Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 22. jaanuaril 2020[1]

Kohtuasi C-114/19 P

Euroopa Komisjon
versus

Danilo Di Bernardo

Apellatsioonkaebus – Avalik teenistus – Avalik konkurss – Reservnimekirja kandmata jätmine – Tingimused, mis puudutavad kvalifikatsiooni ja minimaalselt kolmeaastast töökogemust – Võimalus täiendada ebapiisavat põhistust kohtus – Tingimused – Tühistamishagi

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Komisjon palub oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 29. novembri 2018. aasta kohtuotsus Di Bernardo *vs.* komisjon (T-811/16, ei avaldata, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2018:859), millega see kohus tühistas avaliku konkursi komisjoni 10. augusti 2016. aasta otsuse EPSO/AST-SC/03/15 mitte kanda Danilo Di Bernardot palgaastmega SC 1 sekretäride/kantseleitöötajate reservnimekirja finantstehnilise abi valdkonnas (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

2. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse täpsustada oma kohtupraktikat, mis käsitleb komisjonile ELTL artikli 296 teisest lõigust tulenevat kohustust esitada isikute suhtes tehtavate haldusotsuste puhul piisav põhistus, eelkõige konkursi raames. Euroopa Kohus peab võtma ka seisukoha küsimuses, kas Üldkohus on kohustatud arvesse võtma täiendavat teavet, mille komisjon esitas hagimenetluses, et „täiendada“ niisuguse haldusotsuse põhistust.

II. Vaidluse taust

3. Faktilised asjaolud niisugusena, nagu need on esitatud vaidlustatud kohtuotsuses, saab kokku võtta järgmiselt.

4. Vaidluse sisu puudutab eespool viidatud konkurssi, mille teate avaldas Euroopa Personalivaliku Amet (EPSO) 8. jaanuari 2015. aasta Euroopa Liidu Teatajas (ELT 2015, C 3A, lk 1; edaspidi „konkursiteade“).

5. Konkursiteatele on lisatud kolm lisa, millest igaühes on täpsustatud ametiülesandeid, kvalifikatsiooni ja töökogemust, mida nõuti igaühe puhul nendest kolmest valdkonnast, mida konkursiteade puudutab ning milleks olid haldusabi, finantstehniline abi ja sekretäritöö.

1 Algkeel: prantsuse.

6. Konkursiteate II jaotises „Ametiülesanded“ on märgitud järgmist:

„Sekretärid ja kantseleitöötajad (tegevusüksus AST/SC) täidavad ülesandeid, mis hõlmavad sekretäri- ja kantseleitööd, büroohaldust ja muid samaväärseid ülesandeid, mis nõuavad teatavat iseseisvust. Nimetatud valdkondadega seotud konkreetseid ametiülesandeid kirjeldatakse lisades.“

7. Konkursiteate II lisa punktis 1 „Ametiülesanded“ on kirjeldatud ametiülesandeid, mida peavad täitma finantstehnilise abi valdkonnas konkursi edukalt läbinud isikud, ja nähtud ette järgmist:

„Institutsioonid otsivad töötajaid, kes täidaksid eelarve- ja finantsjuhtimise alaseid tugiülesandeid.

Kõnealuse valdkonna töötajad pakuvad ELi institutsioonide osakondades ja üksustes finantstehnilist haldusabi.

Ülesanded on mitmesugused ja võivad hõlmata järgmist:

– eelarve täitmisega seotud toimikute menetlemine vastavalt kehtivatele finantseeskirjadele (pakkumiskutsete haldusalane järelevalve, lepingute ettevalmistamine, seotud tehingute järelevalve jne);

– raamatupidamine;

– arvete kontrollimine;

– tehingute aluseks olevate toimingute (kulukohustuste võtmine, maksekorraldused, sissenõudekorraldused, lepingute ja töövõtjatega seotud andmed jne) registreerimine ja järelevalve nende valideerimise üle;

– arvete ja nende kogumise ajakava menetlemine;

– finantstoimikute menetlemine, sealhulgas kirjavahetus, kataloogimine ja arhiveerimine.

Kõnealused ametiülesanded eeldavad selliste IT-vahendite nagu tekstitöötluse ja tabelarvutuse põhjalikku tundmist ning raamatupidamistarkvara kasutamist.“

8. Konkursile lubamise tingimused on kindlaks määratud konkursiteate III jaotises. Peale konkursiteate III jaotise punktis 1 sätestatud üldtingimuste on sama jaotise punktis 2 ära toodud konkursile lubamise eritingimused, mis puudutab muu hulgas töökogemust, ja viidatud vastavatele lisadele.

9. Finantstehnilise abi valdkonnas nõutava kvalifikatsiooni osas on konkursiteate II lisa punktis 2 muu hulgas nõutud „lõputunnistusega tõendatud keskharidus[t], mis võimaldab omandada keskharidusjärgset haridust, ning keskhariduse omandamisele järgnenud vähemalt kolmeaasta[st] töökogemus[t] peamiselt ametiülesannetega seotud valdkonnas“.

10. Konkursiteate VI jaotise „Kandidaatide esitatud andmete kontroll“ esimeses ja kolmandas lõigus on täpsustatud:

„Pärast hindamistestide etappi kontrollitakse kandidaatide elektroonilises kandideerimisavalduses sisalduvaid andmeid nende esitatud tõendavate dokumentide alusel. Üldtingimuste kohta esitatud andmeid kontrollib EPSO ja eritingimuste kohta esitatud andmeid valikukomisjon.

[…]

Kui kandidaadi elektroonilises kandideerimisavalduses esitatud andmete kontrollimisel selgub, et andmed on dokumentidega tõendamata, arvatakse ta konkursist välja.“

11. Vastustaja D. Di Bernardo kandideeris 21. jaanuaril 2015 vaidlusalusel konkursil finantstehnilise abi valdkonnas.

12. D. Di Bernardo osales konkursiteates ette nähtud eelvalikutestidel ja hindamistestidel ning esitas konkursiteate V jaotise punktis 1 ette nähtud tõendavad dokumendid, mis kinnitavad tema kvalifikatsiooni ja töökogemust.

13. EPSO teatas 14. septembri 2015. aasta e-kirjaga D. Di Bernardole, et konkursikomisjon soovib põhjalikumat teavet töökogemuse kohta, mille ta oli ära näidanud oma kandideerimisavalduse väljadel 2, 5 ja 6. Konkreetselt soovis valikukomisjon saada tema eelmiste tööandjate allkirjadega dokumente, mis kirjeldavad üksikasjalikult ametiülesandeid, mida ta nende töökogemuste saamise raames täitis, ning töölepingute ärakirju, mis näitavad selgelt ära nende lepingute algus- ja lõpukuupäevad.

14. D. Di Bernardo saatis 15. septembri 2015. aasta e-kirjaga tõendavad lisadokumendid oma kandideerimisavalduse väljade 2, 5 ja 6 kohta.

15. EPSO vastas D. Di Bernardole 17. septembri 2015. aasta e-kirjaga, et konkursikomisjon „palub [tal] saata tööandja allkirja kandva ametiülesannete üksikasjaliku kirjelduse väljade 2, 5 ja 6 kohta“.

16. D. Di Bernardo teatas 18. septembri 2015. aasta e-kirjaga, et tal ei ole neid kirjeldusi oma kandideerimisavalduse väljade 5 ja 6 kohta. Ta täpsustas, et Itaalia äriühing, kus ta töötas, on tegevuse lõpetanud ning et tal ei ole võimalik neid dokumente esitada. Ta esitas seejärel ärakirja Itaalia riiklikest kollektiivlepingutest (*contratto collettivo nazionale di lavoro*), mis sisaldasid erinevate töölepingutega, sealhulgas tema töölepinguga seotud ametiülesannete ametlikku kirjeldust, ning selle Itaalia äriühingu kaks kirja ja ühe selle äriühinguga sõlmitud töölepingu.

17. Teise, 18. septembri 2015. aasta e-kirjaga saatis D. Di Bernardo EPSO-le oma kandideerimisavalduse väljal 2 näidatud töökogemusega seotud ametiülesannete üksikasjaliku kirjelduse.

18. EPSO saatis 27. oktoobri 2015. aasta kirjaga D. Di Bernardole oma otsuse mitte kanda teda konkursi edukalt läbinud isikute nimekirja sel põhjusel, et tema puhul ei ole täidetud kõik konkursiteate II lisas ette nähtud kvalifitseerumistingimused. Täpsemalt märkis EPSO, et tema kandideerimisavalduse väljadel 1–7 näidatud töökogemus ei vasta vähemalt kolmeaastasele töökogemusele, mis on peamiselt seotud finantstehnilise abi valdkonna ametiülesannetega, nagu see on ära näidatud konkursiteate II lisa punktis 2.

19. D. Di Bernardo esitas 4. novembri 2015. aasta e-kirjaga konkursikomisjoni otsuse uuesti läbivaatamise taotluse.

20. D. Di Bernardo võttis 6. aprilli 2016. aasta e-kirjaga EPSO-ga ühendust, et saada teada, mis staadiumis on tema uuesti läbivaatamise taotluse menetlemine enam kui viis kuud pärast selle esitamist.

21. EPSO teatas 8. aprilli 2016. aasta e-kirjaga D. Di Bernardole, et uuesti läbivaatamise menetlus on ikka veel pooleli.

22. EPSO andis 8. juuli 2016. aasta e-kirjaga D. Di Bernardo uuesti läbivaatamise taotlusele vastuse.

23. D. Di Bernardo andis 14. juuli 2016. aasta e-kirjaga EPSO-le teada, et 8. juuli 2016. aasta vastus ei vasta ilmselgelt tema faktilisele olukorrale.

24. Konkursikomisjon kinnitas 10. augusti 2016. aasta kirjaga D. Di Bernardole, et on tehtud haldusviga, mille tulemusena saadeti talle 8. juuli 2016. aasta vastus, ning teatas, et see kiri, st 10. augusti 2016. aasta kiri on konkursikomisjoni õige otsus, mis tehti uuesti läbivaatamise taotluse menetlemise järel ja millega konkursikomisjon jätab muutmata oma esialgse otsuse mitte kanda teda konkursi edukalt läbinud isikute nimekirja.

25. Konkursikomisjon teatas vaidlusaluse otsusega D. Di Bernardole, et uuesti läbivaatamise tulemusena jätab ta 27. oktoobri 2015. aasta kirjaga edastatud otsuse muutmata. Ta märkis, et enne töö alustamist oli ta kindlaks määranud valikukriteeriumid selle hindamiseks, kas kandidaatide kvalifikatsioon ja töökogemus tegelikult vastab täidetavate ametikohtade puhul nõutavale pädevusele. Konkursikomisjon täpsustas D. Di Bernardole, et „pärast nende tõendavate dokumentide läbivaatamist, mis olid esitatud [tema] kandideerimisavalduse väljadel 2, 5 ja 6 näidatud töökogemuse tõendamiseks, [järeldas konkursikomisjon], et tema dokumendid ei kinnita, et [tema] asjaomane töökogemus on seotud peamiselt ametiülesannetega, nagu on nõutud konkursiteates“.

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

26. D. Di Bernardo esitas 18. novembril 2016 Üldkohtu kantseleisse saabunud hagiavaldusega hagi, milles palus vaidlusaluse otsuse tühistada, hüvitada talle tekitatud kahju ning mõista kohtukulud välja komisjonilt.

27. Komisjon palus oma 3. veebruari 2017. aasta kostja vastuses jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja D. Di Bernardolt.

28. Üldkohus tühistas 29. novembri 2018. aasta kohtuotsusega D. Di Bernando kandidatuuri tagasilükkamise ebapiisava põhistuse tõttu ning jättis hagiavalduse ülejäänud nõuded rahuldamata.

29. D. Di Bernando põhjendas konkursikomisjoni otsuse peale esitatud hagi kahe väitega, millest esimese kohaselt oli selles otsuses tehtud ilmseid hindamisvigu ning teise kohaselt oli rikutud põhjendamiskohustust, eelkõige seepärast, et valikukriteeriume, mille konkursikomisjon kindlaks määras selle hindamiseks, kas kandidaadid vastavad vaidlusalusele konkursile lubamise tingimusele, talle kunagi ei edastatud.

30. Üldkohus alustas oma analüüsi teise väite hindamisega, leides, et vaidlusaluse otsuse piisava põhistuse olemasolu on esimese väite hindamise eeltingimus.

31. Üldkohus meenutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 35, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on huve kahjustava otsuse põhjendamise kohustuse eesmärk anda asjaomasele isikule piisavalt teavet, et viimane saaks aru, kas otsus on ikka põhjendatud või on selle puhul tehtud viga, mis võimaldab selle õiguspärasuse vaidlustada, ning tagada see, et liidu kohus saaks teostada oma kontrolli vaidlustatud otsuse õiguspärasuse üle.

32. Üldkohus tuletas vaidlustatud kohtuostsuse punktides 37 ja 38 ka meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on administratsioonil ainult siis, kui vaidlustatud otsus sisaldab vähemalt algelist põhjendust enne hagi esitamist, õigus anda täiendavat teavet kohtumenetluses ning täita nii oma põhjendamiskohustus. Käsitletaval juhul leidis Üldkohus, et D. Di Bernardole edastatud vaidlusaluse otsuse põhistus ei olnud enne hagi esitamist ei piisav ega ka täielikult puudu, ning kvalifitseeris selle nii, et põhistus on „peaaegu puudu“. Ta asus seisukohale, et „peaaegu puuduva“ põhistuse suhtes ei kohaldata samamoodi nagu täielikult puuduva põhistuse suhtes õigust esitada põhjendused pärast hagi esitamist.

33. Analüüsides vaidlustatud kohtuotsuse punktides 41–45 kandidaadi reservnimekirja kandmata jätmise otsuse sisu, mida konkursikomisjon uuesti läbivaatamise otsuses esitatud kaalutlustega täiendas, märkis Üldkohus, et konkursikomisjon põhjendas vaidlusalust otsust, millega D. Di Bernardo uuesti läbivaatamise taotlus jäeti rahuldamata, äärmiselt lühidalt. Lisaks sellele, et ei täpsustatud kandidaadi valikukriteeriumide sisu, tuleneb see järeldus asjaolust, et konkursikomisjon tuvastas ainult, et üksnes kolm D. Di Bernardo kandideerimisavalduse välja ei ole täidetud nõuetekohaselt, nimelt väljad 2, 5 ja 6, kuid ei andnud mingit kasulikku teavet tema kandideerimisavalduse ülejäänud osa kohta.

34. Vastuseks argumendile, et D. Di Bernardol tarvitsenuks vaid küsida konkursikomisjonilt individuaalset täiendavat teavet, ja võttes arvesse konkursikomisjoni töökoormust, meenutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 46 ja 47, et arvestades konkursi etappi, milles vaidlustatud otsus tehti, ei saa õiguspäraselt väita, et konkursikomisjon oli olukorras, kus ta võis tema kandidatuuri tagasilükkamise otsust põhjendada üksnes lühidalt.

35. Seejärel käsitles Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49 ja 50 uuesti läbivaatamise taotluse sisu ning märkis pärast selle sisu meenutamist kõigepealt, et konkursikomisjon ei oleks tohtinud jätta andmata D. Di Bernardole täpseid selgitusi ainult sel põhjusel, et viimane ei küsinud sõnaselgelt individuaalseid selgitusi. Üldkohus leidis, et kuna ei olnud teada valikukriteeriume, mida arvesse võttes oleks saanud niisuguse individuaalsete selgituste taotluse põhimõtteliselt esitada, siis üksnes asjaolu, et vaidlustati järeldus, millele konkursikomisjon D. Di Bernardo kandidatuuri tagasilükkamise otsuses jõudis, peaks igal juhul olema piisav asumaks seisukohale, et see kandidaat oli individuaalseid selgitusi küsinud.

36. Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 51, et vaidlusalune otsus otsus on ebapiisavalt põhjendatud, kuna selles ei ole antud piisavat teavet, mis võimaldaks esiteks D. Di Bernardol mõista selle põhjuseid ja hinnata selle õiguspärasust ning teiseks liidu kohtul teostada kontrolli selle õiguspärasuse üle. Üldkohus märkis, et hagiavalduse esitamise hetkel ei teadnud D. Di Bernardo, miks jõudis konkursikomisjon vaidlusalusele otsusele, ega seda, missugust meetodit ta kasutas.

37. Üldkohus kohaldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53 kohtupraktikat, mille kohaselt peab vaidlustatud otsus sisaldama enne hagi esitamist vähemalt algelist põhjendust, leides, et vaidlusaluse otsuse põhistus oli äärmiselt napp ja ebatäielik, mis ei võimaldanud D. Di Bernardol mõista, miks oli konkursikomisjon järeldanud, et tal ei ole vajalikku töökogemust. Seejuures võttis Üldkohus arvesse, et komisjon oli esitanud vaidlusaluse otsuse põhjendused, mis olid selle õiguspärasuse hindamiseks vajalikud, Üldkohtu menetluses alles järk-järgult. Üldkohus märkis, et komisjon oli esitanud valikukriteeriumid menetluse kirjaliku etapi lõpuosas, st vasturepliigi lisana, mistõttu ei olnud D. Di Bernardol võimalik esitada oma argumente neid kriteeriume arvestades. Üldkohus leidis, et valikukriteeriumid on siiski hädavajalikud selleks, et hinnata ega konkursikomisjon ei ületanud D. Di Bernardo töökogemuse hindamisel oma kaalutlusruumi piire.

38. Üldkohus nõustus D. Di Bernardo arvamusega, et viimane ei saanud esitada hagiavalduses vajadusel väidet, et konkursikomisjon rikkus konkursiteadet, sest valikukriteeriume ei teatatud talle õigeaegselt. Üldkohus märkis, et konkursiteate sõnastusest ilmneb siiski, et kogemust haldusabi valdkonnas võib põhimõtteliselt vähemalt osaliselt asjakohase kogemusena arvesse võtta.

39. Üldkohus leidis, et D. Di Bernardol oli õigus, kui ta väitis, et ta ei saanud tulemuslikult vastu vaielda hinnangule, mille konkursikomisjon andis tema kandideerimisavalduse teatavatele väljadele kirjutatule. Ta märkis, et 27. oktoobri 2015. aasta kirja ja vaidlusaluse otsuse alusel ei saanud D. Di Bernardo mõistlikult teada, kas konkursikomisjon oli leidnud, et vähemalt üks osa tema töökogemusest on asjakohane, ja jaatava vastuse korral, missugune osa, samas kui komisjon leidis oma menetlusdokumentides, et D. Di Bernardol oli 31 kuud finantstehnilise abi alal asjakohast töökogemust.

40. Üldkohus järeldas teise väitega nõustudes, et vaidlusalune otsus tuleb tühistada, ilma et oleks vaja analüüsida D. Di Bernardo esimest väidet.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

41. Komisjon esitas käesoleva apellatsioonkaebuse 8. veebruaril 2019 ning see registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 14. veebruaril 2019. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsus;

– suunata asi tagasi Üldkohtule;

– jätta otsuse tegemine esimese kohtuastme ja apellatsiooniastme kohtukulude kohta edaspidiseks.

42. D. Di Bernardo esitas 24. mail 2019 vastuse, mis registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 27. mail 2019 ja milles ta palub Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

43. Euroopa Kohtu president leidis 20. juuni 2019. aasta otsuses, et repliigi esitamine ei ole vajalik.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

44. Enne erinevate väidete analüüsimist tuleb meenutada, et vastavalt ELTL artikli 256 lõike 1 teisele lõigule ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 58 esimesele lõigule saab apellatsioonkaebuse esitada ainult õigusküsimustes. See tingimus on käsitletaval juhul täidetud, sest komisjon heidab Üldkohtule põhimõtteliselt ette seda, et viimane on rikkunud liidu õigust nii, et (B) esitas liiga kõrgeid nõudeid tema tehtud otsuse põhistusele ning (C) eiras Üldkohtu kohustust võtta omal algatusel arvesse täiendavat teavet, mille komisjon on tühistamismenetluse raames esitanud, et „täiendada“ selle otsuse põhistust. Neid väiteid on järgnevalt analüüsitud samas järjekorras, sest teise väite taga peituv õiguslik küsimus tekib ainult juhul, kui peaks leidma kinnitust Üldkohtu hinnang, et vaidlusalune otsus ei vasta liidu õigusest tuleneva põhjendamiskohustuse nõuetele.

45. Käesolevat kohtuasja iseloomustavad väga lahknevad hinnangud faktilisele raamistikule, eelkõige andmetele D. Di Bernardo kandideerimisdokumentides ja nende asjakohasusele vaidlusaluse otsuse tegemisel. Ei tohi siiski unustada, et vastavalt pädevuse jaotusele liidu kohtute vahel ei sea Euroopa Kohus apellatsioonimenetluse raames kahtluse alla hinnangut faktilistele asjaoludele, mille on andnud Üldkohus.[2] Ka ei tohi analüüs muuta vaidluse eset nii, et käsitletakse muid aspekte, mida ei ole tõstatatud,[3] näiteks kas EPSO välja töötatud hindamistabelis ette nähtud kriteeriumid on asjakohased sobivate kandidaatide väljavalimiseks ja/või kas D. Di Bernardo vastab oma töökogemusega nendele kriteeriumidele. Järelikult peab Euroopa Kohus piirduma eelmises punktis nimetatud õiguslike küsimuste analüüsimisega.

2 22. mai 2008. aasta kohtuotsus Evonik Degussa *vs.* komisjon (C-266/06 P, ei avaldata, EU:C:2008:295, punkt 71).

3 22. septembri 2016. aasta kohtuotsus Pensa Pharma *vs.* EUIPO (C-442/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:720, punkt 53).

B. Apellatsioonkaebuse esimene väide

1. Poolte argumendid

46. Oma esimese väitega viitab komisjon õigusnormi rikkumisele, mille Üldkohus pani väidetavalt toime selle kohtuotsuse punktides 41–53, määrates kindlaks, missugune ulatus on konkursikomisjoni kohustusel põhjendada keeldumist kanda kandidaat reservnimekirja. Üldkohus ei võtnud tema sõnul piisavalt arvesse vaidlusaluse otsuse õiguslikku ja faktilist konteksti, ehkki põhistuse piisavust tuleb hinnata, võttes arvesse seda konteksti, mitte üksnes otsuse sõnastust.

47. Esiteks ei ole valikukriteeriumidel sellist tähtsust, nagu Üldkohus neile seoses põhjendamiskohustusega vaidlustatud kohtuotsuse punktides 41, 45 ja 50 omistas, mida kinnitab asjaolu, et D. Di Bernardo ei püüdnudki kunagi neid teada saada.

48. Teiseks ei „näita“ vastupidi sellele, mida otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 43, et asjaolu, et konkursikomisjon mainis oma keeldumisotsuses ainult D. Di Bernardo töökogemust tõendavaid dokumente, mis vastavad kandideerimisavalduse väljadele 2, 5 ja 6, komisjoni sõnul kuidagi, et konkursikomisjon leidis, et töökogemus, mille D. Di Bernardo tõi ära teistel väljadel, on asjakohane. Vastupidi, D. Di Bernardo kandidatuuri tagasilükkamine tähendab, et konkursikomisjon leidis, et tema puhul ei ole täidetud 36 kuu pikkuse asjakohase töökogemuse tingimus, pärast kogu selle töökogemuse analüüsimist, mida oli mainitud tema kandideerimisavalduse seitsmel väljal.

49. Kolmandaks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 48 ekslikult, et uuesti läbivaatamise taotlus näitab, et D. Di Bernardo ei teadnud, miks on tema töökogemus ebapiisav.

50. Neljandaks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 46 ja 47 ekslikult, et komisjon ei saa tugineda kohtupraktikale, mille kohaselt on konkursikomisjonil paljude osavõtjatega konkursi korral lubatud isiku välja valimata jätmist esialgu põhjendada lühidalt. Kuigi käsitletaval juhul oli tõesti tegemist paljude osavõtjatega konkursiga, ei oleks vaidlustatud otsuse täielik põhistus kujutanud endast Üldkohtu sõnul konkursikomisjonile liiga suurt koormust, võttes arvesse etappi, milles vaidlusalune otsus tehti.

51. Viiendaks ei saa konkursikomisjon – vastupidi sellele, mida arvas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 50 – olla kohustatud avaldama dokumentide valikukriteeriume, kui talle ei ole esitatud vastavat taotlust, vastasel korral eirataks konkursikomisjoni töö konfidentsiaalsust.

52. Kuuendaks viiks seisukoht – millele Üldkohus asus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–51 –, et niisugune ilma täpsustusteta sõnastatud uuesti läbivaatamise taotlus, nagu esitas D. Di Bernardo, kohustab konkursikomisjoni esitama üksikasjalikud selgitused iga välja kohta, komisjoni sõnul selleni, et konkursikomisjonile kantakse üle konkursiteates nõutava töökogemuse olemasolu tõendamise koormis. Tõendamiskoormis selles osas on aga kandidaatidel, nagu ilmneb konkursiteatest, milles on märgitud, et „kandidaatide elektroonilises kandideerimisavalduses sisalduvaid andmeid [kontrollitakse] nende esitatud tõendavate dokumentide alusel“.

53. Lõpuks ajas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53–55 segi põhjendamisnõude ja selle põhistuse põhjendatuse, mis puudutab otsuse sisu õiguspärasust. Komisjoni meelest viitab sellele segiajamisele asjaolu, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53 leidis Üldkohus, et valikukriteeriumid olid hädavajalikud selleks, et hinnata ega valikukomisjon ei „ületanud“ töökogemuse hindamisel „oma kaalutlusruumi piire“.

54. D. Di Bernardo väidab vastuseks apellatsioonkaebuse esimesele väitele, et Üldkohus ei laiendanud põhjendamiskohustust, kui leidis, et vaidlusalust otsust iseloomustab põhistuse „peaaegu täielik“ puudumine.

55. Esiteks ei ole põhjendatud komisjoni väide, et vaidlusalune otsus oli enne hagi esitamist piisavalt põhjendatud. Konkursi edukalt läbinute nimekirja kandmisest keeldumise põhjendus, millesse kopeeritakse ainult ümber töökogemust puudutava tingimuse sõnastus, on stereotüüpne. Samuti ei piisa täiendavast märkest vastuses uuesti läbivaatamise taotlusele, et kandidaadi esitatud tõendavad dokumendid ei kinnita, et tema kandideerimisavalduse väljadel 2, 5 ja 6 mainitud töökogemus on asjakohane, juhul kui ei ole edastatud valikukriteeriume ja ükskõik missugust teavet selle kohta, kuidas hindas konkursikomisjon muud töökogemust, mis oli ära näidatud kandideerimisavalduse väljadel 1, 3, 4 ja 7.

56. Teiseks leidis Üldkohus õigesti, et valikukriteeriumide edastamine ei saanud täiendada vaidlusaluse otsuse põhistust, sest seda tehti vastuepliigi etapis, st menetluse etapis, mis oli liiga hiline selleks, et asjaomane isik saaks reageerida nii, et oleks järgitud võistlevuse põhimõtet.

57. Kolmandaks ei mõjuta asjaolu, et D. Di Bernardo ei palunud, et talle edastataks valikukriteeriumid, kuidagi seda, et põhistus on ebapiisav. Akti andja ülesanne on edastada oma otsuse põhistus, ootamata, et akti adressaat seda nõuab.

58. Neljandaks vaidleb D. Di Bernardo vastu komisjoni väitele, et valikukriteeriumidel ei ole „põhjendamiskohustuse järgimise seisukohast mingit tähtsust“. Et vaidlusaluse otsuse põhistusest ilmneb, et konkursikomisjon kohaldas asjaomase isiku töökogemuse asjakohasuse hindamisel neid kriteeriume, ei õigusta miski seda, et neid talle ei edastatud. Lisaks ei takista konkursikomisjoni töö konfidentsiaalsus – vastupidi komisjoni väitele – valikukriteeriume edastamast.

59. Viiendaks tuleks põhistuse ulatust hinnata ka sellest huvist lähtudes, mis võib adressaadil selgituste saamise suhtes olla. D. Di Bernardo arvati aga konkursist välja pärast kõikide katsete edukat läbimist, mis tähendab, et tal oli põhjust tõsiselt loota, et tema nimi kantakse konkursi edukalt läbinute nimekirja. Seepärast oli tal õigus teada täpseid põhjuseid, miks ta konkursist välja arvati. Lisaks on suure hulga kandidaatide osalemine ainult üks asjaolu, mis lubab konkursikomisjonil esialgu oma otsuseid põhjendada lühidalt. See ei vabasta konkursikomisjoni asjakohase põhistuse esitamisest, kui talle esitatakse nagu käsitletaval juhul uuesti läbivaatamise taotlus. Lisaks olgu öeldud, et komisjoni vastuse järgi Üldkohtu menetlust korraldavale meetmele jäeti kõnesolevas konkursivaldkonnas (finantstehniline abi) rahuldamata ainult seitsme kandidaadi uuesti läbivaatamise taotlus. Selles etapis ei olnud konkursikomisjoni töökoormus sugugi võrreldav töökoormusega, mis valitses kõikide kandidaatide kandidatuuride läbivaatamise hetkel.

60. Kuuendaks puudutab argument, et konkursikomisjon analüüsis üksikasjalikult kandideerimisavalduse kõiki välju, vastustaja kandidatuuri arutamist sisuliselt ega mõjuta vastust küsimusele, kas vaidlustatud otsus oli piisavalt põhjendatud. Lisaks tekitab teave kohtutoimikus kahtlust, kas konkursikomisjon analüüsis vastustaja olukorda tõesti tähelepanelikult. Esiteks vähendas konkursikomisjon kõigepealt ekslikult 10 kuu võrra töökogemust, mille ta leidis olevat osaliselt ametiülesannete laadiga seotud. Teiseks meenutab D. Di Bernardo, et ta sai vastuse oma uuesti läbivaatamise taotlusele alles üheksa kuud pärast selle esitamist. Seitsmendaks ei saa komisjoni argument, mis on suunatud vaidlustatud kohtuotsuse punktide 54 ja 55 vastu, anda tulemusi, sest tegemist on täielikkuse huvides esitatud põhjendustega.

2. Hinnang

61. Pean vajalikuks märkida, et vastupidi komisjoni apellatsioonkaebuses esitatud väitele, ja nagu ma käesolevas ettepanekus selgitan, võttis Üldkohus tühistamishagi analüüsimisel vaidlusaluse otsuse tegemise õiguslikku ja faktilist konteksti nõuetekohaselt arvesse. Üldkohus rõhutas nimelt kohe, kui oluline on kohustus põhjendada ükskõik missugust huve kahjustavat otsust, meenutades, et sellel on kaks eesmärki: esiteks võimaldada puudutatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista, et oma õigusi

kaitsta, ning teiseks liidu kohtul teostada oma kontrolli asjaomase otsuse õiguspärasuse üle.[4] Üldkohus märkis ka, et põhjendamiskohustuse ulatust tuleb igal üksikjuhul hinnata, võttes arvesse mitte üksnes vaidlustatud otsust, vaid ka selle otsuse tegemise konkreetseid asjaolusid.[5] Selles seisukohas ei saa kahelda apellatsioonkaebuse raames, sest see põhineb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikal, mida Üldkohus on tunnustanud. Viisi, kuidas Üldkohus on liidu õigust kohaldanud, tulebki analüüsida nendest põhimõtetest lähtudes.

62. Märgin, et Üldkohus keskendus vaidlusaluse otsuse põhistuse analüüsile, võttes arvesse EPSO ja D. Di Bernardo mitmesugust kirjavahetust, täpsemalt taotlusi, et viimane esitaks oma töökogemust tõendavad dokumendid, ning jõudis viimaks järeldusele, et põhjendused, millest lähtudes EPSO tema kandidatuuri tagasi lükkas, olid „väga napid ja ebatäielikud". Üldkohus tugines seejuures vaidlusaluse otsuse üksikasjalikule analüüsile vaidlustatud kohtuotsuse punktides 41–44. See järeldus tundub mulle õige olevat, arvestades et EPSO ei ole üldse selgitanud, miks järeldas konkursikomisjon, et D. Di Bernardol ei ole töökogemust, mis on finantstehnilise abi valdkonnas sekretärina töötamiseks nõutav.

63. Võttes arvesse mahukat kirjavahetust, mille eesmärk oli ilmselgelt saada selgust valikukriteeriumide järgimise küsimuses, võis mõistlikult oodata, et EPSO annab täpset teavet, mis põhjendab tema otsust mitte kanda D. Di Bernardo nime konkursi edukalt läbinute nimekirja. EPSO piirdus siiski sellega, et teatas talle 27. oktoobri 2015. aasta kirjaga, et tema kandideerimisavalduse väljadel 1–7 nimetatud töökogemus ei vasta vähemalt kolmeaastasele töökogemusele, mis on peamiselt seotud finantstehnilise abi valdkonna ametiülesannetega, nagu oli mainitud konkursiteate II lisa punktis 2. EPSO kinnitas oma otsust 10. augusti 2016. aasta kirjaga pärast seda, kui D. Di Bernardo oli esitanud uuesti läbivaatamise taotluse, andmata siiski täpsemat teavet.

64. Mulle näib aga ilmne, et see praktika ei vasta asjakohase põhistuse nõuetele, sest lihtsalt konkursiteates toodud valikukriteeriumide kordamine ei võimalda puudutatud isikul teada, missugused on asjaomase otsuse põhjendused, ja vajadusel oma õigusi kaitsta.[6] Üldkohtul oli õigus, kui ta seda tõdes, leides vaidlustatud kohtuotsuse punktis 48, et D. Di Bernardo „ei teadnud, miks osutus tema töökogemus ebapiisavaks". Seda järeldust kinnitab EPSO ja D. Di Bernardo kirjavahetuse tähelepanelik lugemine. Teadmata konkreetsemaid valikukriteeriume, mille konkursikomisjon oli kindlaks määranud, ei saanud D. Di Bernardo hinnata, kas konkursikomisjon oli neid tema puhul õigesti kohaldanud, ja konkreetselt hinnata, ega need kriteeriumid ei piiranud konkursiteate raamistikku õigusvastaselt. Üldkohtul oli seega õigus, kui ta leidis, et D. Di Bernardo kaitsevõimalusi on piiratud.

65. See öeldud, arvan, et kõnesolev praktika takistab ka liidu kohtul – kes tutvub menetluse üksikasjadega alles vaidluse etapis ning ainult poolte esitatud teabe põhjal – teostada oma kontrolli asjaomase otsuse õiguspärasuse üle. Küsimust, kas ja kui jah, siis mil määral kujutab ebapiisav põhistus endast menetlusnormi rikkumist, mille saab siiski kõrvaldada kohtumenetluses, käsitlen apellatsioonkaebuse teise väite analüüsimise raames.

66. Eelnevate kaalutluste põhjal näib mulle ilmne, et Üldkohtul oli õigus, kui ta omistas märkimisväärse tähtsuse täpsematele valikukriteeriumidele,[7] sest need mõjutasid vaidlusaluse otsuse tegemist tunduvalt. Nagu ilmneb 10. augusti 2016. aasta kirjast, näib EPSO olevat märkinud, et konkursikomisjon määras kindlaks valikukriteeriumid, mida ei olnud ette nähtud konkursiteates ja

4 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Thyssen Stahl *vs.* komisjon (C-194/99 P, EU:C:2003:527, punkt 144), 28. juuni 2005. aasta kohtuotsus Dansk Rørindustri jt *vs.* komisjon (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 462) ning 28. juuni 2018. aasta kohtuotsus EUIPO *vs.* Puma (C-564/16 P, EU:C:2018:509, punkt 64).

5 21. juuni 1984. aasta kohtuotsus Lux *vs.* kontrollikoda (69/83, EU:C:1984:225, punkt 36), 13. detsembri 1989. aasta kohtuotsus Prelle *vs.* komisjon (C-169/88, EU:C:1989:640, punkt 9) ning 12. novembri 1996. aasta kohtuotsus Ojha *vs.* komisjon (C-294/95 P, EU:C:1996:434, punkt 18).

6 Vt selle kohta 8. märtsi 1988. aasta kohtuotsus Sergio *vs.* komisjon (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 ja 78/86, EU:C:1988:119, punktid 50 ja 51), millest ilmneb, et administratsioon ei täida konkursi raames oma kohustust oma otsuseid piisavalt põhjendada, kui ta „kordab ainult konkursiteates ette nähtud kriteeriumeid" ega „näita ära konkreetsemaid ja täpsemaid kriteeriume, mille konkursikomisjon kindlaks määras".

7 Selgitamise huvides tuleb täpsustada, et Üldkohus ja menetlusosalised kasutavad terminit „(valiku)kriteeriumid", et tähistada „hindamistabelit", mille koostas konkursikomisjon, kelle tööpõhimõtet on käesolevas ettepanekus selgitatud.

mida ta soovis konkursi suhtes kohaldada.[8] Sellega seoses tuleb aga meenutada, et hoolimata kaalutlusõigusest, on konkursikomisjon kohustatud järgima avaldatud konkursiteate tingimusi, mis eeldab, et ta peab tegutsema, lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest, mis on teada kõikidele kandidaatidele.[9] Konkreetsemalt viitas EPSO vaikimisi hindamistabelile, mille valikukomisjon töötas välja enne katseid, selgitamata siiski, missugustest põhimõtetest lähtudes see hindamistabel välja töötati või kuidas seda kasutati.

67. Nagu me Üldkohtu kohtumenetluses vastureplii esitamise ajal teada saime, seisnesid eespool nimetatud kriteeriumid sisuliselt asjakohasuse põhjal kolme kategooriasse liigitatud kutsealade nimekirjas. Näib, et hindamistabelis toodud kriteeriumid olid mõeldud suunisteks konkursikomisjonile, et aidata teda, kui ta kasutab kandidaatide hindamisel oma kaalutlusõigust. EPSO teabepäringud, mille eesmärk oli hinnata tema töökogemuse asjakohasust finantstehnilise abi seisukohast, ning vastus vaidlusaluses otsuses näitavad selgelt, et konkursikomisjon kohaldas tõesti D. Di Bernardo suhtes neid kriteeriume, mis tõi kaasa selle, et ühte osa sellest töökogemusest ei tunnustatud.[10] Et D. Di Bernardol ei olnud minimaalset asjakohast töökogemust, sest tema töökogemus kuulus pigem haldusabi valdkonda, ei valitud tema kandidatuuri välja.

68. Sellest järeldub, et hoolimata tõsistest tagajärgedest, mille tõi kaasa valikukriteeriumide kohaldamine D. Di Bernardo suhtes, ei võimaldanud EPSO tal nendega tutvuda ja seeläbi edastada vajadusel teavet, mis oleks rohkem keskendatud vaidlusalustele aspektidele. Põhistuse ulatust tuleb aga hinnata ka huvi põhjal, mis akti adressaadil võib olla selgituste saamise vastu.[11] Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53 väga õigesti märkis, esitas komisjon vaidlusaluse otsuse põhjendused, mis olid selle õiguspärasuse hindamiseks vajalikud, alles hagi esitamise tulemusena algatatud „menetluse raames“ ja sedagi „ainult järk-järgult“. D. Di Bernardo sai võtta seisukoha oma väidetava ebapiisava töökogemuse kohta seega alles väga hilises etapis. Sellepärast ei rikkunud Üldkohus ühtegi õigusnormi, kui otsustas, et EPSO oleks pidanud edastama valikukriteeriumid õigeaegselt, st konkursiteates, 27. oktoobri 2015. aasta kirjas või igal juhul oma 10. augusti 2016. aasta vastuskirjas uuesti läbivaatamise taotlusele.[12] Niisugune lähenemine oli seda vajalikum, et uuesti läbivaatamise taotlust tuleb tõlgendada nii, et selle eesmärk on anda individuaalseid selgitusi, nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 51. Tagasi lükata tuleb ka komisjoni väide, et D. Di Bernardo ei püüdnud kunagi valikukriteeriume teada saada, ning seda seepärast, et see argument seab kahtluse alla EPSO kohustuse konkursil osalevate kandidaatide ees.

69. Tuleb tõdeda, et komisjoni arutluskäik ei paljasta mitte ainult temapoolset põhjendamiskohustuse eiramist, vaid ka loogikavea, sest D. Di Bernardole ei saa mõistlikult ette heita, et ta ei teinud eraldi teabepäringut aspekti kohta, millega ta ei olnud kursis. Oma kohustuse täitmiseks oleks EPSO pidanud selgitama D. Di Bernardole, missugused olid valikukriteeriumid, mida ei ole konkursiteates, ja miks ei vasta tema töökogemus palgaastmega SC 1 sekretäridele/kantseleitöötajatele esitatavatele nõuetele finantstehnilise abi valdkonnas.

8 10. augusti 2016. aasta otsuses on öeldud järgmist: „[…] Enne töö alustamist *määras konkursikomisjon kindlaks valikukriteeriumid, tuginedes konkursiteates kirjeldatud konkreetsetele tingimustele. Need tingimused* ja ametiülesannete laadi kirjeldus *on määratud kindlaks*, võttes arvesse pädevust, mida täidetavatel ametikohtadel nõutakse, ja teenistuse huvides. Järelikult peegeldavad *konkursi* EPSO/AST-SC/03/15 *raames kindlaks määratud valikukriteeriumid* ja *rõhk, mida pannakse teatavatele töökogemust puudutavatele asjaoludele*, peamiselt nende institutsioonide praegusi vajadusi töötajate töölevõtmisel, kelle huvides konkurss korraldatakse. […] Nagu mainitud 27. oktoobri 2015. aasta kirjas, milles Teile teatatakse Teie tulemused, on konkursikomisjon arvamusel, et Te ei ole tõendanud, et Teie puhul on *täidetud kõik konkursile lubamise tingimused*“ (kohtujuristi kursiiv).

9 Vt selle kohta 13. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Brouillard *vs.* komisjon (T-572/16, ei avaldata, EU:T:2017:720, punkt 35).

10 D. Di Bernardo esitatud teave tõendab 20-aastast töökogemust konkursiteate valdkonnas, samas kui EPSO võttis arvesse ainult 31 kuud. Konkursiteate kohaselt oli nõutav töökogemus 36 kuud.

11 11. juuli 2013. aasta kohtuotsus Team Relocations jt *vs.* komisjon (C-444/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:464, punkt 120).

12 Ei tohi siiski unustada, et D. Di Bernardole saadetud 8. juuli 2016. aasta kiri sisaldas tema uuesti läbivaatamise taotlusele antud vastust, mis ei vastanud ilmselgelt tema faktilisele olukorrale. Sellepärast tuleb seda kirja põhimõtteliselt pidada kasutamata jäetud võimaluseks esitada asjakohane põhistus.

70. Tagasi tuleb lükata ka komisjoni argument, et Üldkohus eksis, kui leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 46 ja 47, et komisjon ei saa tugineda kohtupraktikale, mille kohaselt on konkurskomisjonil paljude osavõtjatega konkursi korral lubatud kandidaadi välja valimata jätmist esialgu põhjendada lühidalt.[13] Nagu Üldkohus õigesti märkis, pidi konkursikomisjon oma otsuse tegema pärast seda, kui kõik kandidaadid olid osalenud eelvalikutestidel ja katsetel, sh pädevuse hindamise katsetel. Kui need viimased olid parandatud, oli potentsiaalsete konkursi edukalt läbinute nimekiri juba koostatud. Niisuguses etapis oleks konkursikomisjoni peamine ülesanne olnud kontrollida, kas kandidaadid vastavad ka töökogemuse tingimustele niisugusena, nagu need olid määratud kindlaks konkursiteates. Tundub aga, et EPSO lükkas selle ülesande täitmise edasi valikumenetluse kõige viimase etapini, mis tekitab kahtlusi, kas valikumenetlus oli korraldatud mõistlikult.

71. Sellest vaatevinklist leian, et D. Di Bernardole ei saa teha ühtegi etteheidet, sest konkursi korraldamine kuulub eranditult EPSO ülesannete hulka. Sellest järeldub, et EPSO peab vastutama tagajärgede eest, sh selle eest, et töökoormus võib suureneda. Mis puudutab seda viimast aspekti, siis nagu D. Di Bernardo märkis, näib siiski, et ainult seitsme kandidaadi uuesti läbivaatamise taotlus jäeti selles konkursivaldkonnas rahuldamata. Seega ei saanud nende kandidaatide kaebuste läbivaatamise kohustus tuua kaasa liiga suurt töökoormust. Sellest järeldub, et Üldkohtul oli õigus, kui ta otsustas, et EPSO ei saa tugineda liigse töökoormuse ohule, et vabaneda oma kohustusest põhjendada nõuetekohaselt otsust mitte kanda D. Di Bernardot konkursi edukalt läbinud isikute nimekirja.

72. Nõustuda ei saa ka komisjoni argumendiga, et Üldkohus eiras konkursikomisjoni töö suhtes kehtivat konfidentsiaalsuskohustust, kui ta kohustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 50 avaldama valikukriteeriumid. Nagu ilmneb Euroopa Kohtu praktikast,[14] ei takista konkursikomisjoni töö konfidentsiaalsus edastada kandidaatidele objektiivseid valikukriteeriume – käsitletaval juhul töökogemust puudutavaid nõudeid. See argument tuleb niisiis tagasi lükata.

73. Ma ei nõustu komisjoni kriitikaga, mis puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkte 49–51 ning milles on väidetud, et täpsustusteta koostatud uuesti läbivaatamise taotlus, mis kohustab konkursikomisjoni esitama üksikasjalikud selgitused iga välja kohta, viib selleni, et konkursikomisjonile kantakse üle tõendamiskoormis konkursiteates nõutud töökogemuse olemasolu tõendamisel. Esiteks põhineb see kriitika ekslikul eeldusel, et EPSO tuleks vabastada igasugusest kohustusest edastada valikukriteeriumid konkursi esialgses etapis, mis näib mulle kokkusobimatu kohtupraktikas kehtestatud läbipaistvuse nõudega.[15] Teiseks ei ole selle kriitika puhul arvesse võetud asjaolu, et D. Di Bernardo esitas uuesti läbivaatamise taotluse, teadmata, et konkursikomisjon on välja töötanud konkreetsemad valikukriteeriumid, mida konkursiteates ei ole. EPSO oleks pidanud kasutama juhust, et nende kriteeriumide ulatust selgitada, seletades näiteks, miks ei loeta asjakohaseks tegevusi, mis on tihedamalt seotud haldusabiga, selle asemel, et jätta lihtsalt oma esialgne otsus muutmata. Niisugune lähenemine oleks andnud D. Di Bernardole vajalikud selgitused, mis võimaldavad tal konkursikomisjoni arutluskäiku paremini mõista. See lähenemine ei tähenda sugugi tõendamiskoormise ümberpööramist, vaid selle eesmärk on vastupidi tagada halduskorras esitatud vaide tõhusus.

74. Mis puudutab kriitikat, millega komisjon heidab Üldkohtule ette, et viimane ajas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53–55 segi põhjenduse nõude ja selle põhistuse põhjendatuse, siis kõigepealt tuleb märkida, et praktikas ei ole alati lihtne neil selget vahet teha, eriti niisugusel juhul nagu käsitletav, mil EPSO piirdus sellega, et märkis ilma muude täpsete selgitusteta, et D. Di Bernardo töökogemus ei vasta vähemalt kolmeaastasele töökogemusele peamiselt finantstehnilise abi valdkonnas. Ei saa välistada, et niisugust lühidat ja ebamäärast põhistust saab analüüsida nendest kahest aspektist. Esiteks võib seda pidada ebapiisavaks argumentide ulatuse ja põhjalikkuse aspektist, eelkõige arvestades tähtsust, mis on EPSO otsusel D. Di Bernardole kui konkursil osalevale kandidaadile – mis ongi käesoleva vaidluse ese. Teiseks võib asuda seisukohale, et niisugune põhistus on vaieldav või isegi

13 12. juuli 1989. aasta kohtuotsus Belardinelli jt *vs.* Euroopa Kohus (225/87, EU:C:1989:309, punkt 7).

14 4. juuli 1996. aasta kohtuotsus parlament *vs.* Innamorati (C-254/95 P, EU:C:1996:276, punkt 27).

15 Vt käesoleva ettepaneku punktides 61 ja 64 viidatud kohtupraktika.

õigusvastane, sest põhineb hindamismeetodil, millel on määrava tähtsusega mõju konkursi tulemusele, kuna see välistab mõned kutsealad kui asjakohatud, ilma et EPSO oleks siiski selgitanud selle toimimispõhimõtet. Hindamismeetod ise ei ole nimelt olnud käsitletava vaidluse ese ja põhjus on see, et see tuvastati alles menetluse hilises etapis.

75. Käesolevas kontekstis tundub siiski, et neid arutluskäike ei ole vaja edasi arendada, sest komisjoni etteheide ei saa nii või teisiti anda tulemusi, kuna ta vaidlustab täielikkuse huvides esitatud põhjenduse, ning see etteheide tuleb seega tagasi lükata.[16] Vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 53–55 ilmneb selgelt, et Üldkohus analüüsis kriitikat, et põhistus on ebapiisav, ning ainult ammendavuse huvides esitas ta mõned märkused selle põhistuse sisu kohta, võtmata siiski seisukohta otsuse põhjendatuse küsimuses. Selles toodud põhjenduste eesmärk on ainult näidata, kui hädavajalikud on vaidlusalused konkursile lubamise kriteeriumid vaidlusaluse otsuse õiguspärasuse hindamisel.

3. Vahejäreldus

76. Eelnevast tuleneb, et Üldkohus ei kehtestanud komisjoni otsuse põhistuse suhtes liiga kõrgeid nõudeid. Järelikult tuleb apellatsioonkaebuse esimene väide tagasi lükata.

C. Apellatsioonkaebuse teine väide

1. Poolte argumendid

77. Komisjoni apellatsioonkaebuse teise väite kohaselt on vaidlustatud kohtuotsuse punktidega 37 ja 38 ja 53–56 rikutud kohtu kohustust hinnata omal algatusel, kas on täidetud põhjendamiskohustust.

78. Komisjon viitab kohtupraktikale[17], mille kohaselt võib „ebapiisava põhistuse“ korral alati teha kohtumenetluses täpsustusi ning need täpsustused muudavad põhjendamiskohustuse rikkumise kohta esitatud tühistamisväite alusetuks. Seepärast tuleneb selle välistamine, et põhistust saab täiendada ka selle „peaaegu täieliku“ puudumise korral, esiteks sellest, et Üldkohus laiendas vaidlustatud kohtuotsuses teadlikult ja enneolematult piiri, mis on kohtupraktikas siiski selgelt kindlaks määratud ainult põhistuse täieliku puudumise korral. Niisugune mõiste – mida ei ole nähtud ette kohtupraktikas – on lisaks vastuoluline ja seda on võimatu määratleda. Teiseks ei sobi see kohtupraktika uuendus kokku kohtu kohustusega kontrollida omal algatusel, kas põhjendamise nõuet on järgitud.

79. D. Di Bernardo esitab vastuseks apellatsioonkaebuse teisele väitele järgmised argumendid.

80. Esiteks ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui otsustas käsitletaval juhul, et enne hagi esitamist esitatud põhistus on samaväärne põhistuse täieliku või „peaaegu täieliku“ puudumisega. Teiseks ei rikkunud Üldkohus õigusnormi ka sellega, kui otsustas, et vaidlusalune otsus peab selleks, et see oleks piisavalt põhjendatud, peegeldama vähemalt konkursikomisjoni arutluskäigu põhisuunda. Vaidlusaluse otsuse puhul see nii ei ole, sest see põhineb konkursile lubamise kriteeriumidel, mis ei olnud kandidaadile teada ja mis edastati alles vastureplii etapis. Kolmandaks väidab D. Di Bernardo, et liidu kohtu ülesanne ei ole kõrvaldada konkursikomisjoni ja komisjoni tegematajätmisi, kui nad on jätnud vaidlusaluse otsuse põhjendamata enne hagi esitamist ja kohtumenetluse ajal. Lisaks ei näita komisjon ära, missuguseid kohtutoimiku osi ei võtnud Üldkohus omal algatusel arvesse, kui hindas, kas otsus on piisavalt põhjendatud või mitte.

16 Vt selle kohta 30. mai 2018. aasta kohtuotsus Azoulay jt *vs.* parlament (C-390/17 P, EU:C:2018:347, punktid 29 ja 30).

17 30. mai 1984. aasta kohtuotsus Picciolo *vs.* parlament (111/83, EU:C:1984:200, punkt 22), 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus Kypreos *vs.* nõukogu (12/84, EU:C:1985:142, punkt 8) ning 8. märtsi 1988. aasta kohtuotsus Sergio *vs.* komisjon (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 ja 78/86, EU:C:1988:119, punkt 52).

2. Hinnang

a. Sissejuhatavad märkused

81. Teise väitega heidab komisjon Üldkohtule sisuliselt ette seda, et viimane võttis temalt võimaluse täiendada vaidlusaluse otsuse põhistust hagimenetluse jooksul sel põhjusel, et esialgne põhistus on „peaaegu täielikult“ puudu. Komisjoni arvates oli Üldkohus kohustatud võtma omal algatusel arvesse vastutepliigile lisatud konkreetseid kriteeriume, täpsemalt hindamistabelit, mille konkursikomisjon arendas välja konkursil osalevate kandidaatide töökogemuse hindamiseks.

82. Nagu ma näitasin oma esimese väite analüüsi raames, oli Üldkohtul õigus, kui ta leidis, et vaidlusaluse otsuse põhistus ei vasta kohtupraktikas kindlaks määratud nõuetele. Kokkuvõttes asus Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 37 ja 38 ning 53–56 seisukohale, et vaidlusaluses otsuses puudus isegi „algeline põhjendus“, millest nähtuks vähemalt administratsiooni arutluskäigu põhisuund. Ta nimetas seda esialgset põhjendust vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53 „äärmiselt napiks ja ebatäielikuks“. Lisaks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 41, et konkursikomisjon jättis uuesti läbivaatamise taotluse rahuldamata „äärmiselt lühidalt“. Nende kaalutluste põhjal järeldas Üldkohus õigesti, et D. Di Bernardo õigusi on rikutud, sest see asjaolu takistas tal mõista, miks tema kandidatuuri välja ei valitud, ning vajadusel taotleda, et administratsioon ja/või liidu kohus vaataks vaidlusaluse otsuse uuesti läbi. Mulle näib, et hinnangut faktilistele asjaoludele ja haldusotsuse põhjendamise kohustuse ulatuse tõlgendust ei saa õiguslikult kahtluse alla seada.

83. Seda arvestades kerkib teise väite raames küsimus, kas liidu õigus võimaldab siiski põhistuse ebapiisavuse kui menetlusnormi rikkumise kõrvaldada tagantjärele nii, et kohtumenetluse käigus lisatakse põhjendusi, ja missugustel asjaoludel on see võimalik. Selle küsimuse analüüsimisel on vaja b) lühidalt käsitleda kohtupraktikat, millele Üldkohus viitab, ning c) kontrollida selle vastavust Euroopa Kohtu praktikas kindlaks määratud põhimõtetele. Seejärel d) hindan neid põhimõtteid ning d) lõpuks analüüsin, kas neid on käsitletaval juhul õigesti kohaldatud.

b. Kohtupraktika, millele Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses viitab ja mis puudutab võimalust põhistuse ebapiisavust kõrvaldada

84. Vaidlustatud kohtuotsuse punktist 37 ilmneb, et Üldkohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on administratsioonil ainult siis, kui vaidlustatud otsus sisaldab vähemalt „algelist põhjendust“ enne hagi esitamist, õigus anda täiendavat teavet kohtumenetluses ning täita nii oma põhjendamiskohustus. Selle kohtupraktika kohaselt peab niisugusest „algelisest põhjendusest“ ilmnema vähemalt administratsiooni arutluskäigu põhisuund. Üldkohus selgitas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 38, et põhistuse „täielikku või peaaegu täielikku“ puudumist taotleja suhtes tehtud keeldumisotsuse põhjuste osas enne hagi esitamist ei korva selgitused, mis antakse pärast selle hagi esitamist.

85. Kõigepealt tuleb juhtida tähelepanu, et Üldkohus tõi käesolevas kohtuasjas välja ühe konkreetse põhistuse puudumise juhtumi, mille ta leidis olevat „peaaegu täieliku“. Seejärel tuleb tõdeda, et Üldkohus lähtus ilmselgelt eeldusest, et vaidlusaluses otsuses toodud põhistus vastab selle juhtumi kriteeriumidele, ilma et oleks siiski selgitanud selle tunnuseid. Üldkohtu arutluskäik – eriti mis puudutab põhistuse „peaaegu täieliku“ puudumise õiguslikku tagajärge, st asjaomase otsuse õigusvastasust, mis on olulise menetlusnormi rikkumise tulemus – paneb arvama, et see juhtum on vähemalt võrreldav põhjenduse „täieliku puudumise“ juhtumiga. Pean aga vajalikuks märkida, et seda juhtumit on mainitud ainult vaidlustatud kohtuotsuses, kuid Üldkohtu praktikas, sh selles

kohtuotsuses viidatud kohtupraktikas[18] ei ole seda nimetatud. Näib, et Üldkohus jättis oma kohtupraktikas kasutatud terminoloogia selgelt kõrvale eesmärgiga kirjeldada vaidlusaluses otsuses toodud põhistuse täpsuse astet nii hästi kui võimalik. Ma tulen selle küsimuse juurde tagasi kohtupraktika õige kohaldamise analüüsi raames.

c. Üldkohtu kehtestatud põhimõtete vastavus Euroopa Kohtu praktikale

86. Huve kahjustava haldusakti põhistuse ebapiisavuse probleem ei ole Euroopa Kohtu praktikas tundmatu, sest viimane on juba pidanud võtma seisukoha küsimuses, kas niisuguse menetlusnormi rikkumise saab kõrvaldada nõnda, et administratsioonil lubatakse täiendada põhistust kohtumenetluse käigus.

87. Nagu Euroopa Kohus meenutas kohtuotsuses Neirinck *vs.* komisjon[19], on põhjendamisnõude eesmärk võimaldada Euroopa Kohtul teostada oma kontrolli huve kahjustavate otsuste õiguspärasuse üle ning anda asjaomastele isikutele piisavalt teavet selle kohta, kas need otsused on põhjendatud või on nende puhul tehtud viga, mis võimaldab nende õiguspärasuse vaidlustada. Sellest tuleneb, et põhjendused tuleb asjaomasele isikule põhimõtteliselt esitada samal ajal kui tema huve kahjustav otsus. Euroopa Kohus on seega leidnud, et põhistuse puudumist ei saa kõrvaldada sellega, et asjaomane isik saab otsuse põhjendused teada Euroopa Kohtus toimuva menetluse käigus.[20] Seevastu põhistuse ebapiisavuse korral on Euroopa Kohus leidnud, et menetluse käigus esitatud põhjendused võivad erandjuhtudel muuta põhjendamiskohustuse rikkumise kohta esitatud väite alusetuks.[21] Euroopa Kohtu praktikas on eristatud seega kahte erinevat juhtumit, st esiteks põhistuse „puudumist“ ja teiseks selle „ebapiisavust“, kusjuures kummagi suhtes kehtivad eraldi reeglid. Märgin ka, et Euroopa Kohus kaldub – nagu ka Üldkohus – igal üksikjuhul eraldi analüüsima, kas asjaomane haldusakt sisaldab „algelist põhjendust“ või mitte, mis võimaldab tal kohaldada vastavaid reegleid iga temale lahendamiseks esitatud üksikjuhtumi suhtes.

88. Järeldan eelnevatest kaalutlustest, et Üldkohtu praktika[22] peegeldab põhiosas Euroopa Kohtu praktikas välja töötatud põhimõtteid, mis puudutab nõuet põhjendada nõuetekohaselt iga haldusakti, et tagada kohtulik kontroll, säilitades samas akti adressaadi õigused, kusjuures ainus erand on juhtum, mis on seotud põhistuse „peaaegu täieliku“ puudumisega ja mida on vaja järgnevalt analüüsida.

d. Hinnang Euroopa Kohtu praktikale

89. Enne selle analüüsimist, kuidas Üldkohus Euroopa Kohtu praktikat käsitletaval juhul kohaldas, sooviksin öelda, et nõustun selle kohtupraktikaga, mis tundub mulle piisavalt nüansirikas, et võtta halduskohtumenetluses arvesse erinevaid mängusolevaid huve ning arvestades seejuures nende juhtumite keerukust, millest igaüks tõstatab suure hulga menetluslikke küsimusi, mille liidu kohus peab lahendama. Sellest tulenevalt pean vajalikuks meenutada, et ELTL artikli 296 teises lõigus ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punktis c sätestatud põhjendamisnõue, mis sisaldub ka Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade artikli 25 teises lõigus, mida kohaldatakse analoogia alusel teenistujate suhtes, kelle suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimusi (edaspidi „teenistustingimused“), kujutab endast aluspõhimõtet niisuguses õigusriigi väärtusi järgivas õiguskorras nagu liidu õiguskord, milles soovitakse tagada selle institutsioonide läbipaistvus, tõhusus ja

18 8. märtsi 2012. aasta kohtumäärus Marcuccio *vs.* komisjon (T-126/11 P, EU:T:2012:115, punkt 47).

19 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus (C-17/07 P, EU:C:2008:134).

20 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Neirinck *vs.* komisjon (C-17/07 P, EU:C:2008:134, punkt 50). Vt ka 26. novembri 1981. aasta kohtuotsus Michel *vs.* parlament (195/80, EU:C:1981:284, punkt 22), 7. veebruari 1990. aasta kohtuotsus Culin *vs.* komisjon (C-343/87, EU:C:1990:49, punktid 13–15) ning 23. septembri 2004. aasta kohtuotsus Hectors *vs.* parlament (C-150/03 P, EU:C:2004:555, punktid 49 ja 50).

21 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Neirinck *vs.* komisjon (C-17/07 P, EU:C:2008:134, punkt 51).

22 Viidatud käesoleva ettepaneku punkides 61 ja 84.

õiguspärasus.[23] Nagu Euroopa Kohus on mitu korda meenutanud,[24] on Euroopa Liit õigusel rajanev liit, kus kontrollitakse selle institutsioonide aktide vastavust aluslepingutele ja õiguse üldpõhimõtetele. Õigusriigile omane on tõhusa kohtuliku kaitse nõue, mis on tagatud harta artikliga 47 ja mille kohaselt peab õigussubjektidel olema õigus vaidlustada kohtus liidu aktide õiguspärasus tõhusa õiguskaitsevahendi abil.[25] Pealegi tuleb märkida, et aluslepingutes Lissaboni lepinguga tehtud muudatustega anti oluliselt suurem tähtsus põhjendamisnõudele,[26] mida Euroopa Kohus peab arvesse võtma, eelkõige siis, kui tema poole pöördutakse niisuguses asjas nagu käsitletav, milles see nõue näib olevat tähelepanuta jäetud.

90. Nagu kirjutas kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer oma ettepanekus kohtuasjas Hectors *vs.* parlament[27], „ei ole põhjendamine mingi ilulause ega rituaal, vaid eelkõige pädevuse teostamisega seonduv eesmärgipärane tegur, mis võimaldab valvata ja ära hoida omavoli ning toimib kaitsevahendina“. On juba viidatud selle nõude kahele eesmärgile: esiteks võimaldada puudutatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista, et oma õigusi kaitsta, ning teiseks liidu kohtul teostada oma kontrolli asjaomase otsuse õiguspärasuse üle.[28] Need kaks huvi on tõhusa õiguskaitsevahendi tagamise huvides teineteisest lahutamatud ning neid ei saa seega analüüsis arvesse võtta nii, et teisega ei arvestata. Selle nõude laadist endast ilmneb, et neid huve teenitakse kõige paremini siis, kui põhistus edastatakse asjaomasele isikule samal ajal kui tema huve kahjustav otsus, mitte kohtumenetluse käigus.[29] Kohtueelne etapp annab asjaomasele isikule võimaluse paluda administratsioonil vaidlusalune otsus uuesti läbi vaadata tasuta ja ilma halduslike takistusteta. Teine eelis seisneb administratsiooni võimaluses kontrollida ise oma otsuse vastavust liidu õigusele, mis tuletab administratsioonile meelde tema kohustust oma otsust nõuetekohaselt põhjendada.[30]

91. Eelnevate kaalutluste põhjal näib mulle ilmne, et igasuguse põhistuse puudumine on kõige raskem juhtum, sest kahjustab neid huve, millega kahjustatakse kokkuvõttes õigusriiki. Niisugusel juhul ei saa viga parandada kohtumenetluse käigus, sest asjaomane isik jääb ilma võimalusest tutvuda otsuse põhjendustega, väljendada oma seisukohta ja vajadusel taotleda uuesti läbivaatamist. Liidu kohtul ei ole omakorda võimalust tutvuda asjaga kõikides selle aspektides, kui ta peab asjas otsuse tegema viimase astmena.

92. Küll aga näib mulle, et põhistuse ebapiisavuse puhul tuleb asjale läheneda erinevalt, olenevalt põhjendamisnõude rikkumise raskusest. Niisugune tundub olevat Euroopa Kohtu lähenemine, sest tema kohtupraktikas on nõustutud, et menetluse käigus esitatud põhjendused võivad „erandjuhtudel“ muuta väite, et on rikutud põhjendamiskohustust, esemetuks. Võimalike asjaolude mitmekesisuse tõttu näib Euroopa Kohus olevat hoidunud nende „erandjuhtude“ ammendavast loetlemisest, eelistades selle mõiste paindlikku ja pragmaatilist kohaldamist.

23 Vt selle kohta Smith, M., „Developing administrative principles in the EU: A foundational model of legitimacy?“, *European Law Journal*, vol. 18, nr 2, märts 2012, lk 282.

24 26. juuni 2012. aasta kohtuotsus Poola *vs.* komisjon (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punkt 36), 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus H *vs.* nõukogu ja komisjon (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 41) ning 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 72).

25 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 45), 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 95) ning 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73).

26 Vt Calliess, C. teoses Calliess, C., ja Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, C. H. Beck, 4e édition, München, 2011, ELTL artikli 296 punkt 4, mis juhib tähelepanu asjaolule, et ELTL artikliga 296 on põhjendamiskohustust laiendatud kõikidele liidu õigusaktidele – vastupidi EÜ artiklile 253, milles oli toodud ka nende õigusaktide ammendav loetelu. Autori sõnul peegeldab ELTL artikkel 296 seda, miks peeti vajalikuks läbi viia reform, mille eesmärk oli asetada liit institutsionaalsele alusele, mis on demokraatlikum ja kodanikule lähem, vastavalt läbipaistvuse, tõhususe ja õiguspärasuse põhimõtetele.

27 C-150/03 P, EU:C:2004:146, punkt 41.

28 Vt käesoleva ettepaneku punkt 61.

29 Vt 26. novembri 1981. aasta kohtuotsus Michel *vs.* parlament (195/80, EU:C:1981:284, punkt 22).

30 Nagu märkis kohtujurist Kokott oma ettepanekus kohtuasjas Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punkt 32), „[ei tooda p]õhjusi […] tavaliselt välja mitte ainult kodanike huvides, vaid see toimib ka halduse esimese enesekontrollina ja aitab lepitada suhteid kodanikega. Kui põhjendus on veenev, siis lõpetab see olemasolevad konfliktid ja ennetab tarbetuid kohtuvaidlusi“. Hiljem, oma ettepanekus kohtuasjades Slovakkia *vs.* komisjon ja Rumeenia *vs.* komisjon (C-593/15 P, C-594/15 P ja C-599/15 P, EU:C:2017:441, punkt 95), märkis kohtujurist Kokott, et „ELTL artikli 296 teine lõik [teenib] ka haldusasutuse enesekontrolli huve ja seega ajendab akti andvat institutsiooni meetme võtmise tingimusi hoolikalt kontrollima“.

93. Teatavat rolli võivad teoreetiliselt etendada teatavad kaalutlused, näiteks menetlusökonoomiaga seotud põhjused näiteks siis, kui on ilmne, et otsuse sisu puhul ei ole tehtud mingit viga ning seega saab selle tühistamine põhjendusel, et selles ei ole piisavat põhistust, kaasa tuua ainult uue otsuse, mis on sisu poolest identne tühistatud otsusega, kuid milles on ka põhistus, mis tehti esimest korda teatavaks alles Üldkohtus. Nagu märkis kohtujurist Fennelly oma ettepanekus kohtuasjas parlament *vs.* Innamorati [31], ei ole konkursikomisjonil niisugusel juhul mingit kaalutlusõigust. Järelikult ei ole vastustajal põhjendatud huvi nõuda asjaomase otsuse tühistamist olulise menetlusnormi rikkumise tõttu. Kohtujurist Fennelly sõnul ei saa seda, et vaidlustatud otsuse põhistus on ebapiisav, enam pidada olulise menetlusnormi rikkumiseks, mis õigustab juba iseenesest selle otsuse tühistamist. [32] Seevastu juhul, kui põhistus ei olnud piisav ka kohtumenetluse etapis, tuleks vaidlustatud otsus tühistada olulise menetlusnormi rikkumise tõttu. [33]

94. Selles küsimuses sooviksin teha mõned märkused oma seisukoha näitlikustamiseks. Ehkki ma mõistan põhimõtteliselt neid praktilist laadi kaalutlusi, mis on leidnud väljenduse isegi mõnes kohtuotsuses [34], pean vajalikuks korrata, kui olulised on eespool viidatud sätted [35] liidu õiguskorras, mis välistab minu arvates selle, et haldusakti põhistuse ebapiisavuse võib samastada [36] lihtsa menetlusnormi rikkumisega [37]. Nii atraktiivsed kui need näida võivadki, toovad eespool esitatud kaalutlused, mis põhinevad ilmselgelt menetlusökonoomiaga seotud põhjustel, kaasa ohu, et administratsioon tõlgendab „võimalust" täiendada ebapiisavat põhistust ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi menetlemise käigus „õigusena" mitte anda asjaomasele isikule teavet õigeaegselt või siis lükata haldusakti põhistamise ülesanne vajadusel edasi kohtumenetluse etappi. Niisuguse praktika tagajärjeks on see, et kaovad nimetatud eelised, st see, et sellise õigusakti adressaadile antakse võimalus esitada oma seisukohad administratsioonile ja tagatakse administratsiooni õigusaktide õiguspärasuse sisekontroll. [38] Pealegi ei saa välistada, et see praktika toob kaasa liidu kohtutes pooleliolevate menetluste arvu kasvu, mis välistaks menetlusökonoomia põhjustega seonduvad väidetavad eelised. Sellest tulenevalt tuleb märkida, et pädevuse jaotus ühelt poolt administratsiooni ja teisalt liidu kohtute vahel takistab seda, et tühistamishagi menetlemine muutuks etapiks, kus administratsioon täidab ühe oma kõige põhilisematest kohustustest õigussubjekti suhtes. Ei tohi ka unustada, et vaidlus toob õigussubjektile kaasa kulusid ja märkimisväärseid ohtusid – põhjus, miks näib mulle ebamõistlik temalt nõuda, et ta pöörduks liidu kohtutesse, et saada teda puudutava otsuse asjakohane põhistus, samas kui ta oleks võinud saada selle kohtueelses etapis ilma kulutusi tegemata.

31 C-254/95 P, EU:C:1996:213.

32 Kohtujurist Fennelly ettepanek kohtuasjas parlament *vs.* Innamorati (C-254/95, EU:C:1996:213, punkt 39).

33 Kohtujurist Fennelly ettepanek kohtuasjas parlament *vs.* Innamorati (C-254/95, EU:C:1996:213, punkt 40).

34 Vt 6. juuli 1983. aasta kohtuotsus Geist *vs.* komisjon (117/81, EU:C:1983:191), 8. märtsi 1988. aasta kohtuotsus Sergio *vs.* komisjon (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 ja 78/86, EU:C:1988:119, punkt 53) ning 19. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Co-Frutta *vs.* komisjon (T-355/04 ja T-446/04, EU:T:2010:15, punkt 100).

35 Vt käesoleva ettepaneku punkt 89.

36 Calliess, C., teoses Calliess, C., ja Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, C. H. Beck,4^{e} édition, München 2011, artikli ELTL 297 punktis 34 on mainitud mõningaid suundi Euroopa Kohtu ja Üldkohtu praktikas, mille eesmärk on aktsepteerida seda, et ainult põhjendamisnõude rasked rikkumised peaksid õigustama haldusotsuse tühistamist. See lähenemine näib rajanevat argumendil, et ei ole mingit mõtet tühistada haldusotsust, mis on õige selles mõttes, et on põhjendatud, kuid mille puhul on siiski rikutud menetlusnormi. Autor on aga arvamusel, et õigusriigi järgimisega seotud kaalutlused kõnelevad selle kasuks, et üldiselt tuleb tühistada iga otsus, mille puhul ei ole seda põhjendamisnõuet järgitud. Gellermann, M., teoses Streinz, R., EUV/AEUV, C. H. Beck, 2^{e} édition, München, 2012, punkt 16, on samal arvamusel, väites, et ainult kohtulik kontroll, mis on seotud tühistamise ohuga, võib sundida liidu institutsioone võtma põhjendamisnõuet nõuetekohaselt arvesse. Parimal juhul võib erandi tegemisega nõustuda juhul, kui aktil ei ole tõesti alternatiivi ja see tuleks pärast tühistamist otsekohe vastu võtta.

37 Lisaks näib 3. juuli 2008. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Iirimaa (C-215/06, EU:C:2008:380, punkt 57) ilmnevat, et Euroopa Kohus nõustub õigusvastaste aktide liidu õiguse seisukohast õiguspäraseks muutmisega ainult erandjuhul.

38 Oma ettepanekus kohtuasjas LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:247, punkt 83) märgib kohtujurist Kokott, et „[t]ollihalduri selline enesekontroll on võimalik üksnes väiksemal määral, kui piisav põhjendus esitatakse tagantjärele alles asjaomase isiku taotluse peale". Kohtujuristi sõnul „[käib see v]eelgi enam […] põhjenduste tagantjärele esitamise kohta kohtumenetluses".

95. Võimalus täiendada põhistust hagimenetluse käigus peab seega olema piiratud „erandjuhtudega“, mil on selge, et vähemalt haldusotsuse tegemise põhilised põhjused näidati selgelt ja üheselt mõistetavalt ära.[39] Tuleb ka tagada, et õigussubjekt ei satuks ebasoodsamasse olukorda oma õiguste kaitsmisel, mida kohus peab kontrollima igal üksikjuhtumil eraldi. Niisugust ebasoodsat olukorda võib kindlasti kahtlustada siis, kui administratsiooni esitatud täiendavad põhjendused muudavad õigusakti olemust, mis kohustab asjaomast isikut seega kohandama oma argumente märkimisväärselt, et need vastaksid nõuetekohaselt uutele argumentidele. Niisuguse olukorra vältimiseks tuleb kehtestada ranged nõuded vormile ja viisile, kuidas administratsioon täiendava põhistuse liidu kohtule esitab. Viimane peaks ka tagama, et asjaomane isik saaks esitada oma seisukoha täiendava põhistuse kohta, näiteks lükates edasi kohtuistungi või võimaldades tal esitada menetlusdokumendi. Minu arvates ei saa vältida seda, et niisugustel tingimustel võib administratsioon asjaomast isikut ootamatult üllatada. Olenevalt vastavast menetluslikust olukorrast peaks liidu kohus otsustama, kas ta peaks täiendava põhistuse tagasi lükkama või seda erandkorras aktsepteerima.

96. Lähenemine, mille ma välja pakun, on muide kooskõlas kohtujurist Kokott'i suunisega, mille ta andis oma ettepanekus kohtuasjas SPCM jt[40] ning mille kohaselt ei saa põhistuse puudust või ebapiisavust põhimõtteliselt kõrvaldada sellega, et asjaomane isik saab otsuse põhjendused teada liidu kohtus toimuva menetluse käigus. Nagu väidab kohtujurist Kokott, peab huve kahjustav otsus olema põhjendatud nii, et see võimaldaks liidu kohtul teostada selle õiguspärasuse kontrolli ja huvitatud isik saaks viiteid selle kohta, kas otsus on põhjendatud ja kas on mõtet taotleda selle otsuse läbivaatamist. Kohtujurist Kokott märgib väga õigesti, et otsuse põhistus on meetme kohtuliku kontrolli *sine qua non* tingimus.[41]

97. Ma ei näe eespool esitatud seisukohtade vahel mingit vastuolu,[42] sest nende puhul on lähtutud eeldusest, et on vaja, et iga huve kahjustav akt sisaldaks põhistust, milles on täpsustatud kõiki asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et oleks võimalik teostada õiguspärasuse kontrolli, nõustudes ainult erandjuhul sellega, et põhistuse ebapiisavust on võimalik kohtumenetluse käigus kõrvaldada. Ainus erinevus on see, et kohtujurist Fennelly mainib eriolukorda,[43] mis võib minu arvates teoreetiliselt olla „erandjuhtum“ kohtupraktika tähenduses, tingimusel et õigussubjekt ei satu – nagu juba selgitatud[44] – mingisse ebasoodsamasse olukorda oma kaitseõiguste seisukohast. Niisugune ebasoodsam olukord tuleb tavaliselt välistada, kui asjaomane haldusotsus sisaldab vähemalt „algelist põhjendust“, mis võimaldab tal mõista administratsiooni arutluskäigu põhisuunda ja esitada oma seisukoha. Minu arvates kujutab see küsimus endast lähtepunkti selle analüüsimisel, kas Euroopa Kohtu praktikat on käsitletaval juhul õigesti kohaldatud.

98. Ammendavuse huvides tuleb selles kontekstis märkida, et Euroopa Kohus kinnitas kohtuotsuses Neirinck[45], et „erandjuhtusid“ võib esineda „paljude osavõtjatega konkursside“ korral, nagu see oli kohtuasjas Sergio jt *vs.* komisjon[46], ja „avaliku konkursi“ korral, nagu see oli juhtumil, mis viis kohtuasjani Kypreos *vs.* nõukogu[47]; mõlemat olukorda iseloomustab võimatus esitada praktikas piisav põhistus igale kandidaadile siis, kui ta seda soovib – võimatus, mis õigustab seega täiesti erandkorras seda, et administratsioon esitab liidu kohtus teabe, näiteks valikukomisjonide toimikud. Nagu aga

39 Kui kasutada Euroopa Kohtu praktikas kasutatud sõnastust. Vt 14. veebruari 1990. aasta kohtuotsus Delacre jt *vs.* komisjon (C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 15).

40 C-558/07, EU:C:2009:142.

41 Kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas S.P.C.M. jt (C-558/07, EU:C:2009:142, punkt 61).

42 See tähendab käesolevas ettepanekus kirjeldatud kohtujuristide Fennelly ja Kokott'i vastavad seisukohad seoses küsimusega, kas puuduvat või ebapiisavat põhistust on võimalik hiljem parandada kohtumenetluse etapis, ning minu seisukoht, mida tuleb tõlgendada kui minupoolset panust Euroopa Kohtu praktika arengusse.

43 See tähendab, olukord, mis puudutab haldusotsust, mille puhul on tehtud viga, mis ei mõjuta siiski otsuse sisu. Kohtujurist Fennelly sõnul ei saa niisugust otsust tühistada, kui põhistust täiendati hagimenetluse käigus.

44 Vt käesoleva ettepaneku punkt 95.

45 28. veebruari 2008. aasta kohtuotsus Neirinck *vs.* komisjon (C-17/07 P, EU:C:2008:134, punkt 57).

46 8. märtsi 1988. aasta kohtuotsus Sergio *vs.* komisjon (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 et 78/86, EU:C:1988:119, punkt 50).

47 27. märtsi 1985. aasta kohtuotsus Kypreos *vs.* nõukogu (12/84, EU:C:1985:142, punkt 8).

eespool märgitud,[48] oli Üldkohtul õigus, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 46 ja 47, et komisjon ei saa tugineda kohtupraktikale, mille kohaselt on konkursikomisjonil paljude osavõtjatega konkursi korral lubatud välja valimata jätmist esialgu põhjendada lühidalt. Sellest järeldub, et käsitletaval juhul ei esine kumbagi nendest kahest juhtumist, mis õigustavad seda, et nõustutakse põhistuse täiendamisega kohtumenetluse käigus.

e. Üldkohtu poolt Euroopa Kohtu praktika käesolevas asjas kohaldamise analüüs

99. Vaidlustatud kohtuotsuse analüüs näitab, et Üldkohus kohaldas Euroopa Kohtu praktikast tulenevaid põhimõtteid õigesti, kui analüüsis, kas vaidlusalune otsus sisaldab „algelist põhjendust". Nagu juba selgitatud, määrab selle analüüsi järeldus ära, kas tegemist on põhistuse „puudumise" või „ebapiisavusega". Üldkohus ei nõustunud, et käsitletaval juhul on niisugune algeline põhjendus olemas, ning seda juba üksikasjalikult analüüsitud põhjustel, mida ei saa õiguslikult kahtluse alla panna.[49]

100. Tuleb siiski vastata küsimusele, kas Euroopa Kohtu praktikaga on vastuolus see, kui Üldkohus võib samastada põhistuse „ebapiisavuse" „puudumisega", leides, et põhistus on „peaaegu täielikult" puudu, nagu väidab komisjon. Selles küsimuses pean tegema mõned märkused.

101. Ehkki kohtupraktikas on ametlikult tunnustatud vaid kahte juhtumit, tuleb meenutada, et halduskohtupraktikas on õigusakti põhistuse osas olemas mitu täpsuse taset. Euroopa Kohus on sellega oma kohtupraktikas kaudselt nõustunud, kuna ta aktsepteerib rohkem või vähem üksikasjalikku põhistust, olenevalt kontekstist, tähtsusest adressaadile ning kõikidest õigusnormidest, mis asjaomast valdkonda reguleerivad. Selles kontekstis näib hädavajalik tõlgendada mõistet „põhistuse ebapiisavus" nüansirikkamalt, st nii, et sellel on mitu täpsuse taset alates juhtumist, mis on võrdväärne n-ö „peaaegu täieliku" põhistusega, kuni selle „peaaegu täieliku" puudumiseni, millega Üldkohtul oli tegemist käsitletaval juhul.[50] Et puudub täpne ja usaldusväärne meetod, mis võimaldaks mõõta õigusakti põhistuse täpsuse taset, tundub mulle mõistetav, et Üldkohus pidi kasutama võrdlust juhtumiga, mis vastab kõige enam faktilisele olukorrale, et sõnastada oma järeldused lihtsalt ja selgelt.

102. Minu arvates on tal niisuguse lähenemise korral juhtumi faktiliste asjaolude hindamisel kaalutlusruum ning seega ei saa seda pidada õigusnormi rikkumiseks. See lähenemine ei sea kahtluse alla kohtupraktikas välja arendatud erinevat liiki põhistuse skematiseerimist, vaid pakub pigem kasulikke juhiseid, mis võimaldavad pooltel mõista arutluskäiku, mis viis Üldkohtu otsuseni tühistada vaidlusalune otsus sel põhjusel, et selle põhistus ei vasta kohtupraktikas kindlaks määratud nõuetele.

103. Mis puudutab komisjoni argumenti, et Üldkohus ei täitnud oma kohustust võtta arvesse täiendavat teavet, mille komisjon hagimenetluse raames asjaomase haldusotsuse põhistuse „täiendamiseks" esitas, siis pean vajalikuks märkida, et komisjon eirab taas liidu kohtu rolli, sest ta nõuab nähtavasti, et Üldkohus kõrvaldaks konkursikomisjoni ja komisjoni tegematajätmised, mis seisnesid vaidlustatud otsuse põhjendamata jätmises enne hagi esitamist. Ehkki kohtupraktikast ilmneb, et põhistuse ebapiisavus, millega eiratakse ELTL artikli 296 teist lõiku, kujutab endast oluliste menetlusnormide rikkumist ELTL artikli 263 teise lõigu tähenduses ja muu hulgas väidet, mille liidu kohus võib või isegi peab esitama omal algatusel,[51] ei tulene sellest, et viimane on kohustatud nõustuma põhistuse täiendamisega kõikidel juhtudel.

48 Vt käesoleva ettepaneku punkid 70 ja 71.

49 Vt käesoleva ettepaneku punktid 62–68 ja punkt 81.

50 Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 38 koostoimes selle punktidega 51 ja 53.

51 Vt selle kohta 20. veebruari 1997. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Daffix (C-166/95 P, EU:C:1997:73, punkt 24), 10. juuli 2008. aasta kohtuotsus Bertelsmann ja Sony Corporation of America *vs.* Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 174 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 27. septembri 2012. aasta kohtuotsus J *vs.* parlament (T-160/10, EU:T:2012:503, punkt 17).

104. Seda arvestades märgin, et Üldkohus võttis väga õigesti arvesse vaidlusaluse otsuse põhistuse ebapiisavust ja vastust uuesti läbivaatamise taotlusele, kui keeldus võtmast arvesse komisjoni esitatud täiendavat teavet sel põhjusel, et see esitati liiga hilja. Isegi eeldusel, et põhistus tuleb kvalifitseerida lihtsalt „ebapiisavaks“ (ilma mingi muu erilise kvalifikatsioonita), ei ole mingit kahtlust, et niisuguste konkreetsemate kriteeriumide esitamine Üldkohtus toimuvas kirjalikus menetluses, millel on selline mõju D. Di Bernardo kandidatuurile,[52] muutis kaitse väga raskeks sel põhjusel, et see võttis D. Di Bernardolt võimaluse sellele asjakohaselt reageerida.[53] Nagu Üldkohus õigesti märkis, ei teadnud D. Di Bernardo, miks leiti tema töökogemus olevat ebapiisav.[54] Pealegi näib, et D. Di Bernardo käsutuses oli põhimõtteliselt ainult kohtuistung, et esitada väited põhistuse kohta, millega ta tutvus alles pärast vastureplii esitamist.

105. Need asjaolud vastavad vaevalt kaitseõiguste järgimise põhimõttele, mis on liidu õiguse aluspõhimõte ja mida rikutakse, kui kohtuotsus põhineb faktilistel asjaoludel ja dokumentidel, millega pooled ise või üks neist ei ole saanud tutvuda ja mille suhtes nad ei ole seetõttu saanud seisukohta võtta.[55] Poolte võrdsuse põhimõte, mis tuleneb õiglase kohtumenetluse mõistest endast ja mille eesmärk on tagada pooltevaheline tasakaal kohtumenetluses, võimaldades nii kõikidel kohtumenetluse osalistel kõiki kohtule esitatud dokumente hinnata ja neile vastu vaielda, tähendab kohustust anda kummalegi poolele mõistlik võimalus oma seisukoha ja tõendite esitamiseks tingimustes, mis ei asetaks ühte neist oma vastaspoolega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda.[56]

106. Järelikult, võttes arvesse eespool kirjeldatud olukorda ja vastavalt kaalutlustele, mille esitasin oma Euroopa Kohtu praktikale antud hinnangu raames eelkõige käesoleva ettepaneku punktides 93–95, näib mulle, et tingimused, mis peavad olema täidetud, et aktsepteerida erandkorras täiendavat põhistust hagimenetluse käigus, ei ole täidetud.

107. Õigusriigi põhimõtte järgimiseks oleks EPSO pidanud asjakohase põhistuse esitama vaidlusaluses otsuses endas ja esitama täpsema teabe konkursikomisjoni välja töötatud täiendavate kriteeriumide kohta oma vastuses uuesti läbivaatamise taotlusele. Et administratsioon ei täitnud nõuetekohaselt neid kohustusi ja lükkas selle ülesande täitmise pigem edasi kohtumenetluse etappi, kahjustas ta eesmärki tagada sisekontroll. Niisugune sisekontroll oleks võimaldanud tal olukorda hinnata ja kinnitada, kas põhistus vastab liidu õiguses kehtestatud nõuetele. Lisaks tuleb märkida, et kuna vaidlusaluse otsuse puhul tehtud viga on tõsine, sest põhistus on ebapiisav või seda lausa ei ole olemas ühes aspektis, mis on ometi D. Di Bernardole väga oluline, ei saanud seda viga parandada tühistamishagi menetlemise viimases etapis põhistuse täiendamisega, rikkumata sealjuures kaitseõigusi. Seega tuleb asuda seisukohale, et Üldkohtule ei saa ette heita, et ta tegi otsuse, mis tagab D. Di Bernardo õiguste kaitse ja tuletab administratsioonile meelde oluliste menetlusnormide järgimise vajadust ELTL artikli 263 teise lõigu tähenduses.

108. Käesolevas ettepanekus esitatud põhjustel arvan, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui keeldus võtmast arvesse täiendavat teavet, mille komisjon kohtumenetluse käigus ebapiisava põhistuse „täiendamiseks“ esitas.

3. Vahejäreldus

109. Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb apellatsioonkaebuse teine väide tagasi lükata.

52 Vt käesoleva ettepaneku punktid 66 ja 68.

53 Vt käesoleva ettepaneku punkt 64.

54 Vt käesoleva ettepaneku punkt 63.

55 Vt 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Guardian Industries ja Guardian Europe *vs.* komisjon (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punkt 30) ning 12. juuli 2016. aasta kohtumäärus Pérez Gutiérrez *vs.* komisjon (C-604/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:545, punkt 33).

56 Vt 12. novembri 2014. aasta kohtuotsus Guardian Industries ja Guardian Europe *vs.* komisjon (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punkt 31) ning 12. juuli 2016. aasta kohtumäärus Pérez Gutiérrez *vs.* komisjon (C-604/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:545, punkt 34).

VI. Ettepanek

110. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule järgmise ettepaneku:

– jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja

– otsustada, et komisjon kannab ise oma kohtukulud.