üldkohus ei võtnud arvesse asjaolu, et S. De Loecker oli ära kuulatud, teiseks et Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) on valesti tõlgendatud ja kolmandaks et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui kohaldas käesolevas asjas Üldkohtu 14. veebruari 2017. aasta otsuse Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74) põhistust, et toetada oma tõlgendust Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsusest De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153).

Ainsa väite esimene osa

42 Väite esimeses osas väidab Euroopa välisteenistus sisuliselt, et Üldkohus ei võtnud arvesse menetlust, mida oli järgitud, ega asjaolu, et Euroopa välisteenistus kuulas S. De Loeckeri ära, kuivõrd ta andis talle võimaluse lisada algsele kaebusele mis tahes täiendavaid asjaolusid, enne kui ta esitas toimiku uuesti komisjoni talitustele, et viimased viiks läbi eelanalüüsi.

– Poolte argumendid

43 Euroopa välisteenistus väidab sisuliselt, et Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsuse De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) täitmiseks jätkas ta menetlust nende asjaolude põhjal, mis S. De Loecker oli esitanud oma algses kaebuses, mis saabus 9. detsembril 2013. Ta täpsustab siiski, et ta võimaldas S. De Loeckeril lisada algsele kaebusele oma äranägemisel mis tahes täiendavaid asjaolusid, enne kui ta esitas toimiku uuesti komisjoni pädevatele talitustele ja IDOC-le uue eelanalüüsi tegemiseks. Euroopa välisteenistus leiab, et pakkus seda võimalust S. De Loeckerile andes talle võimaluse olla ära kuulatud enne, kui IDOC toimikule uue eelanalüüsi tegi, ehk enne vaidlusaluse otsuse tegemist. Üldkohus seda asjaolu oma hinnangu andmisel aga arvesse ei võtnud.

44 Euroopa välisteenistus täpsustab lisaks, et ta leidis, et eelanalüüsi tegemiseks on õigem paluda S. De Loeckeril esitada oma seisukoht uuesti kirjalikult, lisades sellele soovi korral täiendavaid asjaolusid, selle asemel et lihtsalt edastada algne kaebus pädevatele haldustalitustele või kuulata S. De Loecker ära kohe pärast esimese eelanalüüsi tegemist. On selge, et ilma täiendavate asjaoludeta ei oleks need talitused jõudnud esimese eelanalüüsi järeldustest erinevale tulemusele. Kuna S. De Loecker ei esitanud ühtegi uut asjaolu, ei olnud teda uue eelanalüüsi käigus vaja teist korda ära kuulata.

45 Euroopa välisteenistus rõhutab, et käesoleval juhul ei olnud ta oma pädevust IDOC-le delegeerinud, ja täpsustab sisuliselt, et seetõttu on ainult tema ise kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isik kohustatud tagama, et järgitakse õigust olla ära kuulatud. Ta täpsustab, et kuigi ei ole välistatud, et IDOC tuvastab sellise analüüsi käigus vastuolud või leiab, et teatavate asjaolude kohta tuleb kaebuse esitanud isikult selgitusi küsida, saab see amet sel juhul teha Euroopa välisteenistusele ettepaneku paluda kaebajal esitada täiendavat teavet. Asjade selline korraldus ei kuulu aga õiguse olla ära kuulatud ja kaitseõiguste kohaldamisalasse, vaid puudutab toimiku läbivaatamist administratsiooni poolt.

46 Euroopa välisteenistus järeldab eelmainitud asjaoludest, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui asus seisukohale, et harta artikli 41 lõike 2 punktist a tulenev õigus olla ära kuulatud on kohaldatav ettevalmistava akti vastuvõtmise menetluses. Peale selle tegi Üldkohus vea, kui ta ei võtnud arvesse asjaolu, et S. De Loecker kuulati ära enne, kui toimik IDOC-le uue eelanalüüsi tegemiseks üle anti.

47 S. De Loecker vastab, et teda ei kuulatud tema abitaotluse läbivaatamisel kunagi tulemuslikult ära.

48 Täpsemalt märgib S. De Loecker, et edastas Euroopa välisteenistusele Belgia Kuningriigi välisministeeriumi juhtkonna eesistuja kirja, milles kinnitatakse tema abitaotluse põhjendamiseks välja toodud erinevaid asjaolusid. Ta väidab, et kuna IDOC ei kuulanud teda ära, siis ta ei saanud neid asjaolusid sellele ametile tutvustada ega edastada talle koopiat sellest kirjast ega paluda, et selle kirja koostaja kuulataks haldusuurimise käigus ära. Seetõttu järeldas Üldkohus õigesti, et rikuti tema õigust olla tulemuslikult ja tegelikult ära kuulatud enne, kui Euroopa välisteenistus tema abitaotluse rahuldamata jätab.

– *Euroopa Kohtu hinnang*

49 Esiteks tuleb seoses Euroopa välisteenistus väitega, et Üldkohus ei võtnud arvesse asjaolu, et ta kuulas S. De Loeckeri ära, kui andis talle võimaluse lisada algsele kaebusele mis tahes täiendavaid asjaolusid, enne kui ta esitas toimiku uuesti komisjoni pädevatele talitustele, et viimased viiks läbi eelanalüüsi, tõdeda, et Üldkohus mainis seda asjaolu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49, enne kui ta täpsustas selle kohtuotsuse punktis 57, et menetlusnormi rikkumine toimus selles menetlusetapis, milles IDOC viis läbi eelanalüüsi, mille tulemus see amet koostas Euroopa välisteenistuse tarbeks oma esialgse analüüsiaruande.

50 Teiseks tuleb seoses Euroopa välisteenistuse väitega, et kui Üldkohus leidis, et õigus olla ära kuulatud kehtib ka ettevalmistava akti vastuvõtmise menetluses, eiras ta asjaolu, et Euroopa välisteenistus ei olnud oma pädevust IDOC-le delegeerinud, tõdeda, et vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 57, 59 ja 65 ilmneb, et Üldkohus asus seisukohale, et S. De Loecker oleks tulnud ära kuulata ajal, mil IDOC toimikut läbi vaatas, st selles menetlusetapis, milles see amet tegi eelanalüüsi, mille tulemusel ta koostas esialgse analüüsiaruande.

51 Järelikult ei jätnud Üldkohus Euroopa välisteenistuse osutatud asjaolusid arvesse võtmata, vaid tegi nendest teistsugused õiguslikud järeldused.

52 Seetõttu tuleb ainsa väite esimene osa põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

Ainsa väite teine ja kolmas osa

53 Ainsa väite teise osaga kritiseeritakse vaidlustatud kohtuotsuse punkte 55–57. Euroopa välisteenistus väidab selles väiteosas sisuliselt, et Üldkohus tõlgendas ebaõigesti Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153). Üldkohus andis sellele kohtuotsusele ebaõige tõlgenduse, mille kohaselt paneb see Euroopa välisteenistusele kohustuse kuulata S. De Loecker ära eelanalüüsi etapis.

54 Ainsa väite kolmanda osaga leiab Euroopa välisteenistus sisuliselt, et Üldkohus tegi kaalutlusvea, kui ta kohaldas põhistust, mis tuleneb Üldkohtu 14. veebruari 2017. aasta otsusest Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74). Ta väidab, et Üldkohus ei võtnud arvesse asjaolu, et erinevalt kohtuasjast, milles nimetatud kohtuotsus tehti ja milles vaieldi õiguse üle olla ära kuulatud haldusuurimise käigus, puudutab käesolev asi selle õiguse väidetavat rikkumist komisjoni talituste poolt Euroopa välisteenistuse tarbeks tehtava eelanalüüsi raames, mis eelneb haldusuurimisele.

– Poolte argumendid

55 Euroopa välisteenistus väidab sisuliselt, et tõlgendus, mille Üldkohus andis Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsusele De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153), on ebaõige, sest Üldkohus leidis vääralt, et see kohtuotsus pani Euroopa välisteenistusele kohustuse kuulata S. De Loecker ära juba IDOC poolt läbi viidava eelanalüüsi etapis. Euroopa välisteenistuse hinnangul aga tuvastas Avaliku Teenistuse Kohus nimetatud kohtuotsuse punktides 44–49 üksnes selle, et Euroopa välisteenistus eiras S. De Loeckeri õigust olla ära kuulatud enne, kui tehti vaidlusalune otsus, millega menetlus lõpetati ilma edasiste etappideta ja millega tema kaebus jäeti rahuldamata. Seega oli Avaliku Teenistuse Kohus seisukohal, et kohustus S. De Loecker ära kuulata tuleb täita enne, kui Euroopa välisteenistus teeb lõpliku otsuse, see aga leiab tingimata aset pärast toimiku eelanalüüsi IDOC poolt.

56 Euroopa välisteenistus väidab esiteks, et see eelanalüüs ei ole huve kahjustav akt, mis mõjutab S. De Loeckeri huve, vaid puhtalt ettevalmistav sisedokument, mis võimaldab teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isikul hinnata, kas haldusuurimist tuleb alustada või mitte. Ta tugineb sellega seoses 12. juuli 2012. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punkt 85). Kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isik otsustab, kas haldusuurimist alustada või mitte, võtab ta arvesse paljusid asjaolusid, sealhulgas IDOC tehtud eelanalüüsi. Seega ei mõjuta asjaomase isiku huve kahjulikult mitte eelanalüüs, vaid otsus abitaotlus rahuldamata jäta. Enne viimati nimetatud otsuse tegemist kuulab teenistuslepingute sõlmimise pädevusega isik asjasse puutuva isiku aga ära ning viimasel on seega võimalus esitada kõik argumendid ja dokumendid, mida ta ei esitanud koos abitaotlusega.

57 Teiseks märgib Euroopa välisteenistus, et tema kui teenistuslepingute sõlmimise pädevusega asutus on kohustatud tagama, et enne lõpliku otsuse tegemist järgitaks õigust olla ära kuulatud. IDOC osutab üksnes tugiteenust Euroopa välisteenistuse ja komisjoni pädevate talituste vahel sõlmitud halduskokkuleppe (Service-Level Arrangement – SLA) alusel.

58 Kolmandaks juhib Euroopa välisteenistus tähelepanu asjaolule, et ei distsiplinaarmenetlust reguleerivast personalieeskirjade IX lisast ega harta artikli 41 lõike 2 punktist a ei tulene, et õigus olla ära kuulatud on kohaldatav juba toimiku eelanalüüsi etapis.

59 Käesoleval juhul leidis Euroopa välisteenistus pärast seda, kui ta oli andnud S. De Loeckerile võimaluse lisada tema algsele kaebusele mis tahes täiendavaid faktilisi asjaolusid, IDOC tehtud eelanalüüsi põhjal ja lähtuvalt viimase antud soovitustest, et toimikus ei ole piisavalt asjaolusid, mis *prima facie* tõendaks, et S. De Loeckerit on psühholoogiliselt ahistatud. Seetõttu andis Euroopa välisteenistus S. De Loeckerile teada, et haldusuurimise alustamine isiku suhtes, kes teda väidetavalt psühholoogiliselt ahistas, ei tundu olevat põhjendatud. Euroopa välisteenistus leiab, et S. De Loeckeri uuesti ära kuulamine selles menetlusetapis ei oleks olnud põhjendatud. Seevastu juhul, kui oleks otsustatud sellist uurimist alustada, oleks S. De Loeckerile Euroopa välisteenistuse väitel anud võimalus olla ära kuulatud, st talle oleks antud võimalus esitada haldusuurimise käigus ehk täpsemalt enne selle lõpetamist täiendavat teavet ja märkusi.

60 Oma ainsa väite kolmandas osas väidab Euroopa välisteenistus sisuliselt, et põhistus, mille Üldkohus esitas 14. veebruari 2017. aasta otsuses Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74), millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 58, ei ole käesolevale asjale ülekantav.

61 Euroopa välisteenistus märgib, et Üldkohtu 14. veebruari 2017. aasta otsus Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74) puudutas küsimust, kas liidu ametniku suhtes algatatud distsiplinaarmenetlusele oleks pidanud eelnema haldusuurimine. Euroopa välisteenistuse hinnangul otsustas Üldkohus selles kohtuasjas, et komisjon ei järginud enda kehtestatud rakendussätteid, kui ta algatas distsiplinaarmenetluse, ilma et ta oleks enne läbi viinud haldusuurimise, mille käigus asjaomane ametnik oleks tulnud ära kuulata. Käesolev juhtum on viidatud kohtuotsuse aluseks olnud

kohtuasjast ilmselgelt erinev, ja seda kahel põhjusel. Euroopa välisteenistus selgitab, et esiteks kui haldusuurimine oleks algatatud, siis oleks see olnud suunatud ahistamise väidetavalt toime pannud isiku, mitte S. De Loeckeri vastu. Teiseks rõhutab ta, et käesoleval juhul ei alustatud ei haldusuurimist ega distsiplinaarmenetlust.

62 Seega, kui Üldkohus kohaldas 14. veebruari 2017. aasta kohtuotsuse Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74) põhistust käesolevale asjale, siis ajas ta segi erinevad menetlusetapid ehk eelanalüüsi, haldusuurimise, distsiplinaarmenetlusele eelneva menetluse ja distsiplinaarmenetluse.

63 S. De Loecker väidab, et Euroopa välisteenistuse argumendid, mis puudutavad Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta kohtuotsuse De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153) põhistuse tõlgendamist, ei ole pea paika.

64 Peale selle leiab S. De Loecker, et Euroopa välisteenistuse argumendid, mille kohaselt Üldkohtu 14. veebruari 2017. aasta otsuse Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74) põhistus ei ole käesolevale asjale ülekantav, on ilmselgelt vastuvõetamatud, sest Euroopa välisteenistus ei esita selle kohta ühtegi asjakohast mõttekäiku, kuid igal juhul ei ole S. De Loecker ühegi esitatud argumendiga nõus.

– *Euroopa Kohtu hinnang*

65 Üldkohus asus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65 seisukohale, et S. De Loecker oleks tulnud ära kuulata juba menetluse esimeses faasis ehk selles etapis, milles IDOC teeb eelanalüüsi, mille põhjal koostatakse aruanne, mis sisaldab soovitust küsimuses, kas psühholoogilise ahistamise olemasolu kohta on *prima facie* tõendeid, mis on haldusuurimise alustamise vajalik tingimus, või mitte.

66 Kõigepealt tuleb märkida, et isikul, kes on personalieeskirjade artiklite 12a ja 24 alusel esitanud abitaotluse põhjusel, et teda on psühholoogiliselt ahistatud, on lähtuvalt hea halduse põhimõttest õigus olla seoses teda puudutavate faktiliste asjaoludega ära kuulatud (vt analoogia alusel 4. aprilli 2019. aasta kohtuotsus OZ *vs.* EKP, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkt 50).

67 Harta artikli 41 lõike 2 punkti a kohaselt kätkeb õigus heale haldusele nimelt igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.

68 Õigus olla ära kuulatud tagab igaühele võimaluse teha haldusmenetluse raames, enne tema huve kahjustada võiva otsuse tegemist, tegelikult ja tõhusalt teatavaks oma seisukoht (vt analoogia alusel 4. aprilli 2019. aasta kohtuotsus OZ *vs.* EKP, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

69 Järgmiseks olgu täpsustatud, et õigus olla ära kuulatud täidab kahte ülesannet. Esiteks võimaldab see uurida tegelikku olukorda ja tuvastada faktilised asjaolud nii täpselt ja õigesti kui võimalik ning teiseks tagada asjaomase isiku tõhus kaitse. Täpsemalt on õiguse olla ära kuulatud eesmärk tagada, et iga otsus, mis avaldab isikule ebasoodsat mõju, tehtaks kõikidest asjaoludest täielikult teadlikuna, ning eelkõige on selle eesmärk võimaldada pädeval asutusel parandada viga või asjaomasel isikul esitada oma isikliku olukorda puudutavad asjaolud, mis räägivad selle kasuks, et otsus tehakse või seda ei tehta, või siis selle kasuks, et otsusel on pigem niisugune kui teistsugune sisu (vt selle kohta 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika, ja 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punktid 37 ja 59).

70 Käesoleval juhul on vaidlusalune otsus, millega Euroopa välisteenistus jättis rahuldamata S. De Loeckeri poolt personalieeskirjade artiklite 12a ja 24 alusel esitatud abitaotluse, S. De Loeckerit kahjustada võiv üksikmeede harta artikli 41 lõike 2 tähenduses.

71 Nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 59 ja nagu rõhutab Euroopa välisteenistus oma apellatsioonkaebuses, tegi Euroopa välisteenistus vaidlusaluse otsuse IDOC tehtud eelanalüüsi põhjal ja see kajastab selle analüüsi järeldusi. Mis puudutab selle analüüsi tegemise korda, siis tuleb täpsustada, et vastavalt Euroopa välisteenistuse ning personalihalduse ja julgeoleku peadirektoraadi vahel sõlmitud teenustaseme kokkuleppe (viitega Ares (2013)859A35) 6. lisale peab juhul, kui Euroopa välisteenistus jääb selleks teenistuslepingute sõlmimise pädevusega asutuseks, kes teeb lõpliku otsuse, IDOC läbi viima menetluse „tegevusliku“ osa.

72 Nagu juba täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktides 24 ja 25, kuulati S. De Loecker ära enne, kui IDOC asus tegema oma analüüsi. Seevastu ei kuulatud teda ära ei IDOC tehtud eelanalüüsi käigus ega enne seda, kui IDOC edastas Euroopa välisteenistusele oma soovitused, ega enne seda, kui Euroopa välisteenistus tegi vaidlusaluse otsuse.

73 Kuna aga Euroopa välisteenistus tegi oma otsuse IDOC eelanalüüsi ja soovituste põhjal, siis oleks ta pidanud tagama S. De Loeckeri õiguse olla ära kuulatud järgimise, andes talle võimaluse esitada IDOC poolt läbi viidud uurimise käigus oma märkused ja võimalik täiendav teave. S. De Loeckeri ärakuulamise tulemusel oleks IDOC nimelt võinud jõuda teistsugustele järeldustele ning see oleks võinud viia haldusuurimise alustamiseni.

74 Seda hinnangut kinnitab asjaolu, et sellisel otsusel, nagu on vaidluse all käesolevas asjas ja millega jäetakse rahuldamata psühholoogilise ahistamise kaebusega seotud abitaotlus, võivad olla rasked tagajärjed, sest psühholoogiline ahistamine võib ahistamise ohvri tervisele laastavat mõju avaldada, ja juba ainuüksi see, et administratsioon tuvastab ahistamise toimumise, võib asjaomase isiku tervenemise protsessis soodsalt mõjuda.

75 Nii ei eiranud Üldkohus harta artikli 41 lõike 2 punkti a ega tõlgendanud ebaõigesti Avaliku Teenistuse Kohtu 16. detsembri 2015. aasta otsust De Loecker *vs.* Euroopa välisteenistus (F-34/15, EU:F:2015:153), kui ta järeldas, et S. De Loeckeri õigust olla ära kuulatud rikuti.

76 Seoses ainsa väite kolmanda osaga, mis puudutab Üldkohtu põhistust seoses 14. veebruari 2017. aasta kohtuotsusega Kerstens *vs.* komisjon (T-270/16 P, ei avaldata, EU:T:2017:74), piisab, kui märkida, et sõna „lisaks“ kasutamisest vaidlustatud kohtuotsuse punktis 58 ilmneb, et tegemist on üksnes Üldkohtu täiendavalt välja toodud kaalutlusega. Neil asjaoludel tuleb ainsa väite kolmas osa edutuse tõttu tagasi lükata.

77 Sellest järeldub, et ainsa väite teine osa tuleb põhjendamatuse tõttu ja selle väite kolmas osa edutuse tõttu tagasi lükata.

Kohtukulud

78 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt, mida sama kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna S. De Loecker on kohtukulude hüvitamist nõudnud ning Euroopa välisteenistus on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa välisteenistuselt.

Allkirjad